

Resultaatfinanciering van reïntegratietrajecten

Inhoudsopgave

	Voorwoord	5
1	Inleiding	6
1.1	Doelstellingen	1
1.2	Werkwijze	1
1.3	Leeswijzer	1
2	Marktwerking en resultaatfinanciering	8
2.1	Kabinetsbeleid	8
2.2	Waarom marktwerking?	9
2.3	Waarom resultaatfinanciering?	9
3	De (on)mogelijkheden van resultaatfinanciering	11
3.1	Theoretische inzichten	11
3.1.1	De quasi-markt	11
3.1.2	Informatie-asymmetrie en ongelijke belangen	11
3.1.3	Risico versus efficiëntie	12
3.2	Wat is resultaatfinanciering?	12
3.3	Resultaatfinanciering in Australië, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië	13
3.3.1	Australië	14
3.3.2	De Verenigde Staten	14
3.3.3	Groot-Brittannië	14
3.4	Resultaatfinanciering Nederlandse gemeenten	15
3.5	UWV	18
3.6	Conclusie	18
4	Randvoorwaarden resultaatfinanciering	19
4.1	Randvoorwaarden voor ingekochte diensten	19
4.2	Randvoorwaarden voor de gemeente	20
4.3	Randvoorwaarden voor de markt	20
4.4	Conclusie	21
5	Verwachte effecten resultaatfinanciering	23
5.1	Doel of middel?	23
5.2	De voor- en nadelen	23
5.3	Reactie op verwachte negatieve effecten	26
5.3.1	Afroming (of 'creaming')	26
5.3.2	Employability	27
5.3.3	Verschraling markt	27
5.3.4	Onzekerheid over beslag op gemeentelijke middelen	28
5.4	Conclusie	28

6 Beslisboom resultaatfinanciering

- 6.1 Keuzes vooraf
- 6.2 Inkoopstrategie
- 6.3 Programma van eisen
- 6.4 Maatregelen
- 6.5 Slimme constructies en handige oplossingen

6 Conclusie

Bijlagen

- Bijlage 1: Verwachte effecten van resultaatfinanciering
- Bijlage 2: Casusbesprekingen
- Bijlage 3: Geraadpleegde evaluaties en onderzoeken
- Bijlage 4: Gesprekspartners

Voorwoord

Resultaatfinanciering van reïntegratietrajecten is een onderwerp dat u in eerste instantie misschien afschrikt. Dat is jammer, want resultaatfinanciering wordt een 'hot item' de komende jaren.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in een notitie aangekondigd dat gemeenten marktgerichter moeten gaan werken. Resultaatfinanciering is daar een onderdeel van. Met de introductie van resultaatfinanciering wil het ministerie de rapportagelast voor gemeenten én reïntegratiebedrijven verlagen en de uitstroom uit de bijstandsuitkering naar werk bevorderen.

Nu worden veel reïntegratietrajecten nog per (afgerond) product gefinancierd. Dat heeft zo zijn voor- en zijn nadelen. Voor gemeenten kan het bijvoorbeeld lastig zijn om halverwege een traject te stoppen. Er zit veel administratieve rompslomp aan het volgen van een cliënt. Reïntegratiebedrijven kunnen de neiging hebben om cliënten zo lang mogelijk in traject te houden, hetgeen de zelfredzaamheid niet bevordert.

Aan resultaatfinanciering kleven deze nadelen niet. De administratieve belasting is laag omdat alleen het resultaat wordt betaald en beoordeeld. Er is geen financiële stimulans voor reïntegratiebedrijven om de klant lang in traject te houden en teveel producten in te zetten. De kortste weg naar resultaat is voor de uitvoerder het meest efficiënt. Met het oog op de Wet werk en bijstand is resultaatfinanciering voor gemeenten dus gunstiger. Het geeft bovendien veel meer grip op de financiering.

Dat wil overigens niet zeggen dat de klant onder druk moet worden gezet. Resultaatfinanciering mag geen pressiemiddel zijn, het moet juist de duurzaamheid en kwaliteit van het traject benadrukken, evenals de competenties van de klant. Resultaatfinanciering moet ook de nazorg voldoende in het oog houden. Want ook dat draagt bij aan de grootste kans op een langdurige, permanente uitstroom.

Om gemeenten bekender te maken met de beleidsdoelstellingen van het kabinet en hen te stimuleren gebruik te maken van resultaatfinanciering, heeft StimulanSZ aan Policy Productions gevraagd een handreiking voor gemeenten te maken. Met deze publicatie willen we gemeenten inzicht bieden in de randvoorwaarden en (on)mogelijkheden van resultaatfinanciering bij reïntegratietrajecten.

Resultaatfinanciering van reïntegratietrajecten droog, saai en oninteressant? Ik dacht het niet. Als u bedenkt dat het gaat om geld, het beheersbaar maken van de uitgaven en een betere sturing op de trajecten die u uitzet, dan zal deze materie ook u vast boeien.

Gerrit Jan Schep
Directeur StimulanSZ

1 Inleiding

1.1 Doelstellingen

Het kabinet wil bij de invulling van het reïntegratiebeleid in Nederland de markt de maximale ruimte geven om tot ontwikkeling te komen. Dit betekent dat overheidsinterventie op dit beleidsterrein in de optiek van het kabinet tot een minimum moet worden beperkt. Belangrijk uitgangspunt voor de versterking van de marktwerking is voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een zo volledig mogelijke resultaatfinanciering van reïntegratietrajecten.

StimulanSZ wil met haar project Resultaatfinanciering bij reïntegratietrajecten gemeenten vertrouwd maken met de beleidsdoelstellingen van het kabinet en gemeenten stimuleren gebruik te maken van resultaatfinanciering. StimulanSZ heeft Policy Productions daarom gevraagd een pragmatische handreiking voor gemeenten op te stellen die inzicht biedt in de randvoorwaarden en (on)mogelijkheden van resultaatfinanciering bij reïntegratietrajecten. Voorliggende handreiking is het resultaat van deze opdracht.

1.2 Werkwijze

Om deze handreiking te kunnen maken, hebben we de volgende onderzoeks aanpak gevolgd.

Allereerst hebben we relevante beleidsdocumenten van het ministerie van SZW en de recente evaluaties van de aanbesteding door UWV en gemeenten bestudeerd. Daarnaast hebben we een aantal (internationale) onderzoeken naar contractrelaties en resultaatfinanciering geraadpleegd. Voor een overzicht van de geraadpleegde literatuur zie bijlage 2.

Parallel aan de literatuurstudie hebben we de bestekken van ongeveer 30 gemeenten en het UWV geïnventariseerd. Vijf praktijkvoorbeelden hebben we nader uitgediept op basis van gesprekken met de opdrachtgevende gemeenten en hun contractpartners. Van deze vijf praktijkvoorbeelden hebben we een casebeschrijving opgenomen in bijlage 1 van de handreiking.

Op basis van de resultaten van de literatuurstudie en de inventarisatieronde hebben we een discussiesessie voorbereid waaraan de projectleider van StimulanSZ en vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, gemeenten en reïntegratiebedrijven hebben deelgenomen. Tijdens deze discussiesessie stonden de randvoorwaarden van resultaatfinanciering, de mogelijke negatieve effecten en de oplossingen hiervoor centraal. De uitkomsten van deze sessie zijn verwerkt in deze handleiding.

1.3 Leeswijzer

Deze handreiking is geschikt voor gemeenten die overwegen resultaatfinanciering toe te passen bij de inkoop van reïntegratietrajecten. U kunt de handreiking op verschillende manieren gebruiken. Als u niet de gehele handreiking wilt doorlezen, maar een specifieke informatiebehoefte hebt, raadpleeg dan onderstaande leeswijzer:

Pragmatische keuzes

Bent u vooral geïnteresseerd in een praktische beslisboom waarmee u meteen een afweging kunt maken of u binnen uw gemeente gebruik wilt maken van resultaatfinanciering? Lees dan vooral hoofdstuk 6, Beslisboom resultaatfinanciering.

Ervaringen van een aantal Nederlandse gemeenten en hun contractpartners

Bent u geïnteresseerd in de manier waarop een aantal Nederlandse gemeenten in de praktijk zijn omgegaan met (gedeeltelijke) resultaatfinanciering? Raadpleeg dan bijlage 2, Casusbesprekingen.

Analyse randvoorwaarden en mogelijke effecten

Bent u geïnteresseerd in de mogelijke positieve en negatieve effecten en de randvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan om van resultaatfinanciering gebruik te maken? Lees dan vooral hoofdstuk 4, Randvoorwaarden resultaatfinanciering, hoofdstuk 5, Verwachte effecten resultaatfinanciering, en bijlage 1, Verwachte effecten van resultaatfinanciering.

Theoretische inzichten en ervaringen met resultaatfinanciering uit het buitenland

Bent u geïnteresseerd in de theoretische inzichten zoals die aan het licht komen in onderzoeken naar het gebruik van resultaatfinanciering? Of bent u geïnteresseerd in de ervaringen van het buitenland? Lees dan vooral hoofdstuk 3, De (on)mogelijkheden van resultaatfinanciering.

Kabinetsbeleid

Wilt u zich laten informeren over het kabinetsbeleid dat gericht is op marktwerking binnen de reïntegratiemarkt? Raadpleeg dan hoofdstuk 2, Marktwerking en resultaatfinanciering.

