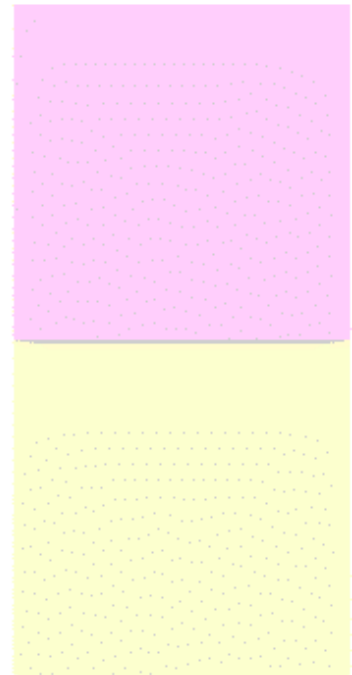
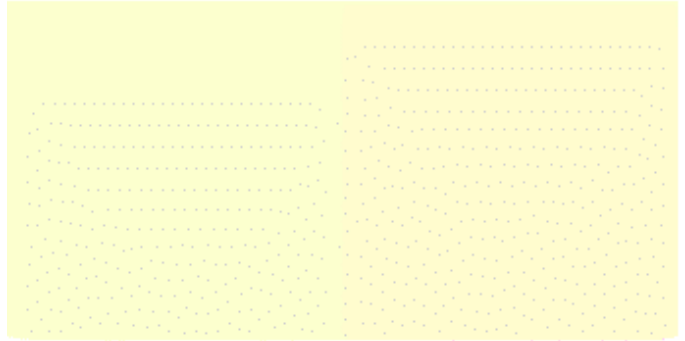


De gemeentelijke reïntegratiemarkt

Een werkelijke markt?



Elles Smittenaar
Studentnummer 269202
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Avondopleiding Bestuurskunde
Scriptiebegeleider: Prof. dr C.W.A.M. van Paridon
Rotterdam, mei 2004

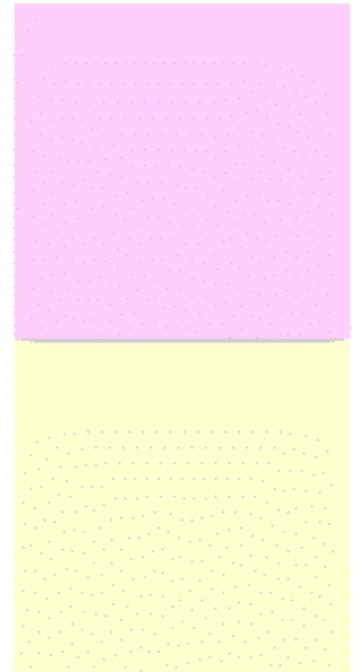


'Marktwerking.

Waar beginnen de voordelen?

En vooral: waar houden ze op?'

*C.N. Teulings, 1999,
Sociale zekerheid tussen prikkels en solidariteit,
Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag*



Voorwoord

Met de introductie van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) in 2002 concurreren aanbieders van reïntegratiediensten met elkaar op een markt voor reïntegratiediensten. De hoofddoelstellingen van de wet zijn bepalend voor de vormgeving van de markt en beogen het terugdringen van het uitkeringsvolume, het bevorderen van maatschappelijke participatie en het verlichten van de krapte op de arbeidsmarkt. Voor de gemeenten betekent dit dat zij per 1 januari 2002 verantwoordelijk gesteld worden voor de reïntegratie van de Abw-cliënten, de niet-uitkeringsgerechtigden en de Anw-gerechtigden. Bovendien is er de invoering van de Wet Werk en Bijstand die de gemeente per 1 januari 2004 honderd procent budgetverantwoordelijk voor de bijstand maakt. Dit betekent voor de gemeenten nog een sterkere nadruk op de activering en reïntegratie van hun bijstandsbestand. Echter lijken tegelijkertijd de vele onderzoeken naar de werking van deze jonge reïntegratiemarkt weinig opbeurende resultaten te leveren.

Eind 2001 en aan de vooravond van de introductie van beide wetten startten mijn werkzaamheden als medewerker van het Bureau Economie en Werk bij de deelgemeente Charlois te Rotterdam. Met behulp van rijks gelden probeerde men vanuit dit bureau in samenwerking met de stedelijke dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het districtkantoor ter plaatse regie te houden op de toenmalige hoge werkloosheidscijfers. De Charloise werkloosheid bestond met name uit het langdurig werklozen, meestal gebruikmakende van de bijstand. Ondanks dat deelgemeentelijke bestuurslaag ver verwijderd staat van de Haagse wetgever, waren de gevolgen van de nieuwe wetten duidelijke merkbaar. Periodiek aan tafel zittende met vertegenwoordigers van sociale diensten, reïntegratiebedrijven, de Centra voor Werk en Inkomen en een scala van toeleidingsbedrijven maakten verscheidene spreekwoordelijke 'kinken' in de kabel van de uitvoeringstructuur van de bijstand zichtbaar. De vraag of deze 'kinken' inherent zijn aan de introductie van marktwerking en horen bij een reïntegratiemarkt in wording, liggen ten grondslag aan deze afstudeerscriptie en zal binnen de probleemstelling, die in de inleiding nadere toelichting ontvangt, beantwoord worden.

Voor dit onderzoek heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de ervaringen van collega's die onder meer op de werkvloer van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid actief waren; evenals van de geluiden die mij vanaf diens beleidsafdeling bereikten. Daarnaast een speciaal dankwoord gericht aan de medewerkers van de reïntegratiebedrijven Randstad Rentree en Sagenn die mij een kijkje hebben willen geven in de eigen keuken. Bevindingen opgedaan tijdens de dagelijkse werkzaamheden heb ik kunnen vergelijken met andere gedocumenteerde ervaringen en kunnen verwerken in de casestudies.

Inhoudsopgave

<i>Verklarende lijst van afkortingen</i>	7
HOOFDSTUK 1	8
<i>Een eerste kennismaking met de gemeentelijke reïntegratiemarkt</i>	8
1.1 Inleiding	8
1.2 Aanleiding	8
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Begrips- en onderzoeksafbakening	10
1.5 Methode van onderzoek	13
1.6 Leeswijzer	14
HOOFDSTUK 2	15
<i>Van waarborgen naar activeren</i>	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Van armenzorg naar het gebouw van sociale zekerheid	15
2.3 De crisis en hervorming van de verzorgingstaat	17
2.3.1 Herziening van het stelsel van sociale zekerheid	18
2.3.2 Herziening van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid	18
2.3.3 De uitvoeringsstructuur opnieuw ter discussie naar aanleiding van de nieuwe WAO-plannen	20
2.3.4 De parlementaire enquêtecommissie Buurmeijer presenteert haar bevindingen	20
2.3.5 Organisatiewetten 1995 en 1997 openen deuren tot marktwerking in uitvoeringsstructuur	21
2.4 Een dubbele doelstelling met het accent op reïntegratie	23
2.4.1 Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten	24
2.4.2 Wet verbetering poortwachter	24
2.4.3 Sluitende aanpak	24
2.4.4 Arbeidsbemiddeling en reïntegratie van de bijstandsccliënt voor de eeuwwisseling	25
2.4.5 Op naar de volgende reorganisatie van de uitvoeringstructuur werknemersverzekeringen	27
2.5 Samenvatting	28
HOOFDSTUK 3	30
<i>De tucht van de markt aan banden</i>	30
3.1 Inleiding	30
3.2 De opkomst van de marktgerichte overheid	30
3.3 Markt en werking: de neoklassieke micro-economie	32
3.3.1 De werking van het prijs-/marktmechanisme	32
3.3.2 De volkomen markt	33
3.3.3 Het belang van concurrentie	34
3.3.4 Kanttekening bij de neoklassieke economische theorie: marktfalen	35
3.4 Markt en institutionele belemmeringen: de nieuwe institutionele economie	36
3.3.1 Transactiekosten theorie	37
3.3.2 Property rights theorie	40
3.3.3 Principaal-agent theorie	40
3.3.4 Kanttekeningen bij de nieuwe institutionele economische theorie: discretionaire bevoegdheid	41
3.5 Overheidsingrijpen op de reïntegratiemarkt: een quasi-markt	42
3.5.1 Spelregels voor de gemeentelijke reïntegratiemarkt	43

3.6	Samenvatting	44
	<i>HOOFDSTUK 4</i>	45
	<i>Reïntegratie naar de markt</i>	45
4.1.	Inleiding	45
4.2	De wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen: taken opgeknipt	45
4.2.1	Publieke en private uitvoering van taken	46
4.3	De nieuwe uitvoeringstructuur: een samenhangend uitvoeringsstelsel	47
4.3.1	Publieke uitvoering werknemersverzekeringen: UWV	49
4.3.2	Brug tussen de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid: CWI	50
4.3.3.	Oude en nieuwe taken: de gemeentelijke sociale dienst	51
4.4	Reïntegratie privaat uitgevoerd	53
4.4.1	Vrije toetreding en eerlijke concurrentie	53
4.4.2	Kwaliteit door zelfregulering	54
4.4.3	Sturing op doelgroepen via prijzen en contracten	54
4.4.4	Aanbestedingsprocedures	54
4.4.5	Contracten waarin ook op resultaat wordt afgerekend	54
4.4.6	Transparantie via informatieverstrekking door opdrachtgevers	54
4.4.7	Klantmanagement	55
4.4.8	Toezicht en verantwoording	55
4.4.9	Informatievoorziening	56
4.5	Het publiek opdrachtgeverschap: UWV en gemeenten	56
4.5.1	De Wet Werk en Bijstand: de financiële prikkel voor de gemeenten vergroot	58
4.6	Samenvatting	59
	<i>HOOFDSTUK 5</i>	60
	<i>De gemeentelijke reïntegratiemarkt</i>	60
5.1	Inleiding	60
5.2	Aanbieders, vragers en ondersteuners	60
5.2.1	De reïntegratiebedrijven: de aanbiedersmarkt	61
5.2.2	Het reïntegratieproduct: zelf doen of uitbesteden	61
5.2.3	Ondersteuning van het gemeentelijke opdrachtgeverschap	62
5.3	Aanbesteding- en inkoopbeleid	63
5.3.1	Typen aanbestedingsprocedures	63
5.3.2	Het bestek	64
5.3.3	Kwaliteit offertes reïntegratiebedrijven	65
5.3.4	Prijsstelling	66
5.3.5	Selectie- en gunningscriteria	66
5.3.6	Doelgroepen	67
5.3.7	Contracten en looptijd	67
5.3.8	Resultaatfinanciering	68
5.4	Uitvoering en organisatie	70
5.4.1	Regie	70
5.4.2	Inkooporganisatie	71
5.4.3	Kwaliteit verantwoording en informatievoorziening	71
5.4.4	Klantmanagement	72
5.4.5	Cliënteninspraak en -participatie	74
5.5	Marktontwikkelingen	74
5.5.1	Transparantie aanbiedersmarkt	74
5.5.2	Transparantie vragersmarkt	75
5.5.3	Concurrentie	75
5.6	Samenvatting	76

<i>HOOFDSTUK 6</i>	78
<i>Tussen waarborg en marktwerking</i>	78
6.1 Inleiding	78
6.2 Groot aantal aanbieders	78
6.3 Heterogeen product	79
6.4 Toe- of uittredingsbelemmeringen	79
6.5 Transparante markt	80
6.6 Concurrentie	80
6.7 Waarborging cliëntenbelang	80
6.8 Eigendomsverdeling	81
6.9 Stroomlijning principaal-agentverhouding	82
6.8 Samenvatting	83
<i>HOOFDSTUK 7</i>	85
<i>Op zoek naar balans</i>	85
7.1 Conclusies	85
7.1.1 De introductie van marktwerking	85
7.1.2 Markwerking in de reïntegratie-dienstverlening theoretisch overwogen	86
7.1.3 De verwachtingen van de wetgever	86
7.1.4 De gemeentelijke reïntegratiemarkt in ontwikkeling	86
7.2 Aanbevelingen	87
<i>BIBLIOGRAFIE</i>	88
Boeken	88
Tijdschriften en kranten	88
Rapporten	89
Wetten	89
Websites	89

Verklarende lijst van afkortingen

Abw	Algemene Bijstandswet
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioensfonds
Anw	Algemene nabestaandenwet
AR	Algemene Rekenkamer
CBA	Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
Ctsv	College van toezicht sociale verzekeringen
CWI	Centrum voor werk en inkomen
CWI	Centrale organisatie werk en inkomen
FBV	Federatie van Bedrijfsverenigingen
FWI	Fonds werk en inkomen
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
GUO	Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekeringen
Osv	Organisatiewet Sociale Verzekeringen
RBA	Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
Rea	Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten
RVB	Rijksverzekeringsbank
RWI	Raad voor werk en inkomen
SER	Sociaal-Economische Raad
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SVB	Sociale verzekeringsbank
SVR	Sociale verzekeringsraad
SWI	Samenwerking, Werk en Inkomen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Tica	Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming
USZO	Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs
Uvi	Uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
Wao	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Waz	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVA	Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen
WW	Werkloosheidswet
Zbo	zelfstandig bestuursorgaan
ZW	Ziektewet

HOOFDSTUK 1

Een eerste kennismaking met de gemeentelijke reïntegratiemarkt

- 1.1 Inleiding
- 1.2 Aanleiding
- 1.3 Probleemstelling
- 1.4 Begrips- en onderzoeksafbakening
- 1.5 Methode van onderzoek
- 1.6 Leeswijzer

1.1 Inleiding

‘Mager zesje voor reïntegratiebureau’s’. Op 28 april jongstleden kopte het NRC-Handelsblad een artikel over de resultaten van landelijk opererende reïntegratiebureau’s. De betreffende journalist van deze krant vat daarmee een onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen samen, dat onlangs ‘rapportcijfers’ van zowel het UWV als ruim veertig grote gemeenten publiceerde over de resultaten van de voor hen werkende reïntegratiebedrijven. De publieke beeldvorming van de reïntegratiemarkt is niet al te rooskleurig, zo blijkt ook uit de opsomming van krantenkoppen die de Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam in haar onderzoek ‘Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten’ ter illustratie gebruikt. Een paar hiervan zijn ‘Dikke mist hangt over de resultaten van reïntegratie’ uit het Financieel Dagblad van 1 juli 2002 en ‘Veiling van werklozen geen succes’ uit de Volkskrant van 21 april 2001 (Groot, 2002: 1)ⁱ.

1.2 Aanleiding

Er zijn tal van veranderingen gaande aan de uitvoeringskant van zowel de werknemersverzekeringen als de sociale voorzieningen. De vanzelfsprekende verwachting dat de Nederlandse verzorgingsstaat de bestaanszekerheid van haar burgers garandeert, lijkt te worden overschaduwd door de verwachting dat uitkeringsontvangers zo snel mogelijk weer op eigen benen leren staan. Zelfs de sociale voorziening, genaamd bijstand, die per slot van rekening in het leven is geroepen om iedere Nederlander van een bepaald bestaansminimum te voorzien ontkomt niet aan deze ontwikkelingen. De activering van de uitkeringsgerechtigde is centraal komen te staan om de druk van de ketel van de sociale zekerheid te halen. Eén van die veranderingen verlichtend zou moeten werken voor in elk geval de werknemersverzekeringen en de sociale voorzieningen behelst de inschakeling van de markt. Dit in de hoop de cliënt sneller aan het werk, en daarmee uit de ‘dure’ uitkering, te krijgen. Voor de uitvoerder van de bijstandswet, de gemeente, wordt de druk nog wat extra vergroot daar zij met de invoering van de Nieuwe Wet Werk en Bijstand per 1 januari 2004 de totale financiële verantwoordelijkheid draagt. De regering gaat ervan uit dat de gemeenten door een doeltreffend reïntegratiebeleid erin zullen slagen het beroep op de bijstand zo klein mogelijk te houden. Hoe ze dat voor elkaar dient te krijgen is reeds deels voor haar bepaald door het van kracht gaan van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) in januari 2002. Voor gemeenten heeft de invoering van deze wet de consequentie dat zij haar reïntegratie-activiteiten zoveel mogelijk moet inkopen bij private reïntegratiebedrijven. De tucht van de markt zou erin slagen meer langdurig werklozen uit de bijstand naar de reguliere arbeidsmarkt te leiden. Het kabinet verwacht dat de sleutel tot dit succes in de heilzame werking van de markt ligt. Op de vraag of de marktwerking inderdaad een probaat middel blijkt te zijn en aan de voorspoedige reïntegratie van de bijstandsccliënt bijdraagt, lijkt het antwoord getuige de krantenkoppen vooralsnog weinig lovend of op zijn minst onduidelijk. Desalniettemin

maak ik graag de kantekening dat het hier om de eerste geluiden betreffende een markt in wording gaat. Daarbij dient enigszins naar nuancering gezocht te worden daar resultaten van het functioneren van de reïntegratiemarkt meerdere onderzoeksobjecten raken zoals de verschillende opdrachtgevers (gemeenten en de Uitvoeringsorganisaties van werknemersverzekeringen) en uitkeringsgerechtigden zoals de Abw-cliënten, niet-uitkeringsgerechtigden, Anw-cliënten (gemeenten) en de WW-cliënten en WAO-cliënten (UWV). Het zal duidelijk zijn dat een éénduidige conclusie over het functioneren van dé reïntegratiemarkt vergelijkbaar is met het trekken van conclusies over het functioneren van dé overheid. Om de gezochte nuancering te kunnen betrachten is dit onderzoek afgebakend tot de uitvoering van één type sociale zekerheidsregeling, te weten de Wet Werk en Bijstand zoals de voorziening per 1 januari genoemd wordt. Daar de uitvoering van deze sociale voorziening evenals de inkoop van reïntegratietrajecten voor het bijstandsbestand exclusief de verantwoordelijkheid van de gemeenten is, wordt gesproken van een gemeentelijke reïntegratiemarkt¹. Daarbij zal met nadruk gekeken worden naar de vrij jonge institutionele veranderingen waar de uitvoeringsstructuur van de werknemersverzekeringen, en tegelijkertijd die van de bijstand, te kampen hebben gehad.

1.3 Probleemstelling

Zoals in de aanleiding gesteld hebben de gemeenten naast de per 1 januari 2002 verplichte aanbesteding van hun reïntegratiedienstverlening, per 1 januari 2004 eveneens de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de bijstandsverstrekking toegewezen gekregen. Het ondermaats functioneren van de reïntegratiemarkt kan verstrekkende gevolgen hebben voor de financiële positie van de gemeente. De gemeenten hebben dus (financieel)belang bij het uitstromen van cliënten uit de bijstand. Dit is alleen mogelijk als de reïntegratie van de bijstandsccliënten voorspoedig verloopt, in andere woorden de gemeentelijke reïntegratiemarkt goed functioneert. Onder het motto 'regeren is vooruitzien', kan het vroegtijdig constateren van institutionele mankementen in het huidige arrangement van de reïntegratiemarkt voor bijstandgerechtigden, helpen de (financiële)effecten van marktwerking bij te sturen. Hiertoe wordt de volgende probleemstelling gehanteerd:

Probleemstelling: Kan marktwerking bijdragen aan de reïntegratie van de bijstandsccliënt?

Ter beantwoording van de probleemstelling zullen de volgende deelvragen van belang zijn:

Deelvragen

1. Wat is de plaats van de bijstandswet binnen het scala van sociale zekerheidsregelingen?
 - 1.1. Vanaf wanneer kan de armenzorg een zaak 'des overheids' genoemd worden?
 - 1.2. Wat is de relatie tussen de armenzorg en de werknemersverzekeringen?
2. Vanaf wanneer speelt reïntegratie een hoofdrol in de uitvoering van de bijstandswet?
 - 2.1. Wat was de aanleiding tot de herziening van het sociale zekerheidsstelsel?
 - 2.2. Wat was de aanleiding tot de herziening van de uitvoeringsorganisatie van het sociale zekerheidsstelsel?
 - 2.3. Welke wijzigingen in de uitvoeringsorganisatie van werknemersverzekeringen hebben er plaatsgevonden naar aanleiding van deze herziening?
 - 2.4. Wat betekende dit voor de uitvoeringstructuur van de bijstandswet?
 - 2.5. Waarin uit de toegenomen aandacht voor reïntegratie zich?
 - 2.6. Hoe kwam de reïntegratie-dienstverlening tot stand voor de introductie van de nieuwe wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
 - 2.7. Wat was de aanleiding voor nog een nieuwe uitvoeringsstructuur werknemersverzekeringen?

¹ De term zegt dus niets over het werkgebeid van de geselecteerde reïntegratiebedrijven. Het is best mogelijk dat een reïntegratiebedrijven naast het reïntegreren van bijstandsccliënten eveneens de reïntegratie voor arbeidsongeschikten van het regionaal opererende UWV voor haar rekening neemt.

3. Aan welke randvoorwaarden dient de reïntegratiemarkt te voldoen wil zij bijdragen aan de reïntegratie van bijstandgerechtigden?
 - 3.1. Waarom vertoont de publieke sector de laatste twee decennia een grotere marktgerichtheid?
 - 3.2. Wanneer is er sprake van zuivere marktwerking?
 - 3.3. Waarom is een markt van volkomen concurrentie veelal onbenaderbaar en moet de overheid ingrijpen?
 - 3.4. Binnen welke randvoorwaarden kan marktwerking bijdragen aan de reïntegratiemarkt?
4. Langs welke voorwaarden is de reïntegratiemarkt tot stand gekomen?
 - 4.1. Wat zijn de hoofdlijnen van de nieuwe wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen?
 - 4.2. Welke veranderingen worden er in de uitvoeringsstructuur doorgevoerd?
 - 4.3. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeenten?
 - 4.4. Hoe dient de gemeentelijke reïntegratiemarkt tot stand te komen volgens de wetgever?
 - 4.5. Wat is de betekenis van de nieuwe Wet Werk en Bijstand binnen de nieuwe uitvoeringsorganisatie?
5. Hoe wordt het huidige arrangement van marktwerking door de gemeenten, reïntegratiebedrijven en cliënten ervaren?
 - 5.1. Aanbestedings- en inkoopbeleid;
 - 5.2. Uitvoering en effectiviteit;
 - 5.3. Cliënteninspraak- en participatie?
6. Zijn de positieve en negatieve praktijkervaringen als gevolg van de introductie van marktwerking van incidentele of structurele aard?
 - 6.1. Liggen ze vast in spelregels of zijn verbeteringen naar aanleiding van leermomenten bespeurbaar?
7. Kan marktwerking binnen het huidige arrangement van de gemeentelijke reïntegratiemarkt bijdragen aan de reïntegratie van de bijstandscient?
 - 7.1. Groot aantal aanbieders
 - 7.2. Heterogeen product
 - 7.3. Toe- of uitredingsbelemmeringen
 - 7.4. Transparante markt
 - 7.5. Waarborging cliëntenbelang
 - 7.6. Concurrentie
 - 7.7. Eigendomsverdeling.
 - 7.8. Stroomlijning principaal-agentverhouding

Aan de centrale vraag en de opbouw van de te behandelen deelvragen ligt de theoretische aanname van de heilzame werking van de markt ten grondslag. Deze houdt ruwweg in dat marktwerking, mits de ruimte gegeven om goed te functioneren, leidt tot een situatie waarin de vragende partij gebruik kan maken van kwalitatief hoogstaande reïntegratiedienstverlening tegen een relatief lage prijs. Hiertoe is het noodzakelijk dat er sprake is van een goed functionerende markt. Optimale marktwerking is echter aan voorwaarden verbonden die in het theoretisch kader van dit onderzoek worden toegelicht. Tezamen vormen deze veronderstellingen die ten grondslag liggen aan marktwerking, een ideaaltypisch, institutioneel arrangement genaamd 'volkomen markt'. In de volgende paragraaf zal op de betekenis van deze aanname voor het verdere onderzoek en de gebruikte begrippen worden ingegaan.

1.4 Begrips- en onderzoeksafbakening

Zoals eerder vermeld is dit onderzoek afgebakend tot de uitvoering van één type sociale zekerheidsregeling, te weten de Wet Werk en Bijstand. Het accent zal daarbij niet zo zeer liggen op de inhoudelijke, kwalitatieve kant van een reïntegratietrajecten voor bijstandsccliënten. In plaats daarvan gaat bij dit onderzoek de aandacht uit naar de institutionele veranderingen binnen de uitvoeringsstructuur van de werknemersverzekeringen en die van de bijstand in het bijzonder. De reden hiertoe is gelegen in de theoretische aanname die stelt dat een institutioneel arrangement dat ervoor zorgt dat marktwerking optimaal gedijt, automatisch leidt tot een betere reïntegratiedienstverlening tegen een relatief lage prijs (zie ook sub-paragraaf 1.3.2). Dat betekent dat aanbieders van een kwalitatief arm reïntegratieproduct eveneens automatisch uit de markt geprijsd worden. Hoe dit institutionele arrangement er vervolgens uit dient te zien is onderwerp van het theoretische kader van dit onderzoek. Allereerst volgt een toelichting van de in de probleemstelling centraal staande begrippen marktwerking, reïntegratie en institutioneel arrangement. Daar enige kennis

van het van het huidige sociale zekerheidsstelsel bekend wordt verondersteld in dit onderzoek, worden eveneens een aantal sociale zekerheidsregelingen kort besproken.

Reïntegratie

Waar gesproken over reïntegratie wordt verwezen naar de dienstverlening die een uitkeringsgerechtigde terug dient te leiden naar de arbeidsmarkt. Reïntegratie wordt sinds de invoering van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen ingekocht door gemeenten en het UWV. Binnen dit onderzoek staat bestaat het onderzoeksobject alleen uit de ingekochte reïntegratie voor bijstandcliënten door de gemeenten centraal, of in andere woorden de gemeentelijke reïntegratiemarkt. De reïntegratiemarkt voor arbeidsongeschikten, waarvoor het UWV de verantwoordelijkheid draagt, wordt in dit onderzoek wel als vergelijkingsmateriaal aangehaald maar belichaamt geen onderdeel van het centrale thema.

Marktwerking

Marktwerking verwijst naar de situatie waar een potentieel koper vrijelijk kan kiezen tussen verschillende in concurrentie aangeboden producten of diensten. Zoals in het theoretisch kader nader zal worden toegelicht komt de werking van het markt- of prijsmechanisme het best tot uiting in een volkomen markt. Indien voldaan aan de voorwaarden van een volkomen markt zullen de consumenten en aanbieders tot beslissingen over vraag en aanbod komen die leiden tot de meest doelmatige productie en verdeling van goederen. Deze optimale situatie heet in economische termen: Pareto-efficiënt. In een Pareto-efficiënte situatie is sprake van evenwicht in de zin dat geen andere uitkomst mogelijk is waarbij het nut, ofwel welvaart van minimaal een individu stijgt zonder dat iemand anders erop achteruit gaat (Wieringen, 2000: 19)ⁱⁱ. Het is eveneens deze aanname die aan de basis ligt van de introductie van marktwerking in de reïntegratiedienstverlening. De heilzame werking van de markt moet zich volgens deze aanname uiten in een situatie waarin de vrager gebruik kan maken van een aanbod reïntegratiedienstverlening van hogere kwaliteit tegen een relatief lage prijs.

Institutioneel arrangement

Wil de marktwerking binnen de reïntegratiedienstverlening goed van de grond komen dan is een situatie van volkomen markt vereist. Om een, genuanceerde, uitspraak te kunnen doen over een al dan niet geslaagde reïntegratie van de bijstandcliënt, wordt nagegaan of de huidige reïntegratiemarkt voldoet aan dit benodigde institutionele arrangement van een volkomen markt. Deze instituties zijn te omschrijven als door mensen ontworpen beperkingen die structurerend zijn voor het economische, sociale en politieke gedrag. Ze kunnen zowel formeel als informeel zijn. Formele instituties zijn bijvoorbeeld besluitvormingsregels, de grondwet, andere wetten en regelgeving, eigendomsrechten, overeenkomsten en contracten. Zelfs organisatievormen zoals de overheid of de SER worden als instituties aangeduid. Informele instituties kunnen worden uitgelegd als gedragsregels en gezamenlijke gewoonten. Belangrijk is dat instituties een aanpassend vermogen hebben en onder invloed van de veranderingen waaraan ze onderhevig zijn langzaam, incrementeel, kunnen veranderen. Met een begrip institutioneel arrangement wordt verwezen naar het geheel van formele en informele instituties (Hazeu, 2000: 13)ⁱⁱⁱ.

Sociale verzekeringen/sociale zekerheidsstelsel

In het tweede hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de plaats van de bijstandswet binnen het sociale zekerheidsstelsel, haar rol ten opzichte van de werknemersverzekeringen om zo af te zakken naar de ontwikkelingen binnen diens uitvoeringsstructuur. Wanneer er in dit onderzoek gesproken wordt over sociale verzekeringen of het stelsel van sociale zekerheid dan wordt verwezen naar het totale scala aan sociale zekerheidsregelingen bestaande uit de werknemersverzekeringen, de volkverzekeringen en de sociale voorzieningen. Wanneer slechts gesproken over een onderdeel van het totale stelsel dan zal deze specifiek benoemd worden. Voor het totaalbegrip is het van belang de grote lijnen van het hedendaagse sociale zekerheidsstelsel te kennen. Hiertoe volgt op de volgende bladzijde een beknopte samenvatting van de werknemersverzekeringen, volkverzekeringen en sociale voorzieningen^{iv}.

Werknemersverzekeringen

De werknemersverzekeringen zijn zoals het woord al zegt bedoeld voor werknemers; personen met een arbeidsovereenkomst en worden vormgegeven door de volgende wetten: Ziektewet (ZW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Ziekenfondswet (ZFW)², Werkloosheidswet (WW). De werknemersverzekeringen worden samen met de Wajong en WAZ uitgevoerd door de uitvoeringsinstellingen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de het Landelijk Instituut sociale verzekeringen. Nadere toelichting op de huidige uitvoeringstructuur wordt verderop in dit onderzoek gegeven.

Volksverzekeringen

De volksverzekeringen zijn te herkennen aan het feit dat ze met ‘Algemene’ beginnen en zijn van toepassing voor iedereen die in Nederland woont of in loondienst werkt. Ze zijn vormgegeven door de volgende wetten: Algemene Ouderdomswet (AOW)³, Algemene Nabestaandenwet (ANW), Algemene Kinderbijslagwet (AKW), Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ) en de Wet Arbeidsongeschiktheidsregelingen Jonggehandicapten (WAJONG), Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De eerste drie genoemde wetten worden uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank. Deze organisatie is net als het Landelijk Instituut sociale verzekeringen bij wet ingesteld en heet een tripartiet samengesteld bestuur. Het College van toezicht sociale verzekeringen oefent onafhankelijk toezicht uit op de uitvoeringsinstellingen, het Landelijk Instituut sociale verzekeringen en de Sociale Verzekeringsbank. De feitelijke uitvoering van de AOW, ANW en AKW gebeurt in de regionale districtskantoren. De Wajong en de WAZ hebben het karakter van een volksverzekeringen maar vallen voor wat betreft de uitvoering onder de uitvoeringsinstellingen. De AOBZ wordt uitgevoerd door de ziekenfondsen en de particuliere ziektekostenverzekeraars.

Sociale voorzieningen

Daarnaast bestaan er de sociale voorzieningen die een aanvulling vormen op de voornoemde sociale verzekeringen. In het geval dat men niet in aanmerking komt voor een van bovenstaande uitkeringen en men kan niet in eigen bestaanzekerheid voorzien, dan kan men een beroep doen op een van deze voorzieningen. Deze voorzieningen hebben een aanvullend karakter hetgeen zoveel inhoudt dat ze het (gezins)inkomen aanvullen tot het sociale minimum. Ook de sociale voorzieningen zijn bij wet vastgelegd en luiden als volgt: Toeslagenwet (TW)⁴, Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ); Algemene Bijstandswet (ABW)⁵. De uitvoering van de Algemene Bijstandswet, de IOAW en de IOAZ berust bij de gemeenten. Hetzelfde geldt voor de sociale werkvoorziening (WSW), de Wet voorzieningen gehandicapten en sinds 1998 ook de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW).

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn geworden dat dit onderzoek een deductief karakter heeft. Een abstracte theorie over de heilzame werking van de markt wordt gestaafd aan de hand van ervaringen uit de reïntegratiesector. Door de sterke afbakening naar sector en het type te reïntegreren uitkeringsgerechtigde, zijn de uiteindelijke conclusies niet klakkeloos te spiegelen op andere sectoren die marktwerking trachten te introduceren. Helaas wordt met het doen van onderzoek naar de het functioneren van marktwerking in een deelsector, opnieuw bijgedragen aan het bezwaar van ontbreken van een geïntegreerd beleids- en afwegingskader tot de effectieve sturing van marktwerking binnen de publieke sector. Dit bezwaar wordt door zowel de auteur van ‘Sturing van marktwerking’ P. Plug als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het in 2000 verschenen rapport ‘Het borgen van publiek belang’ benadrukt. Een vruchtbaar instrument tot het bedenken en vormgeven van verschillende arrangementen ontbreekt. Het gevolg is dat op verschillende plekken binnen de overheid opnieuw het wiel uitgevonden wordt waardoor er verschillen bestaan tussen de geïmplementeerde

² Een werknemer wiens brutoloon onder de ziekenfondsgrens (2004: €32.600, na 65 jaar €20.750) blijft is verplicht verzekerd voor het ziekenfonds. Ook zelfstandige ondernemers kunnen verplicht verzekerd zijn voor het ziekenfonds (grens 2004: €20.800).

³ Alle inwoners van Nederland of hier in loondienst werken hebben recht op deze uitkering vanaf hun 65e jaar.

⁴ De Toeslagenwet vult uitkeringen aan tot het sociaal minimum (als dat tenminste werd verdiend) of anders tot aan het vroegere loon. Aanvullingen kunnen worden gegeven op Ziektewetuitkeringen, WW-, WAO-, WAZ- en WAJONG-uitkeringen (Breed Platform Verzekerden en Werk, 2000)

⁵ In 1996 volgt de invoering van de nieuwe Algemeen Bijstandswet en in 2001 de invoering van de nieuwe Wet Werk en Bijstand.

arrangementen en dat het net lijkt of elke sector zijn eigen privatiseringsbeleid heeft. Het ontbreken van een dergelijk kader, toegespitst op de publieke sector, heeft voor dit onderzoek tot gevolg dat gebruik zal worden gemaakt van de neo-klassieke en nieuw institutionele economische theorie over marktwerking. Daarnaast worden en de bevindingen uit publieke sectoren gebruikt waar reeds marktwerking geïntroduceerd is. De consequentie hiervan kan zijn dat het gehanteerde theoretische model 'ongevoelig' is voor instituties die bijvoorbeeld typisch 'des overheids' zijn zoals de principes van behoorlijk bestuur zoals rechtvaardigheid en rechtmatigheid. Principes die binnen het bedrijfsmatig instrumentarium overschaduw worden door efficiency en effectiviteit.

1.5 Methode van onderzoek

Ondanks dat een onderzoek normaliter start met de formulering van een centrale vraag, wijst de praktijk uit dat er voortdurend wisselwerking bestaat tussen de bevindingen en de formulering van de probleemstelling. Het proces van voortschrijdend inzicht maakt dat het onderzoeksproces vaak niet strak langs de vooraf gestructureerde lijnen verloopt. Toch zijn binnen het gehele proces de fasen van literatuuronderzoek, casestudie, rapportage en prognoses te onderscheiden.

Literatuuronderzoek

Binnen de literatuurstudie staan in de eerste plaats de achtergronden van de positie van de bijstandswet binnen het sociale zekerheidsstelsel centraal en diens positie ten opzichte van de werknemersverzekeringen. De literatuurstudie concentreert zich vervolgens op ontwikkelingen die hebben geleid tot de herzieningen van de uitvoeringstructuur van de werknemersverzekeringen en spitst zich eveneens toe op wat die veranderingen precies behelzen. Tegelijkertijd zal gekeken worden naar de rol van reïntegratie binnen de institutionele veranderingen van de uitvoeringstructuur van de werknemersverzekeringen. Een groot gedeelte van de literatuurstudie zal ook uitgaan naar de neo-klassieke en nieuwe institutionele economische theorieën. Op basis hiervan wordt een theoretisch kader geformuleerd van de omstandigheden waarbinnen marktwerking het best gedijt. Dit geraamte wordt als onderlegger gebruikt om er, tijdens het uitvoeren van de casestudies, de praktijkvoorbeelden tegen af te zetten.

Casestudies

Bij het onderzoeken van het casusmateriaal zullen de ervaringen van verschillende Nederlands gemeenten aan bod komen die sinds kort in de rol van inkoper van het product reïntegratie fungeren. Dit zal enerzijds gebeuren door het uitvoeren van desk research daar sinds de introductie van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen in 2002 en de Wet Werk en Bijstand in 2004 tal van rapporten tot stand zijn gekomen over de eerste ervaringen met, en de eerste resultaten van de gemeentelijke reïntegratiemarkt. Voorbeelden van de publicerende organisaties zijn de Raad voor Werk en Inkomen, de wetenschappelijke Raad voor het Regelingsbeleid en de Inspectie voor Werk en Inkomen. Daarnaast zal een gedeelte van het casuonderzoek middels field research plaatsvinden. Met de introductie van de reïntegratiemarkt zijn verschillende instanties ontstaan die zich bezig houden met aspecten van het nieuwe reïntegratiebeleid. Naast een bespreking van hun rol zullen hun ervaringen en die van diverse gemeenten, reïntegratiebedrijven, vertegenwoordigers van cliëntenraden en -organisaties, klantmanagers en diverse andere betrokkenen bij de uitvoering van de bijstand de revue passeren.

Rapportage

De bevindingen uit de literatuurstudie worden rechtstreeks gebruikt en niet op een aparte wijze gerapporteerd. In geval van field research wordt het casuonderzoek geleid door de vragenlijsten die in de bijlagen terug te vinden zijn.

Prognoses.

Na een confrontatie tussen het vooraf opgestelde theoretische kader en de bevindingen uit het casuonderzoek kan een genuanceerder conclusie worden getrokken over het institutionele kaders van de reïntegratiemarkt en het functioneren van de marktwerking daarbinnen. Met een kritische oog zal moeten worden geconstateerd of het hier om incidentele ervaringen gaat of om institutionele

mankementen in de reïntegratiemarkt. Op basis hiervan kunnen voorzichtige prognoses en aanbevelingen worden gedaan.

1.6 Leeswijzer

Om het huidige institutionele kader van de allernieuwste uitvoeringstructuur werknemersverzekeringen naar aanleiding van de introductie van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen per 1 januari 2002 te begrijpen, is het van belang de ontwikkelingen van het steeds maar uitdijende sociale zekerheidsstelsel te kennen. Het sociale zekerheidsstelsel dat geworteld is in de eerste ontwikkelingen van de publieke armenzorg, de voorloper van de huidige Wet Werk en Bijstand. Voor een goed begrip van de herkomst van de roep om marktwerking wordt in het eerste hoofdstuk in het kort een historische ontwikkeling gegeven beginnende bij de armenzorg tot aan de crisis van de verzorgingsstaat. De crisis die weer op zijn beurt een herziening van de uitvoeringstructuur van de werknemersverzekeringen tot gevolg had. Daar de herziening impliceerde dat de uitvoeringstructuur van de werknemersverzekeringen gericht diende te zijn op de activering van de uitkeringsgerechtigde brengt dit ons uiteindelijk bij het belang van reïntegratie en de eerste aanzetten tot de ontwikkeling van een reïntegratiemarkt. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie het theoretische kader geïntroduceerd waarin het geraamte van het ideaaltype van de volkomen markt wordt omgezet in een ideaaltypisch institutioneel arrangement voor marktwerking binnen de reïntegratiedienstverlening. Daarop volgt hoofdstuk vier waarin verteld wordt hoe de institutionele kaders van de allernieuwste uitvoeringstructuur werknemersverzekeringen sinds de introductie van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen per 2002 eruit zien. Hoofdstuk vijf besteedt aandacht aan de ervaringen met de huidige gemeentelijk reïntegratiemarkt. In het hoofdstuk zes worden theorie en bevindingen geconfronteerd en wordt nagegaan of de hieruit voortkomende conclusies kinderziektes zijn of meer structurele, institutionele mankementen. In hoofdstuk zeven worden deze conclusies nogmaals in kaart gebracht en worden voorzichtige prognoses en aanbevelingen gedaan.

HOOFDSTUK 2

Van waarborgen naar activeren

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Van armenzorg naar het gebouw van sociale zekerheid
- 2.3 Het in crisis geraken van de verzorgingstaat
- 2.4 De nieuwe structuur werknemersverzekeringen
- 2.5 Een dubbele doelstelling met het accent op reïntegratie
- 2.6 Samenvatting

2.1 Inleiding

Middels het hedendaagse collectief georganiseerde en gefinancierde stelsel van sociale verzekeringen probeert de overheid voor de Nederlandse burgers een zeker bestaansminimum te waarborgen voor wanneer hun inkomen om de een of andere reden tekortschiet of zelfs wegvalt. De wortels van het hedendaagse sociale zekerheidstelsel zijn gelegen in de kerkelijke armenzorg ten tijde van de Middeleeuwen. Vanaf dit moment worden de eerste collectieve elementen binnen de Nederlandse sociale politiek, althans collectief in de zin van verantwoordelijkheid van de ‘aanwijsbare’ overheid, zichtbaar (Hertogh, 1998: 9). De particuliere armenzorg is langzaam verworpen tot een publieke aangelegenheid. Dit is het startpunt geweest voor overheidsbemoeienis op vele andere terreinen waaronder de bescherming van de werkende klasse. Het stelsel is echter uitgedijd tot de hedendaagse complexe brei van sociale zekerheidsregelingen en bereikte haar grenzen in de jaren zeventig. De kentering in opvattingen over het Nederlands stelsel van sociale zekerheid die het gevolg was, heeft uiteindelijk geleid tot een nieuwe uitvoeringsstructuur werknemersverzekeringen die een basis legde voor marktwerking in de reïntegratiedienstverlening. Het vormde eveneens een belangrijk startsein voor de opkomst van het belang van activering en reïntegratie. Deze vier nauw samenhangende onderwerpen worden in dit hoofdstuk besproken en afgesloten met een korte samenvatting.

2.2 Van armenzorg naar het gebouw van sociale zekerheid

Tot de late Middeleeuwen bestond de Nederlandse sociale politiek met name uit positionele en repressieve praktijken en was armenzorg onderworpen aan de liefdadigheid van de kerk en de stedelijke burgerij. De verhouding tussen staatsarmenzorg enerzijds en liefdadige en kerkelijke zorg anderzijds, of wel de verhouding staat en maatschappij wordt gekenmerkt door een verhouding van subsidiariteit. Deze subsidiariteitsverhouding slaat om in een patstelling als in 1845 de minister van Binnenlandse Zaken, W.A. Schimmelpenninck van Oye een wetsontwerp indient bij de Staten-Generaal waarmee hij de kerk een ‘zedelijke verantwoordelijkheid’ toedicht als het gaat om de verzorging van behoeftige burgers. Dit stuit op een enorme golf van verzet. Leden van de Eerste en Tweede Kamer menen dat bestrijding van de armoede alleen via de weg van centralisatie van de armenzorg in handen van de overheid mogelijk is. Leden van kerkelijke zijde menen dat liefdadigheid een uiting van christelijke bezorgdheid om de medemens is die niet door een de burgerlijke wet tot bedeling kan worden verplicht. Zij ziet zich dan ook niet verplicht tot de bedeling van alle behoeftigen die tot de kerkgemeenschap of gemeente behoren; ook wel domicilie van onderstand genoemd. Het subsidiariteitsbeginsel wordt daarom opnieuw benadrukt in de Armenwet van 1854 die stelt dat ondersteuning van overheidswege slechts een uitzondering is, waar die van kerkelijke en particuliere instellingen juist regel behoort te zijn. Het leidende principe in de Nederlandse armenzorg is dat de

staat geen bijstand verlenen mag aan armen dan slechts bij 'volstrekte onvermijdelijkheid' (Hertogh, 1998: 60). Vlak na de invoering van de Armenwet in 1854 blijkt dat het wettelijk systeem in de realiteit niet overal in voorziet. Het hoofddoel van de Armenwet van 1854 om de armenzorg zoveel mogelijk aan de kerkelijke en particuliere instellingen over te laten mislukt, en het tegenovergestelde lijkt juist plaats te vinden. De gemeenten krijgen in plaats van de bijrol een hoofdrol in de armenzorg en langzamerhand naderen de uitgaven van de overheidszorg die van de kerkelijke en particuliere instellingen.