2 Marktwerking en resultaatfinanciering

In dit hoofdstuk beschrijven we de opvattingen van het kabinet over marktwerking in de reïntegratiemarkt en de rol van resultaatfinanciering daarbinnen.

2.1 Kabinetsbeleid

De Nederlandse overheid heeft de afgelopen jaren binnen de sociale zekerheid stapsgewijs marktwerking geïntroduceerd. De eerste stap op het gebied van de bijstand betrof het invoeren van de (verplichte) uitbesteding van taken door gemeenten. Midden jaren negentig ontvingen de gemeenten middelen van het Rijk voor gesubsidieerde arbeid en een budget voor de inkoop van reïntegratie. De regelingen voor gesubsidieerd werk mochten gemeenten zelf uitvoeren, andere reïntegratie-instrumenten moesten uitbesteed worden. Er was echter slechts één partij waarmee de gemeenten zaken konden doen: Arbeidsvoorziening. In 2000 werd deze gedwongen winkelnering afgeschaft en kregen gemeenten de ruimte ook bij andere partijen dienstverlening in te kopen. Er ontstond een markt met een groot aantal private aanbieders van reïntegratiedienstverlening.

De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) zorgde in 2001 voor een verdere versterking van de marktwerking. Gemeenten werden met SUWI niet alleen verplicht om reïntegratiedienstverlening (zoveel mogelijk) uit te besteden, de middelen voor scholing en activering dienen bovendien te worden aanbesteed. SUWI beperkt de rol van de gemeente tot die van regisseur en wijst de uitvoering van dienstverlening op het gebied van reïntegratie toe aan het domein van de markt. Arbeidsvoorziening werd met de komst van SUWI bovendien ontmanteld en deels geprivatiseerd.

Gesubsidieerde arbeid is altijd buiten het bereik van de markt gehouden. Gemeenten konden de regelingen op het gebied van gesubsidieerd werk in eigen beheer uitvoeren. Met de komst van de Wet werk en bijstand (WWB) per 1 januari 2004 komt ook daar verandering in. Gemeenten worden dan financieel verantwoordelijk voor de bijstandsuitgaven. Jaarlijks ontvangen gemeenten hiervoor een budget, het 'inkomensdeel' (I-deel) van het Fonds Werk en Inkomen (FWI). Meer dan onder de Abw hebben gemeenten er financieel baat bij dat klanten uit de uitkering stromen. Immers, met de WWB lopen gemeenten risico over het I-deel. Het 'werkdeel' (W-deel) van het FWI bestaat uit een 'regelarm budget' voor de reïntegratie van de gemeentelijke doelgroepen. De huidige WIW- en ID-regeling worden afgebouwd. Gemeenten kiezen zelf welke toelidingsinstrumenten zij uit dit werkdeel willen bekostigen. De SUWI-regel dat de uitvoering zoveel mogelijk door private partijen moet plaatsvinden (80%) blijft gehandhaafd, ook voor gesubsidieerde arbeid. Gemeenten krijgen drie jaar de tijd om de uitvoering in eigen beheer af te bouwen. Per 2007 moet ook de uitvoering van gesubsidieerde arbeid volgens de 80/20-regel worden uitbesteed.

De WWB zet gemeenten aan tot een herijking van hun reïntegratiebeleid en hun instrumentarium. Vanwege de financiële verantwoordelijkheid voor de bijstandsuitgaven zullen gemeenten zich meer gaan richten op schadelastbeperking en hun nieuwe instrumentarium daarop inrichten. Verwacht mag worden dat gemeenten bijvoorbeeld gaan experimenteren met onder

andere de inzet van het (overschot op het) I-deel en met de risicoverdeling tussen gemeente en uitvoerder. Dit betekent een nieuwe fase in de verhoudingen tussen publiek (regie) en privaot (uitvoering).

2.2 Waarom marktwerking?

De rijksoverheid verwacht dat het marktmechanisme de (langdurige) werkloosheid effectiever en efficiënter kan bestrijden dan overheidssturing. De veronderstelling is dat de concurrentie die met marktwerking gepaard gaat, zal leiden tot een betere dienstverlening op microniveau (het niveau van de werkzoekende) en dat de prijsmechanismen van de markt een doelmatiger toeleiding zullen bevorderen.

In de notitie 'Naar een werkende reïntegratiemarkt'¹ geeft het ministerie van SZW haar visie op een goed functionerende markt voor reïntegratie weer en geeft ze aan welke stappen gezet moeten worden om deze situatie te bereiken.

Een optimale reïntegratiemarkt heeft volgens het ministerie van SZW de volgende kenmerken:

- geen toetredingsbelemmeringen;
- gelijk speelveld, dus geen bevoordeling van aan gemeenten gelieerde partijen;
- transparante markt: goede, onafhankelijke informatie over functioneren van bedrijven en inzicht in behoeften van opdrachtgevers;
- transparante en toetsbare aanbestedingsprocedures;
- resultaatgerichte contracten.

2.3 Waarom resultaatfinanciering?

Het kabinet stelt dat volledige resultaatfinanciering het uitgangspunt moet zijn bij de financiering van reïntegratietrajecten door gemeenten en UWV. Pas na het behalen van het contractueel afgesproken resultaat, kan de opdrachtnemer betaald worden voor de uitgevoerde dienstverlening. Met de introductie van resultaatfinanciering wil het ministerie de rapportage-last voor gemeenten én reïntegratiebedrijven verlagen en de uitstroom uit de bijstandsuitkering naar werk bevorderen.

In een systeem van resultaatfinanciering zet de opdrachtgever de opdrachtnemer met financiële beloningen aan tot het realiseren van het gewenste resultaat. Het kabinet definieert 'resultaat' primair als duurzame uitstroom naar een reguliere baan. Duurzaam betekent: tenminste een half jaar regulier aan het werk en niet afhankelijk van een uitkering. Het afronden van een opleiding of het verrichten van gesubsidieerd werk - elementen die in reïntegratiecontracten vaak ook als resultaat worden benoemd - worden volgens de definitie van het ministerie dus in het systeem van volledige resultaatfinanciering niet financieel beloond.

Het ministerie is van mening dat volledige resultaatfinanciering voor de groep moeilijk bemiddelbaren mogelijk moet zijn:

- allereerst door het variëren met de prijsstelling binnen contracten. Bij een hogere prijs ontstaat voor reïntegratiebedrijven ondanks de hogere plaatsingskosten de prikkel om toch de nodige inspanningen te verrichten.
- ten tweede door ruimte te bieden voor andere resultaten dan duurzame plaatsing in een reguliere baan. Gesubsidieerde arbeid en sociale activering kunnen voor deze groep ook een resultaat zijn, tenminste als het resultaat helder gedefinieerd is en vooraf contractueel is overeengekomen.

¹ Notitie ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 28 november 2002.

Veel gemeenten hanteren momenteel een systematiek waarbij geleverde producten individueel afgerekend worden, of een combinatie van product- en resultaatfinanciering. Als we deze constructies vergelijken met resultaatfinanciering komt een aantal nadelen van deze constructies aan het licht:

- de administratieve belasting die veel van de nu gehanteerde financieringsystematieken met zich mee brengt, ervaren Rijk, gemeenten én reïntegratiebedrijven als onwenselijk. Er gaat (te) veel energie zitten in het volgen, administratief vastleggen en beheersen van de uitvoering van een contract. Dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van het traject en de begeleiding van de klant.
- productfinanciering bevordert 'betutteling' van klanten omdat het voor uitvoerders aantrekkelijk is klanten langdurig in traject te houden. Dit strookt niet met de huidige tendens waarbij zelfredzaamheid van uitkeringsgerechtigden gestimuleerd wordt. Het leidt bovendien tot onnodige lange en daarmee dure trajecten;
- afhankelijk van de prijs van de verschillende instrumenten die onderdeel van een traject uitmaken, wordt uitstroom naar regulier werk beperkt beloofd.

Aan resultaatfinanciering kleven deze nadelen niet (zie de tabel 1).

 criterium	Productfinanciering of combinatie product-/ resultaatfinanciering	Resultaatfinanciering
Administratieve belasting	Relatief groot. Meerdere producten moeten per contract gemonitord, beoordeeld en afgerekend worden.	Laag. Alleen het resultaat wordt betaald en beoordeeld.
Efficiëntie	Het 'stapelen' van instrumenten is aantrekkelijk voor uitvoerders. Betaling vindt immers plaats per afgerond instrument. Trajecten worden daarmee mogelijk onnodig lang én duurder.	Geen financiële stimulans om klant lang in traject te houden en teveel producten in te zetten. De kortste weg naar resultaat is voor de uitvoerder het meest efficiënt.
Effectiviteit	Afhankelijk van de verhouding tussen de verschillende productprijzen, is er een beperkte prikkel op uitstroom en dus op de effectiviteit van trajecten.	Financiële prikkel (vrijwel) uitsluitend gericht op resultaat (uitstroom).

Tabel 1: Criteria voor financiering

In het volgende hoofdstuk gaan we verder in op de (on)mogelijkheden die resultaatfinanciering biedt. Daarbij maken we gebruik van literatuurstudies, onderzoeken in Nederland en het buitenland en de ervaringen van gemeenten en reïntegratiebedrijven.