Aan het einde van de negentiende eeuw komt de Nederlands sociale politiek in een stroomversnelling terecht en komt de bescherming van de werkende klasse in de vorm van de sociale verzekering boven aan de agenda te staan. Tal van sociale verzekeringen worden bij wet verankerd en voor het aanbreken van de Eerste Wereldoorlog zijn naast de reeds bestaande en besproken armenzorg, de Wet op de Kinderarbeid en de Arbeidswetten ook de Ouderdoms- en Ongevallen verzekeringen en de Ziektewet in het leven geroepen. Daarnaast raakt de overheid ook steeds meer betrokken bij het vormgeven van de levensvoorwaarden en –omstandigheden van haar burgers, hetgeen blijkt uit de totstandkoming van de Leerplichtwet van 1900, Gezondheidswet van 1901 en de Woningwet van 1901.

In 1912 legt de minister van Binnenlandse Zaken Th. Heemskerk een wetsontwerp tot wijziging van de Armenwet van 1854 aan de Staten-Generaal voor. Hij stelt daarbij de werkelijkheid onder ogen te moeten zien dat de kerkelijke en particuliere instellingen 'het gehele werk van armenzorg' niet in staat zijn te volbrengen. Het subsidiariteitsbeginsel blijft gehandhaafd maar het beginsel van 'volstrekte onvermijdelijkheid' wordt verlaten en geeft de gemeenten meer armslag zorg te bieden. Langs deze nieuwe wet wordt het voor gemeente mogelijk gemaakt de armenzorg verder te ontwikkelen. Waar in 1913 nog meer dan de helft van de bedelingsuitgaven voor rekening van de kerkelijke en particuliere instellingen komt, zijn vanaf 1917 de rollen omgedraaid. In 1924 ondersteunt de overheid, naast dat zij het grootste aandeel in bedelingsuitgaven voor haar rekening neemt, eveneens het meeste aantal bedelenden en vervult hierin ten opzichte van de kerkelijke en particuliere instellingen vanaf dat moment in de alledaagse praktijk de hoofdrol.

Aan het begin van de twintigste eeuw maakt de ondersteuning voor werklozen zich langzaam aan los van de zorg voor armen in het algemeen. Dit inzicht blijkt onder andere uit de Noodregeling Treub uit 1914, het Werkloosheidsbesluit uit 1917 en het ontwerp van de Werkloosheidsverzekeringnoodwet uit 1919, die stelden dat valide arbeiders niet binnen de armenzorg thuishoorden en benadrukten eveneens de noodzaak van gericht overheidsingrijpen op het gebied van arbeidswetgeving, werkverschaffing, arbeidsbemiddeling en ondersteuning van de werklozen los van de armenzorg anderzijds. De nieuwe vormen van ondersteuning voor de 'valide' arbeiders leidde ertoe dat de armenzorg zich meer ging richten op de armen die niet meer 'in staat' waren deel te nemen aan het arbeidsproces zoals ouderen, weduwen en mindervaliden. Met het ontstaan echter van de Algemene Weduwen en wezenwet en de Algemeen Ouderdomswet wordt de werkingssfeer van de Armenwet van 1912 geleidelijk aan steeds beperkter. Het duurde echter nog tot 8 augustus 1962 voordat de Tweede Kamer het ontwerp Algemene Bijstandswet, ondertekend door de toenmalige ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Klompé en Sociale Zaken en Volksgezondheid, Veldkamp, werd aangeboden. Zij stelden enerzijds dat de subsidiariteitsgedachte sterk verouderd was en vonden dat ondersteuning van armen niet langer een zaak van barmhartigheid kon zijn en een zaak van billijkheid moest worden. Ze vonden, met andere woorden, de armenzorg de verantwoordelijkheid en taak van de overheid, waarbij de overheid 'regelend en/of financierend' moest optreden. De wet dateert van 13 juni 1963 en trad in werking per 1 januari 1965. Vanaf dat moment is de armenzorg haar karakter van gunst definitief kwijt en kent de Nederlandse overheid de plicht in individuele gevallen financiële bijstand te verlenen mocht dat nodig zijn.

De Algemene Bijstandswet van 1963 is in feite een raamwet waarbij de regeling zich beperkt tot de algemene uitgangspunten voor het verlenen van bijstand. De gemeentelijke overheden behouden aanzienlijke ruimte om een eigen beleid te voeren, met als gevolg dat er voor wat betreft de wijze van bijstandverlening tussen gemeenten duidelijke verschillen kunnen optreden. Zo blijkt na de invoering aardig wat verschil te zijn in opvattingen over het begrip 'noodzakelijke kosten van het bestaan'.

Hiertoe wordt op 26 april 1971 een wetsontwerp ingediend voor een structurele wijziging van de Algemene Bijstandswet van 1963. Het ontwerp maakt het mogelijk tot een landelijke normering van bijstandsuitkeringen te komen en introduceert belangrijke bepalingen over het overheidstoezicht op de gemeenten. Op 12 september 1972 neemt de Tweede Kamer het wetsontwerp aan en als gevolg van deze wetswijziging wordt 3 juli 1974 het Besluit landelijke normering (Bln) afgekondigd op basis waarvan 'algemene richtlijnen inzake het bepalen van de bijstand in de algemene kosten van het bestaan' en een bijstandsnorm worden ingevoerd.

In de halve eeuw waarin de Armenwet van 1912 gold veranderden de sociaal-economische omstandigheden aanzienlijk. Tegen 1965 had de Nederlandse samenleving zich ontwikkeld tot een sterk geïndustrialiseerde verzorgingsmaatschappij. Deze werd gekenmerkt door een stelsel van sociale zekerheid dat de burgers bescherming bood tegen risico zoals ziekte en werkloosheid. De Algemene bijstandswet verwerd daarbij tot een sluitpost van het stelsel, wat zoveel betekent dat zij bedoeld is voor die burgers die niet (meer) in aanmerking komen voor andere voorzieningen of regelingen en die het ontbreekt aan voldoende middelen. Met name vlak na de Tweede Wereldoorlog, tussen de jaren vijftig en de jaren zeventig vonden de meeste kwalitatieve en kwantitatieve veranderingen in het sociale zekerheidstelsel plaats. Om een indruk te krijgen van deze aanwas van sociale zekerheidsregelingen, worden ze in onderstaand kader nader benoemd.

Groei Nederlands stelsel sociale zekerheid gedurende 1950-1970

werknemersverzekeringen

1949	Werkloosheidswet (WW)
1964	de Ziekenfondswet (ZFW)
1966	de Wet op Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)

volksverzekeringen

1956	de Algemene Ouderdomswet (AOW)
1959	de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW)
1962	de Algemene Kinderbijslagwet (AKW)
1967	de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)
1975	de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW)

sociale voorzieningen

1947	de Noodwet Ouderdomsvoorziening
1963	de Algemene Bijstandswet (ABW)
1964	de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) en de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (RWW)

Bron: Hertogh, M. en Roebroek, J.M., 1998, blz. 323

De debatten en beleidsvorming rond de maatschappelijke ordening en de sociale politiek zoals deze na de Eerste Wereldoorlog plaatsvonden staan voornamelijk in het teken van 'het zelf doen' en 'soevereiniteit in eigen kring'. Het onderwerp van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid staat met regelmaat op de politieke agenda, soms gekoppeld aan de invoering of herziening van een wet, soms als stelsel in zijn totaliteit. Elke inhoudelijke wijziging in de sociale zekerheid riepen opnieuw vragen op rond de exacte verdeling van verantwoordelijkheid tussen staat, maatschappij en het individu. Veel van het verzet tegen deze inhoudelijke wijzigingen kwam voort uit de vraag welke partij de uitvoering toekwam. Hetzelfde gebeurde opnieuw in de jaren zeventig tot en met negentig waarbij de enorme expansie van de collectieve uitgaven, met name aan de sociale zekerheid, het startpunt vormden voor twee maatschappelijke beleidsdiscussies, die grotendeels door elkaar liepen, namelijk de herziening van het stelsel van de sociale zekerheid en de herziening van de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid.

2.3 De crisis en hervorming van de verzorgingstaat

Halverwege de jaren zeventig wordt de ontwikkeling van de Nederlandse sociale politiek gekenmerkt door een sterke groei van het aantal burgers dat op een of andere wijze een beroep doet op het stelsel van sociale zekerheid. Deze explosieve groei van uitkeringsontvangers oefent een belangrijke invloed

uit op de aanhoudende groei van de collectieve uitgaven, die in het bijzonder plaatsvinden in de sector van de sociale zekerheid. De aanvankelijke uitbouw van de verzorgingsstaat maakt plaats voor het oplopen van het financieringstekort, de groeiende omvang van de collectieve sector en twijfels omtrent de houdbaarheid van de sociale zekerheid. Het debat begint in 1977 met de omvang en groei van de collectieve sector. Van het volumebeleid verschuift echter het accent in het debat naar de noodzaak van een stelselherziening van de sociale zekerheid. Naderhand zal dit accent doorschuiven naar de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid naar aanleiding van de WAO-plannen van het kabinet Lubbers III (1989-1994). De wijzigingen binnen de uitvoeringstructuur werknemersverzekeringen leggen de eerste basis voor markwerking binnen de reïntegratie-activiteiten. Opnieuw draaien de discussies, net zoals het geval was bij de ontwikkeling van de armenzorg, uiteindelijk om de vraag wie de uitvoeringstaak nu eigenlijk toekomt; de overheid of het particuliere initiatief.

2.3.1 Herziening van het stelsel van sociale zekerheid

Bij de begrotingsbehandeling van het jaar 1982 wordt door het kabinet Van Agt III (1982)afgesproken een gestructureerde discussie over de toekomst van de sociale zekerheid op gang te brengen. Deze discussie wordt ingeleid met een gespreksnota 'Herziening van het stelsel van sociale zekerheid' van de hand van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid De Graaf. Hij betoogt daarin dat het huidige stelsel van sociale zekerheid is opgebouwd in een periode van tachtig jaar en door deze wordingsgeschiedenis sterk verbrokkeld en ondoorzichtig is geraakt. De grote aantallen werklozen, (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en het structurele karakter van de inactiviteit zijn redenen ter aanpassing van het stelsel. Onder kabinet Lubbers I (1982-1986), dient De Graaf, nu in de functie van staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, opnieuw een aantal conceptvoorstellen inzake een stelselherziening in bij de Sociale Verzekeringsraad en naderhand de Tweede Kamer. De voorstellen behelzen een inhoudelijke herziening zoals bijvoorbeeld een wijziging van de Algemene Bijstandswet voor gelijke behandeling van mannen en vrouwen en gelijkstellen van ongehuwden aan gehuwden maar ook de invoering van een Wet Inkomensvoorziening oudere werkloze en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers (IOAW). Het nieuwe kabinet Lubbers III (1989-1994) stelt in haar regeringsverklaring dat de nadruk op het economische herstel moet worden aangevuld met de volgende beleidsprioriteiten: bevorderen van arbeidsmarktparticipatie, verbeteren van de reïntegratie van mensen die buiten het arbeidsproces zijn geraakt en een actief arbeidsmarktbeleid.

De verschuivingen in opvattingen over nut en noodzaak van het tot dan toe geldende stelsel van sociale zekerheid lijken te hebben plaatsgevonden en de eerste stappen naar een meer activerend stelsel van sociale zekerheidsregelingen lijken gezet. Rond deze zelfde periode krijgt de discussie rondom de uitvoeringsorganisatie nog een extra duw in de rug naar aanleiding van de geplande, drastische ingrepen in de WAO-regeling van het kabinet Lubbers III. De volgende sub-pragaraaf blikt terug op dit steeds weer terugkerende onderwerp van discussie.

2.3.2 Herziening van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid

Het onderwerp van herziening van de uitvoeringsorganisatie heeft herhaaldelijk op de politieke agenda gestaan en stond altijd in het teken van de strijdvrage of de verzekeringen door overheidsorganen of door particuliere organen moesten worden uitgevoerd. Deze discussie start met de introductie van de eerste sociale zekerheidswet, de Ongevallenwet van 1901 die in eerste instantie door een overheidsorgaan in de vorm van de Rijksverzekeringsbank (RVB) uitgevoerd zou gaan worden. Uit de Tweede Kamer kwamen, veelal uit de confessionele hoek, veel geluiden van bezwaar. De uitvoering van de Ongevallenwet diende aan het bedrijfsleven overgelaten worden, zo stelden zij. De wet werd uiteindelijk aangenomen maar alleen omdat het toenmalige kabinet Kuyper met een compromis wist te komen. De Rijksverzekeringsbank moest uitvoerend orgaan blijven maar de werkgever mocht onder bepaalde voorwaarden zelf het risico van verzekering dragen of overdragen aan een 'naamloze vennootschap of rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging' (Kapteijns, 2000: 47). Het bedrijfsleven liet er geen gras over groeien en als tegenreactie werd in 1902 de Centrale Werkgevers Risicobank opgericht die het financiële risico droeg voor de werkgeversleden voortvloeiende uit de Ongevallenwet. Vanaf dat moment is er sprake van een dualistische uitvoeringstructuur. Met elke wet die hierna wordt ingevoerd leidt de uitvoeringsdiscussie tot steeds

fellere reacties van de werkgevers- en werknemersorganisaties, en neemt eveneens hun invloed toe. Dit vormde ook de reden waarom de Ziektewet van 1930 een duale uitvoeringstructuur krijgt. Opnieuw mocht de werkgever kiezen of hij de wet liet uitvoeren door een Raad van Arbeid of door een erkende vereniging van werkgevers en werknemers, de zogenaamde bedrijfsvereniging (de Raad van Arbeid wordt gezien als overheidsorgaan omdat de voorzitter door de regering benoemd wordt). Het verloop van de discussie kennende en vooruitlopende op het van kracht gaan van de Ziektewet in 1930, wordt door de bedrijfsverenigingen in 1929 al de Federatie van bedrijfsverenigingen (FBV) opgericht⁶. Zij fungeert dan eveneens als belangenbehartiger van de overige bedrijfsverenigingen. De eerstvolgende wijzigingen in de uitvoeringstructuur worden pas in 1952 ingevoerd naar aanleiding van de rapporten van de Gemengde Commissie van Rhijn.

Op 26 maart 1943 werd de Commissie Van Rhijn geïnstalleerd door de toenmalige minister van Sociale Zaken Van den Tempel, die samen met het kabinet Gerbrandy in de periode 1940-1943 in Londen verbleef. Aanleiding tot de instelling van deze commissie was de economische crisis die zich in de jaren dertig ontvouwde en gepaard ging met een enorme werkloosheid. De opdracht van de Commissie Van Rhijn behelsde het 'in kaart brengen en het uitzetten van richtlijnen voor de sociale verzekeringen en voorzieningen, met inachtneming van de genees- en heelkundige zorg, en met inachtneming van de noodzaak van uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid'. De Commissie Van Rhijn bracht in 1945 een driedelig rapport uit genaamd 'Sociale Zekerheid'. Het rapport stelde een aantal diepgaande hervormingen van het bestaande stelsel van sociale verzekeringen voor waaronder de volksverzekering en de uitvoering van werknemersverzekeringen door publiekrechtelijke organen naar territoriale indeling. De voorstellen vallen niet in goede aarde bij een aantal Tweede Kamer leden die een grotere rol weggelegd zien voor werknemers en werkgevers. Ook de toenmalige minister-president Drees was van mening dat de staat niet moest optreden daar waarin het bedrijfsleven voldoende voorziet. Hij vond dat de staat regelingen diende te treffen die de zekerheid van de bevolking waarborgen maar dat de uitvoering in belangrijke mate bij de maatschappij moest liggen. Ook hij lijkt niet de weg te willen volgen van de publieke uitvoering van de sociale zekerheid.

Om tot een verdere verdieping van de uitvoeringsdiscussie te komen stelt minister president Drees in 1947 de Gemengde Commissie Van Rhijn aan, welke bestaat uit een samenvoeging van de eerdere ambtelijke Commissie Van Rhijn en uit een commissie uit de Stichting van de Arbeid. In maart 1948 wordt het rapport van deze gemengde commissie gepubliceerd en op 14 juni 1950 dienen minister van Sociale Zaken Joekes en de staatssecretaris Van Rhijn een ontwerpwet in tot herziening van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid. Hierbij volgen zij het standpunt van de Gemengde Commissie Van Rhijn dat voorstelt de uitvoering in handen van het bedrijfsleven te plaatsen. In 1952 treedt de organisatiewet Sociale Verzekering (OSV) in werking. De uitvoering van de sociale verzekeringen ligt geheel bij de sociale partners en worden in beginsel door de bedrijfsverenigingen uitgevoerd die opgedeeld zijn naar bedrijfstakken. Deze bedrijfsverenigingen waren erkend door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en werden omgezet in publiek rechtelijke rechtspersonen. Als gevolg krijgen deze erkende bedrijfsverenigingen een wettelijke monopoliepositie binnen hun bedrijfstak. De werkgever is van rechtswege aangesloten bij de voor zijn bedrijfstak erkende bedrijfsvereniging. Er is dus sprake van gedwongen winkelnering. Voor wat betreft de administratie konden de bedrijfsverenigingen kiezen tussen de administratie in eigen beheer uit te voeren of uit te besteden aan het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) of een ander erkend administratiekantoor. In de jaren zestig steekt het onderwerp van de uitvoeringsstructuur nog een aantal keer de kop op en worden door de verschillende kabinetten adviesaanvragen gedaan richting de SER en de Sociale Raad. De aanleiding tot deze adviesaanvragen werd ingegeven door de toegenomen uitgaven aan de sociale verzekeringen en de wens tot vereenvoudiging van de uitvoeringsorganisatie. Het lukt de SER echter lange tijd niet tot unaniem advies te komen. Pas in 1984 geeft de SER unaniem

⁶ In 1967 richt de FBV de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) op, die vervolgens erkend wordt door de minister. Dit centrale orgaan verzorgt de sociaal-medische en arbeidskundige functie in het kader van de in dat jaar ingevoerde Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en adviseert de bedrijfsverenigingen over de mate van arbeidsongeschiktheid van de werknemers (Kapteijns, 2000, 50).

aan niets te voelen voor de plannen voor een onafhankelijk beheersingsorgaan⁷ en de voorkeur te geven aan een bedrijfstakgewijze uitvoering met gezamenlijk verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. De plannen tot een herziening van de uitvoeringsorganisatie gaan opnieuw in de ijskast en het primaat van de uitvoering blijft bij het bedrijfsleven liggen.

2.3.3 *De uitvoeringsstructuur opnieuw ter discussie naar aanleiding van de nieuwe WAO-plannen*

In de jaren tachtig wordt de discussie over de nieuwe uitvoeringsstructuur verdrongen door het voornemen van het kabinet om het geheel sociale zekerheidstelsel te herzien. Maar de stelselherziening ingezet door het kabinet van Agt III (1982) en naderhand overgenomen door de opeenvolgende kabinetten Lubbers hebben de beoogde bezuinigingen echter niet gerealiseerd. De uitgaven aan de sociale zekerheid bleven snel in omvang toenemen ondanks eerder doorgevoerde verlagingen van diverse uitkeringen. Als belangrijke oorzaken wordt gewezen op de betrekkelijk makkelijke toegang tot de regelingen, in het bijzonder de WAO. Onder kabinet Lubbers III (1989-1994) bleef het beroep dat gedaan wordt op de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen stijgen en verklaart premier Lubbers in 1990 Nederland 'ziek'. In het najaarsoverleg van datzelfde jaar bereiken kabinet en sociale partners overeenstemming over de beheersing en terugdringing van het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Hiertoe worden in een gezamenlijke verklaring afspraken gemaakt over de intensivering van gevalsbenadering en het verbeteren en invoeren van reïntegratie-instrumenten en preventie. De ontwikkeling van het volume van de Ziektewet, Wet op de arbeidsongeschiktheid en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet blijven echter stijgen en de doelstellingen zoals neergelegd in het najaarsoverleg lijken in 1991 onhaalbaar. Zowel SER en het kabinet trekken de conclusie dat een ingreep in de hoogte van de uitkeringen niet langer kan worden uitgesteld. Het kabinet presenteert halverwege het jaar 1991 een maatregelenpakket waarin een aantal zaken voor met name de WAO-uitkering veranderd worden. Er wordt niet in de hoogte van de WAO-uitkering ingegrepen maar wel in de uitkeringsduur voor werknemers jonger dan vijftig jaar. De duur van de WAO-uitkering wordt berekend naar de leeftijd die de persoon op dat moment heeft. Bedrijven krijgen boetes (malus) opgelegd voor elke werknemer die de WAO ingaat.

De nieuwe WAO-plannen leiden tot enorm protest vanuit de samenleving, met name waar het gaat om verkorting van de uitkeringsduur van werknemers jonger dan vijftig jaar. In felle debatten worden de uitvoeringsorganen verantwoordelijk gesteld voor de ongebreidelde groei van het aantal uitkeringen. De geluiden dat de uitvoeringsorganen gefaald hebben in hun toezichthoudende functie worden dermate sterk dat het besef groeit dat deze uitvoeringstructuur waarbij de sociale partners toezicht op zichzelf houden niet langer houdbaar is. In 1991 dient kamerlid Buurmeijer een motie in waarin de regering wordt verzocht om met voorstellen te komen tot de ontwikkeling van een onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen. Naar aanleiding hiervan verschijnt er een rapport van de Algemene Rekenkamer waarin wordt vastgesteld dat het toezicht van de Sociale Verzekeringsraad heeft gefaald en veel van de Tweede Kamerleden wijten dit aan de overheersende rol van de sociale partners, alhoewel dit nergens expliciet wordt vermeld (Kaptein, 2000: 53). Met de conclusies van de Algemene Rekenkamer is de kogel door de kerk en wordt naar aanleiding van acties van de fracties van de VVD, D66, en Groen Links op 1 september 1992 door de Tweede Kamer besloten tot de instelling van een parlementair onderzoek naar de uitvoering van de werknemersverzekeringen, die wordt voorgezeten door de sociaal-democraat Buurmeijer.

2.3.4 *De parlementaire enquêtecommissie Buurmeijer presenteert haar bevindingen*

Op 7 september 1993 presenteert de Commissie Buurmeijer haar rapport. Zij stelt in het algemeen dat noodzakelijke veranderingen in het stelsel van sociale verzekeringen te lang zijn uitgebleven en dat dit gelegen is in de houding van de opeenvolgende kabinetten, de Tweede Kamer en de sociale partners, die elkaar in een verlamme greep hebben. Hierdoor kwamen initiatieven op het gebied van wijzigingen in de grondslagen van het stelsel nooit van de grond. In haar relatie met de sociale

⁷ Zoals voorgesteld in het rapport 'Alternatieven in de uitvoering van de sociale verzekering' dat in 1972 aangeboden werd door adviesbureaus Berenschot NV en Bosboom en Hegener NV aan de SER (Kaptein, 2000, 51).

partners en ook bij de stelselherziening hebben Kabinet en Tweede Kamer teveel hun hoofd laten hangen naar de mening van de sociale partners, zo vindt de parlementaire commissie.

Wat betreft de organisatie van de uitvoering komt de enquêtecommissie tot de volgende conclusies welke in het volgende kader samen met de bijbehorende aanbevelingen nader worden benoemd:

Conclusies en aanbevelingen Parlementaire enquêtecommissie Buurmeijer 1992

Conclusies

Organisatie van de uitvoering is hoofdzakelijk gericht geweest op juistheid, tijdigheid en volledigheid van de uitkeringverstrekking;
Weinig tot geen aandacht voor activering, begeleiding en bemiddeling van arbeidsongeschikten;
Dominante rol FBV voor wat betreft haar coördinatie op de bedrijfsverenigingen met een sterk uniformerende werking;
De Sociale Verzekeringsraad heeft haar primaire kerntaak van toezicht gedurende de jaren tachtig onvoldoende uitgevoerd (als gevolg dominant optreden FBV)
Controlerende rol centrale fondsen is minimaal en spelen geen rol in de kostenbeheersing van de sociale zekerheid.

Aanbevelingen

Dwingende noodzaak tot verandering van het stelsel van werknemersverzekeringen. Daarbij moeten de verhoudingen tussen overheid, sociale partners, uitvoeringsorganen en burgers doorbroeken worden zodat er een activerend stelsel kan ontstaan:
In geval van ziekte moeten de bedrijven zelf het risico voortaan dragen;
Voor beoordeling van het recht op en WAO-uitkering dient een onafhankelijke organisatie te komen;
Verantwoordelijkheid voor de Werkloosheidwet komt toe aan de Regionale besturen voor de Arbeidsvoorzienig (RBA's) welke zijn samengesteld uit werkgevers, werknemers en overheid.
Toezicht op de Arbeidsongeschiktheidsregeling en de Werkloosheidswet kan worden overgelaten aan de Sociale Verzekeringskamer, bestaande uit de door de Kroon benoemde onafhankelijke leden en rapporteert aan de Staten Generaal;
Besturen bedrijfsverenigingen, in dit scenario de RBA's, verplichten op basis van contracten de uitvoering van de administratie uit te besteden aan uitvoeringskantoren

Bron: Hertogh, M. en Roebroek, J.M., 1998, blz. 419-421

Er volgt een veelheid aan reacties en Tweede Kamer debatten met uiteenlopende meningen over de conclusies en aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie. Tijdens een van deze debatten dient PvdA-fractievoorzitter Wöltgens een motie in welke hij noemt: 'de beste samenvatting van de opvattingen van de overgrote meerderheid van de Kamer naar aanleiding van het werk van de parlementaire enquêtecommissie'. Deze motie wordt door alle partijen behalve het CDA aangenomen en houdt het volgende in:

De uitvoering van de werknemersverzekeringen WW, WAO en ZW volgt de organisatie van de regionale indeling van de Arbeidsvoorzienig;
De uitvoering van de werknemersverzekeringen WW, WAO en ZW krijgt in nauwe relatie tot de arbeidsbemiddeling een bestuurlijke vorm;
De verstrekkingen van uitkeringen en bemiddeling naar arbeid zullen zoveel mogelijk via één loket plaatsvinden;
Het toezicht dient onafhankelijk te zijn van de overheid en van de bij de uitvoering betrokken organisaties.

Het uiteindelijke wetsontwerp Aanpassing van de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen wordt in 1994 door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen en hiermee wordt de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (nOSV) in 1995 van kracht. Deze wet regelt binnen de uitvoeringstructuur werknemersverzekeringen een aantal belangrijke veranderingen die de basis leggen voor marktwerking .

2.3.5 Organisatiewetten 1995 en 1997 openen deuren tot marktwerking in uitvoeringsstructuur

De nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen die in 1995 in werking trad was bedoeld als overgangsfase naar de nog in 1997 in te voeren herziene Organisatiewet. Desalniettemin heeft deze eerste Organisatiewet belangrijke veranderingen met zich meegebracht voor de uitvoeringstructuur van de werknemersverzekeringen. Kern was de scheiding tussen bestuur en uitvoering van de

werknemersverzekeringen. De bedrijfsverenigingen dienden bestuurlijk verantwoordelijk te blijven maar de uitvoering moest uitbesteed worden aan door de minister van SZW erkende onafhankelijke uitvoeringsinstellingen. De bedrijfsverenigingen moesten hiertoe organisatorisch, juridisch en financieel van de administratiekantoren losgemaakt worden. Hiermee legt de eerste Organisatiewet een basis voor de introductie van marktwerking. De bedrijfsverenigingen moesten namelijk voor de uitvoering overeenkomsten te sluiten met een erkende uitvoeringsinstelling. In de praktijk vallen de uitvoeringsinstellingen onder meeromvattende holdings die goedgekeurd zijn door de minister van SZW. Deze holdings hebben een publieke A-poot en een private B-poot. De A-poot bestaat uit de uitvoeringsinstelling en de B-poot houdt zich bezig met de uitvoering van verschillende aan de sociale zekerheid verwante regelingen zoals regelingen voor vervroegd uitreden en Arbo-diensten. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aan de samenwerking binnen holdings strenge voorwaarden gesteld die moeten waarborgen dat winst verkregen bij de uitvoering van de publieke taak ook daadwerkelijk de publieke sector ten goed komt. In andere woorden wordt kruissubsidiëring tegengegaan door de voorwaarde van absolute scheiding tussen het publieke en private deel waar het gaat om geld- en gegevenstromen. In 2000 zijn er vijf uitvoeringsinstellingen die alle onderdeel uitmaken van een holding en die gelieerd zijn aan de desbetreffende sector waartoe zij hun dienstverlening uitoefenen. Onderstaand kader illustreert dit nader.

Uitvoeringsinstelling	Sector
GAK Nederland BV SFB BV GUO BV Cadans BV USZO	diverse sectoren bouwnijverheid agrarische sector gezondheidszorg en detailhandel overheidspersoneel en onderwijs

Bron: Goudszwaard, K.P., e.a., 2000, blz. 116-133

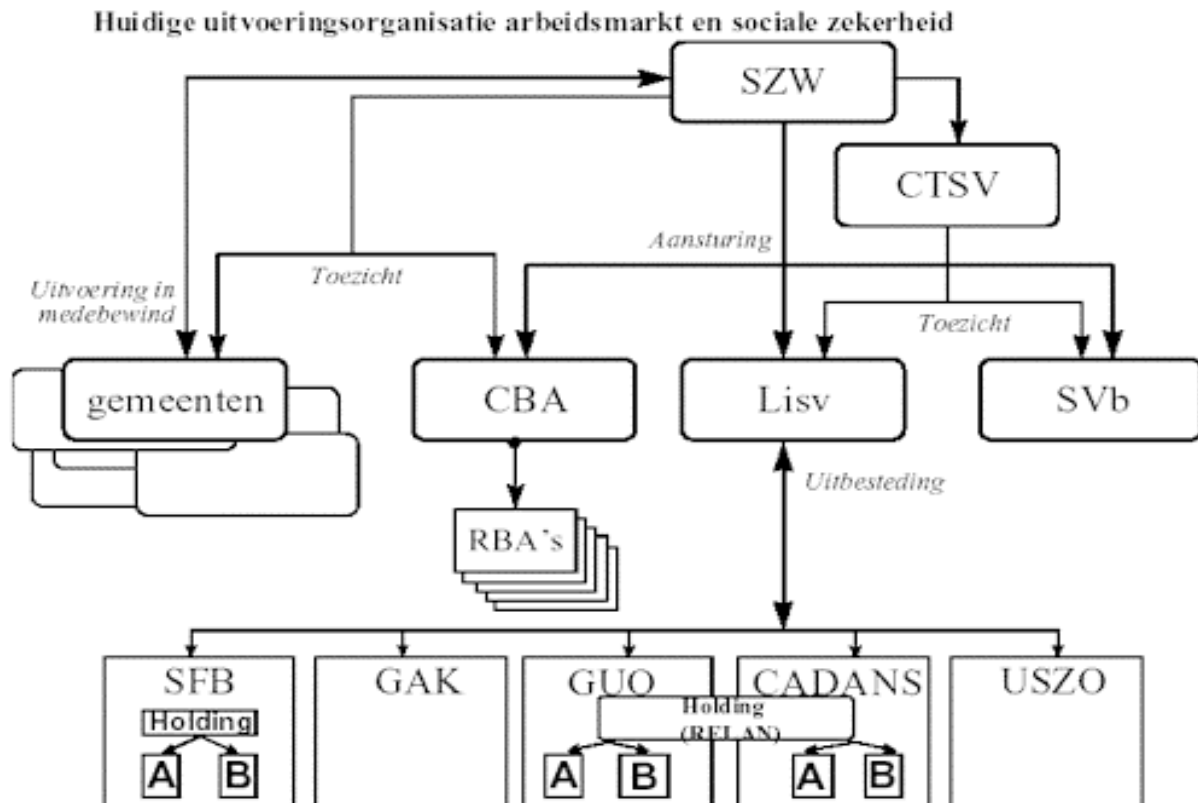
De uitvoeringsinstellingen werken op regionale basis daar zij verplicht werden samen te werken met de Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening en met de gemeentelijke sociale diensten (Goudszwaard, 2000: 116). Naast het ontstaan van de holdings is ook een ontwikkeling waar te nemen waarbij de uitvoeringsinstellingen steeds meer zijn gaan samenwerken met banken en verzekeraars, ook wel strategische allianties genoemd, om werkgevers een zo volledig mogelijk pakket te kunnen aanbieden⁸.

Een andere verandering die het gevolg was van de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen uit 1995, is de omvorming van de Sociale Verzekeringsraad (Svr) tot het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv). Dit college is een onafhankelijk toezichthoudend orgaan waar de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties geen zitting meer in nemen. De coördinerende en adviserende taken van de Sociale Verzekeringsraad (Svr) gingen over naar een nieuw orgaan, het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (Tica) genoemd. Daarnaast werd de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) opgeheven en hun taak overgeheveld naar de bedrijfsverenigingen. Hiermee kwam de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsregeling volledig bij de bedrijfsverenigingen te liggen. Als in 1997 de herziene organisatiewet van kracht gaat wordt het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) omgedoopt tot het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv). De bedrijfsverenigingen worden afgeschaft en diens taken worden overgenomen door het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), die daarmee eveneens opdrachtgever van de uitvoeringsinstellingen wordt. De uitbesteding vindt plaats aan één of meer uitvoeringsinstellingen per sector van het bedrijfsleven⁹. Tot 1 januari 2001 hebben de vijf voornoemde uitvoeringsinstellingen een overeenkomst met de voormalige bedrijfsverenigingen en is er sprake van een overgangssituatie waarna het de bedoeling is dat ze elkaar onderling gaan beconcurreren. Ook andere organisaties kunnen door de minister van Sociale zaken en

⁸ Gak/Achmea, GUO/Cadans/Rabobank/Interpolis, SFB.ING-Groep en USZO/ABP (Kapteijns, 2000, 57)

⁹ Door de opheffing van de bedrijfsverenigingen zijn werkgevers en werknemers alleen nog vertegenwoordigd in het bestuur van het Lisv. De OSV 1997 biedt hen de mogelijkheid sectorraden op te richten die het Lisv mogen adviseren over de opdrachtverlening en sectorspecifieke aangelegenheden (Kapteijns, 2000, 59).

Werkgelegenheid erkend worden en zich op de uitvoeringsmarkt gaan bewegen. Met de introductie van marktwerking wil de wetgever komen tot een doelmatigere uitvoering van de sociale verzekeringen. De primaire taak van de uitvoeringsinstellingen is de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden en moeten daartoe per regio nauw samenwerken met de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening en de sociale diensten zodat de burger aan één loket geholpen kan worden door deze drie instanties. Hiertoe waren de drie instanties in het kader van het project Samenwerking Werk en Inkomen wettelijk verplicht. Het accent moest daarbij op het vinden van een baan liggen en in tweede instantie pas op het verstrekken van een uitkering¹⁰. Een schematische weergave van de uitvoerings situatie na de invoering van Nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen in 1995 en de herziene Organisatiewet in 1997 ziet er als volgt uit:



Bron: MvT wet SUWI, Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, nr 3

Tijdens de parlementaire behandeling van de Organisatiewet van 1997 wordt duidelijk dat met deze wet ook nog steeds een overgangsfase wordt aangeduid. Al vrij snel werden met het eerste kabinet Kok de eerste stappen naar de nieuwe wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen gezet.

2.4 Een dubbele doelstelling met het accent op reïntegratie

Tot op iets meer dan een decennia geleden was de waarborgfunctie het belangrijkste doel van het sociale zekerheidsstelsel en was er nauwelijks aandacht voor de activering van uitkeringsgerechtigden. De parlementaire enquête van 1992 belichaamt als kristallisatiepunt de cultuuromslag in het denken over het sociale zekerheidsstelsel. De kritiek en aanbevelingen van de Commissie Buurmeijer werden grotendeels overgenomen in de Organisatiewet van 1995 en verder uitgewerkt met de introductie van

¹⁰ Het project SWI was de uitwerking van de één-loket-gedachte, één van de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie Buurmeijer. Het doel was zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen middels een toegankelijke, klantvriendelijke, efficiënte en effectieve dienstverlening. Het project SWI diende in 2000 uit te monden in tweehonderd Centra voor Werk en Inkomen verspreid over het hele land waarbinnen de werkzaamheden van verschillende organisaties worden afgestemd. De activiteiten van dergelijke CWI liggen op het vlak van directe bemiddeling naar werk, presentatie van het vacature-aanbod, gegevensregistratie van de cliënt, bepaling afstand tot de arbeidsmarkt en de behandeling van de aanvraag van een uitkering met doorverwijzing naar gemeente of uitvoeringsinstelling. Met de invoering van de wet SUWI in 2001 worden dergelijke loketten voor werk en inkomen een feit (Goudswaard, 2000, 126).

de Organisatiewet van 1997. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een dubbele doelstelling van het stelsel van de sociale zekerheid. Naast het waarborgen van uitkeringen voor wie daarop door ziekte, gebrek, of een tekort aan werkgelegenheid is aangewezen, beoogt het stelsel het bevorderen van een bredere arbeidsparticipatie door een preventie en reïntegratie¹¹. Daarbij is in het licht van de huidige en toekomstige beheersbaarheid van het stelsel van de sociale zekerheid het belang van een bredere arbeidsparticipatie bovengeschied aan het waarborgen van de uitkering. In het rapport 'Van verdelen naar verdienen' waarschuwt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor het gevaar van het verdringingsproces onder in de arbeidsmarkt. In combinatie met vergrijzing en ontgroening zal arbeid schaars raken. De raad voorspelt dat een groot bestand laaggeschoolden zonder aansluiting op de arbeidsmarkt als een molensteen om de nek van het stelsel van sociale zekerheid zal hangen. De raad benadrukt binnen dit verband sterk het belang van tijdsge reïntegratie (Wolfson, 1997: 21).

De kentering in het denken over de functie van de sociale zekerheid heeft in de jaren negentig, naast de ontwikkelingen in de uitvoeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen, de invoering of wijziging van een groot aantal wetten die specifiek tot doel de bevordering van reïntegratie hebben.

2.4.1 Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten

In de jaren tachtig en negentig kwamen er veel beleidsmaatregelen die zich richtten op de reïntegratie van arbeidsongeschikten. Het nadeel van deze maatregelen was dat ze erg versnipperd en onoverzichtelijk waren voor de werkgevers, met als gevolg dat er weinig gebruik van werd gemaakt. Per 1 juli 1998 werd de Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten ingevoerd die dit probleem moest oplossen. In de wet worden de bestaande instrumenten samengebracht, zijn diens mogelijkheden verruimd en zijn nieuwe instrumenten zoals (her)plaatsingsbudgetten, geïntroduceerd. Een belangrijk aspect is dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgevers, uitvoeringsinstellingen, gemeenten en Arbeidsvoorziening (nu CWI) duidelijker geregeld is. Daarbij is de doelgroep sterk uitgebreid. Met de nieuwe wet REA kunnen naast de mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering ook mensen die vijf jaar geleden deze uitkering ontvingen, zieke werknemers tijdens het eerste ziektejaar en werknemers die na het eerste ziektejaar niet in aanmerking komen voor een uitkering, gebruik maken van het reïntegratie-instrumentarium. Ook ontvangers van een ABW- of een ANW-uitkering die als arbeidsongeschikt zijn beoordeeld kunnen in aanmerking komen voor de wet REA. Halverwege 2000 blijkt het toegekende reïntegratie-instrumentarium bijna verdrievoudigd te zijn waarvan de helft werknemersvoorzieningen, de helft werkgeversvoorzieningen¹².

2.4.2 Wet verbetering poortwachter

In de Wet verbetering poortwachter (WVP) die per 1 april 2002 van kracht is geworden, is vastgelegd welke inspanningen de werkgever en werknemer moten leveren teneinde de werknemer weer aan het werk te krijgen. De werkgever moet er alles aan doen de werknemer bij het eigen dan wel bij een ander bedrijf te plaatsen. De werknemer is verplicht een passend aanbod te aanvaarden. Deze inspanningen moeten aan het eind van het eerste ziektejaar vermeld worden in een reïntegratieverslag. Op basis van dit verslag beoordeelt het UWV of de verrichte inspanningen voldoende waren en kan indien nodig sancties opleggen. Dit kan voor de werkgever de verplichting tot loondoorbetaling zijn en voor de werknemer de (gedeeltelijke) weigering van de aangevraagde WAO-uitkering. Uit een eerste evaluatie constateert het UWV dat de toename van het aantal WAO-aanvragen in 2002 licht gedaald is.

2.4.3 Sluitende aanpak

De Sluitende aanpak is een maatregelenpakket afgeleid van de Europese richtlijn uit 1997 betreffende het werkgelegenheidsbeleid. Het pakket is ontwikkeld ter verbetering van de inzetbaarheid van mannen en vrouwen en betekent dat werklozen die er niet eigenhandig in slagen werk te vinden,

¹¹ Deze tweeledige doelstelling is eveneens terug te vinden in de rijksbegroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004 en in de nieuwe Wet Werk en Bijstand (Nr. 03/119, Nieuwsbrief SZW).

¹² Per 1 januari 2002 is een aantal werkgeversvoorzieningen, waaronder het plaatsingsbudget en de voorziening eigen werk, afgeschaft. In plaats daarvan ontvangen werkgevers die een arbeidsgehandicapte in dienst nemen of houden een premiekorting (Hoff, 2003, 60).

binnen zes (jongeren) tot twaalf (volwassenen) maanden een aanbod krijgen dat hun kans vergroot terug te komen op de arbeidsmarkt. Dit aanbod kan bestaan uit een scholingstraject, sociale activering of een gesubsidieerde baan. Inmiddels is de groep van langdurige werklozen aan de doelgroep van de Sluitende aanpak toegevoegd en wordt getracht deze mensen binnen een jaar een aanbod te doen.

Naast voornoemde wetgeving zijn er verschillende prikkels die de uitkeringsontvanger, de werkgever of de uitvoeringsorganisatie stimuleren tot 'reïntegratiegedrag'. Sommige van deze (veelal financiële) prikkels zijn in de sociale zekerheidsregelingen zelf verwerkt. Naast de regelingen gericht op werkgevers en het behouden of aannemen van arbeidsongeschikten zijn een zelfde soort regelingen gangbaar voor de aanname van langdurig werklozen: de Regeling vermindering langdurig werklozen (VLW) en de Regeling specifieke afdrachtkorting (SPAK). Beiden impliceren ze een loonkostenkorting die de werkgever ontvangt zodra deze een langdurige werkloze in dienst neemt (Hoff, 2003: 71).

In dit hoofdstuk is via de ontstaansgeschiedenis van de armenzorg naar een uitgroei van het stelsel van de sociale zekerheid toegewerkt. Wegens het toegenomen en nimmer afnemende gebruik van deze regelingen tussen de jaren vijftig en zeventig kwam het accent vervolgens op de uitvoeringsstructuur werknemersverzekeringen te liggen. De ontwikkelingen en uiteindelijke herziening van dit onderdeel sociale zekerheidsregelingen hebben geleid tot de opkomst van het belang van reïntegratie teneinde de uitkeringsontvanger terug te leiden naar de arbeidsmarkt. De introductie van verschillende op reïntegratie gerichte regelingen duidt het belang ervan binnen de uitvoering van de werknemersverzekeringen aan. Echter mag niet uit het oog worden verloren dat binnen de keten werk en inkomen het opkomende belang van reïntegratie ook zijn stempel heeft gedrukt op de uitvoering van sluitpost; de bijstandswet. In de volgende sub-paragraaf wordt opnieuw aandacht besteed aan het 'na-traject' van de werknemersverzekering: de bijstand.

2.4.4 Arbeidsbemiddeling en reïntegratie van de bijstandsccliënt voor de eeuwwisseling

De organisatie van de gemeentelijke sociale diensten, uitvoerders van de Algemene Bijstandswet, waren grotendeels afgestemd op het verstrekken van uitkeringen en zagen dit ook als hun kerntaak. De uitvoering van de Algemene bijstandswet uit 1963 vond plaats in medebewind met als gevolg dat de gemeenten gebonden waren aan landelijke uitkeringsnormen. Met de invoering van de nieuwe Algemene Bijstandswet in 1996 werd de rol van de gemeenten aanzienlijk versterkt¹³. Bovendien was de dubbele doelstelling van de sociale zekerheid duidelijk in de herinrichting van de wet herkenbaar. Hiermee beoogde het kabinet dat de nieuwe Algemene Bijstandswet meer een 'trampolinefunctie' kreeg in plaats van de 'vangnetfunctie' zoals voor de herinrichting het geval was. De aanvaarding van het nieuwe wetsvoorstel ABW in 1996 ging gepaard met een Maatregelenbesluit dat ervoor zorgde dat 'verwijtbare werkloosheid' zwaarder gestraft werd dan in de in de eerste versie van de Algemene Bijstandswet uit 1963 mogelijk was. De bijstandsuitkering moest volgens het wetsvoorstel gebruikt worden als opstap naar werk of activering (Grijpstra, 2002: 13). In 1993 werd eveneens door de staatsecretaris van SZW en de VNG het Bijstandsakkoord Rijk-VNG afgesloten. De belangrijkste punten uit dit akkoord waren de toename in verantwoordelijkheid van de gemeenten, de verplichting aan het adres van gemeenten en sociale diensten om de uitstroom uit en het voorkomen van instroom in de bijstand te bevorderen. Daarnaast moest er meer gedaan worden aan controle en fraudebestrijding¹⁴.