3 De (on)mogelijkheden van resultaatfinanciering

De praktijkervaringen met volledige resultaatfinanciering bij reïntegratie zijn in Nederland nog zeer beperkt. Studies en onderzoeken naar financieringsystematieken richten zich tot nu toe dan ook vooral op theoretische modellen en inzichten. In dit hoofdstuk gaan we kort in op de uitkomsten van een aantal Nederlandse en buitenlandse studies. Vervolgens bespreken we de constructies die gemeenten in Nederland op dit moment met hun contractpartners zijn overeengekomen.

3.1 Theoretische inzichten

3.1.1 De quasi-markt

De Nederlandse overheid wil haar burgers voorzien van reïntegratiedienstverlening door middel van marktmechanismen. De Nederlandse reïntegratiemarkt is echter geen klassieke markt (de optimaal werkende markt zoals gedefinieerd in de klassieke economie), maar een 'quasi-markt'. Een quasi-markt verschilt fundamenteel van de 'klassieke' markt, zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant. Een paar voorbeelden voor de reïntegratiemarkt:

- de kopers van reïntegratiediensten (de gemeenten, het UWV) zijn niet de consumenten van de reïntegratiediensten (de bijstandsgerechtigden en werkloze werkzoekenden);
- de (publieke) kopers zijn niet volledig vrij in hetgeen ze van de markt vragen. De verplichte uitbesteding en andere wetgeving legt de kopers beperkingen op;
- consumenten (cliënten) hebben niet de vrijheid om elk product te kiezen. Ze zijn gedwongen om een keuze te maken uit de dienstverlening die ze wordt aangeboden na selectie van de koper op basis van strak gedefinieerde criteria. Soms hebben consumenten zelfs helemaal geen keuzevrijheid.

Sommige effecten van een quasi-markt zijn gelijk aan die van een klassieke markt. De reïntegratiemarkt leidt bijvoorbeeld tot onderlinge concurrentie tussen aanbieders hetgeen een prikkel inhoudt om de kwaliteit van de geleverde diensten te verhogen. De verwachtingen op het gebied van effectiviteit en efficiency kunnen echter ten aanzien van een quasi-markt niet zo hoog gespannen zijn als voor een (meer) klassieke markt.

3.1.2 Informatie-asymmetrie en ongelijke belangen

Door de introductie van marktwerking verwacht de overheid doelmatigheidswinsten te behalen. De markt kan echter ook falen. Vanuit de economische theorie is bekend dat belangrijke oorzaken voor het verstoren van de efficiëntie van de markt 'informatie-asymmetrie' en 'principaal-agent-problemen' zijn:

Informatie-asymmetrie betekent dat één van de partijen op de markt een eenzijdige informatievoorsprong heeft. Dit probleem doet zich ook op de reïntegratiemarkt voor. Het reïntegratiebedrijf beschikt immers over de informatie over de inspanningen, resultaten en kosten van een traject. In sommige gevallen weet het reïntegratiebedrijf daarnaast ook meer over

de belemmeringen van klanten en de inspanningen die nodig zijn om een bepaalde groep klanten weer aan het werk te helpen.² Deze informatie-asymmetrie maakt het voor opdrachtgevers lastig in te schatten of zij een goede prijs-kwaliteitsverhouding geboden krijgen voor de gevraagde dienstverlening. Door kennis uit te wisselen met andere opdrachtgevers en ervaringen met eerdere aanbestedingen goed vast te leggen, ontwikkelen gemeenten een beter beeld van prijzen en producten.

De *principaal-agent-theorie* richt zich op de mogelijke verhoudingen tussen een opdrachtgever (principaal) en de opdrachtnemer (agent). Centraal in de theorie staat dat beide partijen verschillende doelen en belangen hebben en niet over volledige informatie beschikken over elkaars doen en laten. Dit type problemen doet zich op de reïntegratiemarkt voor. De opdrachtgever weet niet of het reïntegratiebedrijf wel maximaal presteert. De uitvoerder kan de kantjes eraf lopen, niet-gemaakte kosten declareren, onnodige diensten verrichten of geneigd zijn om de beste klanten af te romen.

Een oplossing voor dit type problemen is dat de opdrachtgever werkt met contracten waarbij de opdrachtgever met behulp van (financiële) prikkels beloond wordt op basis van waarneembare en meetbare resultaten. Resultaatfinanciering kan daarmee een positieve bijdrage leveren aan het aanpakken van principaal-agent-problemen.

3.1.3 Risico versus efficiëntie

Resultaatfinanciering is niet in alle gevallen de meest efficiënte systematiek. Reïntegratiebedrijven verwerken het risico dat zij verwachten te lopen binnen een opdracht in de prijs: de risico-opslag. Naarmate er meer onzekerheden aan een opdracht kleven, zal deze risico-opslag hoger zijn. Gemeenten kunnen dus verwachten dat als zij contracten sluiten rondom een ongedifferentieerd cliëntenbestand de risico-opslag hoger is dan wanneer er vooraf veel informatie beschikbaar is over kenmerken van een cliëntengroep. In dat laatste geval kan een aanbieder beduidend beter inschatten welke kosten hij moet maken om het gewenste resultaat te behalen.

Een gemeente moet inschatten welke risico-opslag een bedrijf verreken in de trajectprijs en een afweging maken of de totale prijs acceptabel is. Mogelijk wordt de prijs door de risico-opslag zo hoog, dat het de vraag is of volledige resultaatfinanciering wel de meest efficiënte constructie is (die het meeste waar voor je geld oplevert). Marktwerking, een transparante markt (aan beide kanten!) en ervaring met inkopen moet er voor zorgen dat opdrachtgevers meer zicht ontwikkelen op de prijs-kwaliteitsontwikkeling van de markt.

3.2 Wat is resultaatfinanciering?

In de praktijk wordt 'resultaatfinanciering' nog al eens gebruikt als een verzamelbegrip voor verschillende vormen waarbij de opdrachtnemer op resultaat wordt afgerekend. In tabel 2 staat een overzicht van de begrippen zoals we die in deze handreiking gebruiken.

² De Vos et al, *Daadwerkelijk effectief*, 2002.
Struyven et al, *Van aanbieden naar aanbesteden*, 2002.

Term	Betekenis	Niveau
Inputfinanciering	Vaste prijs per klant of vergoeding kosten. Geen afspraken over te leveren prestaties.	Klantniveau.
Instrument of product financiering	Prijs per geleverd instrument of product ('output').	Productniveau.
Gedeeltelijke resultaatfinanciering of 'no cure, less pay'	Afrekening van de prestaties of producten in een traject is deels afhankelijk van het bereiken van het vooraf vastgestelde eindresultaat ('outcome').	Trajectniveau.
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 ('outcome').	Trajectniveau of contractniveau (in dat laatste geval wordt alleen afgerekend indien bepaald plaatsings-percentage is behaald).
Bonus-malus (in aanvulling op één van bovenstaande afspraken)	Een bonus of korting op het totaal af te rekenen budget indien meer of minder dan het afgesproken aantal klanten het vooraf gedefinieerde eindresultaat bereikt.	Contractniveau.

Tabel 2: Overzicht van begrippen

In tabel 2 is het betalen van een extra bedrag, als het gewenste resultaat op trajectniveau wordt behaald (voor elke gerealiseerde plaatsing een vast extra bedrag betalen), niet opgenomen. Deze veel voorkomende contractafpraak wordt doorgaans ook met de term 'bonus-malus' aangeduid. Feitelijk is dit geen echte bonus. Met het uitbetalen van een extra bedrag wordt alleen de prijs voor het totale traject (voor het resultaat) verhoogd. Het reïntegratiebedrijf zal dit vooraf in haar prijscalculatie meenemen.

3.3 Resultaatfinanciering in Australië, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië

Zoals gezegd, is de praktijkervaring met (volledige) resultaatfinanciering zeer beperkt. In Nederland heeft het UWV medio 2003 de eerste contracten op basis van resultaatfinanciering gesloten. Dat is te recent om na te kunnen gaan wat de gevolgen zijn voor de doelmatigheid en kwaliteit van de reïntegratie en de markt. Bovendien vormen de gemeenten een ander type opdrachtgever dan het UWV: kleinschaliger, grotere diversiteit (er zijn feitelijk 489 opdrachtgevers) en deels ook een andere doelgroep. Gemeenten maken tot op heden vooral gebruik van combinaties van productfinanciering en gedeeltelijke resultaatfinanciering.

Kijken we over de grens, dan vinden we wat meer praktijkervaring met resultaatfinanciering. Met name Australië is interessant, omdat de Australische praktijk in een aantal opzichten vergelijkbaar is met de Nederlandse. Ook een analyse van de werkwijze in Chigaco (VS) levert een aantal boeiende inzichten op.

3.3.1 Australië

Australië kent vanaf 1996 volledige resultaatfinanciering voor bemiddeling naar werk (*Job Matching*). Het gaat hierbij echter niet om integrale reïntegratietrajecten, maar om de 'matching' tussen werkzoekende en baan. Trajecten waarbij sprake is van aanbodversterking (*Job Search Training en Intensive Assistance*), kennen een combinatie van input- en resultaatfinanciering. Volgens de Australische definitie is een plaatsing gerealiseerd wanneer een werkzoekende tenminste 15 uur gedurende 5 dagen heeft gewerkt. Van een duurzame plaatsing is sprake wanneer een werkzoekende op een baan voor tenminste 13 weken is geplaatst.