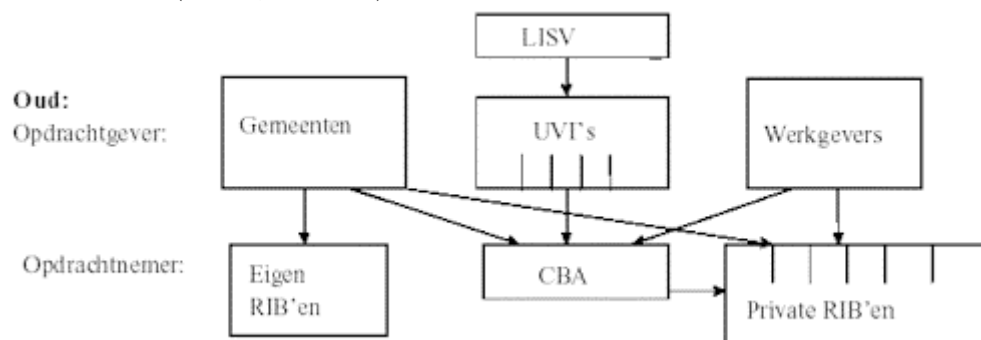
Tot 1991 bestond er een publiek monopolie op arbeidsbemiddeling en reïntegratie. De Arbeidsvoorziening maakte onderdeel uit van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Private initiatieven werden gedoogd of middels een vergunningenstelsel gereguleerd. Per 1 januari 1991 functioneerden de arbeidsbureaus onder gezamenlijk bestuur van overheid en sociale partners. Deze reorganisatie van de Arbeidsvoorziening was gebaseerd op de Arbeidsvoorzieningswet van

¹³ De herinrichting van de Algemene Bijstandswet bestond uit een samenvoeging van de Algemene Bijstandswet, het Besluit Landelijke Normering en de Rijksregeling Werkloze Werknemers.

¹⁴ Het VNG heeft naderhand afstand genomen van dit akkoord omdat in het definitieve wetsontwerp teveel centralistische elementen waren opgenomen zoals 'samenwonenden' (Wolfson (WRR), 1994, 34).

1990. Volgens deze wet vielen de arbeidsbureaus voortaan niet meer onder het exclusieve bestuur van de rijksoverheid. Als gevolg van de reorganisatie werd de publieke Arbeidsvoorziening een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, werkgeversverenigingen en vakbonden. Deze vormden samen tripartiete besturen in de zelfstandige, publiekrechtelijke organen verdeeld op centraal en regionaal niveau. Dit waren het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) en de 28 Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's). Ook het wettelijk monopolie van de overheid op arbeidsbemiddeling werd opgeheven. Vanaf dat jaar wordt de arbeidsbemiddeling door particuliere bureaus onder vergunning van het CBA toegestaan. In het kader wordt de situatie schematisch weergegeven.

De ambities die aan de reorganisatie ten grondslag lagen waren tweeledig. Aan de ene kant werd verwacht dat de arbeidsbureaus als uitvoerende organisaties beter zouden gaan functioneren. Aan de andere kant was de reorganisatie bedoeld om meer samenwerking tot stand te brengen tussen Rijk, gemeenten, werkgeversverenigingen en vakbonden. Het doel van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bleef bij deze reorganisatie echter ongewijzigd, namelijk het streven naar een doelmatige en rechtvaardige aansluiting van vraag en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt. Van Gestel constateert in zijn evaluatie dat het vervullen van zoveel mogelijk vacatures en het tegelijkertijd aan werk helpen van werklozen met een achterstandspositie in zeker spanning staat tot doelmatigheid en rechtvaardigheid. De redenering hierachter bestaat eruit dat vacatures gemakkelijker worden vervuld met kansrijke werkzoekenden. Van Gestel constateert eveneens dat de Arbeidsvoorzieningswet niets zegt over de te verwachten prestaties en hun rol ten opzichte van de overige organisaties actief op de arbeidsmarkt (Gestel, 1995: 62).



Bron: MvT wet SUWI, Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, nr 3

In 1992 is er regulier landelijk overleg gestart tussen de Federatie van Bedrijfsverenigingen en het CBA. Concreet heeft dit geleid tot een aantal experimenten op basis van de één-loket- of de één-dossierformule, waaraan ook gemeentelijke sociale diensten meewerken. Tussen gemeenten en de Arbeidsvoorziening wordt met name samengewerkt bij het begeleiden van jongeren en langdurig werklozen naar werk en werden afspraken gemaakt over de aansluiting tussen de activiteiten van de arbeidsbureaus en de gemeenten.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie kende drie financieringsbronnen. De rijksbijdrage is daarvan veruit de belangrijkste. Daarnaast verleent het Europees Sociaal Fonds een beleidssubsidie van ongeveer 300 miljoen gulden en bedraagt de jaarlijkse opbrengst uit betaalde dienstverlening en overige bijdragen ongeveer 100 miljoen gulden¹⁵. Ondanks de betere beleidsresultaten van de Arbeidsvoorziening op het

¹⁵ In mei 1999 onthult het Radio-1 Journaal dat er wordt gerommeld en gefraudeerd met Europees geld voor werkgelegenheidsprojecten. De Nederlandse Arbeidsvoorzieningsorganisatie krijgt over de periode 1994 - 1999 ongeveer 2,7 miljard gulden uit het Europees Sociaal Fonds bestemd voor werkgelegenheidsprojecten. Uit onderzoek blijkt dat een belangrijk deel niet volgens de regels wordt besteed. In april 2001 komt de kwestie opnieuw op de agenda door een stroom van berichten in de media waarmee PvdA-fractie leider Melkert, die in die periode minister van Sociale Zaken was, in opspraak kwam. Het NRC Handelsblad beschuldigt Melkert ervan dat hij Arbeidsvoorzieningen, die volgens het paarse regeerakkoord van 1994 400 miljoen gulden moest bezuinigen, toestond minimaal 105 miljoen gulden van ESF-werkgelegenheidssubsidie aan te wenden om "liquiditeitsproblemen" te verhelpen. In 2001 stelt Minister van Sociale Zaken Vermeend de Commissie Koning in om de kwestie te onderzoeken. Deze constateert dat alle betrokkenen tussen 1994 en 1998 slordig zijn omgegaan met ESF-subsidies maar dat van omvangrijke misbruik of fraude is geen sprake geweest.

gebied van bemiddeling, scholing en arbeidsinpassing, was de productiviteit van deze organisatie vanwege de in verhouding sterk gestegen kosten niet vergroot. De kosten-batenverhouding was sinds de reorganisatie in vergelijking tot de periode daarvoor zelfs met 30 procent verslechterd. Een meerwaarde van de reorganisatie lag echter in de concrete samenwerking met sociale partners via sectorconvenanten, cao-afspraken en projecten met bedrijfsverenigingen. Ditzelfde geldt voor de samenwerking met gemeenten bij het beleid voor jongeren en langdurig werklozen. Op grond van evaluatie lijkt op drie punten op korte termijn bijsturing noodzakelijk: een betere beheersing van de kosten; een hoger bereik van de minder kansrijke werkzoekenden en een grotere controle op de uitvoering van sectorale en regionale samenwerkingsafspraken.

In april 2001 kwamen de minister van SZW en de VNG tot afspraken over extra inspanningen om bijstandgerechtigden in het arbeidsproces op te nemen of te stimuleren tot maatschappelijke participatie gedurende de daaropvolgende vier jaar¹⁶.

2.4.5 *Op naar de volgende reorganisatie van de uitvoeringstructuur werknemersverzekeringen*

Er heeft een verschuiving van de waarborgfunctie naar de activeringsfunctie van de sociale zekerheid plaats gevonden waarbij het belang van reïntegratie benadrukt wordt¹⁷. Dit komt onder meer duidelijk tot uitdrukking in het Regeerakkoord van 1998. Het tweede kabinet Kok (1998-2002) wijst op de noodzaak het beroep op sociale zekerheid te beperken en de afhankelijkheid van regelingen zoveel mogelijk te voorkomen. Zij stelt zich zelf daarbij tot taak te komen tot een op activering gericht stelsel waarin voorrang wordt gegeven aan werk. Daarbij moet private uitvoering ruimte worden geboden waar dit leidt tot een grotere effectiviteit voor werkzoekenden, werkgevers en werknemers (MinSZW, MvT Suwi). Op 5 november 1998 verschijnt de Discussienota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen van de hand van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In deze nota wordt een voorlopige denkrichting voor de uitvoeringstructuur werknemersverzekeringen, genaamd het SUWI-model beschreven. Deze voorlopige denkrichting wordt met de betrokken organisaties zoals het CBA, Lisv, VNG, Ctsv en de sociale partners besproken. Op hoofdlijnen konden de geconsulteerde organisaties zich hierin vinden en op 23 maart 1999 is deze strekking neergelegd in het Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, ook wel SUWI-1 genoemd.

In SUWI-1 constateert het kabinet verschillende tekortkomingen in de tot dan geldende organisatie van werknemersverzekeringen. Zo zijn er een overvloed aan schijven en (bestuurs)lagen die een adequate beleidsmatige aansturing en het waarmaken van de politieke verantwoordelijkheid bemoeilijken. Bovendien hebben de beperkingen die aan uitvoeringsinstellingen worden gesteld tot gevolg dat er momenteel geen sprake is van reële concurrentie in een marktomgeving¹⁸. Daarbij is er sprake van een verkokerde uitvoering op het gebied van werk en inkomen en ontbreekt het aan een efficiënte en effectieve markt voor reïntegratie. Het kabinet is van mening dat volledige privatisering van de uitvoeringsorganisatie niet wenselijk is en dat sommige onderdelen in publieke handen moeten blijven. Onderdelen die zich volgens het kabinet goed lenen voor concurrentie en marktwerking zijn onder meer de reïntegratie-activiteiten. Onderdelen van de claimbeoordeling die een mate van beoordelingsruimte vragen dienen publiekelijk uitgevoerd te blijven. Hiertoe stelt het kabinet voor dat circa 205 Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) de basisdienstverlening van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie overnemen¹⁹. Op 21 juni 1999 vindt in de Tweede Kamer een debat plaats met de Vaste Commissie van Sociale zaken en Werkgelegenheid over het kabinetsstandpunt SUWI-1. Op het gebied van de inrichting van CWI's, verdergaande marktwerking met betrekking tot reïntegratie en privatisering van het reïntegratie onderdeel van Arbeidsvoorzieningen bestaat

http://www.nos.nl/archief/nieuws/index.html#@http://www.nos.nl/archief/nieuws/dossiers/esf/2001/augustus/2708_conclusies_koning.html

¹⁶ Bron: Agenda voor de toekomst SZW-VNG: Bestuurlijke afspraken 2001-2004

¹⁷ Zie ook de Sociale Nota 1998 (ministerie SZW, 1997,40) en het Advies Werken aan Zekerheid (SER, 1997,99) waaruit blijkt dat het verhogen van de participatiegraad een van de hoofddoelen van het kabinet is en reïntegratie een van de belangrijke doelstellingen van de sociale zekerheid (Kapteijns, 2000, 43).

¹⁸ 'Er is dus noch sprake van het voordeel van efficiënte door vraag en aanbod gestuurde uitvoeringsinstellingen, noch van een adequate publieke aansturingstructuur' (Memorie van toelichting Wet SUWI, Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, nr. 3).

¹⁹ In het Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen van maart 1999 (Kamerstukken II 1998-1999, 26 448, nr. 1) en het Nader Kabinetsstandpunt SUWI (Kamerstukken II, 1999 – 2000, 26 448, nr. 7) van januari 2000 worden de voornemens van het kabinet verder uitgewerkt.

overeenstemming. Betreffende het onderverdelen van claimbeoordeling over de CWI's en de verschillende uitvoeringsinstellingen bestaan twijfels en voorspelt men hogere uitvoeringskosten, afnemende beheersbaarheid en transparantie van het uitvoeringsproces.

Naar aanleiding van kritiek op het model-SUWI 1, wordt de voorgestelde structuur heroverwogen op het onderwerp scheiding publiek-privaat. In november 1999 komt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met een 'Nadere uitwerking van een onderdeel van de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen ten behoeve van consultatiegesprekken'. De sociale partners zien vooral bezwaar in de radicale koerswijzing die wordt voorgesteld door de claimbeoordeling, uitkeringsverzorging en de premie-inning van de werknemersverzekering onder een publiekrechtelijke organisatie het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) te plaatsen. Hun invloed op de uitvoering neemt hierdoor aanzienlijk af. Op 19 januari 2000 bereiken kabinet en sociale partners na twee maanden op gespannen voet met elkaar te hebben gestaan uiteindelijk overeenstemming over de uitvoering van de sociale verzekeringen. In diezelfde maand wordt het Nader Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, ook wel model SUWI-2 genoemd, verzonden aan de Tweede Kamer. Op 21 en 23 maart 2000 vindt in de Tweede Kamer een hoofdlijnen debat plaats over het kabinetsstandpunt. Tijdens dit debat kan de overgrote meerderheid zich vinden in het model-SUWI 2 en het standpunt wordt verder uitgewerkt in wetsvoorstellen die in de tweede helft van dat jaar ingediend worden.

De uiteindelijke invoering van het wetsvoorstel Structuur Uitvoering Werk en Inkomen zal niet eerder dan 1 januari 2002 plaatsvinden. Met name de plannen omtrent de vergaande doorvoering marktwerking met betrekking tot de reïntegratie-activiteiten, zijn niet alleen bepalend voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen door het op te richten UWV maar even zo bepalend voor de uitvoering van de bijstandswet door de gemeenten. Welke nieuwe taken en overige consequenties de nieuwe Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen voor de gemeenten in petto heeft, wordt besproken in hoofdstuk vier.

2.5 Samenvatting

De armenzorg ligt niet alleen aan de basis van de huidige bijstandswet maar ook aan de basis van het begin van overheidsbemoeienis met de sociale zekerheid van haar burgers. Het aantal werknemersverzekeringen neemt evenals het gebruik ervan, met name in de naoorlogse periode toe en eind jaren zeventig bereikt het gehele stelsel haar grenzen. De vraagtekens bij de houdbaarheid van het sociale zekerheidstelsel uiten zich in een discussie over het te voeren volumebeleid die snel overgaat in debatten over herzieningen betreffende de inhoud en structuur van de werknemersverzekeringen. De vraag hoe toezicht te houden op de uitvoerders van de werknemersverzekeringen, de sociale partners, leidt tot een parlementaire enquête die het kristallisatiepunt belichaamt in de kentering van de opvattingen over de doelstellingen binnen de sociale zekerheid. De eeuwenoude publieke wens de Nederlandse burger een bepaalde mate van bestaanszekerheid te kunnen bieden wordt ingehaald door het belang van vergrote arbeidsparticipatie om de druk op de sociale regelingen te kunnen verlichten. Deze accentverschuiving in de doelstelling van sociale zekerheid doet alle ogen richten op het belang van activering en reïntegratie. Dit heeft zijn weerslag op de uitvoeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen waar door toedoen van de Organisatiewetten van 1995 en 1997 de basis wordt gelegd voor marktwerking binnen de reïntegratiedienstverlening. Dat beide Organisatiewetten slechts het karakter hebben van overgangswetten blijkt uit het Regeerakkoord van 1998 waarin het kabinet zich verplicht tot het neerzetten van een op activering gericht stelsel waarin voorrang wordt gegeven aan werk. Daarmee is de ontwikkeling naar een nieuwe structuur die de inkomensvervangende functie, garantie van het bestaansminimum en activerende en participatiebevorderende functie moet samenbrengen in gang gezet. Deze kabinetsplannen krijgen vorm in de modellen SUWI-1 en SUWI-2. Op 21 en 23 maart 2000 kan de overgrote meerderheid van de Tweede Kamer zich vinden in het model-SUWI 2 en het standpunt wordt verder uitgewerkt in het wetsvoorstel Structuur Uitvoering Werk en Inkomen dat inmiddels per 1 januari 2002 van kracht is gegaan.

De verschuiving in doelstellingen van waarborgen naar activering krijgt middels de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen vorm in nieuwe verantwoordelijkheden van bestaande en nieuw te vormen uitvoeringsorganisaties. Hiertoe tracht de nieuwe wet vergaande marktwerking in de reïntegratiedienstverlening te bewerkstelligen die niet alleen zijn weerslag zal heeft op de uitvoering van de werknemersverzekeringen maar ook op de uitvoering van de bijstandswet. De gemeente, uitvoerder van de bijstandswet, zal meer dan ooit duidelijk aanwezig zijn als partner in de keten werk en inkomen. Van haar wordt verwacht dat zij haar bestand bijstandsccliënten weet te activeren tot uitstroom; gebruikmakende van de te vormen reïntegratiemarkt. Met de, nog te bespreken, introductie van de nieuwe Wet Werk en Bijstand krijgt het belang van reïntegratie naast een beleidsmatig karakter, een heel sterk financieel karakter waarbij de gemeenten volledige verantwoordelijk zijn voor de financiële beheersbaarheid van hun bijstandsbestand. Een goed functionerende reïntegratiemarkt die de gemeenten een kwalitatief hoogstaand reïntegratieproduct levert tegen een relatief lage prijs, is daarmee meer dan alleen het gevolg van een nieuwe uitvoeringstructuur werknemersverzekeringen. Het kunnen aanbieden van succesvolle reïntegratietrajecten aan haar bestand bijstandsccliënten is voor gemeenten verworven tot een keiharde vereiste voor hun financiële beleid. Tegelijkertijd zijn de gemeenten afhankelijk van de mogelijkheden die de institutionele kaders, grotendeels geschepd door de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, bieden aan de totstandkoming van marktwerking binnen de reïntegratiedienstverlening. In hoofdstuk vier zal blijken dat de introductie van marktwerking binnen de reïntegratiedienstverlening sterk gebaseerd is op de neoklassiek economische theorie. Echter kunnen eventuele systeemfouten in de huidige opzet van de reïntegratiemarkt funest zijn voor de gemeenten. Om deze te kunnen ontdekken en voorkomen wordt in het volgende hoofdstuk dieper ingegaan op zowel de neoklassieke als de nieuwe institutionele economie die uitleg geven welke instituties marktwerking belemmeren of juist bevorderen. De nieuwe institutionele economie besteedt veel aandacht aan de interne organisatie van ondernemingen en andere organisatievormen en aan de gevolgen die instituties kunnen hebben op het handelen van individuen en organisaties. Op deze wijze wordt getracht vanuit het oogpunt van de inkoopende gemeente een ideaaltypisch institutioneel kader op te zetten voor de reïntegratiemarkt waar tegen in latere hoofdstukken de reeds opgedane ervaringen afgezet kunnen worden.

HOOFDSTUK 3

De tucht van de markt aan banden

- 3.1 Inleiding
- 3.2 De opkomst van de marktgerichte overheid
- 3.3 Markt en werking: de neoklassieke micro-economie
- 3.4 Markt en institutionele belemmeringen: de nieuwe institutionele economie
- 3.5 Overheidsingrijpen op de reïntegratiemarkt: een quasi-markt
- 3.6 Samenvatting

3.1 Inleiding

De herbezinning op het overheidsoptreden leidde, in eerste instantie vanuit het bedrijfsleven, tot meer voorstanders van de terugtrekking van de overheid ten gunste van het particuliere initiatief. Het bedrijfsleven was van mening dat het reguleren van het economische leven het concurrentievermogen en bedrijvigheid hinderde. De economische recessie en de crisis van de verzorgingsstaat vormden in Nederland de aanzet tot een situatie waarin stromingen zoals het New Public Management en de toegenomen aandacht voor het 'marktdenken', verder voet aan wal konden krijgen vanuit voorlopende landen zoals de Verenigde Staten en Engeland.

Zoals eerder vermeld ontbreekt het in de literatuur aan een algemeen beleids- en beoordelingskader voor marktwerking binnen de publieke sector. In de economische wetenschap is daarentegen veel gezegd over het functioneren van de markt. Daarom zal het theoretisch kader bestaan uit een combinatie van zowel de neoklassieke als de nieuwe institutionele economie. De argumentatie is enerzijds gelegen in de opbouw van de nieuwe wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, waaruit een duidelijke hang naar de neoklassieke micro-economie op te maken valt. Anderzijds levert de nieuwe institutionele economie in tegenstelling tot de oude institutionele economie naast kritiek ook aanvullende theoretische kaders die niet specifiek bedoeld meer zijn ondernemersgedrag te verklaren, maar ook de werking van organisaties en instituties in het algemeen. Zodoende draagt zij ook bij aan het inzicht in maatschappelijke discussies. Het anders willen organiseren van de productie van collectieve goederen is met behulp van de transactiekosten theorie te verklaren vanuit de nieuwe institutionele economische theorie. Hoe echter de private uitvoering van voorheen publieke taken aan populariteit heeft gewonnen binnen de publieke sector en de publieke management theorieën, is een aparte ontwikkeling die in de eerste paragraaf wordt toegelicht alvorens over te gaan op twee, elkaar aanvullende stromingen binnen de economische theorie.

3.2 De opkomst van de marktgerichte overheid

Kickert (1993: 26) legt publiek management uit als de sturing van complexe netwerken bestaande uit verschillende publieke en private actoren. Hij stelt dat vanaf eind jaren zeventig een nieuw soort publieke management bij de Westerse overheden waarneembaar is met min of meer gemeenschappelijke kenmerken. Een van de gemeenschappelijke kenmerken is dat er meer aandacht was voor managementtechnieken afkomstig uit het bedrijfsleven zoals klantgerichtheid, concurrentie maar ook marktwerking. Aan de opkomst van het 'marktdenken' als een managementinstrument gingen echter een aantal economische en maatschappelijke ontwikkelingen vooraf. In Nederland was de publieke sector tot in de jaren zeventig bijna continue aan het uitbreiden. Tussen 1974 en 1982 was er echter sinds lange tijd sprake van een begrotingstekort. Naar aanleiding van de economische

recessie van begin jaren zeventig onstond er een herbezinning op de mogelijkheden van overheidssturing en de maakbaarheid van de maatschappij. Er ontstond vanuit verschillende hoeken steeds meer kritiek op het reilen en zeilen verzorgingsstaat (Bovens, 2001: 38). De continue uitbreiding van de door de overheid op zich genomen taken nam niet alleen de omvang toe maar werd ook de besturing van de overheidslichamen zelf, een steeds groter probleem. De verdeling van de vele taken en bevoegdheden over de verschillende bestuurslagen evenals de verdeling tussen de publieke en private instellingen leidde tot een verkokerde en in zichzelf gekeerde overheid waarbij de linkerhand vaak niet wist wat de rechterhand deed. En tweede kritiekpunt lag op het terrein van de uitvoering. Tal van uitvoeringsproblemen staken de kop op daar het beleid dat in Den Haag bepaald werd, elders in het land uitgevoerd werd. Dit ging veelal ten koste van de uniformiteit van de uitvoering. Een derde kritiekpunt bestond uit de tegenvallende resultaten. Vastgestelde doelstellingen werden niet behaald en zo ze al behaald waren, lokten ze vaak een ander onvoorzien probleem uit. Vierde en laatste kritiekpunt is het meest genoemde bezwaar van de verzorgingstaat; de sterk oplopende kosten. Dit had enerzijds met de toegenomen omvang van het overheidsoptreden te maken anderzijds waren er veel meer mensen die op de een of andere wijze gebruik maakten van een sociale zekerheidsregeling. Dit laatste was het gevolg van de economische crisis begin jaren tachtig naar aanleiding van de oliecrisis van 1973 en de daarmee samenhangende toename van de werkloosheid. Een andere factor tot het toegenomen gebruik van het sociale zekerheidstelsel lag in demografische veranderingen. De 'babyboom' van de jaren vijftig en zestig trad in de periode van de jaren zeventig en tachtig op de arbeidsmarkt. Daarbij was er in de jaren tachtig sprake van een toename in het aantal AOW-ers, in de hand gewerkt door de vergrijzing. Afgezien van voornoemde externe factoren speelde ook met name een rol dat een gegeven aanbod haar eigen vraag creëert. Burgers wisten de weg naar een uitkering steeds beter te vinden en in sommige gevallen te misbruiken. Als gevolg van de crisis van de verzorgingstaat kenmerkten de jaren tachtig onder het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) zich door de stevig doorgevoerde bezuinigingen, gericht op het wegwerken van het begrotingstekort en het behalen van grotere efficiency. In Nederland kreeg de gedachte dat de overheid zich zou moeten beperken tot de sturing op de hoofdlijnen steeds meer aanhang. De economische recessie had echter niet alleen in Nederland tot een herbezinning geleid. In andere landen waaronder de Verenigde Staten speelde het toenemen van het begrotingstekort in de jaren tachtig ook en stond het functioneren van het openbaar bestuur eveneens ter discussie, met name daar waar het de defensie betrof. Naar aanleiding van de resultaten van de Commissie Grace in 1984, stelde president Reagan een pakket aan hervormingen waarvan een groot deel gericht op het introduceren van het marktdenken in de publieke sector. Ook in veel Europese landen zoals Engeland, Duitsland en Frankrijk kwamen ingrijpende wijzigingen in het management van de publieke sector van de grond, maar ook in landen zoals Australië en Nieuw Zeeland (Pollit, 2000: 278). In elk land voltrokken de managementveranderingen in de publieke sector zich op hun eigen manier. Wat ze gemeen hadden was de nadruk die gelegd werd op de waarde van instrumenten afkomstig uit het bedrijfsleven. Deze nieuwe manier van denken over het publiek management is naderhand New Public Management (NPM) gaan heten (Lips, 2000: 3). Bekende vertolkers van deze stroming zijn de Amerikanen Osborne en Gaebler van wie in 1992 het boek 'Reinventing Government; how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector' gepubliceerd werd (Osborne, 1992: 25). Hierin formuleren zij tien principes voor een beter functionerende overheid die hieronder kort worden samengevat in het volgende kader.

De tien principes voor een beter functionerende overheid volgens Osborne en Gaebler

Catalytic Government: de overheid moet niet zo zeer alles zelf willen doen maar ze moet er juist voor zorgen dat deze zaken door anderen gedaan worden: niet roeien maar sturen;

Community-owned government: de burger moet een stem krijgen in de diensten die hem wordt aangeboden;

Competitive government: de overheid moet concurrentie introduceren in haar dienstverlening;

Mission-driven government: de overheid moet zich laten leiden door doelen en niet door regels en procedures;

Results-oriented government: de overheid moet betaling aan resultaten (outputs en outcomes) en niet aan inspanningen (inputs) koppelen;

Customer-Driven government: de behoefte van de burger moet centraal staan en niet die van de eigen organisatie;

Enterprising government: de overheid moet niet slechts met het uitgeven van middelen bezig zijn maar ook met het binnenhalen van middelen;

Anti-cipatory government: prikkels die verspilling tegengaan moeten ingebouwd worden zoals het laten behouden van door organisaties behaalde efficiencywinsten;

Decentralized government: de overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren;

Market-oriented government: de overheid moet zoveel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren.

Bron: Bovens e.a., 2001, 195

Osborne en Gaebler doen een pleidooi voor het bedrijfsmatige instrumentarium zoals het afrekenen op prestaties in plaats van input, het introduceren van keuzevrijheid voor de consument in plaats van gedwongen winkelnering en introductie van markt- en prijsmechanisme als informatiemiddel in plaats van kunstmatige prijsstelling. Ondanks dat de New Public Management theorie en de neoklassieke economische theorie afkomstige zijn uit twee aparte wetenschappen, respectievelijk de organisatie- en de economische wetenschap, ontmoeten beiden theorieën elkaar met name op de snijpunten van marktwerking en concurrentie. De New Public Management theorie toont de marktgerichtheid van de overheid aan zoals deze zich sinds eind jaren zeventig ontwikkeld heeft. De economische wetenschap toont echter aan wanneer er sprake is van marktwerking en diens afgeleide concurrentie. Om te kunnen bepalen of marktwerking inderdaad een bijdrage levert aan de reïntegratie van de bijstandsccliënt moet eerst geconstateerd worden in hoeverre er sprake is van marktwerking.

3.3 Markt en werking: de neoklassieke micro-economie

Hoe actoren keuzes maken in situaties van relatieve schaarste is onderwerp van de economische wetenschap. Een van de veronderstellingen daarbij is dat de actoren doelbewust handelen. Het doel van economie is het bereiken van welvaart welk gelegen is in een situatie van optimale allocatie; de situatie waarbij het aanbod zich aangepast heeft aan de vraag zodat het best mogelijke bestedingspatroon (en productiepatroon) ontstaat. Om deze situatie van optimale allocatie te verkrijgen moet de juiste informatie verkregen worden over behoeften, hoeveelheden en prijzen. Hierbij kan gekozen worden uit een drietal, elkaar aanvullende coördinatie- en allocatiemechanismen: markt, hiërarchie/bureaucratie en netwerken (Kickert, 1997: 9). Het prijs- en marktmechanisme kan op efficiënt wijze informatie bieden over wat de consument een product waard vindt. De bestudering van marktwerking behoort tot de traditionele neoklassieke micro-economie en is de harde kern van de economische theorie. De oorspronkelijke uitleg van marktwerking is terug te leiden op de neoklassieke micro-economie, ook wel prijstheorie genoemd. Deze gaat na hoe markten werken en hoe vragers en aanbieders reageren op prijsveranderingen, al dan niet kunstmatig opgelegd door de overheid. Voor economen is de markt een denkbeeldige ontmoetingsplaats van consumenten en producenten waar de informatie tussen beide partijen wordt overgebracht door de prijs van het goed.

3.3.1 De werking van het prijs-/marktmechanisme

Prijzen drukken de ruilwaarde van goederen en diensten in geld uit en maken de waardevergelijking tussen verschillende goederen en diensten makkelijker. Hierdoor kunnen de prijzen van

ongelijksoortige goederen worden opgeteld en kan de waarde van de totale productie van een volkshuishouding worden berekend. Maar prijzen weerspiegelen ook de relatieve schaarste verhoudingen. Hoe schaarser een product, hoe hoger de prijs. De prijzen geven dus informatie over de verdeling van eindproducten (maar ook productiefactoren) over de vele gebruiksmogelijkheden of wel de behoeften van consumenten. De consument wordt geacht een rationele actor te zijn die ernaar zal streven met beperkte inkomens, die goederen en diensten aan te schaffen die hun de grootst mogelijke behoeftebevrediging geeft. Dit wordt ook wel nutsmaximalisatie genoemd (Dietz, 1996: 97). Stijgende prijzen zijn een signaal voor een vraagoverschot of een aanbodtekort, terwijl dalende prijzen een aanbodoverschot of een vraagtekort betekenen. Er ontstaat een voortdurend proces waarbij de prijzen van aangeboden en gevraagde goederen zich op elkaar aanpassen net zo lang totdat bij een bepaalde prijs aangeboden en gevraagde hoeveelheid van het goed gelijk zijn. Zo blijft de producent niet met overschotten zitten en kan de consument de hoeveelheid kopen die hij wil. Dit is de situatie waarbinnen de markt, zo zeggen de economen, in evenwicht is. Deze continue aanpassing van prijzen aan gevraagde en aangeboden hoeveelheden goederen door consumenten en producenten wordt ook wel de werking van het prijs- of marktmechanisme genoemd, wat min of meer synoniem is voor de term marktwerving.

3.3.2 De volkomen markt

De klassieke economen waaronder Adam Smith, ook wel beschouwd als de grondlegger van de economische wetenschap, geloofden sterk in de allocerende werking van dit mechanisme ook wel 'invisible hand'²⁰. Volgens hen werden hierdoor producten en behoeften en de benodigde productiefactoren als door een onzichtbare hand op elkaar afgestemd. Voorwaarde voor deze volkomen markt, ook wel markt voor volledige mededinging of volkomen concurrentie genoemd, was wel dat de overheid zich verre hield van marktingrijpen. Ook afspraken tussen de producenten of consumenten op de markt kunnen de concurrentie beperken. Ongestoorde marktwerving vindt plaats onder volledige concurrentie en levert een hoeveelheid product tegen de laagst mogelijke prijs op. Dit komt omdat door producenten gezocht is naar de meest efficiënte manier van productie om de kostprijs zo laag mogelijk laag te houden. De succesvolle, optimale werking van het prijsmechanisme, hangt op haar beurt weer af van de omstandigheden waaronder vragers en aanbieders producten moeten kopen of verkopen, in andere woorden van de marktvorm. De omstandigheden die de marktvorm bepalen zijn onder meer het aantal consumenten en producenten, de aard en kwaliteit van product en de mate van vrije toetreding tot de markt. Andere economen rekenen ook de doorzichtigheid van de markt, de mate van overheidsingrijpen en de koppeling tussen prestatie en prijs tot deze bepalende omstandigheden. F.J. Dietz kiest in 'Micro-economie' alleen het aantal marktpartijen en de aard van het product als criteria ter onderscheiding van de verschillende marktvormen. Het aantal aanbieders wordt onderscheiden in veel, weinig en één en de aard van het product in homogeen en heterogeen.

Deze onderverdeling leidt tot een vijftal verschillende marktvormen die in het volgende schema benoemd worden.

Aantal aanbieders	Aard van het product	
	Homogeen	Heterogeen
Veel	Volkomen concurrentie/markt van volledige mededinging	Monopolistisch concurrentie
Weinig	Homogeen oligopolie	Heterogeen oligopolie
Eén	Monopolie	-

Bron: Dietz, 1996, 324

Het marktmechanisme ofwel marktwerving komt het best tot zijn recht in het model van volkomen concurrentie. Aan het model van volkomen concurrentie liggen wel een aantal veronderstellingen ten grondslag:

²⁰ Adam Smith wordt op basis van zijn hoofdwerk 'An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations' uit 1776, algemeen beschouwd als de grondlegger van de economische wetenschap als zelfstandige discipline (Dietz, 1996, 0).

- Een groot aantal aanbieders en vragers. De ondernemers die op deze markt opereert is een prijsnemer daar hij als individu geen invloed op de marktprijs kan uitoefenen.
- Een homogeen product. Dit betekent dat er geen verschil bestaat tussen de producten van de verschillende producenten. Alleen een prijsverschil kan ertoe leiden dat een koper aan producten van een andere verkoper de voorkeur geeft.
- Er bestaan geen belemmeringen voor ondernemingen om tot de markt toe of uit te treden.
- Een transparante markt waarbij alle marktpartijen precies op de hoogte zijn van de aard en de kwaliteit van het te verhandelen product en de prijs daarvan.
- De overheid intervenueert niet op directe wijze in de markt door middel van prijsmanipulaties zoals bijvoorbeeld het vaststellen van minimum- en maximumprijzen, het verlenen van subsidies of het heffen van belastingen. Overheidsingrijpen op het gebied van bijvoorbeeld de infrastructuur wordt niet als interventie in de markt gezien.
- De zesde en laatste veronderstelling is dat het model perfecte mobiliteit verwacht. Dit houdt in dat een wijziging in de prijsverhouding van de eindproducten direct leidt tot een aanpassing in het gebruik van de productiefactoren.

Indien voldaan aan deze voorwaarden zullen de consumenten en aanbieders tot beslissingen over respectievelijk hun vraag en aanbod komen die leiden tot de meest doelmatige productie en verdeling van goederen. Deze optimale situatie heet in economische termen: Pareto-efficiënt. Er is sprake van evenwicht in de zin dat geen andere uitkomst mogelijk is waarbij het nut, ofwel welvaart van minimaal een individu stijgt zonder dat iemand anders erop achteruit gaat. F.J. Dietz geeft in 'Micro-economie' meerdere malen aan dat de veronderstellingen ver van de werkelijkheid af staan en dat dit model van volledige mededinging geen reëeltype is maar meer een ideaaltype. Ook P.Plug stelt in het boek Sturing van marktwerking dat veel factoren de ideale situatie van een perfecte markt in de weg staan. Zo is de macht tussen aanbieders vaak ongelijk verdeeld en is er informatie-asymmetrie tussen aanbieders en vragers ten aanzien van de kwaliteit van producten en diensten (Plug, 2003: 14). Echter schetst P. Plug andere, minimale randvoorwaarden waaronder een marktwerking functioneert dan de neoklassieken. Gezegd moet worden dat hij de minimale randvoorwaarden schetst voor marktwerking binnen de publieke sector. Juist omdat de situatie van volkomen markt vaak zo slecht benaderd kan worden benoemd hij twee aspecten van het marktmechanisme die daadwerkelijk onderscheidend zijn van de omstandigheden waaronder publieke voorzieningen worden geproduceerd en afgenomen. Het betreft de koppeling tussen prijs en prestatie en de voorwaarde van voldoende concurrentie. Echter is P. Plug, afgezien van het feit dat zijn boek waardevolle bevindingen bevat, ook niet gekomen tot een bruikbaar algemeen beoordelingskader voor de introductie van marktwerking binnen de publieke sector, hetgeen ons weer noodgedwongen terugbrengt bij de economische wetenschap. Met het belang van concurrentie voor marktwerking zat P. Plug op een lijn met de neoklassieken zoals de volgende sub-paragraaf toelicht.

3.3.3 *Het belang van concurrentie*

De concurrentie tussen ondernemers onderling leidt ertoe dat de door consumenten verlangde goederen en diensten tegen de laagst mogelijke kosten worden voortgebracht. De producenten hebben angst met onverkochte voorraden te blijven zitten en beconcurreren elkaar om de kopersgunst van de consument. Zeker wanneer het homogene goederen betreft zal het enige instrument hiertoe het verlagen van (kost)prijzen zijn. Volgens Adam Smith was de concurrentie tussen de producenten in het belang van de consumenten daar de producenten zich inspannen de productiekosten te verlagen om de kopersgunst te kunnen winnen. Concurrentie brengt net zo lang aanpassingen van de prijs met zich mee, totdat de gevraagde en aangeboden hoeveelheid weer met elkaar in overeenstemming zijn en er sprake is van een markt in evenwicht. In de optiek van Adam Smith worden bij markt vormen met beperkte concurrentie de productiemogelijkheden onvoldoende benut en komt er geen situatie van optimale allocatie tot stand waarbij de consument de juiste prijs voor de juiste hoeveelheid betaalt.

3.3.4 *Kanttekening bij de neoklassieke economische theorie: marktfalen*

Ondanks dat zuivere marktwerking in de neoklassieke economie een situatie van Pareto-efficiëntie kan benaderen onderkent deze economische theorie ook het bestaan van marktfalen en hoe dit verschijnsel de optimale allocatie van producten, diensten en productiefactoren weet te verstoren. Dit nadeel van het marktmechanisme leidt ertoe dat de overheid zich met de productie van sommige goederen bemoeit. Zij doet dit uit overwegingen van bijvoorbeeld wenselijkheid, rechtvaardigheid en stabiliteit. Er zijn een vijftal typen marktfalen te benoemen volgens Ringeling (1993: 96) en Woerdman (1999: 97).

De markt produceert geen collectieve goederen

Het karakter van een privaat goed is dat individuen uitgesloten kunnen worden van consumptie en dat er rivaliteit bestaat in consumptie. Van collectieve goederen kan echter niemand van consumptie uitgesloten worden en doet de consumptie van het ene individu iets af aan de consumptie van het andere individu. Betaling voor een dergelijk collectief goed als dijken en defensie moet echter door de overheid afgedwongen worden omdat niemand het voordeel ziet van betalen als mensen kunnen 'free riden'. Uitsluiting van consumptie kan bij het product reïntegratie voorkomen als de reïntegratieaanbieder de cliënt onvoldoende 'reïntegrabel' acht of als voor diens traject niet betaald wordt. Van rivaliteit in consumptie kan eveneens sprake zijn als een cliënt buiten de boot valt omdat er maar een beperkt aantal reïntegratietrajecten beschikbaar zijn. Wat de markt niet kan is een reïntegratieproduct neerzetten waar alle uitkeringsgerechtigden aan mee kunnen doen en waar ze allemaal mee klaargestoomd worden voor de reguliere arbeidsmarkt.

De markt berekent geen prijs voor externe kosten

Het tweede punt van marktfalen is het bestaan van externe effecten waardoor niet alle kosten en baten van een product tot uitdrukking komen in de prijs. Zo leidt de vervuiling van auto's in de vrije markt niet tot een verhoging van de benzineprijs. Echter leidt aantasting van het milieu en de gezondheid van burgers wel tot kosten die verhaald worden op de overheid. Daarom verhoogt zij de prijs van benzine. In het geval van reïntegratie kan het niet consumeren van het product reïntegratie de overheid op den duur veel geld kosten in de vorm van uitkeringen. Deze kosten zitten niet verwerkt in de prijs van het product reïntegratie. Of en wanneer de overheid externe effecten belangrijk genoeg vindt om zich ermee te bemoeien is een politieke, normatieve zaak (Ringeling, 1993: 96).

De markt produceert niet per se een rechtvaardige verdeling

Een derde tekortkoming van het marktmechanisme is de mogelijke ongelijke verdeling van goederen en diensten. De verdeling van producten en diensten vindt plaats door vraag en aanbod maar zo als Woerdman uitdrukt (1997: 98): de markt heeft geen moraal, tenzij moraal verkoopt. Zo kunnen in een vrije markt sommige cliënten ruimschoots van kwalitatief hoogstaande reïntegratiedienstverlening genieten terwijl andere cliënten niet in aanmerking komen volgens de redenering van de reïntegratieaanbieder.

De markt produceert maatschappelijk ongewenste goederen

Wegens het ontbreken van moraal op de markt en de vraaggerichtheid van aanbieders komen ook immorele goederen zoals kinderporno en wapens tot stand op de markt.

De markt kent eveneens monopolie- en kartelvorming

Oerheden worden vaak monopolievorming en ongevoeligheid voor de (maatschappelijke) behoeften kwalijk genomen. Echter vormt monopolie- of kartelvorming de vijfde tekortkoming van de markt. Tijdelijke onvolkomenheden zoals slechte transparantie zijn vaak het gevolg. Op deze wijze kan een bijstandsccliënt geen juiste informatie krijgen over de kwaliteit en prijs van de reïntegratiedienstverlening en niet tot een weloverwogen keuze van een aanbieder komen.

In geval van marktfalen zegt de neoklassieke economie (Dietz, 1998: 597) dat overheidsingrijpen de werking van de markt kan herstellen door bijvoorbeeld mededingingsbeleid, bescherming van de consument (huurbescherming, informatieplicht, garantieregeling) of kwaliteitsbewaking van het product (keurmerken, inspectiediensten). Deze overheidsinterventie gebeurt dus niet zonder reden en

is met name het geval als het om de productie van een maatschappelijk wenselijk goed gaat waarbij marktfalen voorkomen moet worden (Onderwijsraad, 2001: 20).

3.4 Markt en institutionele belemmeringen: de nieuwe institutionele economie

Het bestaan van marktfalen geeft aan dat niet alle verschijnselen van het ondernemersgedrag met de theorie van marktwerking verklaard kunnen worden. De nieuwe institutionele economie richt zich op het verklaren van deze economische lacunes²¹. De nieuwe institutionele economie is net zoals als de economische organisatie theorie begonnen met zich te richten op het ondernemersgedrag of wel de bedrijfseconomie. Geleidelijk aan is de nieuwe institutionele economie uitgebreid tot een theorie over organisaties en instituties in het algemeen. Er wordt veel aandacht besteed aan de interne organisatievormen en aan de gevolgen die instituties kunnen hebben op het handelen van individuen en organisaties. Daarbij stelt de theorie dat bepaalde institutionele aspecten barrières voor marktwerking kunnen opwerpen of juist weghalen.

De oude institutionelen hebben rond 1900 belangrijke kritiek geleverd op de neoklassieke hoofdstroom. Naar hun mening was de neoklassieke micro-economie te abstract en te weinig empirisch onderbouwd. Meer aandacht moest uitgaan naar de motieven van menselijk handelen waarbij van de kennis voortkomende uit verschillende, minder exacte wetenschappen gebruik moest worden gemaakt. De kritiek op de economische theorie heeft echter geen nieuw vervangend kader opgeleverd. De nieuwe institutionele gedachte komt omstreeks 1975 op waarvan Williamson de grondlegger was. De nieuwe institutionele economie bestudeert net zoals de 'oude' institutionele economie, fenomenen als instituties, fricties, feitelijk, vaak irrationeel gedrag steunend op routines, emoties en intuïtie. De aanhangers zijn van mening dat de neoklassieke micro-economie een goede basis vormt waarop een aantal kritische kanttekeningen moeten worden gemaakt. Deze kritische kanttekeningen zijn naderhand in drie theoretische kaders gegoten die in dit hoofdstuk besproken zullen worden. Allereerst wordt aandacht besteed aan de kritieken van de nieuwe institutionelen.

Het eerste punt van kritiek heeft betrekking op de primaire eenheid van analyse. In de neoklassieke economie is dit een onderneming, veelal weergegeven als een holistische eenheid die automatisch optimale beslissingen neemt. De onderneming is weinig meer dan een 'black box' waarbij aan haar interne organisatie geen aandacht wordt besteed. In de nieuwe institutionele economie staan deze interne complexiteiten, zoals formele organisatiestructuren en belangentegenstellingen, juist centraal. De primaire analyse-eenheid verschuift daarmee van de onderneming naar de individuen binnen die onderneming die hun eigen doelstellingen nastreven. Deze aandacht voor activiteiten van de individuele leden wordt veelal aangeduid met de term 'methodologisch individualisme' (Tijndik, 1996: 251).

Het tweede punt van kritiek betreft het inzicht dat uit de psychologie is voortgekomen dat mensen geen alwetende beslissers zijn met onbeperkte calculerende vermogens. Simon (Hazeu, 2000: 51) duidde dit aan met het concept 'bounded rationality'. De rationaliteit op basis waarvan een actor beslissingen neemt is beperkt daar het onmogelijk binnen beperkte tijd alle keuzemogelijkheden weet te genereren. Simon werkte dit concept uit met het begrip 'satisficing behaviour'. Dit houdt in dat mensen beslissingen nemen die goed genoeg zijn. De nieuwe institutionele economie valt de neoklassieke visie aan door het belang van institutionele arrangementen te benadrukken. Deze arrangementen bepalen welke aanspraak een actor kan maken op een goed en beperken daarmee de mogelijke keuzen van een actor.

Een ander punt van kritiek heeft betrekking op de informatie welke de actoren ter beschikking staat. De neoklassieke gedachte gaat uit van volledige voor iedereen beschikbare informatie met als gevolg dat het doen van transacties geen extra inzet kost. Dat vertrouwen tussen partijen op een markt, binnen een bedrijf of maatschappij een economisch goed is blijkt uit de casus van het verzekeringswezen.

²¹ De neoklassieke economische theorie is niet bedoeld als geloofwaardige modellering van de samenleving maar is slechts *de benadering van economische gedrag als marginaal te optimaliseren op basis van methodologisch individualisme* (Hazeu, 2000, 35).

Binnen het verzekeringswezen is sprake van een context waarbinnen opportunistisch gedrag mogelijk is en gedrag van verzekeraar en verzekerde geleid worden door calculatie, wantrouwen en argwaan. Deze context heeft en schaduwprijs daar selectie- en controlemechanismen ingebouwd moeten worden om het opportunistische gedrag tegen te gaan. In de nieuwe institutionele economie worden deze assumpties van volledige informatie en kosteloze ruil losgelaten. De gedachte van Coase (Hazeu, 2000: 41) wordt gevolgd waarin hij stelt dat actoren informatie- en onderhandelingskosten maken om vast te stellen wat de 'juiste' prijs is voor een product. Dit worden ook wel transactiekosten genoemd. Het bestaan van transactiekosten uit zich ook in het bestaan van negatieve externe effecten. Dit is het laatste punt van kritiek op de neoklassieke visie. Het probleem van negatieve externe effecten is namelijk wie er opdraait voor de kosten. Idealiter waren deze negatieve externe effecten geïnternaliseerd in de werking van het prijs- en marktmechanisme. Dat niet altijd het geval is blijkt uit het feit dat negatieve externe effecten een van de marktimperfecties wordt genoemd waarbij ingrijpen vanuit de overheid noodzakelijk wordt geacht (Bovens, 2001: 73). Het internaliseren van de kosten van negatieve externe effecten vereist de vaststelling van eigendomsrechten. Hierop wordt in de eigendomsrechten theorie verder ingegaan.

Het keuzegedrag van de consument, dat volgens de neoklassieken geleid wordt door nutsmaximalisatie en doelbewust handelen, wordt beïnvloed door beperkingen uit de institutionele context (Dietz, 1996: 145). Zoals Tijdink (1996: 251) aangeeft kan naar die beperkingen door drie verschillende institutionele brillen gekeken worden zodat het accent wordt gelegd op:

1. de verschillende kosten van ruilrelaties in markten en hiërarchieën;
2. de verschillende typen eigendomsrechten betreffende het gebruik van schaarse goederen maar ook de toewijzing ervan aan de actoren in de verschillende institutionele contexten;
3. de informatie-asymmetrie in economische relaties.

Deze verschillende wijzen van kijken naar de institutionele context van organisaties hebben geleid tot het ontstaan van drie aanvullende, theoretische stromingen binnen de nieuwe institutionele economie. Dit zijn transactiekosten theorie, de property rights-theorie, en de principaal-agent theorie. Hierbij wordt deze volgorde gehanteerd vanwege de onderlinge samenhang tussen de laatste twee theorieën²².

3.3.1 *Transactiekosten theorie*

Boven op de productiekosten van een goed heeft iedere vrager en aanbieder te maken met transactiekosten ofwel met noodzakelijke kosten voor het verkrijgen van informatie, onderhandelen en afdwingen van een economisch goed. In andere woorden gaat het om de kosten die nodig zijn om het contract tussen vrager en aanbieder volledig (er) te maken. Dit kunnen zoekkosten (naar beschikbare alternatieven) zijn, kosten voor het verkrijgen, toegewezen krijgen en handhaven van de eigendomsrechten en onderhandelingskosten. Maar ook kan het om kosten gaan voor het houden van toezicht, inspecteren en voor het treffen van voorzieningen voor geschillen, ook wel te omschrijven als kosten om de juiste prikkels en coördinatie te bewerkstelligen (Hazeu, 2000: 73). Transactiekosten is een ruimer kostenbegrip dan alleen die kosten die nodig zijn om markttransacties te organiseren. Zo verwijst het begrip ook naar organisatiekosten, kosten voor publieke regulering of de inzet die nodig is om het vertrouwen van een partij te winnen.

De transactiekostentheorie vindt zijn wortels in de bevindingen van Coase (Tijdink, 1996, 251). Terwijl de neoklassieken vertrouwden op de werking van de markt om een optimale allocatie te krijgen zocht hij naar een verklaring voor het bestaan van instituten zoals ondernemingen of organisaties. Coase kwam erachter dat aan het vertrouwen op marktwerking kosten verbonden zijn voor onder andere het achterhalen van de juiste prijs het sluiten van contracten voor elke transactie. Dit laatste kan geïllustreerd worden met de contracten die de ondernemer afsluit met een werknemer die het goed of een onderdeel daarvan moet vervaardigen. Binnen de constellatie van een organisatie kan de ondernemer met de werknemer een enkel contract afsluiten wat de grenzen aangeeft

²² De property rights theorie en de principaal-agent theorie spreken elkaar ook tegen, hetgeen verderop in deze subparagraaf zal worden toegelicht (Tijdink, 1996, 251).

waarbinnen de werknemer functioneert. Dit kost minder transactiemomenten dan dat de ondernemer steeds opnieuw een contract met de werknemer moet afsluiten. Coase realiseerde zich dat organisaties tal van transactiekosten kunnen reduceren of vereenvoudigen, die de individuele ondernemers anders telkens opnieuw zou moeten maken.

Ter Bogt omschrijft de transactiekostentheorie als een theorie die probeert te verklaren waarom economische activiteiten op een bepaalde manier worden georganiseerd (Ter Bogt, 1998: 45). De transactie, hetzij de overdracht van goederen en diensten, hetzij de voorstuwing van een product binnen een organisatie, vormt de eenheid van analyse. Uitgangspunt van de transactiekostentheorie is dat afgezien van de productiekosten ook de transactiekosten bepalend zijn voor de organisatievorm die wordt gekozen. Een organisatievorm waarbij de het totaal van productie- en transactiekosten zo laag mogelijk is brengt efficiëntere transacties voort. Verschillende organisatievormen leiden tot verschillende soorten en omvang transactiekosten. Ter Bogt stelt dat naast de productiekosten moeten worden gezocht naar de meest efficiënte contractvorm, ook wel sturingsmechanisme genoemd. Hij maakt daarbij onderscheid tussen de markt van volledige mededinging en de hiërarchie met centraal gezag. Ondanks dat Coase het bestaan van transactiekosten constateerde en achterhaalde dat organisaties in staat zijn de transactiekosten te reduceren gaf hij niet aan welke eigenschappen van deze organisaties de transactiekosten vergroten. Williamson heeft in deze voor een belangrijke aanvulling gezorgd (Tijdink, 1996: 251). Volgens Williamson wordt de grootte van de transactiekosten, en daaruit voortvloeiende de keuze tussen markt (contracten sluiten) en organisatie (zelf doen) bepaald door een combinatie van door enkele veronderstellingen over het menselijk gedrag en een aantal voor transacties bepalende kenmerken. Een combinatie van enerzijds beperkt rationeel handelen en opportunisme (karakter waarbij het eigen belang nagestreefd wordt met gebruikmaking van list en bedrog) en anderzijds de specificiteit van activa (ook wel 'asset specificity' is de mate waarin voor de transactie specifieke productiemiddelen wordt ingezet die slecht alternatief aanwendbaar zijn), onzekerheid waaraan transacties onderhevig zijn en de frequenties en schaal waarop de transacties zich voordoen leidt tot hoge transactiekosten. In een onzekere omgeving met veel 'asset specificity' kan het namelijk behoorlijk kostbaar zijn alle mogelijke gevolgen in een contract te vatten. In dit geval kan de transactie efficiënter uitgevoerd worden als deze plaatsvindt binnen een hiërarchische organisatie.

Hieronder worden twee specifieke problemen beschreven in het geval er, tegen de adviezen van Williamson, voor een contractrelatie met de markt als er transactiespecifieke kosten zijn gemaakt

Hold up en ex post haggling

In het geval dat bij transactiespecifieke kosten toch gekozen is voor een contractrelatie met de markt, transformeert de volkomen markt zich in een bilateraal monopolie. Dit komt omdat beide partijen besloten hebben in elkaar te investeren. Wat er echter kan gebeuren is dat het 'hold up' probleem in de hand gewerkt wordt. Dit betekent dat de partij met de minste relatie specifieke investeringen de andere partij 'onder schot' kan houden. Hierdoor blijft voor de eerste partij het marktmechanisme doorwerken zelfs na afsluiting van het contract. Hij kan zich namelijk zonder te veel schade losmaken van het contract en met een andere partij in zee gaan. Het probleem van 'hold up' komt voor als de naleving van het contract niet perfect afdwingbaar is en als de onderhandelingsposities tussentijds veranderen. Bij de tweede situatie waarin 'hold up' kan voorkomen is dit afhankelijk van de mate specifieke kosten (sunk costs) die verloren gaan als de samenwerking verbroken wordt. Degene met de minste vaste kosten zal nadat het contract afgesloten is opnieuw proberen betere contractvoorwaarden te krijgen. Dit wordt ook wel 'ex post haggling' genoemd. 'Hold up' en 'ex post haggling' zijn dus twee kanten van dezelfde medaille. Er zijn echter wel manieren om dergelijk situaties te voorkomen zoals de gijzelaarsconstructie waarbij wederkerigheid in de relatie ingebouwd wordt. Hierbij gaat de koop van de ene partij gepaard met de koop van de ander partij zodat beide belang hebben de relatie te continueren, ook na afsluiting van het contract. Een tweede handigheid is investeren in specifieke kennis zodat de andere partij nog maar slecht 'vermarktbaar' is of juist een voorliefde en gevoel van loyaliteit gaat kweken. Een voorbeeld hiervan is voetballen in het Ajax-systeem. Over het algemeen stelt Williamson dat de markt de meest efficiënte weg is om transacties af te wikkelen (Ter Bogt, 1998: 45).

De keuze tussen markt en hiërarchie hoeft niet zo wettig gesteld te worden. De uitvoering kan middels verschillende organisatievormen tot stand komen. Deze brengen hun eigen aansturing, verantwoordelijkheden en transactiekosten mee. Verscheidene combinaties van markt en hiërarchie komen tegenwoordig steeds vaker voor als gevolg van verzelfstandiging. Er wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe verzelfstandiging (Bovens, 2001: 197). Bij interne verzelfstandiging blijft de op afstand te plaatsen dienst onderdeel van het ministerie waardoor de hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister volledig blijft bestaan. Dit betekent dat ambtenaren van de intern verzelfstandigde diensten gebonden blijven aan de instructies van bovengeschiede en dat de minister de mogelijkheid behoudt in te grijpen. Deze interne verzelfstandiging kan worden gerealiseerd door zelfbeheer of de instelling van een agentschap. Het verschil tussen beiden zit hem in de vrijheid ten aanzien van beheer van middelen en mensen. Deze is bij de instelling van een agentschap groter daar deze na toekenning van het agentschapstatus kan afwijken van het algemeen beheersregime en tot de ontwikkeling van een eigen beheersregime kan overgaan. Daarnaast kan de uitvoerende organisatie ook extern verzelfstandigd worden en wel om een publieke als een private manier. Bij de eerste manier krijgt de organisatie een publiekrechtelijke rechtsvorm en mag het zich een zelfstandig bestuursorgaan noemen. Er bestaat geen directe hiërarchische ondergeschiktheid meer aan de minister en deze kan dus niet meer in de uitvoering ingrijpen. De minister kan slechts nog sturen via wat in de wet is vastgelegd. Wel is voor drie voorgaande vormen van verzelfstandiging het (financiële) beheersregime (algemeen of specifiek) van de Comptabiliteitswet van toepassing. Dit is niet meer het geval als de voorheen publieke taken worden overgeheveld naar een private organisatie, ook wel privatisering genoemd (het beheersregime van geprivatiseerde taken vallen onder Boek 2 van het Burgerlijk wetboek). Privatisering kent eveneens twee vormen: uitbesteding en taakafstoting. Van uitbesteding is sprake als de beleidskern een overeenkomst aangaat met een particuliere onderneming voor de productie van een bepaald goed of dienst. Daarnaast kan privatisering de vorm krijgen van een volledige taakafstoting naar de markt. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheid van de overheid voor het produceren van deze taak vervalt; de publieke taak is dan niet langer meer een publieke aangelegenheid maar een private. Het volgende kader toont schematisch aan dat de contractvormen of sturingsmechanisme van hiërarchisch naar markt verschuiven met daartussenin verschillende gecombineerde contracten.

Vorm van verzelfstandiging	Ambtelijke dienst	Zelfbeheer	Agentschap	ZBO	Privatise-ring (uitbesteding)	Privatise-ring (taakafstoting aan markt)
Mate van verzelfstandiging	Geen	Intern	Intern	Extern	Extern	Extern
Rechtsvorm /juridische status	Publiekrechtelijk	Publiekrechtelijk	Publiekrechtelijk	Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk	Privaatrechtelijk
Verantwoordelijkheid taakuitvoering	Publiek	Publiek	Publiek	Publiek	Publiek	Privaat
Ministeriele verantwoordelijkheid	Volledig	Volledig	Volledig	Beperkt en vastgelegd in instellings-wet	Allen voor opdrachtgeverschap (contract)	Geen
Beheersregime	Algemeen (Comptabiliteitswet)	Algemeen (Comptabiliteitswet)	Specifiek (Comptabiliteitswet)	Specifiek (Comptabiliteitswet)	Boek 2 Burgerlijk Wetboek	Boek 2 Burgerlijk Wetboek
Eigendom	Publiek	Publiek	Publiek	Publiek	Privaat	Privaat

Bron: Bovens, 2001, 197 en Plug, 2003, 21

De omvang van de transactiekosten en hun verhouding ten opzichte van de productiekosten bepalen en worden bepaald door de keuze van een organisatievorm. Zo betekent de uitbesteding van taken relatief lage productiekosten maar relatief hoge transactiekosten voor het volledig krijgen van de contracten.

Daarentegen betekent een monopolie relatief hoge productiekosten maar lage transactiekosten. Soort en omvang van de transactiekosten zijn zagezegd afhankelijk van de wijze van voorziening (publiekmarkt) maar ook van marktvorm, wijze van aansturing, aard van het product, kwaliteit en ordenende wetgeving. Elke contractvorm of sturingsmechanisme heeft bekeken vanuit de drie verschillende nieuw institutionele theorieën consequenties voor het soort en omvang transactiekosten, de verdeling van de eigendomsrechten en de prikkels die daarvan uitgaan en voor de verschillende mate van informatie-asymmetrie en belangentegenstelling. Het herkennen van het soort contractvorm kan dus al een idee geven met welke institutionele belemmeringen de uitvoering te maken zal krijgen.

3.3.2 *Property rights theorie*

In de gedachtegang van de neoklassieken zijn er tussen vragers en aanbieders volledige contracten waarbij alle kosten en baten in de prijs van het product tot uiting komen. Echter bestaan er externe effecten zowel positief als negatief waarvoor derden voordeel/last kunnen hebben zonder hiervoor te betalen/gecompenseerd te worden. Zo komt niet de juiste hoeveelheid product voor de juiste prijs tot stand. De property rights theorie stelt in dergelijke gevallen dat er sprake is van een verkeerde toewijzing van eigendomsrechten. Het probleem kan opgelost worden door het organiseren van een aanvullende markt voor de externe effecten zoals bijvoorbeeld het geval is bij vervuiliingsrechten. De property rights theorie probeert echter de oorzaak van de externe effecten te achterhalen en zegt dat aan elk economisch goed een bundel van eigendomsrechten te herkennen is. Eigendomsrechten van goederen worden niet uitsluitend gedefinieerd door hun fysieke aspecten maar tevens door verschillende categorieën rechten die een actor ten opzichte van hun gebruik heeft/ondergaat (Hazeu, 2000: 68).

In andere woorden ontlene individuen hun nut niet zo zeer aan het goed zelf maar aan de verschillende rechten die ze kunnen hebben met betrekking tot het gebruik van het goed. Deze eigendomsrechten worden onderverdeeld in de usus, usus fructus en abusus (Tijdink, 1996: 251).

- Usus verwijst naar de rechten op het gebruik van het goed.
- Usus fructus verwijst naar de rechten op het inkomen voortgebracht door het goed, ook wel vruchtgebruik.
- Abusus geeft de actor rechten tot veranderen van de vorm of inhoud van het goed.

Zo heeft een huiseigenaar die zijn woning verhuurt zowel de usus fructus en de abusus maar heeft de huurder de usus. Uit deze verschillende soorten rechten op een goed blijkt dat de eigendomsrechten van een goed vaak verspreid zijn over verschillende actoren. Door de eigendomsrechten op een slimme manier toe te wijzen kunnen de juiste prikkels tussen consument en aanbieder gerealiseerd worden. Eigendomsrechten zijn onvoldoende gespecificeerd als kosten en verliezen op anderen kunnen worden afgeschoven.

Afgezien van het huis-voorbeeld komt een ander praktijkvoorbeeld hiervan uit de uitvoering van de sociale zekerheid. Werkgevers gebruikten de WAO op een gegeven moment als afvloeiingsregeling voor hun werknemers. Als (vroegere) uitvoerders van de werknemersverzekering hadden zij zich tegen het risico verzekerd en waren er geen prikkels om de almaar groeiende aanspraak op de WAO, te remmen. In termen van eigendomsrechten hadden de werkgevers het recht tot het gebruik maken van de WAO, de usus, maar misten zij de prikkel die voortkomt uit de usus fructus door het laag houden van de aanspraak op de WAO. De overheid bezat daarentegen wel de usus fructus en het recht tot het veranderen van de WAO, de usus. Omdat de usus fructus alleen bij de overheid lag kwam er een sterke toeloop op de WAO en kon de overheid opdraaien voor de maatschappelijke gevolgen en uiteraard de hoge kosten. In de jaren tachtig begon zij als rechthebbende op de abusus, te sleutelen aan verschillende WAO-bepalingen.

3.3.3 *Principaal-agent theorie*

Deze theorie bestudeert de contractuele vormgeving van ruilrelaties tussen opdrachtgever en uitvoerder. De agent presteert voor de principaal in ruil voor een vergoeding maar beiden streven het eigen belang na. Betrokken partijen hebben verschillende belangen en doelen en beschikken niet over

volledige informatie over activiteiten van de ander. De centrale vraag die deze theorie behandelt is hoe het contract tussen principaal en agent vormgegeven kan worden zodat de laatste geprikkeld wordt in het belang van de principaal te werken. Het uitgangspunt van de relatie ligt in specialisatie en het feit dat de uitvoerder/agent de taak hierdoor efficiënter kan uitvoeren dan de opdrachtgever/principaal. In geval van een conflictsituatie zal de agent, omdat deze geacht wordt een rationele actor te zijn en zijn eigen nut te willen maximaliseren, zijn eigen belang voorop stellen. In hoeverre de agent hiermee wegblijft is afhankelijk van de informatie-asymmetrie tussen principaal en agent. De informatie-asymmetrie, en de discretionaire ruimte die hieruit voortvloeit, vergroot de kans op 'moral hazard'; het gevaar dat de andere partij zich de baten toeigent en de kosten op anderen afschuift maar ook op 'x-inefficiency' waarbij de agent zijn eigen doelen volgt in plaats van die van de principaal (Hazeu, 2000: 58 en 89).

Er zijn een aantal oplossingen voor het verkleinen van de informatie-asymmetrie en de belangentegenstellingen die hieronder kort behandeld worden.

- Corporate governance is een gedachtegoed die aangeeft hoe aandeelhouders hun managers kunnen disciplineren. Volgens de corporate governance zijn er drie methoden. Ten eerste door de onderneming te financieren met veel vreemd vermogen. De vreemd vermogenverschaffers zullen namelijk niet toestaan dat de managers teveel investeringen die hun lange termijn winst in het geding brengt. De tweede disciplineringsmaatregel vindt plaats door de beloningstructuur parallel te laten verlopen met de belangen van de aandeelhouders. Dit kan door middel van het belonen met aandelen of opties. Ten derde kan middels de structurering van het bestuur en toezicht geprobeerd worden beschermingsconstructies af te breken die managers teveel vrijheid geven ten opzichte van de aandeelhouders.
- Teamproductie is een denkrichting voor het motivatie- en beoordelingsprobleem dat principaal hebben zodra hun agent actief is binnen een team of te maken heeft met externe actoren. Zo lokt het functioneren binnen een team bij de agent 'free rider-gedrag' uit. Dit kan voorkomen worden door het instellen van een supervisor die toezicht houdt op het gezamenlijke belang. Deze supervisor moet uiteraard ook gemotiveerd worden, hetgeen kan door hem een stukje residu/eigendomsrecht toe te wijzen. Dit dwingt de supervisor tot 'monitoring'.
- Prestatieprikkelintensiteits-principe kan een manier zijn om het informatie-asymmetrie probleem te omzeilen. Zo kan het raadzaam zijn de beloningen van de agent te baseren op resultaten. Dit is een optie als de agent minder risico-mijdend is, de activiteiten meetbaar zijn, de inspanningen van de agent meer invloed hebben op het resultaat en er ruimte is voor de agent initiatieven te nemen (impliceert wel grote informatie-asymmetrie tussen principaal en agent). Er dient hierbij wel gelet te worden op het feit dat de meetbaarheid per taak verschilt en dat het lastig is meerder taken onder een prikkel te vangen. De agent zal namelijk geneigd zijn zich alleen op die taak te richten waaraan de prikkel verbonden is. Het wordt helemaal moeilijk dit principe door te voeren als er sprake is van meerdere, moeilijk meetbare taken. Dan is het misschien toch wijzer aan een van de andere mechanismen voor aansturing en motivatie te denken.

Het gebruik maken van deze instrumenten impliceert wel dat de principaal 'agencykosten' moet maken. Dit zijn kosten voor het in de gaten houden van de agent dat deze geen verborgen beslissingen neemt, ook wel 'monitoring costs' genoemd, maar ook kosten door de agent te maken voor het overtuigen van de principaal dat hij daadwerkelijk in zijn belang handelt, of wel de 'bonding costs'. Daarnaast is er nog een derde vorm van 'agencykosten' die gemaakt door beiden gemaakt wordt als er door de partijen sub-optimale, ondermaatse resultaten worden behaald: 'residual loss'. Het maken van 'monitoring costs' en 'bonding costs' kan de kans op 'residual loss' verkleinen. Er bestaat dus een soort trade off relatie tussen 'residual loss' en de 'monitoring-' en 'bonding costs'.

3.3.4 Kanttekeningen bij de nieuwe institutionele economische theorie: discretionaire bevoegdheid

In theorie zouden de property rights theorie en de principaal-agent theorie complementair moeten zijn. De juiste verdeling van eigendomsrechten maakt dat de agent eerder in het belang handelt van de principaal. Tijdink (1996: 251) spreekt echter van een tegenstelling tussen beide theorieën. De

property rights theorie impliceert volgens hem dat door het toekennen van zoveel mogelijk rechten aan de agent, deze automatisch belang heeft bij een goede uitvoering. De toekenning van zoveel mogelijk rechten geeft de agent tegelijkertijd echter ook meer discretionaire bevoegdheden met mogelijkwys grote informatie-asymmetrie tussen principaal en agent als gevolg. Deze informatie-asymmetrie kan door de agent weer gebruikt worden voor het nastreven van zijn eigen doelen mocht er sprake zijn van een conflict. Tijdink geeft aan dat bij de principaal-agent theorie een negatieve relatie bestaat tussen discretionaire bevoegdheden en efficiëntie. Bij de property right theorie bestaat er juist een positieve relatie tussen discretionaire bevoegdheden en efficiëntie. Vraag hierbij blijft echter welke mate van vrijheid, of wel discretionaire bevoegdheid, optimaal is voor het presteren van de agent. Een deel van de oplossing zit hem volgens Tijdink in het opstellen van regels en voorschriften in de relatie met de agent. Daarbij stelt Tijdink eveneens vast dat de nieuwe institutionele economische theorieën organisaties holistisch benaderen, een van de kritieken van de nieuw institutionele op de neoklassieken.

3.5 Overheidsingrijpen op de reïntegratiemarkt: een quasi-markt

Uit hoofdstuk twee is gebleken dat de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden een maatschappelijk wenselijk product is. Juist omdat de reïntegratie een maatschappelijk gewenst product is, kan zij niet het risico lopen dat de markt de reïntegratiedienstverlening ongelijk over de uitkeringsgerechtigden verdeelt of dat de cliënten voor hun reïntegratieaanbod afhankelijk zijn van grote logge, ondoorzichtige monopolies. Het publieke belang dat de overheid heeft bij maatschappelijke gewenste producten komt naar voren in haar interveniërende rol. In het geval van reïntegratie wordt een drietal redenen genoemd (ECORYS-NEI, 2004: 10) waarom de overheid bij de productie van reïntegratie zou moeten ingrijpen.

- Informatie-asymmetrie tussen het reïntegratiebedrijf en werkzoekende: het grote aantal reïntegratiebedrijven en hun verscheidenheid in dienstverlening kunnen ervoor zorgen dat de werkzoekende geen eenduidig beeld heeft van de aangeboden dienstverlening. Voor de werkzoekende is dan uitermate moeilijk een afgewogen keuze te maken.
- Deelnemerselectie en afroming: op een volkomen markt bestaat het risico dat de reïntegratiebedrijven zich alleen op de makkelijk te reïntegreren werkzoekende richt, zeker wanneer dit gecombineerd gaat met volledig resultaat afhankelijke financiering. Het ongewenste effect hiervan is dat de moeilijker te reïntegreren werkzoekende bij geen enkel reïntegratiebedrijf terecht kan.
- Vermindering collectieve lastendruk: de samenleving als geheel heeft baat bij het reïntegreren van werkzoekenden omdat op deze wijze de uitkeringsuitgaven teruggedrongen kunnen worden.

Een dergelijke gemeentelijke reïntegratiemarkt heeft eigenlijk niet meer zoveel weg van een klassieke markt zoals gedefinieerd door de neoklassieken. Het beste kan deze reïntegratiemarkt worden vergeleken met een 'quasi-markt' (Hooftanders, 2003: 11). Van 'quasi-markten' wordt in de neoklassieke economie niet gesproken maar refereert deze naar een markt waar geen directe relatie is tussen gebruiker en aanbieder. Deze relatie tussen bijstandgerechtigde en reïntegratieaanbieder ontbreekt op de gemeentelijke reïntegratiemarkt eveneens. De schakel tussen beiden wordt namelijk gevormd door de gemeente die de rol van inkoper van reïntegratiedienstverlening krijgt toegewezen. Bovendien wordt van 'quasi-markten' gesproken om aan te geven dat de overheid aanzienlijke invloed heeft op zowel de vraag als het aanbod binnen een markt (Onderwijsraad, 2001: 19). Vanwege de invloed van de overheid is bij 'quasi-markten', eerder sprake van geregisseerde marktwerking dan van vrije marktwerking (Struyven, 2002: 1 en Lip, 2000).

Volgens de theorie van quasi-markten (ECORYS-NEI, 2004: 9) zorgt dit type markt voor drie voordelen in vergelijking tot publieke voorzieningen, namelijk grotere efficiëntie, grotere klanttevredenheid en uitbreiding van keuzemogelijkheden. Deze toegenomen keuze zorgt voor concurrentie onder de aanbieders die prikkelt tot het bereiken van kostenefficiëntie. De verwachting is dat deze kostenefficiëntie zich vertaalt in lagere prijzen. Daarnaast stimuleert de concurrentie de klantgerichtheid van de aanbieders waardoor de allocatie van schaarse middelen verhoogd wordt en zij

meer worden ingezet daar waar zij het beste aan de behoeften van de consumenten voldoen. Ook zet concurrentie om de kopersgunst aan tot innovatie omdat aanbieders zich zullen willen onderscheiden van hun concurrenten. Dit kan tot een grotere differentiatie van het product- en dienstenaanbod leiden. Desondanks kan geen optimale effectiviteit en efficiëntie verwacht worden; juist omdat gebruiker en koper van het goed niet dezelfde zijn. Zo heeft de inkoper minder zicht op de kwaliteit van de dienstverlening en heeft de gebruiker geen invloed op de ingekochte dienstverlening.

3.5.1 Spelregels voor de gemeentelijke reïntegratiemarkt

De nieuwe institutionele economische theorie toont dat elke markt hoe volkomen ook extra aandacht behoeft waar het de institutionele verhoudingen rondom de productie van reïntegratie betreft. Deze aandacht is noodzakelijk willen verschijnselen zoals marktfalen voorkomen worden. Als de wetgever beoogt elke uitkeringsgerechtigde kwalitatief hoogstaande reïntegratie aan te bieden tegen een relatief lage prijs, dan kan dat alleen als zij zich met de productie van reïntegratie bemoeit. Zij dient daarbij het arrangement rondom de productie van reïntegratie zo vorm te geven dat marktfalen voorkomen wordt en de toeleiding van de bijstandsccliënt naar de reguliere arbeidsmarkt bespoedigd wordt.

Zij zal de randvoorwaarden voor de reïntegratiemarkt moeten regisseren. Deze doelstelling dient vertaald te worden in concrete randvoorwaarden voor de reïntegratiemarkt. Hiertoe is uit de neoklassieke economische theorie en uit nieuwe institutionele theorie een selectie gemaakt van die randvoorwaarden die de gemeentelijke reïntegratiemarkt in elk geval moet bevatten wil zij elke bijstandsccliënt van kwalitatief hoogstaande reïntegratie tegen een relatief lage prijs kunnen voorzien. Deze spelregels zijn eveneens van toepassing op de reïntegratiemarkt van WW- en Wao-clieñten, terrein van het UWV, maar deze behelzen niet het onderwerp van onderzoek.

Randvoorwaarden/spelregels gemeentelijke reïntegratiemarkt

GROOT AANTAL AANBIEDERS	De gemeente dient voldoende keuze hebben uit aanbieders van reïntegratie zodat bij ontevredenheid overgestapt kan worden op een andere aanbieder.
Heterogeen product	Bijstandcliënten hebben uiteenlopende problematiek die hun weerhoud hun afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Hiertoe is maatwerk in reïntegratie een vereiste.
Toe- of uittredingsbelemmeringen	Om te voorkomen dat ondermaats presterende bedrijven de belangen van de cliënt kunnen schaden moeten in wet- en regelgeving eisen worden gesteld aan de dienstverlening van reïntegratiebedrijven.
Transparante markt:	Om alle bijstandcliënten de maatwerk en kwaliteit te kunnen bieden die hun afstand tot de arbeidsmarkt zal verkleinen is kennis van het aanbod en prijs een vereiste. Niet alleen het aanbod moet gekend zijn maar ook moet de gemeenten kunnen visualiseren wat de behoefte van de bestand bijstandsccliënten is.
Concurrentie	Een vorm van concurrentie tussen de aanbieders van reïntegratie is wenselijk zodat slecht presterende en te dure reïntegratiebedrijvn uit de markt geprijsd wordt. De gemeente kan vervolgens kiezen uit een aanbod van die reïntegratiebedrijven die de beste prijs-/kwaliteitsverhouding bieden
Waarborging cliëntenbelang	Daar de bijstandsccliënt de gebruiker is van het product reïntegratie maar deze niet zelf inkoop is het belangrijk dat vinger aan de pols wordt gehouden hoe de cliënt de dienstverlening ervaart en dat diens ervaringen door de gemeente worden meegenomen in het inkoopbeleid
Eigendomsverdeling	De usus (gebruik goed), usus fructus (vruchtgebruik) en de abusus (vorm en inhoud) dienen duidelijk gespecificeerd te zijn en verdeeld te zijn zodat ze bijdragen aan de voorspoedige reïntegratie van de bijstandsccliënt. Dit betekent dat de wijze van eigendomsverdeling marktfalen zoals deelnemersselectie en afroming moet tegengaan
Stroomlijning principaal-agentverhouding	De informatie-asymmetrie en belangentegenstelling tussen gemeente en reïntegratiebedrijven moeten zo klein mogelijk worden gemaakt zodat het reïntegratiebedrijf in het belang van de gemeente blijft werken. Een zo klein mogelijk informatie-asymmetrie en belangentegenstelling komt eveneens de kwaliteit van de reïntegratiedienstverlening ten goede.

Afgezien van een groot aantal aanbieders kunnen deze randvoorwaarden middels verschillende instrumenten vormgegeven en bereikt worden. Hoe de Nederlands wetgever het publieke belang van reïntegratie waarborgt tegen marktfalen wordt in het volgende hoofdstuk behandeld. D

reïntegratiemarkt is niet als volkomen markt te bestempelen, maar dit wil dit niet zeggen dat niet van de heilzame werking van de markt geprofiteerd kan worden. Een quasi-markt schakelt de heilzame werking van de markt namelijk niet totaal uit. Sommige effecten van de quasi-markt lijken op die van de klassieke markt zoals de prikkel die van concurrentie uitgaat om de kwaliteit van de geleverde diensten te verhogen en de prijs te verlagen. Deze tussenstap tussen staat en markt geeft aan dat marktwerking niet te vergelijken is met een lamp die aan of uit staat maar in gradaties ingeschakeld kan zijn. Marktwerking is in die zin te omschrijven als continuüm, met aan de ene kant totale afwezigheid van marktwerking wegens publieke voorziening en aan de andere zijde totale aanwezigheid van de heilzame werking van de markt. Het verschil met de klassieke markt is alleen dat de verwachtingen ten aanzien van efficiency en effectiviteit op een quasi-markt minder gespannen moeten zijn (Hooglanders, 2003: 11).

3.6 Samenvatting

De crisis van de Nederlandse verzorgingsstaat en de economische recessie zorgden er in de jaren tachtig voor dat het functioneren van publieke organen hoog op de agenda kwam te staan. Er diende zich een periode aan die doorloopt tot aan vandaag de dag waarbij de huidige maatschappij zich karakteriseert door een terugtred van de overheid en een sterke gerichtheid op het bedrijfsmatige managementinstrumentarium. Wegens het internationale karakter van deze ontwikkelingen, werd de benaming New Public Management in zwang. Deze nieuwe publieke managementtheorie schrijft de heilzame werking van de markt voor zoals ook de neoklassieken die graag zagen. In de gangbare micro-economie is de marktform bepalend voor het marktresultaat, in termen van marktprijs, productievolume en de efficiënte waarmee de productie tot stand komt. Echter bleek de markt op diverse punten te falen en verschijnselen te vertonen die ook de neoklassieken niet konden verklaren. Op grond hiervan wisten de nieuw institutionele economen in de jaren zeventig, tachtig een aanvullend theoretisch kader te maken. Zij waren van mening dat marktwerking niet altijd zijn taak kon volbrengen omdat institutionele kaders dit soms beperkten en schreven manieren voor hoe aan deze beperkingen tegemoet gekomen kon worden. Het maatschappelijke belang van het product reïntegratie dwingt de overheid ertoe te interveniëren in de productie zodat de ongewenste effecten van het marktfalen zo min mogelijk de kans krijgen. De theorie van de quasi-markt laat zien dat het een het ander niet uitsluit. Ondanks dat de reïntegratiemarkt het ideaaltype van de volkomen markt niet benaderd; kan er binnen het arrangement van de reïntegratiemarkt als quasi-markt nog wel geprofiteerd kan worden van de effecten van marktwerking en concurrentie. Om na te gaan in hoeverre marktwerking bijdraagt aan de reïntegratie van bijstandsccliënten kan bij gebrek aan een algemeen beoordelingskader voor marktwerking in de publieke sector, een combinatie van de neoklassieke micro-economische theorie met de nieuwe institutionele economische theorie een uitkomst bieden, of in elk geval een waardevol handvat. De optelsom van onderdelen van deze kaders moeten een reïntegratiemarkt tot stand brengen die waarborgt dat de bijstandsccliënt te allen tijde gebruik kan maken van een kwalitatief hoogstaande reïntegratiedienstverlening tegen de relatief laagste prijs. Hiertoe is uit beide economische theorieën een set van spelregels of randvoorwaarden geabstraheerd die een dergelijk quasi- reïntegratiemarkt moet bevatten wil deze enerzijds het publieke belang van reïntegratie waarborgen en anderzijds profiteren van marktwerking.

HOOFDSTUK 4

Reïntegratie naar de markt

- 4.1 Inleiding
- 4.2 De wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen: taken opgeknipt
- 4.3 De nieuwe uitvoeringstructuur: een samenhangend uitvoeringsstelsel
- 4.4 Reïntegratie privaat uitgevoerd
- 4.5 Het publiek opdrachtgeverschap
- 4.6 Samenvatting

4.1. Inleiding

In de jaren negentig is de uitvoeringstructuur van de sociale zekerheid met name waar het de werknemersverzekeringen betreft flink op de schop genomen. Nadruk hierbij lag op het verkleinen van de uitkeringsafhankelijkheid middels activering en reïntegratie. De organisatiewetten uit 1995 en 1997 legden een de basis voor een meer op werk gerichte uitvoeringstructuur. Eveneens legden deze wetten de basis voor de introductie van marktwerking bij de voortbrenging van het reïntegratieproduct. Dat het slechts overgangswetten betrof blijkt wel uit het Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen dat op 23 maart 1999 wordt neergelegd. De Tweede Kamer steunt het voorstel op het gebied van de inrichting van CWI's, verdergaande marktwerking met betrekking tot reïntegratie en privatisering van het reïntegratie onderdeel van Arbeidsvoorzieningen. Over de onderverdeling van de claimbeoordeling over verschillende CWI's en uitvoeringsinstellingen bestaat echter geen overeenstemming waarna in november 1999 het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met een 'Nadere uitwerking van een onderdeel van de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen ten behoeve van consultatiegesprekken' komt. Hierin wordt voorgesteld de claimbeoordeling, uitkeringsverzorging en de premie-inning van de werknemersverzekering onder een publiekrechtelijke organisatie het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) te plaatsen. In januari 2000 vinden de sociale partners en het kabinet overeenstemming en worden diens plannen in een Nader Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen gegoten. Dit tweede standpunt vormt de basis van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen welke per 1 januari 2002 van kracht gaat.

Aan een totaalvisie op de uitvoeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen, de bijstand en de arbeidsvoorziening wordt middels dit kabinetsstandpunt vorm gegeven. Niet alleen drukt het kabinet Kok II de dubbele doelstelling van de sociale zekerheid uit, bestaande uit bevordering van arbeidsparticipatie naast tijdige uitkeringverstrekking, maar ook stelt zij kaders voor een toekomstige reïntegratiemarkt. Deze kaders zijn niet alleen bepalend voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen door het op te richten UWV maar even zo bepalend voor de uitvoering van de bijstandswet door de gemeenten. Er vindt in de eerste jaren van het millennium een nieuwe verdeling van doelstellingen en verantwoordelijkheden plaats, die van grote invloed is op de rol van de gemeenten als ketenpartner in de uitvoeringstructuur werk en inkomen.

4.2 De wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen: taken opgeknipt

Het kabinet onderkende een viertal mankementen in de uitvoeringstructuur zoals deze er na de invoering van de organisatiewetten van 1995 en 1997 voor stond. Ze stelt dat er een overvloed aan schijven en (bestuurs)lagen is die een adequate beleidsmatige aansturing en het waarmaken van de politieke verantwoordelijkheid bemoeilijken. Bovendien hebben de beperkingen die aan

uitvoeringsinstellingen worden gesteld tot gevolg dat er momenteel geen sprake is van reële concurrentie in een marktomgeving. Daarbij is er sprake van een verkokerde uitvoering op het gebied van werk en inkomen en ontbreekt het aan een efficiënte en effectieve markt voor reïntegratie (MinSZW, MvT Suwi).

De wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen is een verre afgeleide van de parlementaire enquête uit 1992 waarin getracht werd een verbinding te maken tussen ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Dit werd verwoord in de voornemens van het regeerakkoord van 1998 waarbij het kabinet beoogde te komen tot een meer op werk gerichte uitvoeringstructuur. Kernelement hierbij was de verhouding tussen publieke en private uitvoering moest worden vormgegeven. In het Kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen van maart 1999 en het Nader Kabinetsstandpunt van januari 2000 is gezocht naar een uitvoeringstructuur die de cliënt centraal stelt en die een heldere scheiding kent tussen de uitvoering van publieke en private taken. Daarnaast stelde het Nader Kabinetsstandpunt van januari 2000, dat het nieuw in te richten uitvoeringsstelsel zou moeten voldoen aan de criteria van effectiviteit, klantgerichtheid, doelmatigheid, publieke waarborgen, beleidsmatige aansturingmogelijkheden, toezichtbaarheid en beperkte reorganisatielasten. In hoofdlijnen samengevat grijpen de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, de invoeringswet SUWI en de diverse wijzigingen in de materiewetten drastisch in op de uitvoeringstructuur van de publieke arbeidsvoorzieningen en de sociale zekerheid. De Veranderorganisatie SUWI werd in april 2000 ingesteld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kreeg de opdracht de reorganisatie van de uitvoeringstructuur voor te bereiden samen met de deskundigen die in de organisaties werkzaam zijn. Op 1 januari 2006 wordt verwacht dat de implementatie van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen afgerond is.

4.2.1 Publieke en private uitvoering van taken

Het kabinet is van mening dat volledige privatisering van de uitvoeringsorganisatie niet wenselijk is en dat sommige onderdelen in publieke handen moeten blijven. Om tot haar beslissing over de exacte verdeling van taken over publieke uitvoering (hierarchy) en markt te komen maakt zij een onderverdeling van taken die op het gebied van werk en inkomen moeten worden uitgevoerd en kijkt zij welke daarvan zich lenen voor concurrentie en marktwerking. De taken die moeten worden uitgevoerd zijn:

- het innen van de premies voor de werknemersverzekeringen;
- het verrichten van de claimbeoordeling voor toelating tot één van de uitkeringsregelingen in verband met ziekte/arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of bijstand;
- het verstrekken van de uitkeringen;
- alle activiteiten die samenhangen met het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces (preventie) en het daadwerkelijk weer toeleiden naar het arbeidsproces (reïntegratie).

Van de eerste drie taken is het kabinet van mening dat deze de kern van de inkomensbeschermende functie van de sociale zekerheid vormen. Het scheiden van deze taken leidt tot veel extra overdrachtsmomenten tussen verschillende organisaties en dienen door één publieke organisatie te worden uitgevoerd. Het kabinet stelt dat publieke uitvoering door de nieuw op te richten Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en de door de gemeenten de meest eenvoudige en effectieve wijze is om de claimbeoordeling en de premie-inning (in het geval van de werknemersverzekeringen) te vrijwaren van commerciële beïnvloeding. Uitvoering door één organisatie moet leiden tot een uniforme uitvoering en op lange termijn tot schaalvoordelen.