Evaluaties van het systeem laten onder meer het volgende zien:

- met name de makkelijk bemiddelbare groepen profiteren van volledige resultaatfinanciering;
- het risico dat uitvoerders niet investeren in moeilijk bemiddelbare klanten is groot. Australië kiest daarom voor een combinatie van resultaat- en inspanningsfinanciering voor deze groep;
- het absorptievermogen van de arbeidsmarkt is een cruciale factor bij de slagingskansen van bemiddeling en trajecten;³
- het lijkt erop dat uitvoerders bij volledige resultaatfinanciering minder investeren in de versterking van de positie van klanten op de arbeidsmarkt. Zo wordt er aantoonbaar minder geïnvesteerd in opleidingen;
- private partijen zijn terughoudend om de markt te betreden omdat zij de contractduur te kort en contractvoorwaarden te onevenwichtig vinden. Met andere woorden: het risico wordt door de (potentiële) uitvoerder onevenredig hoog geacht.⁴

3.3.2 De Verenigde Staten

In de Verenigde Staten heeft Chicago in 1996 marktwerking geïntroduceerd in het domein van reïntegratie en activering van bijstandsgerechtigden met als doel het realiseren van capaciteitsuitbreiding. Zowel publieke als private organisaties konden meedingen in de aanbesteding. Uitvoerders werden betaald voor geleverde diensten en kregen een bonus bij plaatsing op werk. Onder een gerealiseerde plaatsing werd verstaan: een werkzoekende is gedurende 90 dagen achtereenvolgens of 150 dagen afwisselend aan het werk. Dat kon bij meerdere werkgevers zijn.

De belangrijkste kritiek op het Chicago-model is dat er geen prikkel is op duurzame uitstroom. Uitvoerders zouden niet zoeken naar een passende baan voor de werkzoekende maar zich richten op snelle plaatsing. Het tweede kritiekpunt is dat investeringen in de kwalificering van de werkzoekenden achter zou zijn gebleven. Hoewel deze kritiekpunten nog niet met feitenmateriaal zijn onderbouwd, bevestigen eerste inzichten in de ontwikkeling van de markt dit beeld. Zo richten partijen die voorheen scholing aanboden zich in toenemende mate op snelle plaatsingen.⁵

3.3.3 Groot-Brittannië

De kern van de Britse aanpak bestaat uit de *New Deal-programma's*, de *Employment Zones* en de *Action Teams*. De regio is in handen van publieke organisaties, de uitvoering wordt uit-

³ Eerste drie punten uit: Department of Employment and Workplace Relations, *Job Network Evaluation stage 2 en stage 3*.

⁴ Laatste twee punten uit: Struyven et al, *Van aanbieden naar aanbesteden*, 2002.

⁵ Brodtkin et al, *Contracting Welfare Reform*, 2002.

bestede middels een aanbesteding. Aanbieders zijn zeer divers: van private uitzendbureaus tot maatschappelijke organisaties en publieke instellingen.

Opvallend aan het Britse systeem is dat er geen sprake is van prijsconcurrentie: de opdrachtgever bepaalt de prijs van het traject. Alle drie de programma's maken gebruik van resultaatfinanciering:

Programma	Financiering
New Deal	Een deel van de vaste trajectprijs wordt betaald bij de start van het traject. Het restant bij behaald resultaat (plaatsing). De tweede betaling kan oplopen tot 90% van de trajectprijs.
Employment Zones	Een vast bedrag bij de start van het traject, een vast bedrag voor kwalificering en een flexibel bedrag bij plaatsing. Hoe duurzamer de plaatsing, hoe hoger het eindbedrag. Bovendien krijgt de uitvoerder een hogere vergoeding voor langdurig werkloze werkzoekenden.
Action Teams	De uitvoerder ontvangt een startvergoeding wanneer hij voor het eerst een opdracht verwerft, vervolgens 25% van de jaarlijkse contractwaarde bij de start van het jaar. De resterende 75% wordt betaald op basis van gerealiseerde plaatsingspercentages.

Tabel 3: Programma en financiering

In alle programma's probeert men afoming op drie manieren te voorkomen:

- door veel diversiteit aan te brengen in het aanbod;
- door trajecten gericht op specifieke doelgroepen in te kopen;
- door gerealiseerde resultaten voor langdurig werklozen hoger te belonen.

3.4 Resultaatfinanciering Nederlandse gemeenten

Vrijwel alle Nederlandse gemeenten hebben inmiddels tenminste één aanbestedingsronde doorlopen. De verzakelijking in de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die aanbesteden bewerkstelligt, ervaren zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven doorgaans positief.

We beschrijven nu de financieringsconstructies die we zijn tegengekomen bij onze inventarisatie van programma's van eisen. Het blijkt dat de onderzochte gemeenten in de meeste gevallen een vorm van gedeeltelijke resultaatfinanciering toepassen. Volledige resultaatfinanciering komt nauwelijks voor.

Inputfinanciering

Zuivere inputfinanciering komt niet voor. Dat is logisch omdat de huidige wetgeving (WV) eisen stelt aan de besteding van reïntegratiemiddelen. Een betaling moet altijd herleidbaar

zijn tot een aan een klant geleverde dienst. Bij inputfinanciering is dat niet altijd het geval; het reïntegratiebedrijf ontvangt een vast bedrag, onafhankelijk van geleverde inspanningen of prestaties.

Productfinanciering

Productfinanciering wordt door een aantal gemeenten ingezet. Daarbij worden per contract meerdere producten overeengekomen en wordt elk product betaald na afronding. Het reïntegratiebedrijf bepaalt welke producten er per klant worden ingezet. De totale prijs per klant is afhankelijk van de ingezette instrumenten. Deze afrekensystematiek bevordert het 'stapelen' van producten: hoe meer producten worden ingezet, hoe meer het reïntegratiebedrijf kan declareren. Er is een geringe prikkel tot uitstroom.

Een andere vorm van productfinanciering zien we wanneer gemeenten de verschillende onderdelen van een traject bij afzonderlijke partijen inkopen. Elke contractpartner krijgt betaald voor het te leveren product, bijvoorbeeld diagnose, of aanbodsversterking.

In sommige gevallen krijgt de contractpartner uitsluitend betaald na levering van het afgesproken product (diagnose of een vorm van aanbodsversterking). Dit is echter géén resultaatfinanciering volgens de definitie die het kabinet hanteert. Resultaat heeft immers in die definitie betrekking op het uiteindelijk te behalen doel: plaatsing op werk. Hanteren we een bredere definitie, dan kan het betalen van producten c.q. instrumenten op basis van resultaat, ook een vorm van resultaatfinanciering worden genoemd.

Volledige resultaatfinanciering

Volledige resultaatfinanciering komt bij gemeenten nauwelijks voor, zeker niet bij langdurige integrale trajecten. Als een gemeente losse instrumenten inkoopt, komt volledige resultaatfinanciering wel eens voor bij het laatste trajectonderdeel: de fase van bemiddeling, plaatsing en nazorg. Het UWV heeft in de tweede aanbestedingsronde van 2003 volledige resultaatfinanciering geïntroduceerd voor WAO'ers met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.

Gedeeltelijke resultaatfinanciering

De meeste gemeenten spreken met hun reïntegratiebedrijf een vorm van gedeeltelijke resultaatfinanciering af. We onderscheiden de volgende vormen:

- 1 Vaste trajectprijs, waarvan een contractueel overeengekomen percentage wordt betaald bij levering van het reïntegratieplan en het resterende deel bij het behalen van het resultaat.

Voorbeeld 1

De overeengekomen prijs van een traject naar werk is € 4.000,-. Het reïntegratiebedrijf ontvangt 25% (€ 1.000,-) nadat het reïntegratieplan is geaccordeerd door de gemeente. De resterende 75% (€ 3.000,-) wordt betaald wanneer de klant is uitgestroomd naar werk.

2 Vaste trajectprijs, onderverdeeld in productprijzen (intake/diagnose, aanbodversterking, bemiddeling, nazorg). De gemeente betaalt producten na afronding alleen volledig indien het gewenste eindresultaat is behaald. Wordt het eindresultaat niet betaald, dan ontvangt het reïntegratiebedrijf slechts een gedeeltelijke vergoeding voor tot dan toe afgeronde trajectonderdelen.

Voorbeeld 2

De prijs van een traject naar werk is € 4.000,-. In het contract zijn de producten diagnose (€ 500,-), begeleiding & kwalificering (€ 1.500,-) en plaatsing & nazorg (€ 2.000,-) opgenomen. Een klant valt uit nadat het reïntegratiebedrijf de diagnose en de aanbodversterking heeft afgerond. Omdat het gewenste eindresultaat niet wordt behaald, krijgt het reïntegratiebedrijf slechts € 250,- voor de diagnose en € 750,- voor de aanbodversterking (dus slechts 50% van de productprijzen).

3 Vaste trajectprijs, onderverdeeld in productprijzen (intake/diagnose, aanbodversterking, bemiddeling, nazorg). De afzonderlijke producten worden na afronding volledig betaald. De 'less pay' is terug te vinden in het laatste trajectonderdeel (de plaatsing/nazorg): de gemeente betaalt dit onderdeel uiteraard niet als het resultaat niet wordt behaald.

Voorbeeld 3

Een traject naar werk kost € 4.000,-. In het contract zijn de producten diagnose (€ 500,-), aanbodversterking (€ 1.500,-), plaatsing (€ 500,-) en nazorg (€ 1.500,-) opgenomen. Halverwege de aanbodversterking valt de klant uit. Het reïntegratiebedrijf krijgt de diagnose volledig vergoed en kan niets declareren voor de aanbodversterking.

4 Vaste trajectprijs, onderverdeeld in productprijzen (intake/diagnose, aanbodversterking, bemiddeling, nazorg). Bepaalde producten, bijvoorbeeld de intake, worden na afronding volledig betaald. Andere producten, zoals de aanbodversterking, in termijnen (bijvoorbeeld ieder kwartaal op basis van voortgangsrapportages). Ook hier geldt dat het laatste product niet wordt betaald als het eindresultaat niet is behaald.

Voorbeeld 4

De prijs van een traject naar werk is € 4.000,-. Volgens contract kost een diagnose € 500,- de begeleiding en kwalificering kosten € 1.500,- en de plaatsing & nazorg € 2.000,-. Het reïntegratiebedrijf krijgt de diagnose en de plaatsing/nazorg betaald na afronding. De begeleiding & kwalificering is in 3 termijnen van € 500,- geknipt.

Bonus/malus

Aanvullend op deze financieringsafspraken komen sommige gemeenten bonus-malusregelingen op contractniveau overeen. Bijvoorbeeld een bonus (malus) indien het reïntegratiebedrijf een hoger (respectievelijk lager) plaatsingspercentage realiseert dan in het contract is afgesproken of een bonus indien de uitval niet hoger is dan een contractueel overeengekomen percentage.

3.5 UWV

Het UWV wil toegroeien naar een situatie waarin 60% van haar aanbestede contracten op basis van volledige resultaatfinanciering zijn gesloten. In de aanbesteding van 2003 zijn de eerste contracten op basis van volledige resultaatfinanciering gesloten. Het betreffen integrale trajecten voor relatief makkelijk bemiddelbare WAO'ers en WW'ers (de doelgroep AG lichamelijk licht en WW fase 2). Gezien de recente ingangsdatum van deze contracten, zijn er uiteraard nog geen uitspraken te doen over uitstroomresultaten. Wel geeft het UWV aan dat ten opzichte van de vorige aanbestedingsrondes, er geen noemenswaardige verschillen zijn in geoffreerde doorlooptijden, plaatsingspercentages en percentages niet gestarte trajecten.

3.6 Conclusie

In Nederland wordt vooral gewerkt met een vorm van gedeeltelijke resultaatfinanciering bij de inkoop van reïntegratietrajecten. Gemeenten verschillen in de mate waarin ze de nadruk leggen op de laatste fase van een traject: soms krijgt het reïntegratiebedrijf de helft van de totale trajectprijs betaald bij succesvolle afronding van het traject, in andere gevallen is dat een kwart of nog minder. Het UWV heeft in 2003 de eerste contracten op basis van volledige resultaatfinanciering afgesloten.

In het buitenland, met name in de Angelsaksische landen, is er meer ervaring opgedaan met een sterke financiële prikkel, gericht op het behalen van het eindresultaat. Ook in die landen wordt beperkt gewerkt met volledige resultaatfinanciering. In Australië wordt volledige resultaatfinanciering toegepast bij de laatste schakel in het traject (bemiddeling). Met de financiering van langdurige integrale trajecten op basis van volledige resultaatfinanciering is de ervaring over de grens nauwelijks aanwezig. Ook in deze landen zijn opdrachtgevers nog op zoek naar de optimale wijze waarop resultaatfinanciering kan worden ingezet. In het volgende hoofdstuk bespreken we, onder andere op basis van de ervaringen in het buitenland, de randvoorwaarden waaraan de reïntegratiemarkt moet voldoen wil volledige resultaatfinanciering tot succes leiden.

4 Randvoorwaarden resultaatfinanciering

Uit literatuuronderzoek en uit de door ons gevoerde gesprekken met reïntegratiebedrijven en gemeenten, komt duidelijk naar voren dat resultaatfinanciering naar verwachting een bruikbaar middel is, maar dat het pas effectief kan worden toegepast als aan een aantal voorwaarden is voldaan. In dit hoofdstuk beschrijven we de randvoorwaarden waaronder volledige resultaatfinanciering een effectieve systematiek kan zijn. We hebben de randvoorwaarden als volgt gecategoriseerd:

- randvoorwaarden die gelden voor ingekochte diensten;
- randvoorwaarden die gelden voor de gemeente;
- randvoorwaarden die gelden voor de reïntegratiemarkt

4.1 Randvoorwaarden voor ingekochte diensten

Ten aanzien van ingekochte diensten gelden de volgende randvoorwaarden:

Helder en meetbaar

Het gewenste resultaat dient helder te kunnen worden gedefinieerd en meetbaar te zijn. Gaat het om een plaatsing op regulier werk, op gesubsidieerd werk of bijvoorbeeld op vrijwilligerswerk? En is plaatsing voldoende, of moet de klant een bepaalde periode aan het werk blijven? Er mag geen discussie mogelijk zijn tussen opdrachtgever en opdrachtnemer of het resultaat bereikt is.

Ruimte invulling traject

Afrekenen op resultaat betekent dat het reïntegratiebedrijf een aanzienlijke vrijheid moet krijgen bij de invulling van het traject. Of dat tenminste vooraf duidelijk moet worden zijn overeengekomen welke eisen de opdrachtgever stelt aan de invulling van het traject. Op die wijze kan de uitvoerder het traject op basis van eigen inzicht en expertise zo efficiënt mogelijk inrichten.

Transparantie input

De kenmerken van de doelgroep moeten bekend zijn. Welke belemmeringen heeft de doelgroep, wat is de omvang van de te reïntegreren groep? De aanbieder moet inzicht hebben in bij de gemeente bekende kengetallen. Hoe meer bekend is ten aanzien van de kengetallen, des te lager het risico voor de opdrachtnemer en des te lager de prijs. Bovendien kan de gemeente haar vraag beter specificeren naarmate meer bekend is over de te reïntegreren groep. Het risico van afroming en uitval wordt zo beperkt.

Instroomgarantie

Gemeenten moeten een bepaalde mate van instroom garanderen. Nu wordt nog veel gewerkt met zogenoemde 0-contracten. Het reïntegratiebedrijf heeft dan geen idee hoeveel klanten het kan verwachten en kan de capaciteit bedrijfsvoering daar niet goed op afstemmen. Dat betekent een groot bedrijfsrisico en dus hoge prijzen.

4.2 Randvoorwaarden voor de gemeente

De voorwaarden waar een gemeente aan moet voldoen, definiëren in feite 'goed opdrachtgeverschap'. Als de gemeente haar opdrachtgeverrol goed invult, wordt het eenvoudiger om met resultaatfinanciering de gewenste meerwaarde te bereiken.

Monitoren

De gemeente moet zowel het verloop van contracten als het verloop van individuele trajecten kunnen monitoren. Monitoring is primair een instrument waarmee de gemeente kan sturen op de met het reïntegratiebedrijf gemaakte resultaats- en kwaliteitsafspraken. Ten tweede biedt monitoring de gemeente relevante informatie voor een volgende aanbestedingsronde.

Flankerend beleid

Kinderopvang, taalscholing, schuldhulpverlening en andere ondersteunende voorzieningen moeten in voldoende mate en op het juiste kwaliteitsniveau voorhanden zijn. Het ontbreken van deze voorzieningen kan de voortgang van een traject sterk belemmeren. Als het reïntegratiebedrijf door het ontbreken van deze voorzieningen afgesproken termijnen niet kan nakomen en ook geen invloed kan uitoefenen op de beschikbaarheid van dit type voorzieningen, is dat nadelig voor de resultaten van het bedrijf en dus voor de inkomsten.

Kennis bestand

Een gemeente moet op hoofdlijnen weten wat de afstand van klanten tot de arbeidsmarkt is. Deze informatie is essentieel, willen reïntegratiebedrijven een reële prijs kunnen formuleren in hun offerte. Het definiëren van klantprofielen en een daarop afgestemde inkoopvraag biedt reïntegratiebedrijven duidelijkheid in de samenstelling van het klantenbestand en de benodigde reïntegratieactiviteiten.

Doorverwijzen/regiefunctie

De regie op het traject - het correct doorverwijzen, tijdig reageren op geleverde producten en relevante informatie terugkoppelen - is een belangrijk onderdeel van een effectieve samenwerking tussen gemeente en reïntegratiebedrijf. Het reïntegratiebedrijf is dan geen tijd kwijt aan klanten die niet op het contract thuishoren, of aan het achterhalen van benodigde informatie.

Sanctiebeleid

Voor de voortgang van het traject is het essentieel dat gemeenten een helder omschreven sanctiebeleid hebben en adequaat reageren op meldingen van het reïntegratiebedrijf.

4.3 Randvoorwaarden voor de markt

Resultaatfinanciering werkt alleen optimaal in een goedwerkende markt, waarin opdrachtgevers en opdrachtnemers in een zakelijke verhouding met elkaar communiceren. De huidige markt is jong en nog volop in ontwikkeling.