De taken op het gebied van arbeidsbevordering lenen zich voor concurrentie en marktwerking. Het kabinet wil een koppeling aanbrengen tussen de verantwoordelijkheden voor preventie en reïntegratie en financiële prikkels. Dit streven wordt gerealiseerd door enerzijds de werkgevers- en werknemersorganisaties verantwoordelijk te stellen voor de preventie en reïntegratie van arbeidsgehandicapte werknemers en anderzijds het UWV en de gemeenten verantwoordelijk te stellen voor de reïntegratie van werkloze werkzoekenden. Dit betekent echter niet dat de sociale partners, UWV en de gemeenten zelf de preventie- en reïntegratie-activiteiten ter hand moeten nemen. Zij

mogen dit inkopen bij private reïntegratiebedrijven. Met het losknippen van de administratief complexe uitvoeringstaken van de reïntegratietaken hoopt het kabinet niet alleen de toetredingsdrempels tot de reïntegratiemarkt te verlagen maar ook de effectiviteit en doelmatigheid van de preventie- en reïntegratie-activiteiten te bevorderen door deze te onderwerpen aan de tucht van de markt en de heilzame werking van concurrentie.

4.3 De nieuwe uitvoeringstructuur: een samenhangend uitvoeringsstelsel

Aan een totaalvisie op de uitvoeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen, de bijstand en de arbeidsvoorziening wordt middels de invoering van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen vorm gegeven. De drastische veranderingen zitten in de creatie van een publiek orgaan voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen, de creatie van nieuwe Centra voor Werk en Inkomen, de opsplitsing van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en uiteraard de creatie van de reïntegratiemarkt. In deze paragraaf wordt eerst een totaalbeeld gegeven van de nieuwe uitvoeringstructuur en wordt kort ingegaan op deze grotere veranderingen buiten die van de gemeentelijke reïntegratiemarkt om. In onderstaand kader worden de (nieuwe)rollen van bestaande en nieuwe spelers beknopt toegelicht.

Spelers	Functie/rol
Landelijk instituut voor werk en inkomen (Liwi)	In plaats van het Landelijke Instituut sociale verzekeringen (Lisv) komt het Landelijk instituut voor werk en inkomen (Liwi). Dit zelfstandige bestuursorgaan krijgt de verantwoordelijkheid voor het beleid met betrekking tot werk en inkomen. Het bestuur van het Liwi zal bestaan uit vertegenwoordigers van de sociale partners, de gemeenten en onafhankelijke partijen. Tot het takenpakket behoren de aansturing van de Centra voor Werk en Inkomen, de beleidscoördinatie ten aanzien van de reïntegratie van uitkeringsontvangers, het beheer van de fondsen van de werknemersverzekeringen en het bepalen van kaders voor contracten tussen opdrachtgevers en uitvoeringsinstellingen. Het toezicht op het Liwi en op de uitvoeringsinstellingen blijft in handen van het Ctsv, terwijl de minister toezicht blijft houden op de gemeenten.
Raad voor werk en inkomen (RWI)	De RWI bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, gemeenten en een onafhankelijke voorzitter. De RWI heeft onder meer tot taak om jaarlijks een beleidskader op te stellen met voorstellen voor de concrete vormgeving van het te voeren beleid op het gehele terrein van werk en inkomen. De raad krijgt eveneens de bevoegdheid om criteria op te stellen op grond waarvan sectorale, regionale en bedrijfsinitiatieven op het gebied van de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden gefinancierd kunnen worden.
Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI)	Het toezicht op gemeenten en de uitvoeringsinstellingen is integraal bij één instantie ondergebracht. Het Ctsv en de directie Toezicht van het ministerie is samengegaan in een inspectie die binnen het departement een onafhankelijke positie heeft: de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI). De inspectie heeft de taak toezicht te houden op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van publieke reïntegratiemiddelen door het UWV en de gemeenten. Hiertoe heeft de inspectie onder meer een programma van onderzoek ontwikkeld met de titel 'Reïntegratie tussen staat en markt'. Tot en met begin 2006 zal binnen dit programma onderzoek worden gedaan naar het reïntegratieproces waarbij steeds dezelfde groep uitkeringsontvangers en reïntegratiebedrijven gevolgd wordt. De inspectie wil 2006 op basis van dit onderzoek tot uitspraken komen over de relatie tussen publiek sturing, marktwerking en de uiteindelijke reïntegratieresultaten.
Centrale organisatie werk en inkomen (Cowi) en de Centra voor Werk en Inkomen (CWI)	Naar aanleiding van de invoer van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen in 2001 worden de reïntegratie-activiteiten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ontvlochten en gaan deze over naar de NV KLIQ. Deze NV, waarvan de aandelen (bij aanvang) in handen zijn van de Staat, gaat zich bezighouden met het aan het werk helpen van moeilijk plaatsbare werkzoekenden en arbeidsgehandicapten. Het onderdeel

	Basisdiensten gaat op in de centra voor werk en inkomen ²³ bestaande uit taken op het terrein van de publieke arbeidsvoorziening (waaronder administratieve intake, fase-indeling, verzamelen van arbeidsmarktgegevens, informatie en advies, en bemiddeling) en het verzamelen van de gegevens die nodig zijn voor het in behandeling nemen van een uitkeringsaanvraag WW of Abw (WWB). De CWI-kantoren worden aangestuurd vanuit een landelijk hoofdkantoor, de Centrale organisatie werk en inkomen. Hoofdkantoor en de CWI-kantoren vormen één zelfstandig bestuursorgaan, publiekrechtelijke organisatie.
Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV)	De premie-inning, de claimbeoordeling en de uitkeringsverzorging voor de werknemersverzekeringen zijn opgedragen aan één zelfstandige bestuursorgaan en publiekrechtelijke organisatie, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. Het UWV is verantwoordelijk voor de reïntegratie in het kader van de werknemersverzekeringen, voor zover de verantwoordelijkheid hiervoor niet is gelegd bij werkgevers (organisaties) en werknemers (organisaties).
Gemeenten	De gemeenten zijn belast met de uitvoering van de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Ioaw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Ioaz), de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Gemeenten hebben zich in het verleden voor de basisdienstverlening en de reïntegratie van cliënten altijd gewend tot Arbeidsvoorziening. Met de invoering van Suwi zal de basisdienstverlening door de Centra voor Werk en Inkomen geschieden. Hierin wijzigt voor gemeenten niets. Anders ligt het voor de reïntegratieactiviteiten voor fase-2- tot en met 4-cliënten. Deze activiteiten zullen door de gemeenten als opdrachtgever in beginsel op de private reïntegratiemarkt moeten worden ingekocht
Sociale Verzekeringsbank (SVB)	Uitvoerder van Algemene Ouderdomswet (AOW) ²⁴ , Algemene Nabestaandenwet (ANW) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW).
Cliënt	De cliënt komen binnen deze nieuwe uitvoeringsstructuur zowel rechten als plichten toe. Het pakket rechten waarop cliënt aanspraak op kan maken bestaat uit een adequate informatieverstrekking ²⁵ , een adequate behandeling ²⁶ , een juiste en tijdig verstrekte uitkering, een adequate begeleiding ²⁷ en passende voorzieningen die de inschakeling in het arbeidsproces bevorderen ²⁸ . Daartegenover heeft de cliënt de verplichting inlichtingen en zo nodig bewijsstukken te verstrekken, zich te identificeren, te solliciteren, mee te werken aan de eigen reïntegratie, passend werk te aanvaarden en de plicht om voorschriften op te volgen ten behoeve van een doelmatige controle. Daarnaast heeft de cliënt wettelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep tot zijn beschikking wat belangrijke instrumenten zijn om zijn positie te versterken.
Cliëntenorganisaties	Eveneens benadrukt de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen het belang van cliëntenparticipatie. Hiertoe beoogt het kabinet de instelling van centrale cliëntenraden voor zowel het UWV, de SVB als de CWI. De Centrale organisatie werk en inkomen, het UWV en de SVB worden verplicht om ieder een regeling te treffen voor cliëntenparticipatie en over de concrete activiteiten op dit gebied in hun jaarverslag te rapporteren..

²³ Naast het bedrijfsonderdeel KLIQ zijn de bedrijfsonderdelen Centra Vakopleiding, het Facilitair bedrijf en ESF-Nederland opgericht. Met ingang van oktober 2001 zijn alle bedrijfsonderdelen zelfstandig en aanspreekbaar op de eigen resultaten

²⁴ Alle inwoners van Nederland of hier in loondienst werken hebben recht op deze uitkering vanaf hun 65e jaar.

²⁵ Zoals informatie en advies van het CWI over de arbeidsmarkt en over geschikte vacatures, voorlichting met betrekking tot de beroepskeuze en de daarvoor benodigde opleiding; recht op een afschrift van het reïntegratieadvies van het CWI en recht op toezending van het reïntegratieplan; recht op informatie en advies over uitkeringen waarvoor men eventueel in aanmerking komt

²⁶ Recht op inzage in de eigen gegevens en de correctie van onjuiste gegevens; de cliënt moet correct te woord gestaan worden conform de regels van de Nationale ombudsman; recht op bezwaar en beroep e.d.

²⁷ de cliënt heeft bijvoorbeeld recht op gespecialiseerde advisering, zoals sollicitatiebegeleiding, en recht op een onderzoek naar de wijze waarop de kans op werk kan worden verbeterd

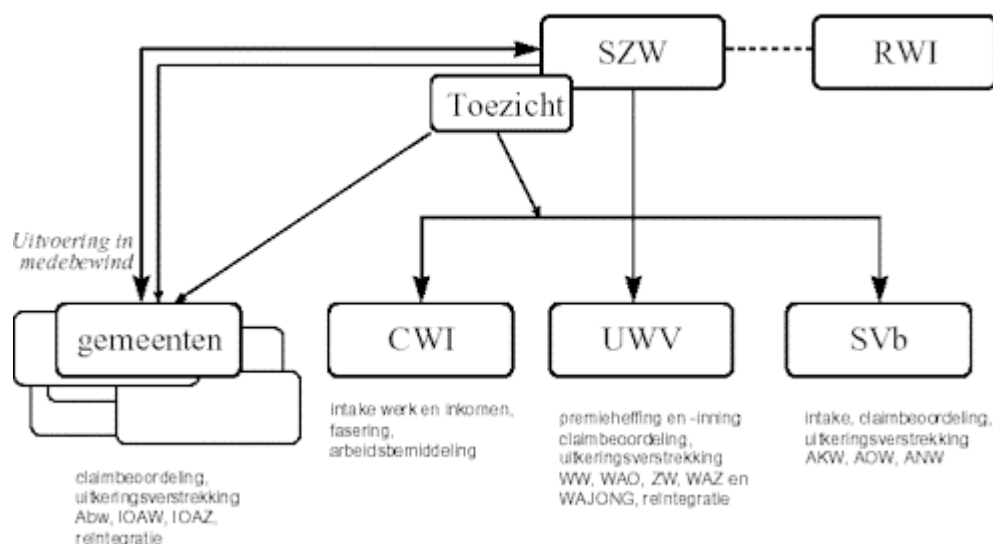
²⁸ Zo heeft de cliënt recht op reïntegratievoorzieningen, bijvoorbeeld persoonsgebonden voorzieningen die werkherleving mogelijk maken.

Landelijke cliëntenraad (Lcr)	<p>Al deze cliëntenorganisaties worden overkoepeld door de Landelijke cliëntenraad (Lcr). Daarmee zijn cliënten ook officieel gesprekspartner van de landelijke overheid. De taken van de LCR het bestaan uit de volgende werkzaamheden.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gevraagd en ongevraagd adviseren ten aanzien van het sociale zekerheidsbeleid en cliëntenparticipatie. - Behandelen van kolomoverstijgende zaken. Zaken die een kolom (zoals UWV en CWI) betreffen worden behartigd door de Centrale cliëntenraad van de betreffende kolom. - Onderzoek (laten) doen. - Toetsing van beleid en praktijk binnen de sociale zekerheid vanuit het cliëntenperspectief. - Signalering van knelpunten. - Adviseren ten aanzien van de ketendienstverlening. - Het bevorderen, ontwikkelen en toetsen van de cliëntenparticipatie. - Het bevorderen van samenhang in de cliëntenparticipatie tussen de kolommen en tussen de verschillende niveaus van cliëntenparticipatie.
--------------------------------------	--

Bron: MvT wet SUWI, Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, nr 3

Waar het gaat om samenwerking wordt op landelijk niveau een belangrijke plaats toebedacht aan de Raad voor werk en inkomen waarin zowel sociale partners als gemeenten zitting zullen hebben. Op regionaal niveau wordt een belangrijke rol toebedacht aan regionale platforms waarin gemeenten, sociale partners en uitvoeringsorganisaties elkaar zullen ontmoeten. Ook via het concept van het bedrijfsverzamelgebouw kan aan de gewenste bundeling en afstemming een bijdrage worden geleverd. In onderstaand kader is een schematische weergave van de nieuwe uitvoeringstructuur opgenomen die de taken en verantwoordelijkheden vermeld die de ketenpartners vanuit de nieuwe wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen toegewezen krijgen.

Structuur Uitvoering Werk en Inkomen per 1-1-2002



Bron: MvT wet SUWI, Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, nr 3

4.3.1 Publieke uitvoering werknemersverzekeringen: UWV

De premie-inning, de claimbeoordeling en de uitkeringsverzorging voor de werknemersverzekeringen zijn opgedragen aan één zelfstandige publiekrechtelijke organisatie, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. Het UWV is eveneens verantwoordelijk voor de reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten. Het UWV is ontstaan uit de vijf uitvoeringsinstellingen en een deel van het

Lisv en kreeg daarbij de taken van deze zes organisaties overgedragen. Het Lisv dat voorheen het opdrachtgeverschap had voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen wordt nu samen met de desbetreffende uitvoeringsinstellingen ondergebracht in een publiek orgaan. Het UWV heeft de volgende wettelijke taken:

- heffen en innen van de premies werknemersverzekeringen, inclusief de Ziekenfondswet (Zfw);
- claimbeoordeling/uitkeringsverzorging;
- reïntegratie;
- beheren en administreren van sociale fondsen werknemersverzekeringen;
- informatievoorziening;
- verstrekken van second opinions;
- een uitvoeringstoets doen met betrekking tot voorgenoemde wet- en regelgeving;
- uitvoering indelingsregeling sectoren;
- bijzondere taken op verzoek van de Minister van SZW (MinSZW, MvT Suwi).

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen is een zelfstandig bestuursorgaan met een publiekrechtelijke organisatievorm. Dit wil zeggen dat het UWV krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed maar niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. De minister stuurt hierbij op hoofdlijnen terwijl de feitelijke uitvoering is opgedragen aan het UWV dat hierover verantwoording moet afleggen aan de minister. Het kabinet beoogt op deze manier een scheiding aan te leggen tussen beleid en uitvoering. En geeft daarbij voorkeur aan het belang van een onafhankelijk oordeelsvorming op basis van specifieke deskundigheid boven de hiërarchische verantwoordelijkheid van de minister. Het UWV wordt de ruimte gegeven professioneel gestalte te geven aan uitvoeringsproces waarbij de specifieke deskundigheid en de organisatievorm elkaar op een dergelijke wijze vinden dat een klantgericht werkproces het resultaat is.

4.3.2 Brug tussen de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid: CWI

De realisatie van de publiekrechtelijke organisatie Centra voor Werk en Inkomen is een afgeleide van het project Samenwerking Werk en Inkomen. De uitvoeringsinstellingen waren in het kader van het project Samenwerking Werk en Inkomen wettelijk verplicht per regio nauw samenwerken met de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening en de sociale diensten zodat de burger aan één loket geholpen kon worden door (Goudzwaard, 2000: 126). Het accent moest daarbij op het vinden van een baan liggen en in tweede instantie pas op het verstrekken van een uitkering. Met deze centra wordt een brug geslagen tussen werk en inkomen of wel de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. De Centra voor werk en Inkomen worden belast met taken op het gebied van de publieke arbeidsvoorziening zoals de administratieve intake, fase-indeling, verzamelen van arbeidsmarktgegevens, informatie en advies en bemiddeling. Alle uitkeringsontvangers met arbeidsplicht²⁹ zijn verplicht zich als werkzoekende te laten inschrijven bij een Centrum voor Werk en Inkomen. De voornoemde fase-indeling gebeurt naar aanleiding van de intake-gesprekken die de CWI-medewerker met de cliënt voert. De fases waarin cliënten kunnen worden ingedeeld lopen van fase een tot en met fase vier en geven de afstand van de werkzoekende tot de arbeidsmarkt aan. Aan de hand hiervan wordt eveneens bepaald of iemand door de uitvoeringsinstanties als 'reïntegreerbaar' moet worden gezien.

- Fase 1: Cliënt is direct, zonder extra reïntegratie-inspanningen vanuit het CWI bemiddelbaar. De advies- en informatiefunctie vanuit de basisdienstverlening staan wel tot deze cliënt zijn/haar beschikking.
- Fase 2: Cliënt wordt geacht, met de inzet van gerichte reïntegratie-inspanningen binnen een jaar geschikt te zijn voor de arbeidsmarkt.
- Fase 3: Cliënt heeft een traject van minimaal 1 jaar tot maximaal 2 jaar nodig voordat hij/zij bemiddelbaar is.

²⁹ Dit zijn alle WW'ers, de bijstandontvangers die niet ontheven zijn van arbeidsplicht, en de WAO'ers met resterende verdien capaciteit (Hoff, 2003, 25).

Fase 4: cliënt is (tijdelijk) formeel ontheven van de arbeidsplicht of, als gevolg van zware persoonlijke belemmeringen, in eerste instantie aangewezen op een hulpverleningstraject of sociale activering.

De fasedefinitie is in de praktijk vrij rekbaar maar ruwweg kan ervan uitgegaan worden dat degenen die tot fase een tot en met drie behoren volgens de definitie van de uitvoeringsorganen ‘reïntegreerbaar’ zijn en diegenen die tot de fase vier behoren niet meer (Hoff, 2003: 25). Daarnaast moeten de Centra voor Werk en Inkomen gegevens verzamelen die nodig zijn voor het in behandeling nemen van een uitkeringsaanvraag in het kader van de Werkloosheidswet of de Algemene bijstandswet. Alhoewel de centra een stuk voorwerk doen blijven het UWV en de gemeenten zowel materieel als formeel verantwoordelijk voor de claimbeoordeling.

Naast de realisatie van de Centra voor Werk en Inkomen wordt met het van kracht gaan van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen in 2002, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie opgeheven. Hiertoe wordt de Arbeidsvoorzieningsorganisatie opgesplitst in basisdienstverlening³⁰ en reïntegratie-activiteiten. De basisdienstverlening gaat over in de voornoemde Centra voor Werk en Inkomen en de reïntegratiedienstverlening wordt extern verzelfstandigd in de vorm van Kliq NV³¹. Dit deel zal samen met andere arbeidsbemiddelaars moeten concurreren om opdrachten van de uitvoeringsinstellingen en de gemeenten. Ook de gemeenten verliezen taken aan de Centra voor Werk en Inkomen waar het gaat om het eerste contact met de werkzoekende en de uitkeringsaanvraag.

4.3.3. Oude en nieuwe taken: de gemeentelijke sociale dienst

Door de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet op 1 januari 1996, de Wet inschakeling werkzoekenden en de Wet sociale werkvoorziening³², zijn gemeenten in toenemende mate verantwoordelijk gesteld voor de activering en reïntegratie van hun bijstandsbestand. Het ging zich daarbij om mensen met een bijstands-, IOAZ- of IOAZ-uitkering of een uitkering op basis van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Met de invoering van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen zullen zij tevens verantwoordelijk worden voor de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en de personen die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene nabestaandenwet. Het is aan de gemeente om met behulp van het advies van de Centra voor Werk en Inkomen te beoordelen, of betrokkene op eigen kracht in staat is algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden of dat de betrokkene ondersteuning nodig heeft richting arbeidsinschakeling. De benodigde ondersteuning kan bestaan uit onder meer scholing, loonkostensubsidie, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages. Aan de vormgeving en de mate waarin deze voorzieningen worden ingezet, stelt de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen geen eisen. De gemeente kan de ondersteuning optimaal afstemmen op andere gemeentelijke beleidsterreinen zoals zorg en onderwijs, en op de lokale arbeidsmarkt.

De reïntegratieactiviteiten zullen door gemeenten zoveel mogelijk worden ingekocht bij professionele private reïntegratiebedrijven. Gemeenten hebben zich in het verleden voor de basisdienstverlening en de reïntegratie van cliënten altijd gewend tot Arbeidsvoorziening. Met de invoering van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen zal de basisdienstverlening door de Centra voor Werk en Inkomen geschieden. Voor de reïntegratieactiviteiten voor fase-2- tot en met 4- bijstandsccliënten zullen door de gemeenten als opdrachtgever in beginsel op de private reïntegratiemarkt activiteiten moeten worden ingekocht. Een andere verandering voor de gemeenten is dat zij, met de introductie van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen in 2002 en wording van de reïntegratiemarkt, het casemanagement ook wel klantmanagement genoemd moeten gaan invoeren. Dit is volgens de nieuwe wet noodzakelijk om de cliënt passende persoonlijke begeleiding te kunnen bieden die een belangrijke

³⁰ De basisdienstverlening bestaat uit administratieve intake, fase-indeling, verzamelen van arbeidsmarktgegevens, informatie en advies, bemiddeling met daarnaast het verzamelen van de gegevens die nodig zijn voor het in behandeling nemen van een uitkeringsaanvraag WW of Abw.

³¹ Naast het bedrijfs onderdeel KLIQ zijn de bedrijfsonderdelen Centra Vakopleiding, het Facilitair bedrijf en ESF-Nederland opgericht. Met ingang van oktober 2001 zijn alle bedrijfsonderdelen zelfstandig en aanspreekbaar op de eigen resultaten

³² Gemeenten zijn eveneens verantwoordelijk voor het leveren van arbeidsplaatsen respectievelijk het aangaan van dienstbetrekkingen in het kader van de Wet sociale werkvoorziening en Werk inschakeling werkzoekenden (Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, nr 3).

bijdrage kan leveren aan het slagen van de reïntegratie-inspanningen. De casemanager heeft nauw contact met de Centra voor Werk en Inkomen en de reïntegratiebedrijven. Meer over de ontwikkelingen in het kader van de reïntegratiemarkt volgt in de volgende paragraaf.

Ook krijgt de gemeente ruimere mogelijkheden om personen met medische belemmeringen en/of meervoudige problemen een passend aanbod te doen, zo nodig in samenwerking met zorg- en welzijnsinstellingen. Want zo stelt het kabinet, gemeenten hebben immers een bijzondere verantwoordelijkheid voor mensen met een meervoudige problematiek. Voor deze personen waarbij naast bijvoorbeeld een laag opleidingsniveau en weinig werkervaring ook een verslavings-, dak- en thuisloosheids- en/of sociaal-psychische problematiek speelt, is reguliere arbeid in veel gevallen niet op korte of langere termijn te realiseren. De gemeente kan aan deze groep voorzieningen, waaronder sociale activering, aanbieden die vooralsnog zelfstandige participatie als tussendoel hebben. De gemeente zal periodiek in overleg met betrokkene moeten bekijken wat voor vervolg er mogelijk is om de afstand tot de arbeidsmarkt verder te verkleinen. Inschakeling in reguliere, niet-gesubsidieerde arbeid blijft daarbij het einddoel.

De wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen regelt dat de gemeente in een verordening haar reïntegratiebeleid concretiseert en hierbij een evenwichtige aanpak laat zien van de groepen belanghebbenden waar zij voor verantwoordelijk is. Dit betreft dan zowel evenwicht in de aanpak van uitkeringsgerechtigden, de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op grond van de Anw als evenwicht in de aanpak van doelgroepen zoals ouderen, vrouwen en etnische minderheden, binnen deze categorieën.

De invoering van de nieuwe wet betekent ook een aantal veranderingen in het administratieve takenpakket van de gemeentelijke sociale dienst. Zo zal de intake niet meer direct lopen via de gemeentelijke sociale diensten, maar zal het eerste contact in eerste instantie zijn met een van de Centra voor Werk en Inkomen, waar een eerste diagnose wordt gesteld van de kansen voor de arbeidsmarkt. Cliënten met een grote kans op het vinden van werk de zogeheten fase-1-cliënten blijven voor hun contacten aangewezen op medewerkers van het Centrum voor Werk en Inkomen. Cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, ook wel de fase-2- t/m 4-cliënten, die naar de mening van de Centra voor Werk en Inkomen een geringere kans hebben op de arbeidsmarkt, worden doorverwezen naar de betreffende gemeente. De gemeente stelt, samen met de cliënt, naar aanleiding van een reïntegratieadvies van het CWI, een reïntegratietraject vast. Ook als is het eerste contact niet meer met de gemeentelijke sociale dienst; de verantwoordelijkheid voor cliënten met een bijstandsuitkering, zonder uitkering of een Anw-uitkering, blijft wel bij de gemeenten liggen. Het verrichten van activering en controle of wel de heronderzoeken van de bijstandcliënten wordt uitgevoerd op de Centra voor Werk en Inkomen door medewerkers van gemeenten. Zij voeren periodiek gesprekken met de cliënt om de rechtmatigheid van de uitkering te bewaken en de activiteiten van de cliënt richting betaald werk te stimuleren.

Daarnaast krijgt de gemeente ook een aantal nieuwe taken. Een daarvan is dat van de gemeente verwacht wordt dat zij het initiatief neemt tot de opzet van regionale platforms waar tot een samenhangend, regionaal arbeidsmarktbeleid worden gekomen. Het platform moet een overlegorgaan zijn zonder verdere bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden. Deze platforms kunnen weer voorstellen tot regionale projecten en sectorale initiatieven indienen bij de Raad voor Werk en Inkomen. Om landelijke dekking te krijgen moeten de regionale platforms aansluiten bij de structuur van de Centra voor Werk en Inkomen en moeten ze de volgende functies kennen:

- Afstemming, consultatie en advisering met betrekking tot regiospecifieke arbeidsmarktvragestukken;
- Afstemming over regionale beleids- en middelencoördinatie;
- Bevorderen sluitende dienstverlening aan werkzoekenden tussen verschillende uitvoeringsorganisaties.

Aan deze platforms kunnen UWV, CWI's, de sociale partners maar ook reïntegratiebureau's en ROC's deelnemen. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is de oprichting van het Platform Arbeidsmarkt

Rijnmond (PAR). Het kabinet is van mening dat ter bevordering van de samenwerking tussen de Centra voor Werk en Inkomen, het UWV en de gemeenten op het gebied van werk en inkomen het best bedrijfsverzamelgebouwen ingericht kunnen worden waar het cliëntencontact kan plaatsvinden. De Centra voor Werk en Inkomen maken in elk geval deel uit van het bedrijfsverzamelgebouw maar naast de drie voornoemde ketenpartners kunnen ook andere private ondernemingen zoals reïntegratiebedrijven, Arbo-diensten en uitzendbureaus in dergelijke gebouwen vestigen. Aan een verdere ontwikkeling van het bedrijfsverzamelgebouwenconcept wordt nog gewerkt.

4.4 Reïntegratie privaat uitgevoerd

Reïntegratiediensten kunnen bestaan uit begeleiding, scholing, actieve bemiddeling naar werk en voorzieningen zoals bijvoorbeeld kinderopvang. De inkoop van deze diensten op de markt wordt door de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen wettelijk verplicht. De opdrachtgevers hiertoe zijn het UWV en de gemeenten of in het geval van zieke werknemers en arbeidsgehandicapten de werkgevers- en werknemersorganisaties. Het UWV is in beginsel de opdrachtgevers voor WW-gerechtigden maar daarnaast ook voor WAZ-, ZW- en Wajong-gerechtigden. De gemeenten zijn reeds opdrachtgever voor de reïntegratie van bijstandgerechtigden en zijn het met de invoering van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen ook voor personen met een Anw-uitkering en niet-uitkeringsgerechtigden. Echter was voorheen de keuze uit uitvoerders beperkt daar de gemeenten voor de inkoop van hun reïntegratiediensten waren aangewezen op de Arbeidsvoorziening. Zowel de UWV als de gemeenten moeten met de private partijen reïntegratiecontracten afsluiten. Het kabinet verwacht dat (en stelt deze verwachting letterlijk in de Memorie van Toelichting op de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) de werking van de markt, samen met de geïmpliceerde concurrentie, de effectiviteit en doelmatigheid van de reïntegratiedienst zal bevorderen. Hoofdstuk drie maakte reeds duidelijk dat de situatie van optimale allocatie, waarbij de producent zijn product voor de laagst mogelijke prijs verkoopt als gevolg van concurrentie, ontstaat bij een markt (vorm) van volledig vrije mededinging. Elke andere situatie maakt dat het product op inefficiënte wijze is voortgebracht. Het kabinet stelt met de introductie van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen voor de realisatie van gezonde markt een aantal spelregels op, te weten:

- vrije toetreding en eerlijke concurrentie;
- kwaliteit door zelfregulering;
- sturing op doelgroepen via prijzen en contracten;
- openbare aanbestedingsprocedures;
- contracten waarin ook op resultaat wordt afgerekend;
- transparantie via informatieverstrekking door opdrachtgevers;
- verantwoording door opdrachtgevers van de besteding van publieke middelen.

Deze spelregels zijn meer dan slechts de randvoorwaarden die de markt vormen. Met deze spelregels vult het kabinet de uitvoering specifiek in voor de partijen actief op de reïntegratiemarkt. Naast deze expliciet in de wet geformuleerde invulling op hoofdlijnen heeft het kabinet ook verwachtingen voor wat betreft het klantmanagement, toezicht en informatievoorziening. In de volgende sub-paragrafen worden zowel spelregels als de door het kabinet gegeven invulling hiervan toegelicht.

4.4.1 Vrije toetreding en eerlijke concurrentie

Aan de reïntegratiebedrijven die mee willen dingen naar contracten wordt de eis gesteld dat zij beschikken over een privacyreglement en over een klachtenprocedure. Aan opdrachtgevers wordt tevens voorgeschreven dat zij deze minimumeisen stellen. Het kabinet stelt dat er zal sprake moet zijn van eerlijke concurrentie. De overheid zal erop toezien dat bedrijven die zijn gelieerd aan de overheid onder dezelfde voorwaarden moeten concurreren als private bedrijven. Verder worden er geen specifieke toetredingseisen gesteld en verwacht het kabinet dat de loskoppeling van de reïntegratietaken van de administratieve taken rond de werknemersverzekeringen en de bijstand, leidt tot een verlaging van de toetredingsdrempels.

4.4.2 Kwaliteit door zelfregulering

Eerder is aangegeven dat het kabinet geen specifieke toetredingseisen wil stellen. Dit betekent ook dat geen kwaliteitseisen zullen worden gesteld door middel van een wettelijk verplicht systeem van certificering. Certificering kan leiden tot toetredingsbelemmeringen. Ook zijn de administratieve lasten groot. Dit betekent uiteraard niet dat kwaliteit niet van groot belang wordt geacht door het kabinet. Zij gaat er vanuit dat in toereikende mate op andere manieren een goed kwaliteitsniveau kan worden bevorderd en bewaakt. Te denken valt aan initiatieven vanuit de branche zelf die zijn gericht op zelfregulering.

4.4.3 Sturing op doelgroepen via prijzen en contracten

Het reïntegratiebeleid richt zich op meerdere doelgroepen, getuige de fase-indeling besproken in de vorige paragraaf. De afstand tot de arbeidsmarkt van deze doelgroepen is verschillend. Voor sommige werklozen en bijstandsgerechtigden kan een kort traject voldoende zijn, voor anderen is een omvangrijke inspanning noodzakelijk. Voor arbeidsgehandicapten geldt eveneens dat van uiteenlopende afstanden tot de arbeidsmarkt sprake kan zijn. Het is de taak van de opdrachtgevers ervoor zorg te dragen dat ook personen en groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt adequate reïntegratiemogelijkheden krijgen. De opdrachtgevers moeten sturen met behulp van prijzen en de inhoud van contracten. De prijs zal hoger zijn naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt groter is. Het is één van de taken van de Raad voor Werk en Inkomen om over de hoogte van de zogeheten normvergoedingen, die hiervoor beschikbaar worden gesteld, te adviseren. Voor wat betreft de kwaliteit verwacht het kabinet dat slecht presterende bedrijven zich vanzelf uit de markt zullen prijzen.

4.4.4 Aanbestedingsprocedures

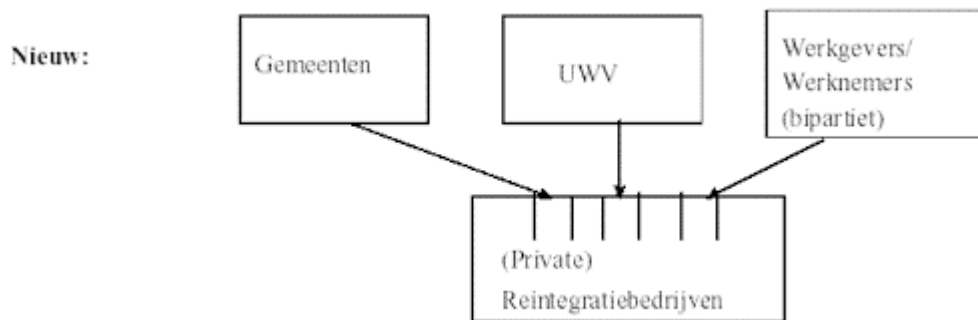
De aanbesteding van reïntegratie-activiteiten is wettelijk vastgelegd in het kader van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen. Voor het UWV is Europees aanbesteden verplicht vanaf een bepaalde drempelwaarde van ongeveer € 200.000. In het proces van opdrachtverlening moeten de opdrachtgevers te voldoen aan de EU-richtlijnen die ondermeer in houden dat bepaalde dienstverleners niet kunnen worden begunstigd of uitgeschakeld. Daarbij dient achteraf een gunningbericht gestuurd te worden aan het Bureau voor officiële publicaties in Luxemburg. De gemeenten kopen in op basis van een open procedure waarbij de algemene inkoopvoorwaarden van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen van toepassing zijn waarover in de volgende paragraaf meer.

4.4.5 Contracten waarin ook op resultaat wordt afgerekend

De te leveren prestatie is in veel gevallen de plaatsing van de cliënt op een reguliere (niet-gesubsidieerde) arbeidsplaats in hetzij de marktsector, hetzij de collectieve sector. Denkbaar is dat in de praktijk een basisbedrag wordt betaald voor bepaalde te verrichten werkzaamheden en dat een aanvullend bedrag uitsluitend wordt gekoppeld aan het resultaat in termen van plaatsing (trajectprijs plus bonus). Indien door de lange afstand tot de arbeidsmarkt nog niet direct plaatsing aan de orde is en het contract zich beperkt tot slechts (een deel van) de voorbereiding op de toetreding tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld inburgeringstraject, moeten de prestaties op aangepaste wijze worden geformuleerd.

4.4.6 Transparantie via informatieverstrekking door opdrachtgevers

Een belangrijke vereiste voor een goed functionerende reïntegratiemarkt is transparantie. Dit betekent inzicht in de aanbieders op de markt en de verschillen tussen aanbieders zowel in termen van specialisatie als prestaties. Het gaat om transparantie in de zin van de verzameling van informatie over bedrijven, contracten, producten, prijzen en prestaties. Hierbij zal de Raad voor Werk en Inkomen een belangrijke rol spelen. Het inzicht wat bij een transparante markt verkregen wordt is voor meerdere partijen van belang. De minister heeft informatie nodig voor de beoordeling en verdere ontwikkeling van het beleid en de Raad voor Werk en Inkomen heeft informatie nodig voor het opstellen van het beleidskader werk en inkomen. Daarnaast hebben de opdrachtgevers uiteraard informatie nodig om tot een verantwoorde keuze van een reïntegratiebedrijf te kunnen komen. Een schematische weergave van een goed functionerende reïntegratiemarkt volgens de nieuwe uitvoeringstructuur wordt in het volgende kader gegeven.



Bron: MvT wet SUWI, Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, nr 3

4.4.7 Klantmanagement

Het kabinet acht het wenselijk dat gemeenten en UWV, een zogenoemde casemanager of klantmanager aanwijzen. De casemanager is degene die op de hoogte is van de mogelijkheden die er voor de cliënt op het gebied van reïntegratie zijn en biedt de cliënt de nodige informatie en begeleiding. Een dergelijke vorm van persoonlijke begeleiding kan een belangrijke bijdrage leveren aan het slagen van reïntegratieactiviteiten. De casemanager zorgt ervoor dat activering en controle in nauwe afstemming plaatsvindt met de bemiddelingsactiviteiten door de Centra voor Werk en Inkomen, de reïntegratiebedrijven en andere arbeidsmarktintermediairs. De casemanager zorgt er ook voor dat fase twee, drie en vier cliënten het reïntegratietraject binnen twaalf maanden gestart wordt (sluitende aanpak). De casemanager is het aanspreekpunt voor activering, controle en reïntegratie. Daarnaast is de casemanager het aanspreekpunt voor alle cliënten voor zaken en/of problemen van persoonlijke en/of financiële aard in relatie tot de uitkering. In die zin heeft de casemanager een verwijfsfunctie. Het kabinet acht het de verantwoordelijkheid van de uitvoering aan het casemanagement gestalte te geven.

4.4.8 Toezicht en verantwoording

Het toezicht op alle betrokken uitvoeringsorganen in de nieuwe uitvoeringsstructuur, de gemeenten en de zbo's CWI's, UWV en SVB te plaatsen onder toezicht van de Minister van SZW. Het toezicht kan alleen vruchtbaar zijn als de toezichthouder voldoende onafhankelijk is. Het kabinet stelt hiertoe voor het College van toezicht en sociale verzekeringen (Ctsv) en de Directie Toezicht van het ministerie van SZW om te vormen tot een geïntegreerde eenheid die een onafhankelijke positie binnen het departement zal krijgen.

De verantwoordelijkheidsverdeling voor informatieverstrekking van de uitvoerende partijen richting het Ministerie van SZW verandert niet veel. Het UWV verstrekt, net als het Lisv dat voorheen deed, informatie over de werknemersverzekeringen (inclusief de historische informatie afkomstig van het Lisv). De Centra voor Werk en Inkomen verstrekt informatie over de publieke arbeidsbemiddeling en de overige aan haar opgedragen taken (inclusief de historische informatie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie) en de SvB blijft voorzien in de informatievoorziening over de volksverzekeringen. De gemeenten gaan informatie verstrekken over de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-gerechtigden.

De informatie over de reïntegratie-inspanningen en de resultaten daarvan worden verzameld via het UWV en de gemeenten die deze informatie op hun beurt van de reïntegratiebedrijven moeten krijgen. De informatieverstrekking van het reïntegratiebedrijf richting het UWV of de gemeenten dient in het contract met het reïntegratiebedrijf geregeld te zijn. In het geval dat werkgevers en werknemers opdrachtgever zijn, baseert het UWV zich op verantwoordingsinformatie die de werkgevers aan het UWV leveren. Informatie over de reïntegratie-inspanningen die de werkgever uit eigen middelen financiert, komt niet via de publieke uitvoerders beschikbaar. Informatie hierover verkrijgt de minister

door middel van onderzoek, waarbij uiteraard deels gebruik kan worden gemaakt van de informatie die in de reïntegratieverslagen van werkgevers is opgenomen

4.4.9 Informatievoorziening

Een soepele uitwisseling van informatie tussen opdrachtgever en reïntegratiebedrijf is noodzaak om de afstand van cliënten tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Reïntegratiebedrijven zullen, om hun opdrachten effectief te kunnen uitvoeren, inzicht moeten hebben in cliëntgegevens. Aangezien deze reeds bekend zijn bij de opdrachtgever, zal deze de gegevens verstrekken aan het reïntegratiebedrijf, hetgeen de cliënt ontlast om deze gegevens nogmaals te moeten verstrekken. Vervolgens zullen de resultaten van de inspanningen van het reïntegratiebedrijf worden teruggekoppeld aan de opdrachtgever. Deze is vervolgens gehouden om relevante informatie uit de administratie door te geven aan de Minister van SZW. Binnen de sociale zekerheid is het sociaal-fiscaal nummer ingevoerd als een uniek administratienummer waarvan opdrachtgevers reeds gebruik maken bij de uitvoering van hun taken. Vanwege het feit dat de reïntegratiebedrijven een belangrijke rol gaan spelen binnen de sociale zekerheid, is ervoor gekozen om hen gebruik te laten maken van het sofi-nummer. Dit waarborgt eenduidige uitwisseling en vastlegging van informatie op cliëntniveau. De uitwisseling en het gebruik van cliëntgegevens wordt aan strikte voorwaarden gebonden. Via de Invoeringswet is geregeld dat reïntegratiebedrijven gegevens alleen mogen gebruiken voor de uitvoering van de reïntegratieopdracht en niet voor commercieel gebruik. Naast wettelijke geheimhoudingsbepalingen en een verbod op doorlevering van gegevens zijn reïntegratiebedrijven verplicht om een privacyreglement op te stellen. Daarbij zal de registratie van gegevens aan een maximale bewaartijd worden gebonden.

Deze kernpunten worden in de notitie 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' van het Ministerie van SZW opnieuw verwoord (MinSZW, 2002: 1). Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de streefsituatie en het overgangsregime. Sommige uitgangspunten worden in deze notitie wat scherper verwoord zoals het uitgangspunt van volledige resultaatfinanciering van reïntegratietrajecten, ook voor moeilijk bemiddelbare klanten. Om afoming te voorkomen wordt voorgesteld in kleien, homogene klantgroepen aan te besteden. Het resultaat wordt geformuleerd als 'duurzame plaatsing' waarvan sprake is zodra de cliënt na afloop van een traject minimaal een half jaar een reguliere baan vervult (MinSZW, 2002: 5).

4.5 Het publiek opdrachtgeverschap: UWV en gemeenten

Zowel het UWV als de gemeente hebben met de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen de rol van opdrachtgever toegewezen gekregen. Voor wat betreft het UWV waren er al ervaringen opgedaan met het inkopen van reïntegratiediensten door de vijf uitvoeringsinstellingen. Voor de introductie van de nieuwe wet kochten zij hun reïntegratie-activiteiten in bij particuliere reïntegratiebedrijven. De uitvoeringsinstellingen gebruikten hiervoor aanbestedingsprocedures die waren opgesteld door het voormalig Landelijk instituut sociale verzekeringen. Sinds 1 januari 2002 is het Landelijk instituut sociale verzekeringen samen met de vijf uitvoeringsinstellingen opgegaan in het zelfstandige bestuursorgaan UWV. Het UWV koopt reïntegratietrajecten in bij reïntegratiebedrijven voor WW-clienten en WAO-clienten. Deze aanbesteding vindt plaats in zes regio's via verschillende organisatieonderdelen. Voor wat betreft de vraag naar reïntegratietrajecten voor de voornoemde doelgroepen bekleedt het UWV een monopoliepositie (ook wel monopsonie genoemd). Dit in tegenstelling tot de gemeentemarkt waarop veel verschillende vragers actief zijn (ook wel polyopsonie genoemd). Het opdrachtgeverschap voor de inkoop van reïntegratie is gegeven aan de gemeenten zodat de financiële prikkel die hiermee aan de gemeenten gegeven wordt bijdraagt aan de bevordering van de uitstroom vanuit de uitkering naar werk. De gemeenten krijgen budgetten ter beschikking gesteld door het Rijk onder voorwaarde dat de reïntegratietrajecten zoveel mogelijk uitbesteed worden. Zo krijgt elke gemeente een 'Wiw-budget Scholing en Activering' en een budget 'Tijdelijke Stimuleringsregeling Bevordering Activering en Uitstroom Abw, IOAW of IOAZ door middel van klantmanagement'.

De aanbestedingsprocedure van het publieke opdrachtgeverschap is naast de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen ook aan andere regelgeving gebonden zoals Europese regelgeving, circulaire en notities. Binnen deze regelgeving zijn drie niveaus te onderscheiden:

- Europese regelgeving;
- Nationale wet- en regelgeving;
- Circulaires en notities van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: lichten wet- en regelgeving toe of geven een nadere invulling.

Deze wet- en regelgeving stellen randvoorwaarden voor de aanbestedingsprocedure die de opdrachtgevers moeten inrichten om hun reïntegratieproduct te kunnen inkopen. Achtereenvolgens worden in het volgende kader per niveau de belangrijkste randvoorwaarden besproken.

Aanbestedingsregels publiek opdrachtgeverschap

Europese regels voor overheidsopdrachten

De richtlijnen van de Europese Gemeenschap zijn bedoeld om de Europese markt voor overheidsopdrachten te liberaliseren en doorzichtig te houden. De richtlijnen zijn van toepassing op een aanbesteding boven het drempelbedrag van €200.000,- exclusief BTW. De criteria waaraan een dergelijke aanbesteding aan moet voldoen zijn hieronder opgesomd.