Wil resultaatfinanciering efficiënt toegepast kunnen worden, dan is het nodig dat de markt voldoet aan de volgende voorwaarden:

- Meerdere opdrachtgevers. Voor opdrachtnemers is het bij resultaatfinanciering van groot belang meerdere opdrachtgevers te hebben. Bij één opdrachtnemer is het bedrijf erg afhankelijk van ontwikkelingen bij die opdrachtgever, bij meerdere is het risico gespreid.
- Stabiele en transparante markt. Resultaatfinanciering is effectief in een goed functionerende markt: een open markt waarop partijen gelijkwaardig functioneren, nieuwe toetreders een kans hebben en een diversiteit aan aanbieders te vinden is. Binnen een gesloten markt, met hoge toetredingsdrempels zal resultaatfinanciering beduidend minder effectief zijn. Voor resultaatfinanciering is bovendien van belang dat opdrachtgevers inzicht kunnen krijgen in de producten en kwaliteit van de aanbieders.

4.4 Conclusie

Bovenstaande randvoorwaarden beschrijven een ideale situatie waarbinnen volledige resultaatfinanciering toegepast kan worden. Duidelijk is dat hieraan nog niet volledig wordt voldaan:

- Gemeenten zijn net begonnen met professioneel inkopen en aanbesteden en leren het 'vak' van aanbesteder en opdrachtgever. Bij gemeenten die al een aantal jaren ervaring hebben met aanbesteden, treedt een professionalisering op. Deze werkt door in de hele organisatie; niet alleen de inkoopafdeling professionaliseert, ook de beleidsmedewerkers en de uitvoering richten zich meer op reïntegratie en uitbesteding van taken.
- Het klantmanagement raakt bij de meeste gemeente ingeburgerd. De stimuleringsregeling en de afspraken binnen de Agenda voor de toekomst hebben gemeenten extra mogelijkheden verschaft om op dat onderdeel een kwaliteitsslag te maken. Nog lang niet alle gemeenten hebben echter voldoende kijk op de behoeften van hun klanten en kunnen werkelijk als regisseur optreden.
- Gemeenten en aanbieders werken verder aan kwaliteitsontwikkeling. Gemeenten door inzicht te krijgen in behoeften van klanten en 'best practices', reïntegratiebedrijven onder andere door het instellen van een kwaliteitskeurmerk door de brancheorganisatie Borea.
- De reïntegratiemarkt is zich aan nog aan het ontwikkelen. Het RWI en Borea proberen met respectievelijk de Reïntegratiemonitor en het kwaliteitskeurmerk een bijdrage te leveren aan markttransparantie. De situatie van de ideale markt is echter in deze korte periode nog niet bereikt.

De gemeenten kunnen slechts een geringe invloed uitoefenen op het totstandkomen van een optimale markt. Ze hebben echter wel grip op de hiervoor genoemde randvoorwaarden die gelden ten aanzien van de ingekochte dienst en op de invulling van goed opdrachtgeverschap:

- Als gemeenten zich niet inspannen of het niet voor elkaar krijgen om invulling te geven aan goed opdrachtgeverschap, hun klantenbestand niet kennen, hun wensen ten aanzien van de in te kopen dienstverlening niet goed kunnen formuleren en geen instroom kunnen garanderen, leidt dit bij resultaatfinanciering tot grote risico's voor de contractpartners. Dit maakt resultaatfinanciering niet onmogelijk, maar zal wel tot uiting komen in de gevraagde prijzen. Bij zeer grote risico's zullen reïntegratiebedrijven zeer hoge trajectprijzen in rekening brengen. Het is goed denkbaar dat in deze gevallen volledige resultaatfinanciering niet de meest efficiënte vorm van contractfinanciering is.

- Als gemeenten zich daarentegen inspannen om te komen tot goed opdrachtgeverschap, inzicht hebben in hun klantenbestand, de gewenste dienstverlening helder kunnen omschrijven, reïntegratiebedrijven de gelegenheid geven om (integrale) trajecten naar eigen inzicht in te vullen en instroomtoezeggingen garanderen, kan resultaatfinanciering effectief worden toegepast.

5 Verwachte effecten resultaatfinanciering

In het vorige hoofdstuk gaven we de randvoorwaarden weer waaronder resultaatfinanciering effectief kan worden toegepast. In dit hoofdstuk gaan we in op de verwachte effecten van het toepassen van resultaatfinanciering. De effecten die gemeenten en reïntegratiebedrijven verwachten zijn grotendeels gebaseerd op veronderstellingen en zijn nog slechts in geringe mate op concrete ervaringen gebaseerd.

Ook in de literatuur kunnen geschetste voor- en nadelen van resultaatfinanciering slechts in beperkte mate met praktijkervaringen worden onderbouwd. Recent onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) bevestigt - althans voor de Nederlandse situatie - dat de resultaten van marktwerking zoals die met SUWI zijn geïntroduceerd, nog niet kunnen worden aangetoond. Door opdrachtgevers wordt (nog) onvoldoende gemonitord om effecten te kunnen vaststellen.⁶ Bovendien kennen reïntegratietrajecten in het algemeen lange doorlooptijden, omdat een traject vaak minstens een jaar duurt. Een in 2002 gesloten contract kan dan ook niet eerder dan in 2004 worden geëvalueerd.

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op een aantal argumenten die door onze gesprekspartners worden aangevoerd tegen het gebruik van resultaatfinanciering (zie voor een heldere opsomming van voor- en nadelen ook bijlage 1). Ook cliëntenorganisaties en Borea zijn niet onverdeeld enthousiast over de effecten van volledige resultaatfinanciering. Vervolgens beoordelen we de genoemde negatieve effecten kritisch om vervolgens in hoofdstuk 6 aan te geven hoe gemeenten volledige of gedeeltelijke resultaatfinanciering concreet kunnen toepassen.

5.1 Doel of middel?

Voordat we ingaan op de argumenten voor en tegen resultaatfinanciering, benadrukken we dat resultaatfinanciering geen doel op zich is. Het is een middel om een effectieve en efficiënte reïntegratie te bevorderen en reïntegratiebedrijven aan te sturen. De financieringssysteematiek is weliswaar een belangrijk middel, maar zeker niet het enige om dit te bereiken. In de relatie tussen gemeente en reïntegratiebedrijf zijn eveneens van belang:

- goede samenwerking, gebaseerd op zakelijke afspraken én vertrouwen;
- continuïteit in de samenwerking;
- goede en tijdige informatie-uitwisseling over de voortgang van trajecten.

Deze aspecten maken onderdeel uit van de structuur die een gemeente kan creëren om optimaal resultaat te behalen uit de afspraken met reïntegratiebedrijven.

5.2 De voor- en nadelen

De belangrijke verwachte voordelen van resultaatfinanciering zijn:

- een duidelijke sturing op plaatsing op werk;
- meer maatwerk en focus op de klant;
- lagere administratieve belasting voor gemeente én uitvoerders;
- heldere afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer;
- effectievere en efficiëntere inzet van beschikbare middelen.

⁶ SCP, *De uitkering van de baan*, 2003.

Ondanks deze voordelen zijn zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven terughoudend ten aanzien van resultaatfinanciering (zie voor een volledig overzicht van de door de gesprekspartners genoemde voor- en nadelen ook bijlage 1). Deze voorzichtigheid van gemeenten en reïntegratiebedrijven valt allereerst te verklaren uit vooronderstellingen over marktwerking in de reïntegratiemarkt.

Het blijkt dat gemeenten over het algemeen negatiever staan ten opzichte van de introductie van volledige resultaatfinanciering dan reïntegratiebedrijven. Dit verschil in verwachtingen tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven valt op drie manieren te verklaren:

- Relatie opdrachtgever - opdrachtnemer. De gemeente bepaalt de condities waarop wordt ingekocht, het reïntegratiebedrijf heeft, zeker in de huidige markt, weinig keuze in het al dan niet accepteren van deze condities. Willen zij zich niet uit de markt prijzen, dan zullen aanbieders voorzichtiger zijn in het op voorhand afwijzen van bepaalde constructies.
- Gemeentelijke organisatie versus commercieel bedrijf. Gemeenten zijn erg terughoudend in het denken en handelen op basis van economische rendabiliteit. Scherpe prijsafspraken gaan in de beleving van gemeenten moeilijk samen met een goede dienstverlening. Reïntegratiebedrijven denken uiteraard in termen van winstmaximalisatie maar letten ook op de continuïteit van het bedrijf.
- Taakverdeling. Met name gemeenten hebben er vaak moeite mee de rolverdeling tussen uitvoerder en opdrachtgever te aanvaarden. In een zuivere relatie is de gemeente de regisseur en de inkoper: zij bepaalt de voorwaarden waarop de dienstverlening wordt uitgevoerd. Het reïntegratiebedrijf is de inhoudelijk deskundige en bepaalt de invulling van het traject. Deze heldere taakverdeling is nodig om tot zakelijke afspraken en goede resultaten op het niveau van de cliënt te komen.

Naast de terughoudendheid die voortkomt uit onbekendheid met marktwerking, zijn er twee argumenten van meer principiële aard tegen (volledige) resultaatfinanciering.

Het eerste argument heeft betrekking op het soort product dat wordt ingekocht. Zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven benadrukken dat het gaat om de inkoop van dienstverlening, om niet-tastbare producten. De omgeving waarbinnen de reïntegratiedienstverlening wordt gerealiseerd, kent meerdere onzekere factoren die zowel door opdrachtgever als door opdrachtnemer nauwelijks te beïnvloeden zijn:

- de inputkant: het klantenbestand is variabel en vaak is bij de start van een traject weinig bekend over de mogelijkheden van de klant;
- de outputkant: conjuncturele schommelingen maken het absorptievermogen van de arbeidsmarkt variabel en moeilijk in te schatten bij het indienen van een offerte (een traject duurt vaak een jaar of langer).