- In de beschrijving van de opdracht mogen geen discriminerende bepalingen zijn opgenomen die bepaalde dienstverleners uitsluiten of begunstigen.
- Achteraf dient een publicatie in het Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie plaats te vinden dat er een opdracht is geplaatst en aan wie deze opdracht is gegund.
- In elke aanbestedingsprocedure moet vooraf een selectie van dienstverleners worden gemaakt op basis van objectieve criteria zoals uitsluiting op basis van faillissement, ernstige fouten bij beroepsuitoefening, financiële en economische draagkracht en technische bekwaamheid.
- De gunning verloopt slechts op basis van de economische voordeligste aanbieder of de laagste prijs.

Aanbestedingsvoorschriften vanuit de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen

De wet zegt dat er een transparante en objectieve aanbestedingsprocedure dient te worden gevolgd waarbij verschillende offerets worden aangevraagd en waarbij geselecteerd wordt op basis van vooraf vastgelegde criteria. Daarbij moet de beoordeling van de offertes uitsluitend plaatsvinden op basis van vergelijkbare kosten.

Tevens stelt de wet aan de inhoud van de contracten een aantal eisen. Zo dienen de prestaties, prijzen en voorwaarden nauwkeurig te worden vastgelegd. Een opsomming van hetgeen er in een contract moet worden opgenomen en geregeld volgt hieronder.

- Gegevens en inlichtingen omtrent de werkzaamheden;
- Bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de te reïntegreren personen;
- Klachten- en geschillenregeling;
- Toegang en inzage in alle gegevens die een accountant nodig heeft voor het instellen van een nader onderzoek;
- Schriftelijk oordeel van een accountant betreffende de verwerking van informatie en genomen maatregelen ter beveiliging van informatie van het reïntegratiebedrijf;
- Dat de verwerking van de gegevens door het reïntegratiebedrijf alleen voor de reïntegratie-activiteiten geldt en niet voor commerciële doeleinden;
- Ruimte tot het schriftelijke regelen van verplichtingen mocht het reïntegratiebedrijf overgaan tot onderaanbesteding.

Circulaires en notities van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft ook een nadere invulling gegeven voor de aanbestedingsprocedure in verscheiden van haar circulaire en notities. Hieronder worden er een aantal toegelicht.

- Gemeenten mogen ook activiteiten inkopen bij aan de gemeente gelieerde instellingen³³ mits er maar aan de aanbestedingsregel van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen voldaan wordt.
- BTW-plicht mag bij de aanbesteding van reïntegratie-activiteiten geen rol spelen.
- Gemeenten krijgen dertig procent van het 'Wiw-budget Scholing en Activering' als 'vrije ruimte' toegewezen die niet perse aanbesteed hoeft te worden. De 'vrije ruimte' kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor activiteiten die onvoldoende op de markt worden aangeboden.
- Reeds lopende contracten tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven worden gerespecteerd en hoeven niet opengebroken te worden.
- Het 'Wiw-budget Scholing en Activering' kan niet worden gebruikt om de gemeentelijke uitvoering te bekostigen of om zorg in te kopen. Hiertoe moeten de middelen vanuit het Gemeentefonds worden aangewend.
- Het 'Wiw-budget Scholing en Activering' mag ook worden gebruikt voor de medefinanciering van projecten die geen overeenkomst met een reïntegratiebedrijf impliceren. De Gemeenten hoeven zich in dergelijk geval ook niet te houden aan de aanbestedingsvoorschriften vanuit de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen.

Bron: Regioplan Beleidsonderzoek, 2003: 13

³³ Voorbeelden van aan de gemeente gelieerde bedrijven zijn Wsw- en Wiw-bedrijven.

De UWV hanteert in opdracht van het Landelijk instituut sociale verzekeringen een zwaardere procedure met vooraf vastgestelde selectie- en gunningscriteria. Het idee hierachter is dat de EG-voorwaarden onvoldoende waarborg vormden voor een transparantie aanbestedingsprocedure. De gemeenten daarentegen vrij in te kopen op basis van een open procedure. Deze afspraken zijn gemaakt tussen de minister van SZW en de VNG (Arents, 2003: 14). Binnen de randvoorwaarden voor aanbesteding en de contracteisen hebben de gemeenten de vrijheid de aanbestedingprocedure en contractvoorwaarden nader in te vullen. Het betreft hier zaken zoals de wijze van financieren, de productinvulling (keuze voor complete trajecten of onderdelen hiervan), afstemming van productkeuze op doelgroepen, de frequentie van aanbesteden en de looptijd van contracten.

4.5.1 De Wet Werk en Bijstand: de financiële prikkel voor de gemeenten vergroot

Met de begroting 2004 benadrukken minister De Geus en staatssecretaris Rutte van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opnieuw dat Nederland ingrijpende keuzes op het terrein van werk en inkomen te wachten staat. Het beroep op socialezekerheidsregelingen is groter dan ooit en het schort nog steeds aan uitstroom. Ze stellen dat mensen te snel worden afgeschreven en dat een nieuwe vormgeving van de WAO en de bijstand gewenst is. De vraag wat mensen nog wel kunnen, in plaats van wat zij niet meer kunnen, moet centraal komen te staan, aldus de bewindslieden. Ze stellen voor 2004 vijf prioriteiten:

- een nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling;
- meer mensen aan het werk helpen die nu nog aangewezen zijn op een uitkering;
- de verwachte dalende trend in de arbeidsdeelname van ouderen omzetten in een stijgende trend; betere mogelijkheden om werk en zorg te combineren;
- verminderen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

In het kader van deze prioriteitstelling wordt op 1 januari 2004 de nieuwe Wet Werk en bijstand ingevoerd. De nieuwe Wet Werk en Bijstand vervangt de volgende wetten: de Algemene bijstandswet (Abw), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en de regeling In- en Doorstroom banden (ID-banen).

Met de nieuwe wet krijgen gemeenten een budget om de bijstandsuitkeringen te betalen (Inkomensdeel) en een budget om mensen aan het werk te helpen (Werkdeel). Gemeenten krijgen de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het reïntegratiebeleid. Tegelijkertijd krijgen zij meer vrijheid om het reïntegratiebeleid vorm te geven. Zeventig procent van het reïntegratiebudget moeten uitbesteed worden aan private partijen en voor de overige dertig procent hoeft de gemeente geen rekening te houden met de regels vanuit de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen. Dit gedeelte wordt ook wel de ‘vrije ruimte’ genoemd. Als gemeenten door succesvol reïntegratiebeleid geld overhouden op het budget voor de betaling van de uitkeringen, mogen ze dit naar eigen inzicht besteden. Doel is gemeenten te stimuleren meer werk te maken van reïntegratie zodat het aantal bijstandsgerechtigden vermindert. De nieuwe wet beoogt vereenvoudiging van de regelgeving, de vereenvoudiging van het toezicht en verantwoording van gemeenten aan het Rijk, meer bevoegdheden (en financieel risico) voor de gemeenten en meer maatwerk. De uitgangspunten van de Algemene bijstandswet uit 1996 zijn hetzelfde gebleven (noodzakelijkheid, eigen verantwoordelijkheid, individualisering, complementariteit) in de nieuwe Wet Werk en Bijstand. Wel zijn er een aantal accentverschuivingen. Naast dat de gemeenten volledige financiële en beleidsmatige verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Werk Bijstand is de belangrijkste accentverschuiving ‘werk boven inkomen’ en de vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor het eigen levensonderhoud. Wie kan werken, moet werken. Hiertoe stelt de Wet op Werk en Bijstand een aantal wijzigingen voor ten opzichte van de Algemene Bijstandswet uit 1996. Ten eerste is de uitvoering van de bijstand maatwerk, hetgeen betekent dat per cliënt wordt bekeken welke verplichtingen in hoeverre opgelegd kunnen worden. De gemeentelijke sociale dienst is verplicht hierbij aandacht te besteden aan de situatie van persoon en gezin. Ten tweede komt de term ‘passende arbeid’ te vervallen en komt daarvoor in de plaats de term ‘algemeen geaccepteerde arbeid’. Dit

betekent dat in principe alle werk moet worden geaccepteerd, ongeacht opleiding en/of ervaring. Ten derde zijn er geen categoriale ontheffingen meer (zoals die voor eenoudergezinnen of > 57,5 jarigen). Ten vierde is er recht op reïntegratie. Uitkeringsgerechtigden hebben een aanspraak op hulp bij het vinden van werk en bij het wegnemen van belemmeringen.

4.6 Samenvatting

Met de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen geeft het kabinet Kok II een totaalvisie op de uitvoeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen, de bijstand en de arbeidsvoorziening. De bevordering van arbeidsparticipatie wordt bepaald door het succes van de reïntegratie-activiteiten. Het kabinet verwacht dat de werking van de markt, samen met de geïmpliceerde concurrentie, de effectiviteit en doelmatigheid van de reïntegratiedienst zal bevorderen en de uitstroom zal vergroten. Daarnaast is het kabinet de mening toegedaan dat betrokken partijen een financiële prikkel moeten hebben willen zij optimaal begaan zijn met de arbeidsbevordering. Hiertoe maakt de wetgever de inkoop van reïntegratieactiviteiten op de markt wettelijk verplicht en plaatst het opdrachtgeverschap bij het UWV en de gemeenten. De gemeenten die gewend waren hun reïntegratiediensten af te nemen bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie krijgt nu te maken met markt waarin ze de aanbestedingsprocedures moet aflopen eer ze de cliënt een reïntegratietraject kunnen aanbieden. Wat de reïntegratiemarkt betreft stelt de nieuwe wet een aantal spelregels op die niet alleen de randvoorwaarden waarbinnen de marktwerking dient te functioneren aangeven, maar ook de uitvoering door de ketenpartners bepalen. Dit laatste geldt met name voor de opdrachtgevende partijen. Voor de gemeenten wordt de financiële prikkel vergroot door de komst van de nieuwe Wet Werk en Bijstand. Met de nieuwe wet krijgen gemeenten een budget om de bijstandsuitkeringen te betalen (Inkomensdeel) en een budget om mensen aan het werk te helpen (Werkdeel). Gemeenten krijgen de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het reïntegratiebeleid.

Het lijkt erop dat de wetgever er veel aan gedaan heeft middels deze wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen de situatie van een volkomen markt te benaderen. Zo probeert de wetgever toetredingsbarrières te voorkomen of verlagen en poogt zij totale transparantie in de markt te verschaffen. Eveneens zijn aspecten vanuit de nieuwe institutionele economie herkenbaar zoals het op basis van resultaten afrekenen en de toekenning van de eigendomsrechten in de vorm van het gemeentelijke opdrachtgeverschap. Tegelijkertijd probeert de wetgever ook rekening te houden met het publieke belang van reïntegratie en zijn beginselen van rechtvaardigheid en rechtmatigheid terug te vinden in het belang dat gehecht wordt aan zaken zoals cliëntenparticipatie, klachtenregelingen en klantmanagement. In hoeverre er een balans gevonden is dus de effecten van marktwerking en het waarborgen van het publieke belang moet uit de ervaringen van gemeente, reïntegratiebedrijven en cliënten naar voren komen.

HOOFDSTUK 5

De gemeentelijke reïntegratiemarkt

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Aanbieders, vragers en ondersteuners
- 5.3 Aanbesteding- en inkoopbeleid
- 5.4 Uitvoering en organisatie
- 5.5 Marktontwikkelingen
- 5.6 Samenvatting

5.1 Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat het introduceren van marktwerking op een publiek onderdeel alles behalve betekent dat reïntegratie ‘overgelaten’ wordt aan de markt. De wetgever is met de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen nauwgezet te werk gegaan om condities creëren waarbinnen de gemeenten en UWV gebruik kunnen gaan maken van de markt, en naar het kabinet verwacht, op lange termijn de voordelen van ondervinden. De spelregels die de nieuwe wet heeft gesteld lijken over het algemeen duidelijk, maar welke implicaties vloeien er eigenlijk uit voort voor de gemeenten? Het feit dat ze wettelijk verplicht zijn een deel van voorheen publiek uitgevoerde taken in te kopen, lijkt erop te duiden dat ze voor een deel van hun lasten verlicht zijn doordat de markt haar werk doet. Echter de nauwgezetheid van de nieuwe wet doet niet vermoeden dat de gemeentebesturen lui achterover kunnen gaan liggen afwachten op ge reïntegreerde bijstandsccliënten, klaar voor de uitstroom. De kaders die de nationale wetgever heeft uitgezet moeten door de gemeenteraden nader ingevuld worden middels ‘reïntegratieverordeningen’. De opzet van een reïntegratiemarkt lijkt heel wat voeten in de aarde te hebben. De ervaringen van gemeenten, reïntegratiebedrijven en cliënten zijn onderwerp van dit hoofdstuk. Wegens het ‘nieuwheidgehalte’ van de wet en de onbekendheid met de (reïntegratie)markt is inmiddels ruim twee jaar na de introductie van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen veel onderzoek gedaan en gaande naar de ontwikkelingen van de reïntegratiemarkt in zijn geheel en naar onderdelen daarvan. Van dit onderzoek zal voor zover van toepassing dankbaar gebruik worden gemaakt. Eveneens zal worden nagegaan in hoeverre de onderzoeksresultaten corresponderen met de eigen ervaringen uit het werkveld. Bovendien wordt waar mogelijk een vergelijkende lijn getrokken met de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt van het UWV dat een aantal jaren extra ervaring heeft met de inkoop van reïntegratie-activiteiten dan de gemeenten en met verscheidene ontwikkelingen een stuk voor lopen. Zo is in 2003 door het UWV volledige resultaatfinanciering (‘no cure, no pay’) geïntroduceerd. Ongeveer veertig procent van alle door UWV aanbestede trajecten werd op basis van deze volledige resultaatfinanciering afgerekend. In 2004 is dit aandeel verhoogd naar zeventig procent. Daarnaast is het UWV in 2003 overgegaan op het aanbesteden per kwartaal in tegenstelling tot één maal per jaar zoals in het verleden het geval. Een andere nieuwe ontwikkeling waarmee het UWV vooruit loopt is de introductie van de Individuele reïntegratie Overeenkomst (IRO) per 1 januari 2004. Daarmee krijgen cliënten de regie over het eigen reïntegratietraject (Arents, 2004: 14).

5.2 Aanbieders, vragers en ondersteuners

De Reïntegratiemonitor van de Raad voor Werk en Inkomen is een instrument waarmee de raad de inzichtelijkheid van de markt voor zowel de opdrachtgevers als de cliënten probeert te bevorderen. Deze monitor bevatte april 2004 ongeveer zevenhonderd geregistreerde bedrijven op de markt voor

reïntegratiediensten. Hiertegenover staat de gemeentemarkt bestaande uit ruim 400 gemeenten. Omdat de veel vragers actief zijn wordt deze vragersmarkt ook wel polyopsonie genoemd en tegenover een aanbiedersmarkt van volledige mededinging omdat er veel reïntegratieaanbieders zijn. Er worden zowel landelijke en regionale als lokale reïntegratiebedrijven ingehuurd; sommige waarvan worden eveneens ingehuurd door het UWV.

5.2.1 *De reïntegratiebedrijven: de aanbiedersmarkt*

Van volledige mededinging onder de aanbieders is minder sprake als op het eerste gezicht gedacht zou kunnen worden. Uit de Reïntegratiemonitor (2004) blijkt namelijk dat deze bedrijven niet allemaal met elkaar in concurrentie staan daar ze verschillende specialisaties kennen. Er dient een onderscheid te worden gemaakt in soorten reïntegratiebedrijven want de diversiteit in ingehuurde reïntegratiebedrijven onder de gemeenten is groot. Er zijn vier categorieën waarin ze zich konden indelen: reïntegratiebedrijven, interventiebedrijven, scholingsinstituten en Arbo-diensten. Hieronder volgt een korte toelichting op elke categorie.

- Reïntegratiebedrijven: houden zich voornamelijk bezig met de reïntegratie van werknemers naar een nieuwe werkgever of met de reïntegratie vanuit de uitkering naar werk. De reïntegratiebedrijven voeren over het algemeen hele trajecten uit vanaf de intake tot en met de arbeidsbemiddeling en de nazorg (242 geregistreerd).
- Scholingsinstituten: bieden opleidingen en trainingen van in het kader van reïntegratie. Over het algemeen voeren deze bedrijven geen hele trajecten uit (63 geregistreerd).
- Interventiebedrijven: laten zieke werknemers terugkeren naar hun oude werkgever. Hiertoe voeren ze een interventie uit, bijvoorbeeld een RSI-programma. Deze bedrijven voeren ook wel trajectdelen uit voor reïntegratiebedrijven maar over het algemeen geen hele trajecten (365 geregistreerd).
- Arbo-diensten; adviseren werkgevers op het gebied van arbeidsomstandigheden en het voorkomen van verzuim. De Arbo-dienst heeft een aantal wettelijke taken en voert daarnaast aanvullende diensten uit. Werkgevers zijn wettelijk verplicht de diensten van de Arbo-dienst af te nemen (40 geregistreerd)

Hieruit blijkt dat de ene reïntegratie de andere niet is maar omdat elk segment een behoorlijk aantal aanbieders kent, kan de aanbiedersmarkt nog steeds getypeerd worden als een markt van volkomen concurrentie. Uit onderzoek (Arents, 2004: 18) blijkt dat de reïntegratiebedrijven zelf het gevoel hadden dat de gemeentemarkt zowel in absolute als relatieve zin gegroeid is over het jaar 2003. Dit in tegenstelling tot de een daling van de UWV-opdrachten.

5.2.2 *Het reïntegratieproduct: zelf doen of uitbesteden*

Er moet verschil worden gemaakt tussen reïntegratiedienstverlening als geheel en het reïntegratietraject. Met het reïntegratietraject wordt verwezen naar de dienstverlening die een uitkeringsgerechtigde terug dient te leiden naar de arbeidsmarkt en deze kan bestaan uit begeleiding, scholing, actieve bemiddeling naar werk en voorzieningen zoals bijvoorbeeld kinderopvang. De reïntegratiedienstverlening is het geheel aan activiteiten dat uitgevoerd moet worden zodra een cliënt bij de gemeentelijke sociale dienst komt binnenlopen. Uit onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen (Regioplan Beleidsonderzoek, 2003: 23) naar het reïntegratiebeleid van verschillende gemeenten blijkt dat de reïntegratie-activiteiten op te splitsen zijn naar verschillende onderdelen. Deze onderdelen zijn ieder (afgezien van het reïntegratietraject dat de gemeente wettelijk verplicht is uit te besteden) op zich de overweging van het zelf doen of uitbesteden waard.

- Casemanagement;
- Diagnose;
- Het opstellen van trajectplannen;
- Sociale activering
- Uitvoeren van de trajecten naar werk of wel de reïntegratietrajecten.

Binnen de reïntegratietrajecten kunnen zoals gezegd verschillende instrumenten toegepast worden die in de trajectplannen reeds zijn bepaald. Voorbeelden van instrumenten zijn arbeidsbemiddeling, oriëntatie- en motivatie gerichte scholing, beroepskeuze en assesment, sociale activering, beroepsgerichte scholing, zorg- en hulpverlening, onkostenvergoedingen en kinderopvang. Sociale activering wordt hierbij door sommige gemeenten als reïntegratietraject bestempeld in plaats van reïntegratie-instrument.

Uit een van de eerste onderzoeken naar de professionalisering van de inkoop van reïntegratietrajecten (Steunpunt Suwi Gemeenten, 2002: 8) bij elf gemeenten kwam naar voren dat veruit het merendeel alleen de intake voor eigen rekening nam en de onderdelen beginnende bij de diagnose uitbesteedden. Uit later onderzoek (Batelaan, 2003: 23/37) bleek dat het casemanagement en de diagnosestelling door het leeuwendeel van de onderzochte gemeenten wordt uitgevoerd door de casemanager. Voor wat betreft het opstellen van het trajectplan wordt deze taak in negen van de tien gevallen overgelaten aan de consultant van het reïntegratiebedrijf. Het uitvoeren van sociale activeringstrajecten of trajecten naar werk worden door alle gemeenten uitbesteed zoals voorgeschreven is vanuit de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen.

5.2.3 Ondersteuning van het gemeentelijke opdrachtgeverschap

Zowel de gemeenten als de reïntegratiebedrijven handelen in een omgeving die beïnvloed wordt door meerdere onzekere factoren die door geen van beiden te sturen zijn. Het klantenbestand is variabel in omvang en kwaliteit terwijl aan de andere kant de conjuncturele schommelingen maken dat er geen aansluiting gevonden kan worden op de arbeidsmarkt. Dit maakt zowel het indienen als het beoordelen van een offerte uitermate lastig. Door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is naast de formulering van de uitgangspunten van de reïntegratiemarkt in de notitie 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' een handreiking gedaan voor het aanbesteden van de reïntegratie-activiteiten (MinSZW, 2003) en een handreiking voor de implementatie van cliëntenparticipatie (MinSZW, 2004). Via het digitale gemeenteloket (Steunpunt SUWI Gemeenten) van het Ministerie van SZW (2004) kunnen daarnaast sinds de introductie van de Wet Werk en Bijstand de reïntegratieverordeningen van verschillende gemeenten worden ingezien. Over de toegevoegde waarde van het steunpunt wordt verdeeld gedacht (Batelaan, 2003: 53). Sommige gemeenten zijn van mening dat het steunpunt teveel aan de kant van het ministerie staat. Een goed punt vinden de gemeenten dat er vanuit het steunpunt accountmanagers bij diverse gemeenten zijn gedetacheerd (ook wel 'rammers' genoemd). Daarnaast zijn er een flink aantal gemeenten waarbij het bestaan van het steunpunt niet bekend is. Hieronder volgt een opsomming van de bekendste organisaties die op de een of andere manier bijdragen aan de totstandkoming van de (gemeentelijke) reïntegratiemarkt.

Divosa

Divosa is een landelijke vereniging van leidinggevenden bij Nederlandse overheidsorganisaties op het terrein van werk, inkomen en zorg. Divosa ondersteunt haar leden bij de uitoefening van hun werkzaamheden en stimuleert de onderlinge samenwerking tussen de leden met andere organisaties. Dit doet de vereniging door het publiceren van informatie en adviezen aan de leden en de organisatie waarvoor ze werkzaam zijn en het organiseren van informatieve bijeenkomsten. Daarnaast houdt zij zich bezig met het adviseren van ministeries, bewindslieden, parlementsleden en andere organisaties op het gebied van werk, inkomen en zorg over de uitvoerbaarheid van bestaande of voorgenomen wet- en regelgeving.

VNG

De Vereniging Nederlands Gemeenten behartigt de belangen van alle gemeenten bij andere onderdelen van de overheid zoals de Tweede Kamer en het Kabinet maar ook maatschappelijke organisaties. Ze probeert zo in een vroeg stadium wet- en regelgeving te beïnvloeden. Naast informatievoorziening middels nieuwsbrieven en circulaire's heeft de vereniging eveneens een standaard reïntegratieverordening in omloop gebracht. Belangrijk is dat het VNG ook bestuurlijke afspraken maakt namens de gemeenten met het ministerie van SZW. Zo zijn in april 2002 bestuurlijke afspraken gemaakt in het kader van de Agenda voor de Toekomst. Deze afspraken waren gericht op

het bespoedigen van activering en uitstroom door extra inzet van de gemeenten en betroffen onder meer het tot stand komen van het casemanagement bij gemeenten.

StimulanSZ

Per 1 januari is StimulanSZ opgericht door de VNG en Divosa en is dit een onafhankelijke stichting, die gemeenten ondersteunt bij het ontwikkelen en uitvoeren van lokaal beleid voor de sociale zekerheid. De stichting richt zich vooral op versterking van de gemeentelijke regie. Hiervoor bundelt StimulanSZ de kennis die is opgebouwd bij de belangenbehartiging door VNG en Divosa met de ervaringen die de eigen adviseurs opdoen. Ze biedt gemeenten advies en praktische ondersteuning op bestuurlijk-, management- en uitvoeringsniveau. Op de website van StimulanSZ (2001) zijn diverse voorbeeldmodellen voor inkoopbeleid en reïntegratieverordeningen te vinden. De kritieken die gemeenten hebben op de ondersteuning van StimulanSZ bestaat er met name uit dat zij slechts kaders en richtlijnen levert en geen verder inhoudelijke invulling (Batelaan, 2003: 54). Daarnaast werd ook opgemerkt dat de handreikingen veelal te laat kwamen.

Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen

Dit bureau is technisch beheerder van SUWI-net. 'Suwinet Inkiijk' verbindt sinds 1 november 2003 de Gemeentelijke Sociale Dienst, CWI en het UWV en informeert hun over de status van een cliënt.

Inlichtingenbureau

Het Inlichtingenbureau heeft als doel het bijdragen aan de rechtmatigheidscontrole bij de verstrekking van bijstandsuitkeringen. Het gaat hier met name om het opsporen en bestrijden van bijstandsfraude. Dit gebeurt door middel van geautomatiseerde grootschalige bestandsvergelijkingen. De computers van het Inlichtingenbureau vergelijken de cliëntgegevens van sociale diensten met gegevens van andere instanties, waaronder UWV, Belastingdienst en IB Groep.

Borea

Daarnaast is er in 2000 een brancheorganisatie van reïntegratiebedrijven Borea opgericht door een aantal directeuren van reïntegratiebedrijven. Zij onderkenden met de privatisering van de reïntegratiemarkt de noodzaak van een sterke brancheorganisatie. Inmiddels vertegenwoordigen de leden van Borea ruim driekwart van de omzet in de branche. Borea maakt zich sterk voor verdere transparantie en kwaliteitsverhoging binnen de reïntegratiebranche. Zij doet dit onder meer door samen te werken met de Raad voor Werk en Inkomen bij Reïntegratiemonitor en door afspraken te maken met opdrachtgevers over de presentatie van resultaten op bedrijfsniveau. Daarnaast pleit zij voor de invloed van cliënten op de keuze van het reïntegratiebedrijf en de inhoud van het reïntegratietraject. Daartoe wil zij een wettelijke regeling van het Persoonsgebonden Reïntegratie Budget (PRB) zien die eveneens het gemeentelijke arbeidsmarktinstrumentarium dient te worden opgenomen. Borea heeft op 6 maart 2002 een kwaliteitskeurmerk voor de branche geïntroduceerd. Met dit keurmerk beoogt de branche een kwaliteitsstandaard voor de dienstverlening te bieden, de transparantie te bevorderen en een impuls te geven aan permanente kwaliteitsverbetering door de reïntegratiebedrijven zelf. Borea-leden zijn verplicht het keurmerk te behalen, ook niet-leden kunnen het verwerven.

5.3 Aanbesteding- en inkoopbeleid

Voor veel van de kleinere gemeenten was 2003 het eerste jaar dat ze ervaring konden opdoen met het aanbesteden van de reïntegratie-activiteiten. De grotere gemeenten gingen hun tweede jaar in als inkoper en opdrachtgever. Er zijn veel verschillen tussen de gemeenten waar het gaat om het type en omvang van de reïntegreren groepen. Bovendien waren grote verschillen in de wijze van aanbesteding, opdrachtverlening en begeleiding van de uitvoering te herkennen (Batelaan, 2003: 27)

5.3.1 Typen aanbestedingsprocedures

Gedurende het aanbestedingsjaar 2002 (Arents, 2003: 27) maken reïntegratiebedrijven melding van vier soorten aanbestedingswijzen. Achtereenvolgens zijn dit de openbare aanbesteding, de gefaseerde aanbesteding, de besloten aanbesteding en de onderhandse aanbesteding. Op een openbare

aanbesteding kan iedere organisatie die dat wenst inschrijven. De gemeenten stellen een bestek op waarin de aanbestedingsprocedure wordt beschreven. Hierin staat vermeld welke informatie de reïntegratiebedrijven moeten aanleveren en heel af toe staan hier ook de gehanteerde selectiecriteria bij. Het komt in het aanbestedingsjaar 2002 echter vaak voor dat de reïntegratiebedrijven pas achteraf horen waarom zij een opdracht al dan niet gegund hebben gekregen (Arents, 2003: 28). Bij een gefaseerde aanbesteding vindt een soort prekwalificatie plaats. Op basis van de aangeleverde informatie wordt een eerste selectie uit de aangemelde reïntegratiebedrijven gemaakt. De geselecteerde bedrijven worden gevraagd een offerte uit te brengen. De prekwalificatie kan openbaar zijn maar er zijn in 2002 ook gemeenten geweest die een groep organisaties hebben uitgenodigd. In het geval van een besloten aanbesteding nodigt de gemeente een aantal organisaties uit op een vooraf gespecificeerde doelgroep een offerte uit te brengen. Een onderhandse aanbesteding is in het geval als de gemeente slechts een bedrijf uitnodigt een offerte in te dienen. In een dergelijke situatie zal het uitgenodigde bedrijf de opdracht gegund krijgen onder voorwaarde dat men het eens wordt over de prijs. Kleinere gemeenten besluiten vaak samen te werken met andere gemeenten zodat men gebruik kan maken van elkaars kennis.

Over de twee jaren gezien zijn over het algemeen de openbare aanbesteding en de gefaseerde aanpak of een combinatie hiertussen populair bij de gemeenten evenals bij de reïntegratiebedrijven (Arents, 2004: 21). Een belangrijk deel van de gemeenten kiest voor de gedifferentieerde aanpak waarbij 'de grote bulk' via aanbesteding ingekocht wordt en voor kleinere doelgroepen en projecten apart ingekocht wordt vanuit de 'vrije ruimte'. Degene die anders dan openbaar aanbesteden, hebben dit voor de niet 'vrije ruimte' wel 'in concurrentie' moeten doen, of wel door minimaal drie bedrijven uit te nodigen te offeren.

Alle ondervraagde gemeenten uit het onderzoek van Regioplan Beleidsonderzoek (2003: 31) zeggen altijd te hebben aanbesteed op basis van doelgroep van het cliëntenbestand, onder meer omdat de resultaatdefinitie van bijvoorbeeld sociale activering anders is dan van een traject gericht op werk. Veelal werd hierbij de fase-indeling gebruikt. Opvallend is echter dat onderzoek van ECORYS-NEI (2003, 31) precies het tegenovergestelde beweert op basis van uitspraken van reïntegratiebedrijven (zie sub-paragraaf 5.3.2).

Ervaring UWV

Nu het accent per 2003 veel sterker gelegen is op het plaatsingsresultaat omdat het UWV volledige resultaatfinanciering doorvoert, vinden reïntegratiebedrijven dat de aanbestedingsprocedure veel gestructureerder verloopt en de administratieve lasten duidelijk zijn verminderd (Arents, 2004: 19). Omdat financiering op productniveau niet meer plaatsvindt hoeven ze veel minder toelichting te geven over op welke wijze ze een traject denken in te richten.

5.3.2 Het bestek

Normaliter beschrijft het bestek hoe de aanbestedingsprocedure dient te verlopen en welke informatie de reïntegratiebedrijven dienen aan te leveren. De unanieme mening over de bestekken in het aanbestedingsjaar 2002 is dat deze van erbarmelijke kwaliteit waren (Arents, 2003: 30). Er wordt gesproken van 'knutselwerk' en 'overdreven regelzucht'. Met name wat betreft dat laatste herkennen veel reïntegratiebedrijven de procedures die door het UWV worden gesteld. Sommige zeiden zelfs dat de gemeentebestekken een 'lukrake selectie' waren van criteria uit het UWV- bestek. Zowel de omvang als de aard van de gevraagde informatie ontvingen veel kritiek. De hoeveelheid gevraagde informatie stond vooral bij kleinere gemeenten niet in verhouding tot de verstrekken opdracht. Daarnaast betrof het veelal procedurele informatie en weinig tot geen inhoudelijke informatie. Vaak betrof het vragen waarvoor informatie over het bestand benodigd was zoals het soort onderaannemers waarvan de reïntegratiebedrijven gebruik zouden maken. Echter werd dan geen enige vorm van bestandsinformatie meegegeven waardoor dergelijke vragen praktische onbeantwoordbaar waren. Het bezwaar dat veel gemeenten hun cliëntenpopulatie niet kennen wordt door meer reïntegratiebedrijven genoemd (Arents, 2003: 31). In een gemeente waren er meer trajecten aangeboden dan het aantal cliënten in bestand. Bovendien kwam vaak voor dat bestekken niet selectiecriteria vermeldden die bij de beoordeling werden gehanteerd. reïntegratiebedrijven kregen veelal achteraf te horen waarom ze

niet door de selectie zijn gekomen als ze al de motivatie tot afwijzing te horen kregen.. Sommige gemeenten hanteerden een door derden opgesteld bestek³⁴ of besteden de aanbestedingsprocedure zelfs volledig uit. Een aantal gemeenten heeft bij het opstellen van het bestek en bij het aflopen van de gehele aanbestedingsprocedure zich laten begeleiden door NIC Consultancy B.V. (NIC). De reïntegratiebedrijven merken op dat dit opnieuw een erg procedureel en administratief gericht bestek is.

Het volgende aanbestedingsjaar lijkt er volgens de ondervraagde reïntegratiebedrijven een lichte verbetering op te treden in de kwaliteit van de bestekken (Arents, 2004: 22). Sommige gemeenten lijken te hebben geleerd en hebben hun onrealistische verwachtingen in het bestek aangepast en procedures vereenvoudigd. Opnieuw is door een aantal gemeenten gebruik gemaakt van het NIC-bestek en anderen hebben de aanbestedingsprocedure in het geheel uitbesteed. Ook over dit jaar wordt het ontbreken van een bestandsanalyse in het bestek genoemd en zelfs wordt van gemeenten gesproken die een aanbestedingsprocedure aflopen zonder zelf een bestandsanalyse te hebben gedaan.

Ervaringen UWV

Voor de introductie van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen kochten de vijf uitvoeringsinstanties hun reïntegratiediensten in bij de particuliere reïntegratiebedrijven. De uitvoeringsinstanties gebruikten hiervoor de aanbestedingsprocedure zoals door het Landelijk instituut sociale verzekeringen was opgesteld. Eind 2001 constateerde het Ctsw in 'De kunst van het aanbesteden' (2001) dat deze aanbestedingsprocedure afoming niet voorkwam, de concurrentie niet bevorderde en leidde tot hoge administratieve lasten voor zowel de uitvoeringsinstanties als de reïntegratiebedrijven. Zo was er geen sprake van een uniforme en transparante beoordeling en zouden de uitvoeringsorganisaties bedrijven contracteren waar ze reeds historische banden mee hadden waardoor nieuwe bedrijven nauwelijks een kans kregen. Toen in 2002 het Landelijke instituut sociale verzekeringen werd omgezet in het UWV is geprobeerd het aanbestedingsbestek voor dat jaar aan te passen op de genoemde tekortkomingen. Met het aangepaste aanbestedingsbestek werden de volgende doelstellingen beoogd: transparantie, uniformiteit, efficiëntie, bevordering concurrentie, beperken afoming en het waarborgen van het belang van de cliënt. De Inspectie voor Werk en Inkomen (2002: 8) constateerde dat de concurrentie in 2002 was toegenomen was daar er meer aanbieders gecontracteerd werden en het aantal trajecten bij de grote aanbieders daalde. Daarnaast waren er geen aanwijzingen dat het UWV bepaalde aanbieders systematische bevoordeelde. De afoming werd beperkt door sterke differentiatie naar doelgroepen en door verschillende wegingen van de gunningcriteria per doelgroep, het stellen van minimale plaatsingspercentages en maximale uitvalspercentages. Wel constateert de inspectie dat afoming meer voorkomen zou kunnen worden door het differentiëren naar zwaarte van de aandoening/problematiek van een cliënt. Het stellen van kwaliteitseisen aan de reïntegratiebedrijven heeft geholpen ondermaats presterende bedrijven te weren. De introductie van de Individuele reïntegratieovereenkomst draagt hier eveneens aan bij.

Opvallen is echter, dat sommige reïntegratiebedrijven (Arents, 2004: 23) constateren dat gemeenten geen gebruik maken van elkaars ervaringen met aanbesteding en ook geen lering trekken uit de ervaringen van het UWV die per slot van rekening al een aantal jaar aan het aanbesteden is. Elke gemeente lijkt wel veel te willen uitvinden waardoor een uniforme aanpak onder de gemeenten ontbreekt.

5.3.3 Kwaliteit offertes reïntegratiebedrijven

De gemeenten zijn over het algemeen te spreken over de kwaliteit van de offertes. Een leerpunt voortkomende uit het onderzoek dat het Steunpunt SUWI Gemeenten heeft laten uitvoeren (2002: 47) is het hanteren van offerte –formats. Met name de gemeente Rotterdam zag het voordeel hiervan nadat met het beoordelen van de vele verschillende offertes de administratieve lasten aanzienlijk opliepen. In 2003 wordt nog steeds een verschil tussen de offertekwaliteit van welzijnsorganisaties en voormalige Wiw-organisaties en die van de professionele reïntegratiebedrijven geconstateerd (Arents, 2004: 23).

Deze laatste zijn slagvaardiger in de acquisitie en weten zich naar de gemeenten toe te profileren. Waar niet alle gemeenten tevreden over waren het afgelopen aanbestedingsjaar, was dat de reïntegratiebedrijven hun plaatsingspercentages niet aanpasten aan een slechtere economische conjunctuur. Het gevolg is dat ze niet kunnen waarmaken wat ze in hun offertes beweren.

5.3.4 *Prijsstelling*

Over het algemeen geldt dat hoe meer interventies een cliënt nodig heeft, hoe langer het traject, hoe hoger de trajectprijs. De gemeenten merken op dat de commercieel georiënteerde reïntegratiebedrijven een slimme prijsstelling hanteren door de aanbodversterkende interventies te minimaliseren in de trajectprijs. Hiervan zijn verscheidene voormalig Wiw- en Wsw-organisaties de dupe geworden omdat zij bij elke cliënt veronderstelden aanbodversterkende interventies nodig te hebben, met als gevolg bij diverse aanbestedingen geen opdrachten gewonnen te hebben omdat ze duurder waren. Desalniettemin kan dergelijke slimme prijsstelling alsnog onvoordelig uitpakken zoals sommige gemeenten ervaren hebben (Arents, 2004: 30/31). Na akkoord te zijn gegaan met een goedkope offerte met een aantrekkelijke basisprijs kregen ze achteraf de meerkosten gefactureerd voor noodzakelijke activiteiten. Gemeenten die prijsstelling op trajectniveau hanteren geven na het aanbestedingsjaar 2003 vaak aan dat het ondoorzichtig is wat men nu precies voor dat bedrag doet (Arents, 2004: 31). Gemeenten die echter op productniveau afrekenen zeggen deze duidelijkheid wel te hebben. Hun ervaring is dat de trajectprijzen van veel van de reïntegratiebedrijven vergelijkbaar zijn maar dat de prijzen van afzonderlijke interventies of producten erg verschillen. Eveneens constateren de gemeenten dat concurrentie wel degelijk vruchten begint af te werpen. Naast dat ze de reïntegratiebedrijven klantvriendelijker en marktgerichter vinden zijn ook hun prijzen scherper geworden. Sommige reïntegratiebedrijven verwachten echter dat de hoge acquisitiekosten die voor veel bedrijven met de aanbestedingprocedures gepaard gaat verdisconteerd zal gaan worden in de geoffreerde prijzen. Hierdoor kunnen de aanbestedingsprocedures een prijsopdrijvend effect hebben (Arents, 2003: 32). Verderop in dit hoofdstuk zal worden aangestipt dat in de UWV-markt het tegenovergestelde het geval blijkt te zijn.

5.3.5 *Selectie- en gunningscriteria*

Over de aanbestedingsjaren 2002 en 2003 geldt dat niet alle gemeenten een scherp onderscheid maken tussen selectie- en gunningscriteria. Over het algemeen vindt de selectie plaats in twee rondes. Bij de eerste wordt veelal gekeken naar de betrouwbaarheid van een reïntegratiebedrijf (gezonde financiële situatie, klachtenprocedure, privacyreglement) en bij de daadwerkelijk gunning wordt gekeken naar de kwaliteit van de aangeboden dienstverlening. Anno 2003 bestaat er grote diversiteit in de selectiecriteria die gebruikt worden. Sommige gemeenten nemen ze over van het UWV of baseren ze op de kennis van het Nederlands Inkoop Centrum (Arents, 2004: 24). Soms worden de criteria in clusters ingedeeld die verschillend gewogen worden. Het is vaak deze weging van onderdelen die voor reïntegratiebedrijven vaak niet duidelijk is. Sommige reïntegratiebedrijven vermoeden zelfs dat degene met het mooiste verhaal het meeste kans maakt. Een aantal gemeenten geven juist aan dat de prijs vaak het belangrijkste criterium is juist omdat de offertes vaak zo vergelijkbaar zijn. Veel gebruikte criteria naast die reeds genoemd zijn: ervaringen en resultaten met andere gemeenten, financiële posities, grootte van het reïntegratiebedrijf, methodiek en visie op reïntegratie. Met name de resultaten uit het verleden blijken een grote rol te spelen bij de beoordeling. Het Borea-keurmerk lijkt echter (nog) niet als selectie criterium gebruikt te worden. Uit het meest recente onderzoek uit april dit lopende jaar blijkt dat veel gemeenten nog steeds erg met deze selectiecriteria worstelen (Arents, 2004: 25).

Het gebrek aan inhoudelijke criteria en beoordeling van de offertes is een verbeterpunt dat ook bij het UWV genoemd wordt (Arents, 2003: 19).

Ervaringen UWV

Over de jaren 2002 en 2003 hebben de reïntegratiebedrijven meerdere malen de kritiek geuit dat de beoordeling van de offertes weinig inhoudelijk zijn onderbouwd (Brink, 2002: 71 en Arents, 2004: 20)). Ze hebben de indruk dat alleen gekeken wordt naar prijs- en plaatsingspercentages en er geen kwalitatieve afwegingen plaatsvinden. Het UWV ontkent dit en stelt dat bij de gunning gekeken wordt

naar ervaring, methodiek, plaatsingspercentage en de prijs en is het combinatie van deze vier factoren die de uiteindelijke gunning bepaalt.

5.3.6 Doelgroepen

Uit het onderzoek van het Steunpunt SUWI Gemeenten (2002: 8) blijkt het bijstandbestand van elke ondervraagde gemeente uit minimaal zestig procent fase-vier cliënten bestaat. De indeling fase-vier zegt echter niet voldoende over de problematiek waarmee de cliënt kampt. Het is een verzamelbegrip waaronder cliënten vallen met uiteenlopende problematiek en kansen. Wel onderkennen alle gemeenten dat deze groep cliënten speciale aandacht nodig heeft. In 2002 voert twee derde van de onderzochte gemeenten doelgroepenbeleid uit (Batelaan, 2003: 24). Er worden diverse categorieën onderscheiden waarvoor specifiek wordt ingekocht bij meestal gespecialiseerde bureaus. Hiervoor wordt voor elke doelgroep een apart inkoopbestek gemaakt omdat de resultaatdefinitie van bijvoorbeeld activering verschilt van een traject naar werk. Het gaat hier om de doelgroepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze groepen worden met name zorgtrajecten ingekocht omdat ze veelal nog niet klaar zijn voor de arbeidsmarkt. In Rotterdam wordt door een districtmanager van een van de districtskantoren van de sociale dienst bevestigd dat er voor een groot deel van de cliënten nog teveel 'puin geruimd moeten worden aan de voorkant' eer ze klaar zijn voor de gang naar de arbeidsmarkt.

Ervaringen UWV

In 2003 worden door het UWV in totaal vier doelgroepen onderscheiden: arbeidsgehandicapten, werklozen, jonggehandicapten en arbeidsgehandicapten met een psychische problematiek of een auditief/visuele handicap. Per 2004 worden er contracten voor de groep allochtone werklozen en arbeidsgehandicapten aanbesteed en de zogenoemde 'tweede kans' reïntegratie (Arents, 2004: 17). In verhouding tot het aanbestedingsjaar 2002 zijn de doelgroepen aanzienlijk teruggebracht. Toen kende het bestek een differentiatie naar drienvijftig doelgroepen (Brink, 2002: 15).

5.3.7 Contracten en looptijd

De minimale contracteisen liggen vast in het Besluit Structuur Uitvoering Werk en Inkomen en beperken zich tot aspecten die samenhangen met gegevensverstrekking, toezicht, privacybescherming en geschillenregelingen. De contractuele voorwaarden die in de uitvoeringspraktijk worden gehanteerd bestrijken een veel breder terrein. In 2002 werkt een aantal, veelal kleinere, gemeenten met raamcontracten waarbij de gemeente in principe geen garanties geeft over het aantal cliënten dat ze naar het bedrijf doorverwijst (Batelaan, 2003: 32). Daarnaast hanteerden gemeenten volumecontracten waarbij deze aantallen juist wel gespecificeerd worden. Opgemerkt moet worden dat gemeenten die volumecontracten hanteren aangeven het lastig te vinden aan deze, zelf opgelegde, verplichting te voldoen. Over het algemeen wordt door de opdrachtgevers voornamelijk nadruk gelegd op de kwaliteit van de output en bevatten contracten hoofdzakelijk resultaat-eisen en wordt weinig gezegd over de wijze waarop deze resultaten bereikt moeten worden (MinSZW, 2003: 9). De mening over de duur van de contracten is verdeeld. Een aantal vindt de looptijd van een jaar te kort. Wel wordt door gemeenten vaak de optie voor verlenging gegeven maar de reïntegratiebedrijven vrezen dat de gemeenten dan uit gemakzucht de contracten verlengen. Andere gemeenten gaan de rompslomp van nog een aanbestedingsprocedure wel door om te kijken of er een nieuwe aanpak op de markt te krijgen is. Dit werkt innovativiteit van het reïntegratieproduct in de hand. Andere gemeenten geven een looptijd van twee jaar omdat ze beide partijen de mogelijkheid te geven aan elkaar te wennen. De gemeenten streven ernaar te investeren in een paar grote aanbieders en meerjarige contracten (Batelaan, 2003: 32). Dit vergemakkelijkt de regie en maakt het mogelijk te investeren in de samenwerkingsrelatie en kan er een betere aanpak ontwikkeld worden voor specifieke doelgroepen. De contractduur is eveneens afhankelijk van de maximale doorlooptijd van trajecten. In 2003 worden steeds vaker hierover contractuele afspraken gemaakt waarbij de doorlooptijden variëren van één tot twee jaar (Arents, 2004: 24).

Ervaringen UWV

Het UWV voerde jaarlijks en nieuwe aanbestedingsronde uit. De reïntegratiebedrijven waren hier niet teverden over dit aanbestedingsritme omdat het voor enorme instabiliteit en gebrek aan innovatie zorgt. Daarom pleitten ze voor een verlening van de contractduur (Arents, 2003: 20). Echter start het UWV in 2004 met kwartaalaanbestedingen die naar verluid goed door de reïntegratiebedrijven ontvangen zijn (Arents, 2004: 19). Zij zagen met name het voordeel dat ze bij het verliezen van een aanbestedingsronde niet een heel jaar zonder UWV-contract hoefde uit te zitten en een kwartaal later gewoon weer mee konden doen. Het gevaar van deze korte contractduur is dat investeringen van de bedrijven in de cliënt worden ontmoedigd.

5.3.8 Resultaatfinanciering

Het begrip resultaatfinanciering wordt als verzamelbegrip gebruikt om verschillende vormen aan te duiden waarbij de opdrachtnemer op resultaat wordt afgerekend. Met de introductie van resultaatfinanciering beoogd het ministerie van SZW de rapportagelast voor gemeenten en reïntegratiebedrijven te verlagen en de uitstroom uit de bijstandsuitkering naar werk te bevorderen. Het kabinet stelt ‘volledige resultaatfinanciering’ als uitgangspunt bij de financiering van reïntegratietrajecten door de gemeenten (MinSZW, 2002: 1). Het resultaat wordt gedefinieerd als een duurzame uitstroom naar een reguliere baan waarbij duurzaam inhoudt dat de persoon een en minimale periode van een half jaar regulier aan het werk is zonder afhankelijk te zijn van een uitkering. In reïntegratiecontracten worden reïntegratieinstrumenten zoals het afronden van een opleiding of het verrichten van gesubsidieerd werk vaak als resultaat bestempeld maar vallen echter niet onder het systeem van volledige resultaatfinanciering zoals door het kabinet beoogd (Hoogtanders, 2003: 9). Veel gemeenten blijven er echter op wijzen dat gezien de samenstelling van hun cliëntenbestand sociale activering als resultaat kan worden geteld wanneer plaatsing in een reguliere of gesubsidieerde baan niet haalbaar is. In 2003 hanteren zowel UWV als gemeenten de plaatsingsdefinitie met als norm een dienstverband van minimaal zes maanden (Arents, 2004: 32).

Veel gemeenten hanteren echter nog een andere systematiek dan die van ‘volledige resultaatfinanciering’. Een veelkomende vorm van resultaatfinanciering is ‘no cure, less pay’ waarbij de gemeente de helft tot driekwart van het overeengekomen bedrag betaalt op basis van input en de rest betaalt bij aantoonbaar resultaat (Batelaan, 2003: 32). Andere wijzen van resultaatfinanciering kunnen naar plaatsing in reguliere arbeid zijn of afronding scholingstraject.

Een aparte wijze van afrekenen is ‘pay a little ad earn your bonus’. De desbetreffende gemeente trachtte een mager resultaat voorkomen en betaalde slechts een bedrag aan overhead. Bij een minimaal resultaat ontvangt het bedrijf een kleine bonus en bij het gewenste resultaat een grote bonus.

Een overzicht van veel voorkomende vormen van resultaatfinanciering volgt in het kader.

Type resultaatfinanciering	Inhoud	Niveau van afrekening
Inputfinanciering	Vaste prijs per klant of vergoeding voor de kosten. Hierbij worden geen afspraken over de te leveren prestaties gemaakt.	Klant
Instrument- of productfinanciering	Prijs per geleverd instrument of product	Product
Gedeeltelijke resultaatfinanciering of ‘no cure, less pay’	Afrekening van de prestaties of producten in een traject is gedeeltelijk afhankelijk van het bereiken van het vooraf vastgestelde eindresultaat.	Traject
Volledige resultaatfinanciering of ‘no cure, no pay’	Afrekening van de prestaties of producten in een traject is geheel afhankelijk van het bereiken van het vooraf vastgestelde eindresultaat	Traject of contract (in geval van contractniveau wordt alleen afgerekend als eenbepaald plaatsingspercentage is behaald)
Bonus-malus	Dit is meer een aanvullende afspraak die contractueel gemaakt kan worden. Het houdt een bonus of korting in op het	Contract

totaal af te rekenen budget indien meer of minder dan het afgesproken aantal klanten het vooraf vastgestelde eindresultaat bereikt.

Bron: Hooglanders, 2003, 13

Veelal kiezen gemeenten voor gedeeltelijke resultaatfinanciering en zo nu en dan voor productfinanciering. De afrekensystematiek van ‘volledige resultaatfinanciering’ zoals het UWV in 2003 reeds hanteerde komt nauwelijks voor. Echter kleven aan een gedeeltelijke resultaatfinanciering ook nadelen omdat er meerdere producten per contract gemonitord, beoordeeld en afgerekend moeten worden of omdat het stapelen van reïntegratieinstrumenten door de reïntegratiebedrijven gebruikt kan worden om trajecten onnodig duur te maken. Bovendien werkt het financieren van verschillend geprijsde gedeelten van het reïntegratietraject in de hand dat focus op de uitstroom verzwakt. Uit onderzoek blijkt dat veel gemeenten verwachten dat resultaatfinanciering negatieve effecten teweegbrengt. Een aantal verwachte ongewenste effecten worden kort besproken.

Afroming

Een van de redenen dat gemeenten niet kiezen voor volledige resultaatfinanciering is dat ze verwachten dat reïntegratiebedrijven zich zullen gaan richten op de beste cliënten omdat ze een winstoogmerk hebben. Reïntegratiebedrijven vrezen minder voor het negatieve effect omdat het ‘pikken van parels’ en het terugsturen of uitval van klanten hun reputatie in diskrediet kan brengen met een afname van opdrachten als gevolg. Een positieve kant van afroming is dat dit een diagnostische waarde kan hebben als de reïntegratiebedrijven aangeven waarom de cliënt uitvalt of terugstroomt. De gemeente kan dan voor een alternatief traject zorgen. Dit is ook het geval bij het reïntegratiebedrijf Sagenn dat actief is in Rotterdam. Teammanagers geven aan dat er veel aanlevering is van cliënten die niet toeleidbaar zijn naar werk en teruggestuurd moeten worden naar de gemeentelijke sociale dienst voor een ander traject. Een ander opvallend neveneffect van gedeeltelijke resultaatfinanciering is het effect dat de bonus heeft die het reïntegratiebedrijf ontvangt zodra de cliënt geplaatst is. Indien een cliënt in feite op een ander, passender traject kan, raakt het reïntegratiebedrijf de kans op het ontvangen van de bonus kwijt. In de praktijk blijkt uit gesprekken met verschillende reïntegratiebedrijven dat dit ertoe leidt dat men huiveriger en afwachtender wordt met het overdragen van cliënten. Dit kan nadelig zijn voor de cliënt en de gemeente omdat de snelle overdracht naar een passender reïntegratietraject in beiden hun voordeel is.

Employability

Aandacht en investeringen in de ‘employability’ van de cliënt zal minder aanwezig zijn als het reïntegratiebedrijf pas betaald wordt na plaatsing op een reguliere baan. De aandacht zal er naar uitgaan de cliënt zo snel mogelijk te plaatsen en desnoods een reïntegratieinstrument als scholing achterwege te laten. De reïntegratiebedrijven hebben bij volledige (en gedeeltelijke) resultaatfinanciering geen belang bij het lange termijn arbeidsperspectief van een cliënt mocht deze terugvallen in de bijstand. De wens van het kabinet dat de persoon een minimum van een half jaar in een reguliere baan actief moet zijn gaat dit strategische gedrag enigszins tegen omdat de reïntegratiebedrijven moeten zorgen dat de cliënt een minimum aan bagage heeft meegekregen om die zes maanden door te komen.

De reïntegratiebedrijven zelf maken ook bezwaar tegen volledige resultaatfinanciering en bevestigen daarbij de verwachtingen van de gemeenten. Zij wijzen op de selectie aan de poort die plaatsvindt en de korte termijn oriëntatie en de minder zuivere plaatsingen die worden veroorzaakt door resultaatafhankelijke financiering (Arents, 2004: 32). Tevens geven de reïntegratiebedrijven aan dat resultaatafhankelijke financiering op gespannen voet staat met de gebrekkige diagnose of intake zoals die door sommige gemeenten wordt uitgevoerd. Voordeel van deze wijze van afrekenen is dat de reïntegratiebedrijven gedwongen worden realistische plaatsingspercentages te hanteren. Financiering op ‘no cure, no pay’ basis wordt alleen acceptabel gevonden als de reïntegratiebedrijven de totale regie op de klant krijgen en de verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid voor het gehele traject mogen dragen. Zij zijn van mening dat gedeeltelijke resultaatafhankelijke financiering een meer

acceptabele financieringsvorm is daar op deze manier het risico door opdrachtnemer en opdrachtgever gedeeld wordt. Opgemerkt wordt wel dat de gemeenten zich wel wat professioneler moeten gedragen waar het gaat om het opleggen van sancties aan onwelwillende cliënten (Arents, 2003: 34). reïntegratiebedrijven in Rotterdam laten geluiden horen dat ze graag feedback willen van de klantmanager zodra een klant niet bij de consultant van het desbetreffende reïntegratiebedrijf is komen opdagen. Door de overdrachtmomenten kan zowel de klantmanager als de consultant een cliënt uit het oog raken. Met name waar het gaat om de notoire 'draaideur-clienten' is het van belang dat de lijnen tussen klantmanager en consultant kort zijn. Een beter contact tussen de casemanager en het reïntegratiebedrijf is ook een verbeterpunt dat over het aanbestedingsjaar 2002 van het UWV genoemd werd (Arents, 2003: 24).

Ervaringen UWV

Per 2003 is het UWV gestart met het afrekenen van veertig procent van de aanbestede trajecten op 'no cure, no pay'-basis. In 2004 start het UWV met het afrekenen van zeventig procent van haar reïntegratietrajecten op volledig resultaatafhankelijke financiering. In 2002 waren de reïntegratiebedrijven nog helemaal niet te spreken over deze wijze van afrekening met name omdat ze van mening waren dat zij niet als enige het plaatsingsresultaat beïnvloeden (Arents, 2003: 23). Deze mening blijft in 2004 onveranderd (Arents, 2004: 32). Afrekening op 'no cure, no pay' - basis stuiten op hun bezwaar wegens de maatschappelijke en bedrijfsmatige gevolgen. Er zal nog meer selectie aan de poort plaatsvinden en meer onzuivere plaatsingen vanwege de korte termijn-gedachte die dergelijk resultaatfinanciering in de hand werkt. Het UWV denkt aan dit bezwaar tegemoet te komen door twee bonussen in te bouwen. De eerste (tempobonus) is bedoeld wanneer een bedrijf de cliënt zo snel mogelijk wet te plaatsen. De tweede (plaatsingsbonus) wordt uitgekeerd als een dienstverband langer is dan twaalf maanden of als een dienstverband van zes maanden met nog eens zes maanden wordt verlengd. Het UWV geeft echter wel toe dat het bedrag voor de plaatsingsbonus te laag is om echt stimulerend te werken (Arents, 2004: 32).

5.4 Uitvoering en organisatie

Over het algemeen zijn UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven tevreden over het uitvoeringsproces. De bedrijven waren alert met het nakomen van afspraken en hadden een proactieve houding. Sommige gemeenten constateren echter dat deze proactieve houding niet altijd doorloopt tot aan de cliënt. De aanlevering van cliënten lijkt wel beter te verlopen dan de voorgaande jaren. Echter waar het gaat om het realiseren van de plaatsingspercentages concluderen zowel UWV als gemeenten dat de reïntegratiebedrijven deze niet waar hebben kunnen maken (Arents, 2004: 29) en dat ook de uitval hoger is dan verwacht. De reïntegratiebedrijven wijten dit met name aan de conjuncturele neergang.

5.4.1 Regie

Over het laatste aanbestedingsjaar geeft meer dan de helft van de ondervraagde gemeenten (Arents, 2004: 27) aan dat ze er de voorkeur aan geven zelf de regie over de trajecten te voeren. De argumentatie is gelegen in het feit dat de gemeenten verantwoordelijkheid dragen voor reïntegratie, zij hun competenties willen ontwikkelen op het gebied van diagnosestelling en dat zij de indruk hebben dat reïntegratiebedrijven vaak onnodig scholing aan cliënten bieden. Deze voorkeur komt naar voren in de manier waarop ze de reïntegratiebedrijven inschakelen. De meeste gemeenten kopen losse producten of interventies in en in mindere mate integrale trajecten. De algemene tendens is dat ook losse onderdelen zoals diagnosestelling en het opstellen van een trajectplan steeds meer richting de reïntegratiebedrijven zullen gaan. De reïntegratiebedrijven pleiten aan de andere kant voor een lossere regie, met name omdat ze vinden dat de gemeenten nog steeds beperkt zicht hebben op de samenstelling van hun cliëntenbestand. Hierdoor zijn de gemeenten minder in staat te beoordelen welke interventies er nodig zijn.

Ervaringen UWV

De reïntegratiebedrijven zijn over het laatste aanbestedingsjaar zeer te spreken over de lossere regie van het UWV. De voorgaande jaren moesten de reïntegratiebedrijven voor ieder in te zetten product

toestemming vragen aan het UWV. Nu mogen ze zelf bepalen welk product ze inzetten omdat het UWV alleen nog maar aanstuurt op resultaat (Arents, 2004: 27).

5.4.2 Inkooporganisatie

In de meeste gemeenten is het inkoopbeleid geplaatst binnen een aparte afdeling. Deze afdeling valt in de meeste gevallen onder een sector of dienst waar sociale zaken een onderdeel van is en soms ook welzijn (Batelaan, 2003: 29). Dit laatste kan met name handig zijn als er ook zorgtrajecten moeten worden ingekocht. Wel zijn er geluiden van gemeenten die de inkoop in een geïntegreerde dienst hebben geplaatst die erop wijzen dat het cultuurverschillen en afstemmingsproblemen met zich meebrengt. In de gemeente Rotterdam valt de inkoop onder de beleidsafdeling van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De rol van de casemanagers bij het vormgeven van het inkoopbeleid is beperkt tot een consultatiefunctie. Zij geven op grond van hun ervaring aan hoeveel en wat voor soort diensten en producten nodig zijn en welke reïntegratiebedrijven naar hun mening dit het beste kunnen verzorgen. De casemanagers voelen zich hierbij niet echt gehoord (Batelaan, 2003: 29).

5.4.3 Kwaliteit verantwoording en informatievoorziening

De gemeenten zelf zijn verplicht gegevens over de uitvoer van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen te verstrekken aan de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en de andere organisaties die belast zijn met de uitvoering van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen. Deze verantwoording aan de minister geschiedt systematisch via het model verslag over de uitvoering Wet inschakeling werkzoekenden. Bovendien werden in 2003 de 85 grote gemeenten door het ministerie van SZW verplicht in een vaste format gegevens aan te leveren over reïntegratietraject op cliëntniveau³⁵. De overige gemeenten zijn hier pas toe verplicht sinds begin 2004. Naar aanleiding van deze verplichting hebben de meeste gemeenten een cliëntvolgsysteem aangeschaft.

Aan de andere kant hebben gemeenten behoefte aan de informatie van de reïntegratiebedrijven om de vorderingen van de cliënten en de naleving van de contracten door de reïntegratiebedrijven in de gaten te kunnen houden. De reïntegratiebedrijven worden over het algemeen op twee niveaus aangestuurd. In de eerste plaats op het niveau van klantmanagement waarbij iedere klantmanager periodiek overleg heeft met de reïntegratiebedrijven om de voortgang van het individu te bespreken aan de hand van kwartaalrapportages. De inhoud van de kwartaalrapportages lijkt in de praktijk nog al eens tekort te schieten in taalgebruik, volledigheid en tijdigheid (Batelaan, 2003: 33). Vaak ontbreekt een format waarin de reïntegratiebedrijven hun informatie moeten aanleveren. Wel komt het geregeld voor dat in het contract of in de samenwerkingsafspraken (uitvoeringsprotocol) vastgesteld wordt welke onderwerpen in de rapportages aan de orde moeten komen. In 2004 waren de geluiden over het aanleveren van deze tussenrapportages in het aanbestedingsjaar 2003 een stuk positiever gestemd (Arnest, 2004: 26). Volgens de gemeenten zou dit kunnen komen doordat het UWV de reïntegratiebedrijven goed opgevoed had door het hanteren van boetes bij het onjuist of niet tijdig aanleveren van de rapportages. De reïntegratiebedrijven vinden daarentegen de gevraagde verantwoordingsinformatie van de gemeenten onacceptabel hoog terwijl ze de gevraagde informatie van het UWV acceptabel vinden.

In de tweede plaats is er de aansturing vanuit de inkoop die aan het einde van de contractperiode evaluatiegesprekken voert met de reïntegratiebedrijven. Als uitgangspunt worden geaggregeerde rapportages gebruikt. Wat dan soms blijkt is dat resultaatdefinities tekort hebben geschoten of dat de reïntegratiebedrijven proberen te verantwoorden waarom hun resultaten magerder waren dan verwacht. Het ontbreken van een goed ingevuld cliëntvolgsysteem en het gebrek aan voldoende kennis en ervaring maakt de beoordeling van de kwaliteit van de dienstverlening lastig (Batelaan, 2003: 34). Het cliëntvolgsysteem bevat de achtergrondgegevens van de cliënt en diens trajectgegevens. De volledigheid van het cliëntgegevens laat vaak te wensen over en hetzelfde geldt voor de gegevens over het contact met de reïntegratiebedrijven (Batelaan, 2003: 34/39). Gegevens over trajectprijzen, - duur

³⁵ Het vaste format is gebaseerd op het MOSA (Monitor Scholing en Activering) ontwikkeld door Research voor Beleid en Berenschot in opdracht van het ministerie van SZW (Kuijpers, 2004, 7).

maar ook achtergrondgegevens van de bedrijven ontbreken, hetgeen betekent dat de inkoopende afdeling zich ondersteund moet zien van de eigen verzamelde kennis, ervaring en documentatiematerialen. Technische gezien bieden de cliëntvolgsystemen de mogelijkheid tot een effectmeting die casemanagers en inkoopafdelingen van dienst zouden kunnen zijn. Afspraken over invulverplichtingen voor de casemanagers worden echter nog gemaakt en bij een aantal gemeenten worden de casemanagers nog ingewerkt door de applicatiebeheerders. De casemanagers moeten nog erg wennen aan het systeem en zien het meer als een extern opgelegde en tijdrovende verplichting dan als een nuttig instrument. Daarnaast maken de beleidsmedewerkers nauwelijks gebruik van de systemen. Het besef dat een dergelijk systeem een voorwaarde is om regie te houden op de uitbestede reïntegratietrajecten van bijstandsgerechtigden blijkt niet erg ontwikkeld (Batelaan, 2003: 48). Waar eveneens een belemmering in de informatievoorziening en verantwoording van reïntegratiebedrijf naar de gemeente lijkt te liggen is dat veel beleidsmedewerkers nog niet goed in beeld hebben welke informatie ze van het reïntegratiebedrijf verlangen. Over het algemeen baseren ze zich op de informatie afkomstig van de rapportages die veelal ongelijksoortig en te laat aangeleverd worden met veelal verhullend en onduidelijk taalgebruik. Daarbij zijn er zaken die slecht controleerbaar zijn zoals de wijze waarop het bedrijf de cliënten benadert. Deze informatie kan wel weggehaald worden bij de klantmanagers die het contact hebben met de cliënt zelf.

Een van de hulpmiddelen die de gemeenten eveneens zouden moeten kunnen inschakelen is de Reïntegratiemonitor. Deze monitor is ontwikkeld door de Raad voor Werk en Inkomen die de taak toekomt de inzichtelijkheid van de reïntegratiemarkt te bevorderen voor vragers (gemeenten en UWV) en uitkeringscliënten. Hierin is het de bedoeling dat de subjectieve en objectieve ervaringen van een aanzienlijk deel van de opdrachtgevers met de reïntegratiebedrijven komen te staan. In 2004 hebben verscheidene gemeenten kritiek op de volledigheid van de monitor; veel kleinere spelers blijken te ontbreken. Bovendien staat de monitor geen inhoudelijke selectie tussen reïntegratiebedrijven toe (Arents: 2004).

5.4.4 Klantmanagement

De wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen stelde dat gemeenten zorg moesten dragen dat er een vast aanspreekpunt komt voor het contact met andere instanties betreffende de cliënt. Dit wordt ook wel de casemanager, cliëntmanager of klantmanager genoemd. In augustus 2002 bracht het Steunpunt Suwi Gemeenten van het ministerie van SZW de handreiking 'De gemeente als klantmanager' uit waarin de gemeenten een vijfstappenplan kregen aangeboden om het invoeringsproces van het klantmanagement te vergemakkelijken (Kieneker, 2003: 5). De 'Tijdelijke stimuleringsregeling bevordering activering en uitstroom' helpt mee om de invoering van het klantmanagement te realiseren. Ten behoeve van de introductie van klantmanagement moeten namelijk veel kosten worden gemaakt voor opleiding, automatisering en inhuur personeel. Veel gemeenten hebben ervaren dat de implementatie van klantmanagement meer tijd kost dan dat ze verwacht hadden. Klantmanagement vraagt om een andere manier van denken en doen en de scholing en ontwikkelingen van medewerkers ten behoeve van deze nieuwe functie vraagt tijd. Eveneens vragen interne werkprocessen aandacht en tijd zich te ontwikkelen evenals de afstemming met de reïntegratiebedrijven. Tevens viel voor veel gemeenten de administratieve druk tegen (Kieneker, 2003: 23). Ook uit andere onderzoeken komt naar voren dat de gemeenten over het jaar 2002 niet tevreden waren over de invulling van het casemanagement (Batelaan, 2003: 26). De gemeenten bevinden zich nog in overgangsfase waarin ze expertise proberen op te bouwen over te dragen. De kritiek die hierbij veelal wordt uitgesproken is dat de implementatie van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen onvoldoende rekening heeft gehouden met de tijd die gemeenten nodig hebben om conform deze wet het inkoopbeleid vorm te geven. Het gaat hier niet alleen om de organisatorische gevolgen die het inbedden van het klantmanagement met zich meebrengt maar ook de cultuuromslag die hiervoor nodig is.

De klantmanager krijgt de regie over de cliënt en is als geen ander 'vinger aan de pols' van het reïntegratietraject. De klantmanager heeft overzicht over het traject van de klant, bewaakt het proces, is beslissingsbevoegd en is primair verantwoordelijk. De caseload per casemanagers verschilt sterk per gemeente waarbij het minimumaantal rond de zeventig cliënten lag en het maximumaantal rond de tweehonderd en dertig cliënten (Batelaan, 2003: 39). Het takenpakket waarmee de casemanager zich

bezighoud is gevarieerd eveneens per gemeenten maar bestaat over het algemeen genomen uit de volgende werkzaamheden die in sommige gemeente gedeeltelijk uitbesteed worden.

Takenpakket casemanager

Selectie en screening van cliënten.

Dit gebeurt door heronderzoek of wel het opnieuw oproepen van cliënten, dossieronderzoek of bestandsanalyse. Het belangrijkste selectie criterium is de toeleidbaarheid naar werk. De casemanagers maken duidelijk dat ze steeds meer te maken krijgen met de fase-4 cliënt omdat personen met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt al op een traject zijn gezet of werk hebben gevonden eer ze bij de gemeente en diens casemanager aankomen.

Stellen van de diagnose

De diagnose wordt in en drie à viertal gesprekken gedaan en wordt gedocumenteerd zodat dit doorgestuurd kan worden naar het reïntegratiebedrijf.

Opstellen van een trajectplan

Een kleine minderheid van de gemeenten laat het opstellen van trajectplannen door de eigen casemanagers uitvoeren. Het merendeel besteedt dit uit aan de reïntegratiebedrijven. De casemanagers zijn dan wel op de hoogte van de inhoud.

Kiezen van trajecten en aanbieders van reïntegratiediensten

Veel te kiezen hebben de casemanagers in feite niet omdat de feitelijke inkoop reeds in het contract en bestek vastligt. Dit beperkt enigszins de mogelijkheden voor maatwerk tenzij er bij de aanbesteding een gevarieerd aanbod van trajectonderdelen is ingekocht die de casemanager aan elkaar kan koppelen tot een passend traject.

Inkopen van trajecten

Bij een groot aantal van de gemeenten hebben de casemanagers deze mogelijkheid maar moet er wel toestemming zijn van een beleidsmedewerker of inkoper.

Volgend van cliënt tijdens het traject en het onderhouden contact met de reïntegratiebedrijven.

Naast het dagelijkse contact en de kwartaalrapportages is bij een groot aantal gemeenten structureel overleg met de reïntegratiebedrijven om cliëntoverstijgende zaken te bespreken

Bron: Batelaan, 2003: 38

Opgemerkt moet worden dat er veel geluiden zijn dat de caseload te hoog is met name waar het gaat om fase-4 cliënten. Deze vragen een veel intensievere en langdurigere begeleiding dan mensen met een geringere afstand tot de arbeidsmarkt. Aangezien de gemeenten steeds meer van dit type cliënten lijken te krijgen is de juiste span of control voor casemanagers erg van belang wil deze de cliënt goed kunnen volgen in de voortgang van diens traject. Daarbij vragen administratieve lasten zoals het intypen van de gegevens in het cliëntvolgsysteem ook tijd die vaak niet aanwezig is bij de casemanagers. In tegenstelling tot de inkopers zien de casemanagers zichzelf wel als de kwaliteitsbewakers van het reïntegratietraject, echter wordt de controle van de resultaten in negen van de tien gevallen niet door de casemanagers verricht maar door de inkoper (Batelaan, 2003: 40). Wat soms ook nog wel problemen oplevert is dat casemanagers er soms nog wel moeite hebben om de consultant van het reïntegratiebedrijf aan te spreken als de resultaten achterblijven. Vaak wordt de casemanagers ook verweten te vaak op de stoel van de cliënt te gaan zitten en slecht gemotiveerde cliënten niet voldoende achter de broek aan zitten. Diverse casemanagers constateren eveneens dat het aanbod reïntegratietrajecten zich grotendeels op de fase- 2 en fase -3 cliënten richt en veel minder nadrukkelijk rondom de fase -4 cliënten. Hier zou middels de aanbesteding op ingespeeld moeten worden door de inkoopafdeling. Door de veel geconstateerde gebrekkige communicatie blijft een op het cliëntenbestand afgestemde inkoop achterwege.

Opvallend is dat uit onderzoek over het jaar 2002 (Arents, 2003:36) naar voren komt dat reïntegratiebedrijven beter te spreken zijn over het klantmanagement van de gemeenten dan over de wijze waarop het UWV de cliënten begeleid en volgt.

5.4.5 *Cliënteninspraak en -participatie*

Bij reïntegratiedienstverlening gaat het om een niet-tastbaar product dat ingekocht wordt door een partij die niet de gebruiker is. Om een actieve betrokkenheid van de cliënt als individu en collectief te bevorderen zijn een aantal richtlijnen opgesteld die de plichten en rechten van cliënten opsommen met betrekking tot het verlenen van medewerking bij hun reïntegratie. Bovendien moeten gemeenten een regeling opstellen gericht op de realisatie en vormgeving van cliëntenparticipatie waarin geregeld wordt hoe cliënten en hun vertegenwoordigers betrokken zijn bij de reïntegratietaken en hoe ze deze kunnen beïnvloeden. Eveneens is naar aanleiding van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen een cliëntenraad opgesteld welke de taak heeft op collectief niveau cliëntenparticipatie te volgen en overleg te voeren met de landelijke organisaties werk en inkomen. Toch lijkt cliëntenparticipatie in 2002 nog niet van de grond te komen (Batelaan, 2003: 24). In dat jaar maken alle ondervraagde gemeenten melding van het bestaan van een cliëntenraad maar blijven diens activiteiten en invloed veelal beperkt tot een 'kritische blik'. Volgens de gemeenten krijgt de invloed van cliënten met name vorm in de totstandkoming van de trajectplannen hetgeen in samenspraak gebeurt met de casemanager. Dit ook omdat dit vaak de enige manier is om ze gemotiveerd het reïntegratietraject in te laten gaan. Toch blijven de mogelijkheden voor invloed van de cliënt beperkt volgens de casemanagers (Batelaan, 2003: 25). Er zijn vaak te weinig aanbieders waar de gemeente afspraken mee heeft lopen waardoor de keuze van reïntegratietrajecten beperkt is. Daarbovenop komt dat de mogelijkheden van de cliënt maar beperkte opties toelaat. Daarbij wordt opgemerkt dat de meerwaarde van cliëntenparticipatie erg afhangt van de motivatie van de bewuste cliënt. De realiteit wijst echter uit dat de cliënt veelal zelf niet in staat is dergelijke afwegingen te maken waardoor het uiteindelijk de casemanager is die de richting bepaalt. Deze ervaringen worden door teammanagers van het reïntegratiebedrijf Sagenn dat actief is in de gemeente Rotterdam bevestigd. De afstand tot de arbeidsmarkt is voor het merendeel van de cliënten die ze krijgen doorverwezen van de gemeentelijke sociale dienst dermate groot dat het niet ongewoon is dat mensen spontaan beginnen te huilen zodra er maar over 'werk' gesproken wordt. Het lijkt erop dat er te hoge verwachtingen zijn van de kansen van de bijstandsccliënten, het veelal fase-vier cliënten met uiteenlopende problemen. Veel voorkomende obstakels zijn de gebrekkige kennis van de Nederlands taal en schuldenproblematiek.

De gemeenten en de reïntegratiebedrijven twijfelen beiden aan het nut van cliëntenparticipatie. Zij zijn van mening dat het de cliënt aan kennis ontbreekt om de juiste keuzes te kunnen maken. Cliëntenparticipatie gaat teveel uit van de welwillende cliënt terwijl de alledaagse situatie vaak zo is dat de cliënt een flink harde duw in de rug nodig heeft om terug te keren op de arbeidsmarkt. Het zou volgens de gemeenten en reïntegratiebedrijven niet goed zijn als de cliënt in een dergelijk geval op een ander bureau zou kunnen overstappen. Begin dit jaar is door het Steunpunt SUWI Gemeenten een handreiking Clientenparticipatie (2004) uitgebracht.

5.5 Marktontwikkelingen

Naast verscheiden overeenkomsten tussen de UWV-markt en de gemeentemarkt zijn er ook verschillen op te merken. De UWV-markt is volgens de reïntegratiebedrijven erg snel volwassen geworden terwijl bij de gemeentemarkt dit stadium nog niet is bereikt. Het lijkt erop dat de gemeenten zijn gegroeid in hun opdrachtgeverschap, opener zijn geworden en niet (meer) klakkeloos het UWV volgen (zoals volgens veel reïntegratiebedrijven in het jaar 2002 nog wel het geval was) (Arents, 2004: 35). Geconstateerd moet worden dat gemeenten nog weinig onderlinge samenwerkingsverbanden kennen. De gemeenten zelf geven aan dat zij zich nu bewuster moeten realiseren wat hun inkoopbehoefte is in plaats het aanbod inkopen. Ze beseffen dat hiertoe hun inkoopcompetentie eveneens verder moeten ontwikkelen.

5.5.1 *Transparantie aanbiedersmarkt*

In 2002 wordt de kennis van zowel de reïntegratiemarkt als van de cliënten die voor de trajecten in aanmerking komen, in veruit de meeste gemeenten als ontoereikend beschouwd (Batelaan, 2003: 25 en Arents, 2003, 29). De reïntegratiemarkt is met name ondoorzichtig daar waar het om de kleinere spelers gaat. De kennis van het regionale aanbod blijkt beduidend groter dan van het nationale aanbod. Waar het de kennis van het cliëntenbestand betreft wordt gewezen op de gebrekkige registratie van

cliëntgegevens binnen het gemeentelijke apparaat. Ook het UWV is van mening dat het aanbod van de markt nooit helemaal te overzien is geweest en dat zij aanbestedingen in 2003 opnieuw verrast werden door nieuwe reïntegratieaanbieders.

Tegelijkertijd geven ze in hetzelfde onderzoek aan dat het ontbreekt aan goed inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening zodra ze nog niet eerder met het desbetreffende bedrijf hebben samengewerkt. Ze geven toe vaak de keuze te maken bestaande samenwerkingsrelaties te continueren. Een aanbestedingsjaar later blijkt nog geen betere transparantie over het aanbod op de markt tot stand te zijn gekomen volgens de gemeenten (Arents, 2004: 34). Veel gemeenten hanteren inmiddels de reïntegratiemonitor (2004) van de Raad voor Werk en Inkomen maar hebben kritiek op de volledigheid van de monitor; veel kleinere spelers blijken te ontbreken. Bovendien staat de monitor geen inhoudelijke selectie tussen reïntegratiebedrijven toe.

Eveneens vinden de inkopers het lastig aanbod te beoordelen dat van buiten de regio komt. Waar het gaat om regelgeving conform de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen of de Europese richtlijnen blijken niet alle gemeenten altijd even goed op de hoogte te zijn (Batelaan: 2003: 30). Een veel gemaakte opmerking is het tijdrovende karakter van de aanbestedingsprocedures. Wel vinden een aantal gemeenten dat het zin heeft, omdat ze in contact zijn gekomen met reïntegratiebedrijven die voordien niet bekend waren.

5.5.2 *Transparantie vragersmarkt*

De reïntegratiebedrijven aan de andere kant ervaren de vragersmarkt als erg ondoorzichtig typeren de markt zelfs als onvoorspelbaar. Er is ten opzichte van 2003 geen verbetering in transparantie te constateren. Toen bleek de situatie al zo te zijn dat geselecteerde reïntegratiebedrijven niet wisten welke andere bedrijven voor de gemeenten werkten (Arents, 2003: 29) en leken bedrijven die al langer op de markt vertoefden beter zicht te hebben op de aanbestedingsprocedures dan de wat nieuwere toetreders (Batelaan, 2003: 39).

5.5.3 *Concurrentie*

Op de vraag of er sprake is van eerlijke concurrentie lopen over het aanbestedingsjaar 2002 de antwoorden erg uiteen (Arents, 2003: 32). De wijze van aanbesteding zoals besloten en onderhandse procedures zijn hierin erg bepalend. Ook werkt de veelheid van gevraagde bedrijfskundige informatie en de doelgroepenindeling concurrentiebeperkend. Vaak stonden voor kleinere, gespecialiseerdere bedrijven de acquisitiekosten niet in verhouding tot de te verwerven opdracht. Voor wat betreft de doelgroepenindeling was deze dermate breed geformuleerd dat niche-spelers zoals de gespecialiseerde bureaus bij voorbaat al geen kans maakten. Ook werkt de aanwezigheid van de aan de gemeente gelieerde organisaties zoals Wiw- en Wsw-organisaties concurrentiebeperkend. reïntegratiebedrijven ervaren dat deze organisaties een bevoorrechte positie hebben en dat bestekken richting deze bedrijven 'geschreven' worden.

Over het bestaan en ontwikkelen van concurrentie wordt door de gemeenten over het algemeen positief gesproken. De klantvriendelijkheid en marktgerichtheid onder de reïntegratiebedrijven zijn toegenomen en concurrentie lijkt zich eveneens te uiten in scherpere prijzen. Helaas kunnen de gemeenten niet constateren of de kwaliteit van de reïntegratiedienstverlening en van de trajecten is toegenomen. In 2003 bemerken zowel de reïntegratiebedrijven als de opdrachtgevers dat er een herschikking onder de reïntegratiebedrijven gaande is. Zo zou een aantal bedrijven in financiële problemen verkeren en zelfs een enkeling in staat zijn van faillissement. Deze 'shake-out' wordt deels geweten aan de financieringssystematiek waarvoor een reïntegratiebedrijf financieel voldoende draagkrachtig moet zijn en deels aan gebrekkige interne sturing (lage prijzen hoge case load consulenten).

Ervaringen UWV

Ondanks dat het UWV een groter aandeel van haar trajecten op basis van volledige resultaatfinanciering aanbesteed, hebben de reïntegratiebedrijven in 2003 met nog lagere prijzen

geoffreerd. Dit is opvallend omdat men zou verwachten dat ze het risico van niet afgerkende resultaten zouden verwerken in hogere prijzen. De reïntegratiebedrijven stellen dat de markt erg prijs- en plaatsingsgericht is en dat bedrijven met opzet onmogelijk lage prijzen hebben geoffreerd om de opdracht binnen te halen (Arents, 2004: 34). Het risico van dit gebrek aan inhoudelijke beoordeling en deze ontwikkeling die wat weg heeft van een 'prijzenoorlog' is dat de reïntegratiebedrijven elkaar op den duur kapot concurreren.

5.6 Samenvatting

Per april 2004 bestond de reïntegratiemarkt uit ongeveer zevenhonderd bedrijven die hun diensten aan zowel UWV als gemeenten aanbieden. Het aantal gemeentelijke vragers op deze markt is ruim vierhonderd. De diversiteit in ingehuurde reïntegratiebedrijven onder de gemeenten is groot waarbij zowel landelijke en regionale als lokale reïntegratiebedrijven worden ingehuurd; sommige waarvan eveneens worden ingehuurd door het UWV. Het reïntegratieproduct is opdeelbaar in casemanagement, diagnose, het opstellen van trajectplannen, sociale activering en het uitvoeren van de trajecten naar werk. Gebleken is dat het casemanagement, de diagnosestelling en het opstellen van het trajectplan door het merendeel van de gemeenten in eigen handen wordt gehouden. Bij het opstellen van het trajectplan wordt geregeld de samenwerking gezocht met het reïntegratiebedrijf. Volgens de gemeenten krijgt de invloed van cliënten met name vorm in de totstandkoming van de trajectplannen hetgeen in samenspraak gebeurt met de casemanager. De gewenste cliëntenparticipatie lijkt niet van de grond te zijn gekomen en de gemeenten en de reïntegratiebedrijven twifelen beiden aan het nut hiervan. Zij zijn van mening dat het de cliënt aan kennis ontbreekt om de juiste keuzes te kunnen maken. Daarbij wordt opgemerkt dat cliëntenparticipatie teveel uitgaat van de welwillende cliënt terwijl de alledaagse situatie vaak zo is dat de cliënt een flink harde duw in de rug nodig heeft om terug te keren op de arbeidsmarkt.

Voor veel van de kleinere gemeenten was 2003 het eerste jaar dat ze ervaring konden opdoen met het aanbesteden van de reïntegratie-activiteiten. De grotere gemeenten gingen hun tweede jaar in als inkoper en opdrachtgever. Er zijn veel verschillen tussen de gemeenten waar het gaat om het type en omvang van de reïntegreren groepen. Bovendien waren er ook grote verschillen in de wijze van aanbesteding, opdrachtverlening en begeleiding van de uitvoering. De aanbesteding van reïntegratietrajecten staat met name nog voor de kleinere gemeenten in de kinderschoenen. Dit komt omdat ze enerzijds nog maar een korte traditie hebben op het terrein van aanbesteding hebben en anderzijds omdat ze nog gebonden waren aan bestaande afspraken. Desondanks wordt er door de gemeenten werk gemaakt van het opstellen van goede aanbestedingsprocedures. Over de twee jaren gezien zijn over het algemeen de openbare aanbesteding en de gefaseerde aanpak of een combinatie hiertussen populair bij de gemeenten evenals bij de reïntegratiebedrijven. Een belangrijk deel van de gemeenten kiest voor de gedifferentieerde aanpak waarbij 'de grote bulk' via aanbesteding ingekocht wordt en voor kleinere doelgroepen en projecten apart ingekocht wordt vanuit de 'vrije ruimte'. Waar het gaat om regelgeving conform de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen of de Europese richtlijnen blijken niet alle gemeenten altijd even goed op de hoogte te zijn. Een veel gemaakte opmerking is het tijdrovende karakter van de aanbestedingsprocedures. Kwalitatief gezien geven de gemeenten aan dat het ontbreekt aan goed inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening, zeker zodra ze nog niet eerder met het desbetreffende bedrijf hebben samengewerkt. Ze geven toe dan vaak de keuze te maken bestaande samenwerkingsrelaties te continueren. Eveneens worstelen nog veel gemeenten met de hanteren selectiecriteria. Een aantal gemeenten geeft juist aan dat de prijs vaak het belangrijkste criterium is, juist omdat de offertes vaak zo vergelijkbaar zijn. Sommige criteria werpen drempels op voor nieuwe aantredende bedrijven zoals het vereiste van het hebben van ervaring met andere gemeenten. Afgezien van de vereiste privacy- en geschillenregelingen vanuit de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen worden de contracten grotendeels gebruikt voor het specificeren van de verwachte eindresultaten. Op welke wijze deze resultaten bereikt moeten worden is veel minder onderwerp van de contracten. Veel gemeenten hanteren gedeeltelijke resultaatafhankelijke financiering. Volledige resultaatafhankelijke financiering lijkt vaak niet de meest geschikte optie omdat bij een variabel cliëntenbestand het reïntegratiebureau hogere trajectprijzen zal vragen alhoewel de UWV-markt momenteel het tegendeel bewijst. Daarnaast proberen gemeenten middels gedeeltelijk resultaatafhankelijke financiering grip te houden op mogelijke negatieve effecten van

resultaatafhankelijke financiering. Reïntegratiebedrijven ontkennen de kans op deze ongewenste effecten niet en hebben vrede met de wijze van gedeeltelijke resultaatafhankelijke financiering. Opmerkelijk is dat het huidige bezwaar van resultaatfinanciering dat afrekening op trajectniveau vaak ondoorzichtig is, een bezwaar is dat bij productfinanciering niet voorkomt.

De verantwoording naar de gemeenten toe loop enerzijds via de inkoopafdeling en anderzijds via het klantmanagement. Opvallend hierbij is echter dat beide lagen geen soepel contact hebben wat de beoordeling van de resultaten en inspanningen van het reïntegratiebedrijf erg onduidelijk maakt. Het cliëntvolgsysteem is geen eigen initiatief van de gemeenten geweest maar min of meer opgedrongen voor de gemeentelijke verantwoording naar het ministerie van SZW toe. Desalniettemin is het systeem technisch gezien geschikt om als bron voor beide aansturende lagen te dienen. Hiertoe worden momenteel met de klantmanagers afspraken gemaakt over de invulverplichting van het systeem. Daarnaast laten de periodieke rapportages vanuit de reïntegratiebedrijven het qua duidelijkheid en tijdigheid ook vaak afweten, alhoewel dit steeds meer wordt ondervangen door contractafspraken. Tevens vinden veel inkoopafdeling het lastig aan te geven welke informatie ze voor de aansturing verlangen.