Het tweede wezenlijke argument tegen volledige resultaatfinanciering is dat reïntegratie meerdere resultaten kent. Hoewel (regulier) werk altijd het primaire doel is van reïntegratie, is dat niet voor alle klanten haalbaar. Voor de klantengroep waarvoor regulier werk (voorlopig) echt geen optie is, wil een gemeente afspraken maken over andere resultaten, zoals gesubsidieerd werk of vrijwilligerswerk. Een gemeente kan deze uitkomsten ook als resultaat benoemen en een vorm van resultaatfinanciering overeenkomen. Belangrijk is dat het te bereiken resultaat helder omschreven en meetbaar is.

Echter, ook indien het gewenste resultaat (regulier werk, gesubsidieerd werk of vrijwilligerswerk, of anders) niet wordt behaald, is er vaak wél veel door en met een klant bereikt. Dit geldt met name voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze hebben weer een dagritme opgedaan, onderhouden sociale contacten of hebben hun taalvaardigheden verbeterd. Er zijn dus inspanningen geleverd door het reïntegratiebedrijf die zowel voor de klant als voor de gemeente een positief effect hebben.

De meerwaarde voor gemeenten bestaat er bij dergelijke effecten weliswaar niet uit dat de klant uit de uitkering is gestroomd, maar dat deze maatschappelijk actief is en dat de afstand tot regulier werk is verkleind. Indien gekozen wordt voor volledige resultaatfinanciering, vervalt de financiële vergoeding aan reïntegratiebedrijven voor dit soort inspanningen. Zeer waarschijnlijk leveren reïntegratiebedrijven deze dienstverlening dan ook niet langer. Vanuit de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor het welzijn van hun burgers, is dit een onwenselijke ontwikkeling.

Onder het huidige Fonds voor Werk en Inkomen ervaren gemeenten nog slechts geringe prikkels tot het efficiënt inzetten van het budget. Het budget dat gemeenten niet uitgeven, vloeit immers (deels) terug naar het Rijk. Er is daarom vanuit de financieringsbron tot nu toe een beperkte stimulans voor het inzetten van resultaatfinanciering. Met de introductie van het risicodragerschap voor de bijstand verandert dit sterk en zullen gemeenten resultaatgerichtere afspraken willen maken.

Conclusie

De terughoudendheid van gemeenten ten aanzien van volledige resultaatfinanciering komt deels voort uit hun onbekendheid met marktwerking. Onbekend maakt onbemind. Deze onbekendheid moet echter door gemeenten niet aangegrepen worden als reden om af te zien van resultaatfinanciering. Wel om aandacht te besteden aan het voorkomen van mogelijk optredende negatieve effecten. De terughoudendheid is ook een signaal waarop het beleid en de communicatie van het ministerie van SZW zich sterker zou kunnen richten.

Op basis van beperkte ervaringen en een analyse van de werking van volledige resultaatfinanciering kan wel geconcludeerd worden dat de reïntegratiemarkt zich niet in alle gevallen leent voor volledige resultaatfinanciering. Het blijkt dat:

- het resultaat niet altijd helder en meetbaar is;
- er meerdere resultaten mogelijk én wenselijk kunnen zijn;
- instroom en uitkomst beperkt te beïnvloeden zijn door de uitvoerder.

Door meerdere resultaten te definiëren en door te werken met gedeeltelijke resultaatfinanciering zijn de voornaamste principiële bezwaren te ondervangen. De belangrijkste vraag voor gemeenten is wanneer welke vorm van resultaatfinanciering het meeste resultaat oplevert. In het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in. In dit hoofdstuk bespreken we eerst nog kritisch de verwachte negatieve effecten van resultaatfinanciering.

5.3 Reactie op verwachte negatieve effecten

In de gesprekken met reïntegratiebedrijven en gemeenten wordt zoals aangegeven in de vorige paragraaf een aantal ongewenste effecten van resultaatfinanciering genoemd (zie voor een overzicht van alle genoemde voor- en nadelen ook bijlage 1). De belangrijkste negatieve effecten zijn:

- afroming en alleen activering van makkelijk bemiddelbaren;
- beperkte inzet op versterking 'employability' klanten;
- verschraling van de markt;
- onzekerheid beslag op de gemeentelijke financiële middelen.

In deze paragraaf gaan we nader in op elk van deze verwachte effecten. Bij de toepassingsmogelijkheden van resultaatfinanciering die we in het volgende hoofdstuk beschrijven, besteden we aandacht aan de mogelijkheden die gemeenten hebben om negatieve effecten tegen te gaan.

5.3.1 Afroming (of 'creaming')

Gemeenten verwachten dat reïntegratiebedrijven als gevolg van volledige resultaatfinanciering over zullen gaan tot afroming ('creaming') van de beste cliënten. De 'for-profit' organisaties zijn gericht op winst en zullen niet aan de slag gaan met cliënten die de winst in gevaar brengen. 'Not-for-profit' organisaties zullen op grond van dezelfde argumenten ook de moeilijkste klantgroepen weren. Hoewel er veel kritiek op afroming door reïntegratiebedrijven bestaat, is de systematiek van afroming bedrijfseconomisch gezien een rationeel principe. Een opdrachtnemend bedrijf zal per contract een afweging tussen opbrengst en risico maken en de bijbehorende risico's effectief proberen te beheersen. Naarmate de prijs hoger is, zal het reïntegratiebedrijf eerder geneigd zijn om grotere risico's te lopen en ook moeilijkere klanten van dienstverlening te gaan voorzien.

Hoewel reïntegratiebedrijven erkennen dat afroming bij resultaatfinanciering een risico is, zal dit in hun optiek in beperktere mate optreden dan gemeenten vrezen. Op langere termijn pakt dit namelijk nadelig uit voor het reïntegratiebedrijf. Het terugsturen of uitval van teveel klanten levert het bedrijf een slechte reputatie op en dus in de toekomst minder opdrachten. Het keurmerk van Borea, de brancheorganisatie van reïntegratiebedrijven, richt zich onder andere op uitvalpercentages.

Afroming is in de zin van risicoselectie een bedrijfseconomisch gegeven en dus niet per definitie een negatief effect, mits het transparant gebeurt. Indien het reïntegratiebedrijf bijvoorbeeld direct na verwijzing meldt met welke klanten het traject niet wordt ingezet en waarom, kan de gemeente voor een alternatief traject zorgen. Afroming werkt zo als het ware als een diagnostisch instrument. Voorwaarde hiervoor is uiteraard wel dat het reïntegratiebedrijf gemotiveerd terugverwijst én dat de gemeente een sluitend aanbod aan dienstverlening heeft.

5.3.2 Employability

Een tweede negatief effect van resultaatfinanciering dat gemeenten voorzien, is een grote terughoudendheid ten aanzien van investeringen in de 'employability' van klanten. Volledige resultaatfinanciering stimuleert reïntegratiebedrijven in te zetten op een zo snel mogelijke plaatsing. Aanbodsversterking door scholing of training is kostbaar. Bovendien verlengt aanbodsversterking het traject en leidt daardoor tot latere uitbetaling: een reïntegratiebedrijf krijgt pas betaald na een plaatsing op werk. De ervaringen uit Australië laten zien dat reïntegratiebedrijven inderdaad geneigd zijn om constructies op te zetten die er op gericht zijn om klanten snel te kunnen plaatsen en scholing achterwege te laten.

Ook hier speelt dat reïntegratiebedrijven op langere termijn geen belang hebben bij uitsluitend 'quick wins'. Wanneer klanten na verloop van tijd weer terug in de bijstand vallen doordat zij toch niet voldoende bleken toegerust om betaalde arbeid te blijven verrichten, komt dit als een boemerang bij het reïntegratiebedrijf terug. Klanttevredenheid is een aspect dat daarbij een belangrijke rol speelt. Het keurmerk van Borea wordt mede op basis van gemeten klanttevredenheid verleend.

Anders dan bijvoorbeeld in Australië, moet volgens het ministerie van SZW een plaatsing altijd duurzaam zijn. Een klant moet tenminste zes maanden aan het werk zijn. Dat is een dusdanig lange periode, dat een klant door het reïntegratiebedrijf voldoende moet zijn toegerust om een functie uit te voeren. De focus op duurzaamheid is dan ook een mechanisme dat tegenwicht biedt aan het nastreven van 'quick wins'.

Recent onderzoek heeft bevestigd dat een combinatie van werk en opleiding het meest effectief is om mensen duurzaam uitkeringsonafhankelijk te maken.⁷ Snel aan het werk is in veel gevallen de beste manier om de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen, maar dan wel gecombineerd met begeleiding en training op de werkplek. Belangrijk voor het kunnen realiseren van duurzame plaatsingen is dan ook dat tijdens de eerste werkzame periode het reïntegratiebedrijf, eventueel samen met de werkgever, investeert in opleiding en training.

In hoofdstuk 6 komen we met suggesties hoe gemeenten er zorg voor kunnen dragen dat de klanten voldoende worden toegerust om duurzaam actief op de arbeidsmarkt zijn.