HOOFDSTUK 6

Tussen waarborg en marktwerking

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Groot aantal aanbieders
- 6.3 Heterogeen product
- 6.4 Toe- of uittredingsbelemmeringen
- 6.5 Transparante markt
- 6.6 Concurrentie
- 6.7 Waarborging cliëntenbelang
- 6.8 Eigendomsverdeling
- 6.9 Stroomijning principaal-agentverhouding
- 6.10 Samenvatting

6.1 Inleiding

Hoofdrospelers op de reïntegratiemarkt zijn de gemeenten, reïntegratiebedrijven en de cliënten. Een eerste indruk laat doorschemeren dat totnogtoe de contacten en relaties binnen deze driehoeksverhouding niet altijd even makkelijk lijken gelegd en ziet het ernaar uit dat de reïntegratiemarkt de tijd tot aan 2006 goed kan gebruiken om zich verder te ontwikkelen. Veel van de gaten die nog lijken te vallen lijken een tijdelijk karakter te hebben en met wat meer ervaring te verhelpen. Uit het theoretische kader is gebleken dat marktwerking in de reïntegratiedienstverlening alleen kan bijdragen aan de reïntegratie van een bijstandsccliënt als het belang van de cliënt gewaarborgd is. Dit heeft te maken met het publieke belang dat de reïntegratiedienstverlening heeft en wordt verwoord in het streven van het kabinet om elke uitkeringsgerechtigde een kwalitatief hoogstaand reïntegratieproduct te bieden tegen een relatief lage prijs. Hiertoe is in het theoretische kader een minimale set van voorwaarden samengesteld waaraan de quasi-markt van reïntegratie moet voldoen. In dit hoofdstuk wordt tegen het licht gehouden in hoeverre de gedachten van de wetgever en diens praktische uitvoer overeenkomen met deze minimale set voorwaarden en of gesteld kan worden dat het streven van het kabinet wordt gehaald.

6.2 Groot aantal aanbieders

Per april 2004 zijn er zevenhonderd reïntegratiebedrijven geregistreerd door de Reïntegratiemonitor van de Raad voor Werk en Inkomen. Echter zal het werkelijke aantal reïntegratiebedrijven veel groter zijn daar gemeenten opgemerkt hebben dat veel van de kleinere, gespecialiseerde aanbieders niet in de monitor voorkomen. De reïntegratiebedrijven kennen verschil in specialisaties en kunnen derhalve opgedeeld worden in deelmarkten: reïntegratiebedrijven, scholingsinstituten, interventiebedrijven en Arbo-diensten. Daartegenover bevinden zich ruim vierhonderd vragende gemeenten waarvan enkele kleinere gemeenten samenwerken. De afgelopen jaren is gebleken dat er een herschikking gaande is in de markt van reïntegratiebedrijven waardoor naast nieuwe toetreders ook reïntegratiebedrijven failliet zullen gaan. In tegenstelling tot het gedaalde aantal opdrachten vanuit het UWV hadden de reïntegratiebedrijven zowel in absolute als relatieve zin het gevoel dat de markt gegroeid is over 2003. Al met al hebben de gemeenten in theoretische zin voldoende keuze mogelijkheden, echter wordt deze belemmerd door de beperkte transparantie op deze aanbiedersmarkt die verderop besproken zal worden.

6.3 Heterogeen product

De problematiek van de bijstandcliënt vraagt om een maatwerk reïntegratietrajecten, met name als men beseft dat het grootste aandeel van het bijstandbestand bestaat uit 'vergaarbak' van fase vier cliënten met uiteenlopende problemen en kansen. Echter is zijn deze heterogene producten slecht met elkaar vergelijkbaar en daarom raad de wetgever aan het reïntegratieproduct zoveel mogelijk als een homogeen product te behandelen door zoveel mogelijk te differentieren naar doelgroepen (een homogeen product is een product dat zich alleen van de andere producten onderscheidt door haar prijs). De meeste gemeenten geven hier gehoor aan en kopen de reïntegratietrajecten als geheel in waardoor het reïntegratieproduct in vorm erg op een homogeen product lijkt. Dit blijkt in de praktijk zelfs de prijzen van de reïntegratietrajecten die erg vergelijkbaar zijn. Over het algemeen wordt een beperkt aantal verschillende trajecten ingekocht waarbinnen de klantmanager de cliënten kan afzetten.

Desalniettemin is het product in essentie niet homogeen omdat elke cliënt andere aandacht vraagt en is het mogelijk dat de reïntegratiebedrijven bij de ene cliënt meer reïntegratie-inspanning moeten leveren dan bij de andere cliënt, terwijl ze beiden hetzelfde traject aflopen. Het merendeel van de gemeenten financiert op trajectniveau en behandelen de reïntegratietrajecten als homogeen product. Gemeenten die in plaats van trajecten, producten of instrumenten inkopen zien de feitelijke heterogeniteit van het reïntegratieproduct doordat ze te maken krijgen met zeer uiteenlopend aanbod van scholings- en reïntegratieinstrumenten. Deze gemeenten zeggen tevens een beter idee te hebben wat ze van het reïntegratiebedrijf kunnen verwachten. Om het belang van de cliënt te waarborgen en om klantmanager en inkoopafdeling inhoudelijke handvaten te geven voor de aansturing van het reïntegratiebedrijf is inkoop op trajectonderdelen raadzaam. Desalniettemin zal dit de administratieve lasten doen stijgen. Aan de andere kant worden financiële tegenvallers van reïntegratiebedrijven die met lage offerteprijzen binnenkomen op deze manier voorkomen omdat men op deze manier beter zicht heeft op wat men koopt. Zeker als de gemeente een goed beeld heeft van de behoefte van het bijstandbestand, heeft zij een beter idee van welke onderdelen in te kopen. Ook is zo het risico dat het reïntegratiebedrijf onnodige onderdelen gaat 'stapelen' resulterende in te hoge prijzen, eveneens verkleind.

6.4 Toe- of uittredingsbelemmeringen

De wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen geeft expliciet aan geen toetredingsbelemmeringen te willen opleggen door kwaliteitseisen en certificering aan de reïntegratiebedrijven te verwachten. In de praktijk blijkt het aanbestedings- en inkoopbeleid wel als toetredingsbelemmering te werken. Onder de gemeenten is een combinatie van openbare en gefaseerde aanbesteding het meest populair. Waar het gaat om de gefaseerde aanbesteding gebeurt de prequalificatie niet altijd openbaar en worden een aantal organisaties uitgenodigd te reageren. Dat betekent dat onbekenden organisaties geen kans krijgen. Dit wordt door verscheidene gemeenten ook letterlijk toegegeven dat ze liever en bestaand contract continueren dan een onbekende organisatie een kans te geven. Het gebruik van selectie- en gunningcriteria hebben eveneens het effect van toetredingsbarrières met name daar waar de gemeenten vragen om de behaalde resultaten bij andere gemeenten. Opnieuw hebben op dergelijke wijze nieuwkomers geen kans. De acquisitiekosten die komen kijken bij het meedoen aan aanbestedingsprocedures breken met name de kleinere, gespecialiseerdere bureaus op omdat de kosten in geen verhouding staan tot de relatief kleine opdrachten. Voor de kleinere organisaties vormen deze acquisitiekosten als gevolg van aanbestedingsprocedures dan ook een toetredingsbelemmering.

Opvallend is dat de toetredingsbelemmeringen die reïntegratiebedrijven als gevolg van de wijze van aanbesteding en de selectie- en gunningcriteria ervaren met name van bedrijfsmatige en procedurele aard is. Men zou verwachten dat de toetredingsbelemmeringen meer gericht zouden zijn op het waarborgen van het publieke belang. Wat dit betreft was het misschien niet zo gek geweest als de wetgever wat meer moeite had gedaan kwaliteitseisen en certificering op te leggen; met name nu ook blijkt dat het Borea-keurmerk weinig tot nooit door gemeenten gebruikt wordt in het beoordelingsproces.

6.5 Transparante markt

Een transparante markt impliceert de situatie waarbij alle marktpartijen precies op de hoogte zijn van de aard en de kwaliteit van het te verhandelen product en de prijs daarvan. De wetgever hecht erg veel belang aan de transparantie van de reïntegratiemarkt en heeft de Raad voor Werk en Inkomen hier zelfs een speciale rol ingegeven die ze langzamerhand steeds meer uitbouwt, onder meer in de vorm van de reïntegratiemonitor. Vooralsnog is de reïntegratiemarkt voor het merendeel van de marktpartijen erg ontransparant al zijn de geluiden over 2003 allicht beter dan de geluiden over het eerste aanbestedingsjaar van 2002. Voor de gemeenten is de markt op verschillende punten troebel:

De gemeenten hebben een erg beperkt beeld van het beschikbare aanbod, met name als ze nog nooit eerder met een bedrijf hebben samengewerkt. Over het algemeen zijn ze goed bekend met de lokale en regionale aanbieders maar hebben vaak niet gehoord van of kennis gemaakt met de landelijke aanbieders. Daarnaast kennen ze veel van de kleinere, vaak gespecialiseerder spelers niet en kunnen ze deze met regelmaat niet terug vinden in de reïntegratiemonitor. Een ander kritiekpunt op deze monitor is dat gemeenten het betreuren dat hierin geen inhoudelijke informatie te vinden is over de bedrijven.

Voor wat betreft het reïntegratieproduct zeggen inkopende afdelingen de kwaliteit van de resultaten slecht te kunnen beoordelen. Inkopers van hele reïntegratietrajecten zeggen vaak niet te weten wat ze voor de trajectprijs ontvangen. De periodieke rapportages zijn vaak te laat en onduidelijk en bevatten bovendien niet alle benodigde sturingsinformatie omdat de inkopende afdeling vaak niet weet welke informatie van de reïntegratiebedrijven te verlangen. Over 2003 bleek er echter enige verbetering te zijn in de kwaliteit en tijdigheid van de rapportages. Daarnaast maken ze geen gebruik van wat een belangrijke bron van sturingsinformatie zou kunnen zijn, het cliëntvolgsysteem. Aanvullend hierop is het contact tussen de inkoopafdeling en de klantmanagers, die wel een goed beeld hebben van de reïntegratie-inspanningen, minimaal en is een veel voorkomende klacht van de laatste dat deze zich te weinig bij de inkoop betrokken voelt. Echter valt het sommige reïntegratiebedrijven op dat het contact met de klantmanager voor de beoordeling van de resultaten het laatste jaar iets vaker opgezocht wordt.

Daarentegen was in 2003 het grootste bezwaar van de reïntegratiebedrijven dat de het tijdstip en de wijze van aanbestedingsprocedures vaak lang onbekend bleven. De reeds gevestigde reïntegratiebedrijven leken beter op de hoogte en hierdoor is bij reïntegratiebedrijven de indruk ontstaan dat de verdeling van opdrachten gebeurd (e) via netwerken van persoonlijke en reeds bestaande contacten. Bovendien bleken gemeenten niet altijd de redenen voor een toe- of afwijzing goed terug te koppelen naar de reïntegratiebedrijven. Dit is nadelig in de zin dat er op deze wijze voor de reïntegratiebedrijven geen leerproces op gang komt over hoe ze het beste aan de verwachtingen van de gemeenten kunnen voldoen. Ook naar elkaar toe geven de reïntegratiebedrijven steeds minder gemakkelijk concurrentiegevoelige informatie weg. In 2003 beschrijven de reïntegratiebedrijven de gemeentemarkt nog steeds als onvoorspelbaar.

6.6 Concurrentie

De gemeenten constateren dat concurrentie wel degelijk vruchten begint af te werpen. Naast dat ze de reïntegratiebedrijven klantvriendelijker en marktgerichter vinden zijn ook hun prijzen scherper geworden. Jammer is echter dat de gemeenten nog niet kunnen constateren of de kwaliteit van de reïntegratie verbeterd is. De reïntegratiebedrijven zelf ervaren de aanbestedingsprocedures en de bijkomende acquisitiekosten en het bestaan van aan gemeente gelieerde organisaties als concurrentiebeperkend.

6.7 Waarborging cliëntenbelang

Wat door de ervaringen van de gemeenten en reïntegratiebedrijven te lezen valt dat het cliëntenbelang over de gehele linie genomen momenteel zorgwekkend slecht gewaarborgd wordt. Afgezien van het feit dat de opgerichte cliëntenraden niet verder komen dan een 'kritische blik' kenmerkt de gehele inkoop en uitvoering van reïntegratieactiviteiten zich door de afwezigheid van inhoudelijke en kwalitatieve sturing.

- De bestekken zijn met name bedrijfsmatig en procedureel gericht in navolging van de UWV-bestekken.
- Gemeenten kennen de samenstelling van hun cliëntenbestand niet voldoende en gaan aanbestedingen in zonder bestandsanalyses te hebben uitgevoerd.
- De inkopers geven letterlijk aan niet te weten wat de prestaties van het reïntegratiebedrijf zijn.
- De klantmanager die wel een idee heeft wordt weinig geraadpleegd en over het algemeen genomen te weinig betrokken bij het inkoopbeleid.

Het gevolg is dat de aanbestede trajecten weinig afgestemd zijn op de behoeften van de cliënt hetgeen blijkt uit de opmerkingen van casemanagers dat er vaak maar met een beperkt aantal reïntegratiebedrijven contracten lopen zodat er weinig keuze voor de cliënt overblijft.

Dit staat in groot contrast tot het grote aandeel moeilijk bemiddelbare cliënten die de gemeenten in het bijstandbestand hebben. Het merendeel van de cliënten bestaat uit fase vier cliënten die juist speciale aandacht behoeven en waar het gros nog niet aan de gang naar de arbeidsmarkt toe is. Wanneer de situatie belicht wordt vanuit het ontbreken van afstemming tussen het ingekochte reïntegratie-aanbod en de behoefte van de bijstandcliënt, is niet vreemd dat de reïntegratiebedrijven hun plaatsingspercentages niet halen.

De cliënten hoeven niet zo zeer meer zeggenschap (het merendeel is ook niet hiertoe in staat) te krijgen over hun reïntegratietraject als er maar vanuit de gemeentelijke inkoopafdeling en het klantmanagement meer aandacht komt voor sturing op inhoudelijke aspecten. Naast een goede bestandsanalyse die aangevuld wordt door een goed bijgehouden clientvolgsysteem kunnen de behoeften en problematiek van de bijstandcliënten in kaart worden gebracht en gehouden. Inkoop en financiering op de behoefte afgestemde productonderdelen (schuldhulpverlening, Nederlandse taal) geven meer mogelijkheden tot kwalitatieve sturing dan de inkoop op basis van gehele trajecten. Zo weten de inkopers ook beter wat ze wel of niet voor een bepaalde prijs krijgen. Door het aandeel van de klantmanager in het inkoopbeleid in te bedden weten de inkopers tevens ook aan het eind van het jaar of ze inderdaad de producten gekregen hebben die ze hadden ingekocht. Ook is het van belang dat er nagedacht wordt bij welke ‘span of controle’ of caseload de klantmanager goed toezicht kan houden op de bedrijven en de mogelijkheid heeft het clientvolgsysteem te vullen. Om tegemoet te komen aan de cultuurverandering die het klantmanagement impliceert is het een mogelijkheid deze en financiële vergoeding te geven zodra een duurzame plaatsing gerealiseerd is (zie ook 6.9).

Daarnaast is het huidige streven de contractduur te verlengen bevorderlijk voor het waarborgen van het cliëntenbelang omdat de reïntegratiebedrijven op deze manier eerder geneigd zijn investeringen in de cliënt te doen. Een langere contractduur past ook beter bij de lange afstand tot de arbeidsmarkt die het merendeel van de bijstandcliënten heeft.

6.8 Eigendomsverdeling

Eigendomsrechten van goederen worden niet uitsluitend gedefinieerd door hun fysieke aspecten maar tevens door verschillende categorieën rechten die een actor ten opzichte van hun gebruik ondergaat. Individuen ontlenen hun nut dus niet zo zeer aan het goed zelf maar aan de verschillende rechten die ze kunnen hebben met betrekking tot het gebruik van het goed. Vaak blijkt dat de eigendomsrechten van een goed verspreid zijn over verschillende actoren. De eigendomsrechten worden onderverdeeld in de usus, usus fructus en abusus. Hierbij verwijst usus naar de rechten op het gebruik van het goed. Usus fructus verwijst naar de rechten op het inkomen voortgebracht door het goed, ook wel vruchtgebruik. Abusus geeft de actor rechten tot veranderen van de vorm of inhoud van het goed. Door de eigendomsrechten op een slimme manier toe te wijzen kunnen de juiste prikkels tussen consument en aanbieder gerealiseerd worden. Uitgangspunt hierbij is dat de agent in het belang van de principaal zal blijven handelen als de verdeling van de eigendomsrechten hem dat belang geven en de agent daarbij voldoende discretionaire bevoegdheid toegewezen heeft gekregen. Hieronder passeren de verdeling van de usus, usus fructus en de abusus de revue.

Degene die de rechten krijgt tot het gebruik, usus, van het reïntegratieproduct is in directe zin de gemeente die het reïntegratieproduct inkoopt voor de bijstandsccliënt. In indirecte zin heeft de bijstandsccliënt eveneens het recht gebruik te maken van het reïntegratieproduct. Degene die echter bepaald of de bijstandsccliënt het gebruik mag opeisen is zijn of haar klantmanager bij de gemeentelijke sociale dienst.

Het inkomen dat wordt voortgebracht door het reïntegratieproduct, usus fructus, is voor het reïntegratiebedrijf over het algemeen de trajectprijs of productprijs. Al naar gelang hoe de afspraken tussen gemeente en reïntegratiebedrijf over resultaatfinanciering zijn gemaakt moet het reïntegratiebedrijf eerst reïntegratie-inspanningen verrichten alvorens het vruchtgebruik kan opeisen. In eerste instantie heeft reïntegratiebedrijf dus de usus fructus. Echter moet niet uit het oog verloren worden dat met de komst van de Wet Werk en Bijstand de gemeente volledige financiële verantwoordelijkheid draagt voor de bijstandsverstrekking en reïntegratie van de bijstandsccliënt. Dit betekent dat de gemeente net zoveel baat heeft bij een afgerond en geslaagd reïntegratieproduct als het reïntegratiebedrijf. De uitstroom van een bijstandsccliënt betekent namelijk dat er bijstandsuitkering overblijft die opnieuw ingezet zou kunnen worden en er eveneens een andere bijstandsccliënt op het traject geplaatst kan worden. Op deze manier ontstaat ook voor de gemeente wat lucht in haar financiële beleid en kan ook zij dus als gebruikmaker van de usus fructus bestempeld worden. Toch zou het reïntegratiebedrijf ook het vruchtgebruik moeten krijgen van een duurzame plaatsing zodat een de kosten van een cliënt die terugstroomt naar de bijstand niet op de gemeenten afgewenteld kunnen worden. In navolging van het UWV zou gebruik kunnen worden gemaakt van de plaatsingsbonus zodra de cliënt een contract van 12 maanden krijgt of een verlening van het half jaar contract met nog een half jaar. Wil men echter het cliëntenbelang waarborgen dan moet er meer aandacht komen voor de kwalitatieve kant van het reïntegratietraject. Dit kan door middel van de usus fructus neer te leggen bij de levering en succesvolle afronding van een productonderdeel waarvan de klantmanager heeft vastgesteld dat deze in lijn ligt met de behoeften van de bijstandsccliënt. Een combinatie van financiering op productonderdelen met een plaatsingsbonus waarborgt het cliëntenbelang wellicht meer dan in de huidige situatie het geval is.

In principe is de gemeente de aangewezen actor voor het wijzigen, abusius, van de inhoud of vorm van het reïntegratieproduct. Echter nu de reïntegratiemarkt nog een redelijk ondoorzichtige waas over zich heeft hangen en de resultaten niet altijd even zonneklaar zijn voor de gemeenten krijgen de reïntegratiebedrijven een aardige kans de trajecten anders in te vullen dan de gemeenten voor ogen hadden. Dit zou voorkomen kunnen worden als de gemeenten van haar recht op abusius gebruik maakt en de inhoudelijke en kwalitatieve sturing op het reïntegratieproduct meer vorm geeft zoals in de vorige sub-paragrafen besproken.

6.9 Stroomlijning principaal-agentverhouding

De gemeente beoogt de bijstandsccliënt op een duurzame uitstroom naar een reguliere baan waarbij duurzaam inhoud dat de persoon een en minimale periode van een half jaar regulier aan het werk is zonder afhankelijk te zijn van een uitkering. Het reïntegratiebedrijf beoogt het behalen van zoveel mogelijk winst door de bijstandsccliënten zo snel mogelijk op een reguliere baan te plaatsen. De spanning zit in de investeringen in de cliënt die nodig zijn om de cliënt uit te uitkering te laten stromen zonder dat deze terugstroomt. Een reïntegratiebedrijf dat puur resultaatafhankelijk afgerekend wordt zal geen moeite doen om meer tijd en moeite in een cliënt te stoppen dan absoluut nodig is.

De gemeente (maar ook het kabinet) is van mening dat bepaalde taken de kern van de inkomensbeschermende functie van de sociale zekerheid vormen. Het casemanagement, de diagnose en het opstellen van trajectplannen behoren hiertoe. Het scheiden van deze taken leidt tot veel extra overdrachtsmomenten tussen verschillende organisaties en dienen door één publieke organisatie te worden uitgevoerd. Hierdoor zullen gemeenten niet gemakkelijk de volledige regie over de cliënt aan de reïntegratiebedrijven uit handen geven. Dit wil echter niet zeggen dat de reïntegratiebedrijven geen beslissingsbevoegdheid kennen. Veel gemeenten maken contractueel afspraken over resultaatfinanciering waarbij over het algemeen alleen gekeken wordt naar het eindresultaat en de wijze waarop dit gebeurt minimale aandacht krijgt. Het gevolg is dat het reïntegratiebedrijf de ruimte krijgt de wijze waarop deze de cliënt naar een reguliere arbeidsplek toeleidt helemaal zelf in te vullen.

De meeste directe vorm van toezicht hierop wordt uitgevoerd door de klantmanager en het is de bedoeling dat deze reageert zodra het reïntegratiebedrijf acties onderneemt die de duurzaamheid van de plaatsing van een bijstandsccliënt niet bevorderen. Met de introductie van het klantmanagement wordt al enigszins geprobeerd het gezamenlijk belang van et reïntegratieproduct in de gaten te houden en kan de klantmanager de consulent van het reïntegratiebedrijf direct berispen of via de inkoopafdeling waartoe de klantmanager het cliëntvolgsysteem goed moet bijhouden. Echter is de huidige aansturing vanuit het klantmanagement te afhankelijk van de persoonlijkheid desbetreffende klantmanager en gebeuren beide vormen van toezicht en aansturing gebeuren op het moment te weinig hetgeen komt doordat de supervisor geen stukje residu/eigendomsrecht toegewezen is. Wellicht zou het helpen als de klantmanager er eveneens (financieel) beter van werd als het reïntegratiebedrijf een duurzame plaatsing realiseert ('monitoring costs'). Op deze wijze zijn de belangen van klantmanager, gemeente en reïntegratiebedrijf gestroomlijnd. Om de belangen van gemeenten en reïntegratiebedrijf op een lijn te krijgen wordt vanuit de prinicpaal-agent verhouding eveneens een meer kwalitatieve en inhoudelijke inkoop en financiering geadviseerd waarbij een combinatie kan worden gemaakt tussen productfinanciering en een plaatsingsbonus om mogelijke kans op 'x-inefficiency' (waarbij het bedrijf de eigen belangen nastreeft zoals afoming) en 'moral hazard' (waarbij het bedrijf de baten toeigent en de lasten op de gemeenten afschuift door bijvoorbeeld onzuivere plaatsingen)te voorkomen.

6.8 Samenvatting

De vraag in hoeverre de gedachten van de wetgever en diens praktische uitvoer overeenkomen met een quasi- reïntegratiemarkt waarbij er een balans bestaat tussen waarborging van het cliëntenbelang en marktwerking moet na deze confrontatie negatief beantwoord worden. De enige voorwaarden van de minimale set vooraf opgestelde voorwaarden voor de reïntegratemarkt, waaraan voldaan is, zijn die van een groot aantal aanbieders en concurrentie. Het product wat in essentie een heteroegen product is wordt momenteel, ook op aanraden van de wetgever, teveel als homogeen product behandeld met als gevolg dat zonder inhoudelijke en kwalitatieve sturing de inkopers niet weten wat ze nu eigenlijk krijgen voor de prijs die ze betalen. Om het belang van de cliënt te waarborgen en om klantmanager en inkoopafdeling inhoudelijke handvaten te geven voor de aansturing van het reïntegratiebedrijf is inkoop op trajectonderdelen raadzaam. Voor wat betreft de toetredingsbelemmeringen die reïntegratiebedrijven als gevolg van de wijze van aanbesteding en de selectie- en gunningcriteria ervaren valt op dat deze met name van bedrijfsmatige en procedurele aard zijn. Men zou verwachten dat de toetredingsbelemmeringen meer gericht zouden zijn op het waarborgen van het publieke belang. Wat dit betreft was het misschien niet zo gek geweest als de wetgever wat meer moeite had gedaan kwaliteitseisen en certificering op te leggen; met name nu ook blijkt dat het Borea-keurmerk weinig tot nooit door gemeenten gebruikt wordt in het beoordelingsproces.

Vooralsnog is de reïntegratiemarkt voor het merendeel van de marktpartijen erg ontransparant al zijn de geluiden over 2003 allicht beter dan de geluiden over het eerste aanbestedingsjaar van 2002. De gemeenten hebben een erg beperkt beeld van het beschikbare aanbod, met name als ze nog nooit eerder met een bedrijf hebben samengewerkt. Voor wat betreft het reïntegratieproduct zeggen inkopende afdelingen de kwaliteit van de resultaten slecht te kunnen beoordelen. Daarentegen was in 2003 het grootste bezwaar van de reïntegratiebedrijven dat de het tijdstip en de wijze van aanbestedingsprocedures vaak lang onbekend bleven. De belangrijkste conclusie is dat wat door de ervaringen van de gemeenten en reïntegratiebedrijven te lezen valt is dat het cliëntenbelang over de gehele linie genomen momenteel zorgwekkend slecht gewaarborgd wordt. Er bestaan overal cliëntenraden waar niet bijzonder veel uit komt; wat op zich geen bezwaar hoeft te zijn als de waarborging voor het cliëntenbelang in de uitvoering en inkoop ingebouwd zit. Dit is niet het geval. Over de gehele linie dienen de gemeenten extra aandacht te besteden aan de volgende punten.

- Meer aandacht voor sturing op inhoudelijke aspecten bij inkoop (bestek, selectie- en gunningscriteria) en klantmanager;
- Een degelijke bestandsanalyse die aangevuld wordt door een goed bijgehouden clientvolgsysteem;
- Inkoop en financiering op de behoefte afgestemde productonderdelen;

- Verkleinen ‘span of controle’ of case load van de klantmanager zodat deze goed toezicht kan houden op de bedrijven en de mogelijkheid heeft het clientvolgsysteem te vullen;
- Een financiële vergoeding voor de klantmanager zodra een duurzame plaatsing gerealiseerd is;
- Verlenging contractduur en aanbestedingsritme naar minimaal twee jaar;
- Gezamenlijke ontwikkeling van een kwaliteitskeurmerk door gemeenten, hetgeen in samenwerking kan met Borea.

Daarnaast is ook een rol weggelegd voor de Raad voor Werk en Inkomen die meer gespecialiseerdere bureaus moet opnemen in de reïntegratiemonitor en daarnaast meer inhoudelijke informatie over de reïntegratiebedrijven moet vermelden. De ondersteunende organisaties maken zich eveneens schuldig aan de weinig inhoudelijke oriëntatie door het aanleveren van procedureel gerichte formats. Wellicht kan vanuit deze organisaties medebedacht worden hoe kwalitatieve sturing een groter onderdeel zou kunnen uitmaken van het inkoop- en uitvoeringsbeleid. Voor de wetgever is een taak weggelegd in het nuanceren van voorschriften en bedrijfsmatige uitgangspunten zoals volledige resultaatfinanciering en kan zij wellicht meer nadruk leggen op kwaliteitseisen en hiertoe een aanzet geven.

HOOFDSTUK 7

Op zoek naar balans

7.1 Conclusies

De introductie van marktwerking in de reïntegratiedienstverlening is niet alleen gekomen. Tal van veranderingen aan de uitvoerderskant hebben sinds de jaren negentig plaatsgevonden om de introductie van marktwerking mogelijk te maken. Zo is de Arbeidsvoorziening opgesplitst en gedeeltelijk ondergebracht onder nieuwe Centra voor Werk en Inkomen en gedeeltelijk geprivatiseerd. De gemeentelijke sociale diensten moesten naast dat ze wettelijke verplicht werden reïntegratie bij particuliere bedrijven in te kopen, ook hun interne organisatie aanpassen op marktwerking. Zo moesten ze het klantmanagement invoeren, een inkooporganisatie vormen en zich zien te bekwamen in het aanbesteden van reïntegratie-activiteiten. Daarnaast krijgen de gemeenten met de introductie van de Wet Werk en Bijstand in 2004 de volledige financiële verantwoordelijkheid voor het reïntegratiebeleid en krijgen zij meer vrijheid om het reïntegratiebeleid vorm te geven.

De reïntegratiemarkt is een jonge markt met veel verschillende aanbieders, vragers en doelgroepen en is onderhevig aan veel veranderingen. Zo bestaat de vragerskant uit enerzijds één UWV die voor de WW- en WAO-clienten reïntegratie-activiteiten inkoop en anderzijds uit om en de nabij vierhonderd gemeenten die voor hun bijstandsbestand reïntegratiedienstverlening inkopen. Zij begeven zich op een aanbiedersmarkt van ongeveer zevenhonderd reïntegratieaanbieders die op hun beurt verschillende specialisaties kennen. De publieke opinie is echter over de introductie van marktwerking in de reïntegratiedienstverlening getuige de krantenartikelen (NRC Handelsblad, 28 april 2004, Financieel Dagblad, 1 juli 2002, Volkskrant, 21 april 2001) weinig lovend.

Een eenduidig oordeel over dé reïntegratiemarkt doet de spelers net zoveel recht als een eenduidig oordeel over dé overheid. Hiertoe wordt in dit onderzoek geprobeerd enige nuancering aan te brengen door zich te richten op een type inkoper en één cliëntengroep. De centrale vraag van dit onderzoek luidt dan ook: kan marktwerking bijdragen aan de reïntegratie van de bijstandcliënt?

7.1.1 De introductie van marktwerking

Zowel het ontstaan van het huidige sociale zekerheidsstelsel als de Wet Werk en Bijstand, zoals de nieuwe bijstandswet, sinds 1 januari 2004 heet, zijn te herleiden naar de armenzorg ten tijde van de late Middeleeuwen. Langzaam breidt de overheid haar bemoeienis met de sociale zekerheid van haar burgers uit en komt na de Tweede Wereldoorlog in een stroomversnelling terecht.

De vraagtekens bij de houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel spelen op en uit zich in een discussie over het te voeren volumebeleid die snel overgaat in debatten over herzieningen betreffende de inhoud en structuur van de werknemersverzekeringen. De vraag hoe toezicht te houden op de uitvoerders van de werknemersverzekeringen, de sociale partners, leidt tot een parlementaire enquête die het kristallisatiepunt belichaamt in de kentering van de opvattingen over de doelstellingen binnen de sociale zekerheid. Al snel krijgt deze kentering in de gedachten over de sociale zekerheid vorm in een tweede doelstelling met het accent op activering, reïntegratie en de uitstroom van uitkeringsgerechtigden naar de reguliere arbeidsmarkt. Hiertoe moet oude uitvoeringsstructuur werknemersverzekeringen die volgens de conclusie van de parlementaire enquête weinig gericht was op werk op de schop. Meerdere Organisatiewetten passeren de revue en met de introductie van de laatste Organisatiewet genaamd de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen is het wettelijk kader voor de totstandkoming van de reïntegratiemarkt een feit.

7.1.2 Markwerking in de reïntegratie-dienstverlening theoretisch overwogen

De meest zuivere vorm van marktwerking is die zoals door de neoklassieken wordt voorgesteld in een situatie van volledig vrije mededinging, ook wel de volkomen markt. Echter constateerden de neoklassieken net zoals de nieuw institutionele economen dat de markt wel degelijk kon falen in het bereiken van een situatie van optimale allocatie van producten, diensten en productiemiddelen. Overheidsingrijpen zou dan aan de pas moeten komen om het marktfalen te corrigeren. Buiten de economische wetenschap om wordt een dergelijk markt waar publiek belang wordt gewaarborgd en geprofiteerd wordt van marktwerking ook wel een quasi-markt genoemd. Deze theoretische benaming past goed bij de reïntegratiemarkt en impliceert dat marktwerking alleen kan bijdragen aan de productie van een maatschappelijk gewenst product als het risico van marktfalen wordt teruggedrongen. De nieuwe institutionele economen geven in de vorm van de eigendomsrechten theorie en de principaal-agent benadering al handvaten hoe marktfalen gecorrigeerd kan worden. Tezamen met een selectie uit de randvoorwaarden voor een zuivere markt vormen zij een set van randvoorwaarden voor de quasi-markt van het reïntegratieproduct. Binnen deze minimale set van randvoorwaarden wordt verwacht dat er een balans gevonden wordt tussen de effecten van marktwerking enerzijds en de waarborging van het publieke belang anderzijds. In andere woorden zou op basis van deze voorwaarden een reïntegratiemarkt tot stand moeten komen die de uitkeringsgerechtigde kwalitatief hoogstaande reïntegratiedienstverlening biedt tegen een relatief lage prijs. De set bestaat uit de volgende randvoorwaarden: groot aantal aanbieders, heteroog product, toe- of uitredingsbelemmeringen, transparante markt, waarborging cliëntenbelang, concurrentie, eigendomsverdeling en gestroomlijnde principaal-agentverhouding.

7.1.3 De verwachtingen van de wetgever

Middels de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen heeft de wetgever spelregels opgesteld waar binnen zij verwacht dat de reïntegratiemarkt tot stand zal komen. Deze bestaan uit vrije toetreding en eerlijke concurrentie, kwaliteit door zelfregulering, sturing op doelgroepen via prijzen en contracten, openbare aanbestedingsprocedures, contracten waarin ook op resultaat wordt afgerekend, transparantie via informatieverstrekking door opdrachtgevers en verantwoording door opdrachtgevers van de besteding van publieke middelen. Naast deze expliciet in de wet geformuleerde invulling op hoofdlijnen stelde het kabinet ook verwachtingen voor wat betreft het klantmanagement, toezicht en informatievoorziening. De spelregels zoals opgesteld door de wetgever zijn een combinatie van voorwaarden afkomstig van de neoklassieke volkomen markt en de nieuwe institutionele economische theorieën aangevuld met voorwaarden die het cliëntenbelang moeten beschermen. Hieruit komt naar voren dat de wetgever zich eveneens realiseert dat ze de reïntegratiemarkt moet regisseren wil ze voorkomen dat de uitkeringsgerechtigden de dupe worden van enige vorm van marktfalen. Bovendien worden de gemeenten nog een extra financiële prikkel gegeven door ze de volledige financiële verantwoordelijkheid te geven voor het reïntegratiebeleid middels de introductie van de Wet Werk en Bijstand.

7.1.4 De gemeentelijke reïntegratiemarkt in ontwikkeling

Met twee echte aanbestedingsjaren achter de rug lijken de gemeenten langzaam aan ervaringen te krijgen met het aanbesteden en inkopen van reïntegratie-activiteiten. Ze worden hierin op procedurele manier ondersteund door diverse organisaties. Op bepaalde punten lijken ze dezelfde fouten te maken als het UWV. Zo zijn de aanbestedingsprocedures niet altijd even doorzichtig voor de reïntegratiebedrijven en zijn de bestekken te procedureel gericht. Daar waar echter het UWV in 2003 een professionaliseringsslag heeft gemaakt lijken veel gemeenten nog moeite te hebben de interne organisatie op de uitbesteding van reïntegratie-activiteiten te richten. De samenstelling van het cliëntenbestand lijkt niet te worden gekend en het clientvolgsysteem (CVS) dat aan deze kennis zou moeten bijdragen wordt slecht gevuld en niet gebruikt door de inkopende afdeling. Een groot bezwaar van de reïntegratiebedrijven - en wat in feite ook een groot bezwaar voor de gemeenten zou moeten zijn - is dat de inkopende afdeling vaak slecht contact heeft met de casemanagers. Dit leidt ertoe dat kennis over de prestaties van reïntegratiebedrijven niet gedeeld wordt. Dit terwijl de inkopende afdelingen letterlijk aangeven vaak geen zicht te hebben op de resultaten van het reïntegratieproduct terwijl de casemanagers deze informatie tot hun beschikking zeggen te hebben. Cliënteninspraak zou

volgens de gemeenten vorm moeten krijgen in het opstellen van het trajectplan waarbij terugkoppeling bestaat naar de casemanager. Cliëntenparticipatie zoals bedoeld door de wetgever lijkt niet van de grond te komen en daarbij twijfelen de gemeenten en de reïntegratiebedrijven aan het nut van cliëntenparticipatie. Zij zijn van mening dat het de cliënt aan kennis ontbreekt om de juiste keuzes te kunnen maken en vinden dat cliëntenparticipatie teveel uitgaat van de welwillende cliënt.

Alle ervaringen tezamen genomen moet geconcludeerd worden dat binnen de gemeentelijke reïntegratiemarkt een vorm van marktwerking tot stand komt, blijkende uit de effecten van concurrentie en de groeiende aanbiedersmarkt. Het schort echter het meest aan datgene wat de reïntegratiemarkt een quasi-markt maakt, namelijk de waarborging van het publieke belang. Het is zorgwekkend om te zien dat de cliëntenparticipatie niet van de grond komt maar gezien de staat waarin de meeste bijstandsccliënten verkeren is dit nog verklaarbaar. Zorgwekkender is het dat de inbedding van de inkooporganisatie en het klantmanagement nog niet zover is om de waarborging van het cliëntenbelang te garanderen. Daarbij kenmerk de huidige reïntegratiemarkt zich met name door de nadruk die op bedrijfsmatige procedurele aspecten wordt gelegd. Hierin lijkt zij dezelfde weg te bewandelen als de UWV-markt terwijl hier nog niet helemaal van uitgekristalliseerd is wat de effecten van bijvoorbeeld volledige resultaatfinanciering zullen zijn. Zowel in het aanbestedings- en inkoopbeleid, als in de uitvoering en organisatie moet meer nadruk worden gelegd op de kwaliteit van reïntegratie. Zoals het er nu voor staat lijkt de reïntegratiemarkt voor de helft te slagen namelijk voor het gedeelte waarbij reïntegratie tegen een relatief lage prijs aangeboden wordt. Onduidelijk is of de cliënt hierbij kwalitatief hoogstaande reïntegratie ontvangt.

7.2 Aanbevelingen

De uiteindelijke evaluatie van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen zal plaatsvinden in 2006. Dan zal onder andere bepaald worden of de reïntegratiemarkten tot stand zijn gekomen zoals de wetgever heft bedoeld. De UWV-markt heeft in tegenstelling tot de gemeentemarkt al enige vorm van volwassenheid gevonden. De gemeenten zijn echter op een min of meer cruciaal punt beland waar ze moeten beoordelen of ze volwassen willen worden op de manier van het UWV of dat ze gezien het moeilijk bemiddelbare bijstandsbestand een andere weg willen inslaan. Dit laatste zou het advies zijn wat uit dit onderzoek voortvloeit; namelijk het maken van een kwalitatieve professionaliseringsslag. In het bijzonder betekent dit dat gemeenten, voor zover over een individuele actor gesproken kan worden, extra aandacht dienen te besteden aan de volgende punten.

- Meer aandacht voor sturing op inhoudelijke aspecten bij inkoper (bestek, selectie- en gunningscriteria) en klantmanager;
- Een degelijke bestandsanalyse die aangevuld wordt door een goed bijgehouden clientvolgsysteem;
- Inkoop en financiering op de behoefte afgestemde productonderdelen;
- Verkleinen ‘span of controle’ of case load van de klantmanager zodat deze goed toezicht kan houden op de bedrijven en de mogelijkheid heeft het clientvolgsysteem te vullen;
- Een financiële vergoeding voor de klantmanager zodra een duurzame plaatsing gerealiseerd is;
- Verlenging contractduur en aanbestedingsritme naar minimaal twee jaar;
- Gezamenlijke ontwikkeling van een kwaliteitskeurmerk door gemeenten, hetgeen in samenwerking kan met Borea.

Daarnaast is ook een rol weggelegd voor de Raad voor Werk en Inkomen, de ondersteunende organisaties en de wetgever om mee te denken over hoe meer nadruk gelegd kan worden op kwaliteitseisen en kunnen zij hiertoe wellicht een aanzet geven. Zonder aandacht voor het kwalitatieve aspect bestaat het gevaar dat de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen een ‘boemerangeffect’ krijgt.

BIBLIOGRAFIE

Boeken

- Bogt, H.J., Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel- economische sturing, 1998, Labyrint Publication, Capelle aan den IJssel
- Bovens, M.A.P., e.a., Openbaar Bestuur, Beleid, Organisatie en Politiek, 2001, Kluwer, Alphen aan den Rijn
- Dietz, F.J., Heijman, W.J.M., en E.P. Kroese, Micro-economie, 1996, Stenfort Kroese/ Educatieve Partners, Houten
- Goudszwaard, K.P., e.a., Sociale Zekerheid, op het breukvlak van twee eeuwen, 2000, Samson, Alphen aan den Rijn
- Groot, I., Kok, L., en Van Seters, J., Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten: Onderzoek i.o.v. het Ministerie van Economische Zaken, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, 2002, Amsterdam
- Grijpstra, D., e.a., Expertmeeting uitvoering van het maatregelenbeleid Algemene Bijstandswet in de praktijk, 2002, Research voor Beleid B.V., Leiden
- Hazeu, C.A., Institutionele economie, een optiek op organisatie en sturingsvraagstukken, 2000, Uitgeverij Coutinho, Bussum
- Hertogh, M en Roebroek, J.M., Beschavende invloed des tijds; twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland, 1998, VUGA Uitgeverij B.V., 's Gravenhage
- Hoff, S., e.a., De uitkering van de baan; Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002, 2003, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
- Kapteijns, J., Belang bij reïntegratie; een onderzoek naar de bijdrage van de organisatie van de uitvoering aan de reïntegratiefunctie van het stelsel van sociale verzekeringen, 2000, Koninklijke Vermande, Lelystad
- Kickert, W.J.M., Managing Complex Networks; Strategies for the Public Sector, 1997, SAGE Publications Ltd, Londen
- Osborne, D. en T. Gaebler, Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, 1992, Addison Wesley. Reading
- Pollit, C.A.R., en Bouckaert, G., Public Management Reform, a comparative analysis, 2000, Oxford University Press, Oxford
- Plug, P., Sturing van marktwerking; De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering, 2003, Berenschot Fundatie, Koninklijke van Gorcum Bv, Assen
- Wieringen, A.M.L. van, De Markt Meester, Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs, 2000, Onderwijsraad, Den Haag
- Wolfson, D.J., e.a., Van verdelen naar verdienen, afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21^{ste} eeuw, 1997, Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, Sdu Uitgevers, Den Haag

Tijdschriften en kranten

- Gestel, N.M., van, Evaluatie van de arbeidsvoorziening; op naar de volgende reorganisatie?, 1995, Bestuurskunde, jaargang 4, nr.2, blz. 62-70
- Mager zesje voor reïntegratiebureau's. NRC-Handelsblad, 28 april 2004
- Dikke mist hangt over de resultaten van reïntegratie. Financieel Dagblad, 1 juli 2002
- Veiling van werklozen geen succes. Volkskrant, 21 april 2001

Rapporten

- Arents, M., e.a., Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt, Ervaringen van reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers, 2004, i.o.v de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag
- Batelaan, H., e.a., Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten, 2003, Regioplan Beleidsonderzoek i.o.v. de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag
- Hoogtanders, Y., e.a., Resultaatfinanciering van reïntegratietrajecten, 2003, Stichting Stimulanz, Den Haag
- Kieneker, J., Klantmanagement; De eerste ervaringen, 2003, Stichting Stimulanz, Den Haag
- Onderwijsraad, De markt meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs, 2001, Onderwijsraad (io.v Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen), Den Haag
- Lip, M. (2000). Britse modellen van verantwoording verkend:
- leren van de Citizen's Charter, NAO/ Audit Commission en CCTA. Stichting Rekenschap
- Ministerie van SZW, Eerste evaluatie van de wet SUWI, Bevindingen en conclusies ten aanzien van drie aspecten in de SUWI-regelgeving: aanbesteding reïntegratie, prikkels in de uitvoering en uitvoering andere taken, 2003, Den Haag
- Struyven, L. e.a., Van aanbieden naar aanbesteden: marktwerking bij arbeidsbemiddeling, 2002, Hoger instituut voor de arbeid, Katholieke Universiteit Leuven

Wetten

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Memorie van Toelichting, Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen, Kamerstukken II 2000-2001, 27 588, nr. 3

Websites

- Borea. (www.borea.nl) mei 2004
 - Breed Platform Verzekerden en Werk. (www.bpv.nl) mei 2004
 - Divosa. (www.divosa.nl) augustus 2004
 - Inlichtingenbureau. (www.ib.nl) augustus 2004
 - Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen. (www.bkwi.nl) augustus 2004
 - StimulanSZ. (www.stimulanSZ.nl) augustus 2004
 - Verenigde Nederlandse Gemeenten. (www.vng.nl) augustus 2004
-