5.3.3 Verschraving markt

De totstandkoming van een markt die wordt gedomineerd door een beperkt aantal grote en generieke (nauwelijks van elkaar onderscheidende) spelers is het derde negatieve effect dat gemeenten voorzien. De reïntegratiebedrijven die wij hebben gesproken waren ietwat terughoudender, maar delen deze inschatting.

Een volwassen reïntegratiemarkt kenmerkt zich door concurrentie, een divers aanbod en een diversiteit aan aanbieders. Indien volledige resultaatfinanciering voor alle soorten reïntegratietrajecten zal worden ingezet en de opdrachtgevende gemeenten geen maatregelen inbouwen om kleine en gespecialiseerde aanbieders een marktaandeel te gunnen, is marktverschraving inderdaad een reëel risico.

⁷ SCP, *De uitkering van de baan*, juli 2003.

Er is echter een aantal, relatief eenvoudige maatregelen die gemeenten kunnen treffen om dit te voorkomen. Bijvoorbeeld:

- het aanbieden van verschillende contractvormen;
- door in de aanbesteding expliciet gespecialiseerde partijen uit te nodigen;
- door voorfinanciering te hanteren (met name voor kleinere reïntegratiebedrijven).

5.3.4 Onzekerheid over beslag op gemeentelijke middelen

Bij volledige resultaatfinanciering stelt de gemeente betaling uit tot het moment van het behalen van het resultaat. Op voorhand valt echter niet exact vast te stellen hoeveel resultaten de uitvoerder zal realiseren en dus hoeveel geld de gemeente kwijt zal zijn. Bij het vaststellen van de jaarlijkse gemeentebegroting, kan dan ook niet met zekerheid gesteld worden welk budget de gemeente zal gaan uitgeven.

De reïntegratiemiddelen worden door het Rijk op basis van het kasstelsel uitgekeerd; aan het einde van het kalenderjaar moet de gemeente (een deel van) de niet bestede middelen retourneren aan het Rijk. Dat verhoudt zich slecht tot de door gemeente reeds aangegane verplichtingen met reïntegratiebedrijven; die strekken zich immers over de jaargrens heen.

Deze financiële onzekerheden kunnen door een aantal maatregelen worden ondervangen:

- goed en tijdig monitoren van resultaten en kosten levert de gemeente op termijn inzicht op in de kosten van reïntegratie;
- indien de aanbestedingscyclus goed loopt, gaat de gemeente ieder jaar verplichtingen aan die één of twee jaar later tot uitkering komen. Zo ontstaat ook een cyclus van uitgaven. Voorwaarde is wél dat rijksbudgetten (min of meer) en rijksbeleid gelijk blijven.

Vanaf 2004 kunnen gemeenten volgens de WWB een deel van hun reeds belegde middelen meenemen naar het volgende jaar, met een maximum van 75%. Dit moet het bovenstaande probleem voorkomen.

5.4 Conclusie

Volledige resultaatfinanciering biedt de gemeente een aantal belangrijke voordelen. Voor de klant betekent resultaatfinanciering dat een traject op maat ingezet zal worden. Dat biedt meer kans op succes dan een standaardtraject. Met name de eenvoudigere sturing en de doelmatige inzet van middelen kunnen voor gemeenten argumenten zijn om resultaatfinanciering toe te passen. Het grotere financieel belang dat gemeenten met de komst van de WWB hebben bij uitstroom uit de bijstand, maakt dit laatste van een (nog) groter belang. Gemeenten gaan zich meer richten op resultaat, duurzame plaatsing, en zullen daarover met reïntegratiebedrijven afspraken maken. Resultaatfinanciering kan een waardevol onderdeel van die afspraken zijn.

Dat betekent niet dat de verwachte negatieve gevolgen terzijde geschoven moeten. Uit dit hoofdstuk blijkt duidelijk dat er negatieve effecten kunnen optreden. Bij een kritische analyse van deze mogelijke negatieve effecten blijkt echter:

- dat afroming niet per definitie een negatief effect van volledige resultaatfinanciering is maar ook een bedrijfseconomisch gegeven;

- dat er ook 'tegenkrachten zijn' die het ontstaan van deze effecten afremmen. Zo hebben reïntegratiebedrijven belang bij het opbouwen van een goede reputatie. Dit prikkelt hen om niet alleen in te zetten op korte termijn resultaten en afroming, maar om ook kwaliteit te leveren. Het ontwikkelde kwaliteitskeurmerk versterkt dit effect.

Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om mogelijke negatieve effecten actief tegen te gaan:

- een beperkte investering door het reïntegratiebedrijf op versterking van de 'employability' van klanten kan worden gestimuleerd door te sturen op duurzame plaatsingen en door duale trajecten te bevorderen;
- verschraving van de markt kan worden tegengegaan door verschillende contractvormen aan te bieden, door expliciet gespecialiseerde partijen uit te nodigen en door gebruik te maken van voorfinanciering (met name voor kleinere reïntegratiebedrijven);
- de onzekerheid ten aanzien van het beslag op de gemeentelijke financiële middelen die resultaatfinanciering met zich mee brengt wordt deels tegengegaan door de huidige meeneemregeling. Daarnaast kunnen gemeenten door goed en tijdig monitoren van resultaten en kosten inzicht verkrijgen in de kosten van reïntegratie.

In het volgende hoofdstuk doorlopen we de stappen die gemeenten moeten zetten om te komen tot een goed onderbouwde keuze voor (volledige) resultaatfinanciering als financieringsvorm.

6 Beslisboom resultaatfinanciering

Eerder constateerden we dat in veel gemeenten nog niet is voldaan aan alle voorwaarden die nodig zijn voor een optimaal functioneren van volledige resultaatfinanciering. Bij de verdere analyse van resultaatfinanciering is echter ook geconcludeerd dat resultaatfinanciering verschillende toepassingen kent. Door meerdere resultaten te definiëren of door gedeeltelijke resultaatfinanciering toe te passen, kan een gemeente door financiering van reïntegratie het resultaat stimuleren. In dit hoofdstuk laten we zien wat een gemeente kan doen om resultaatfinanciering succesvol te introduceren. We doen dit in de vorm van een beslisboom die individuele gemeenten kunnen nalopen om te kijken hoe zij resultaatfinanciering kunnen inzetten.

6.1 Keuzes vooraf

De keuze voor de contract- en financieringsvorm is afhankelijk van de inrichting van het reïntegratiebeleid op lokaal (gemeentelijk) niveau. Voordat een goede afweging van financieringsvormen gemaakt kan worden, is het dus zaak een aantal uitgangspunten helder te krijgen:

- Op welke wijze richt de gemeente het klantmanagement in? En hoever is de realisatie hiervan?
- Welke taken voert de gemeente zelf uit en welke laat zij door derden uitvoeren?
- Streeft de gemeente naar regulier werk voor alle klanten of zijn ook andere resultaten het doel van reïntegratie?
- Welke sturingsfilosofie hanteert de gemeente? Wil zij op afstand staan van het reïntegratiebedrijf of juist in nauwe samenwerking optreden?

De antwoorden op deze vragen bepalen wat de gemeente inkoop maar ook de wijze waarop de contracten worden gesloten.

Uiteraard hangen deze vragen nauw met elkaar samen. De wijze waarop invulling is gegeven aan het klantmanagement is een vertaling van de sturingsfilosofie. En de realisatie van het klantmanagement bepaalt ten dele de keuze voor uitbesteden of zelf doen.

De beslissing om reïntegratieactiviteiten als gemeente uit te besteden, vloeit voort uit het wettelijk kader. De WWB stelt dat reïntegratieactiviteiten, voor zover bekostigd uit het werkdeel van het FWI, door derden uitgevoerd moeten worden. Voor de uitvoering van de gesubsidieerde arbeid geldt dit vanaf 2007. Alleen activiteiten die de gemeente eventueel uit eigen middelen betaalt, kunnen door gemeentelijke uitvoerders worden verricht. Omdat andere middelen beperkt beschikbaar zijn, is de keuze 'zelf doen of uitbesteden' in de praktijk grotendeels beperkt tot de keuze tussen het uitbesteden van integrale trajecten of van losse instrumenten. In dat laatste geval moet de gemeente zelf veel actiever het verloop van een individueel trajecten volgen en bepalen.

6.2 Inkoopstrategie

De in de vorige paragraaf gestelde vragen maken onderdeel uit van het gemeentelijk reïntegratiebeleid. In de inkoopstrategie maakt een gemeente ook een principekeuze voor een

financieringsvorm. In de programma's van eisen die een gemeente voor elke aanbesteding opstelt, wordt dan uiteindelijk vastgesteld welke vorm van resultaatfinanciering voor die specifieke aanbesteding het meest geschikt is.

Elementen die in een inkoopstrategie naar voren komen zijn:

- Voor welke klanten wil de gemeente een reïntegratiebeleid ontwikkelen?
Op basis van klantprofielen kan een schets worden gegeven van de typen klanten en de reïntegratiebehoeften.
- Wat is het gewenste resultaat voor de verschillende doelgroepen van het gemeentelijk beleid? Het resultaat moet helder en meetbaar zijn én voldoen aan de doelstellingen van het reïntegratiebeleid:
 - uitstroom naar regulier werk;
 - uitstroom naar gesubsidieerd werk;
 - sociale activering;
 - andere resultaten.
- Wat zijn de belangrijkste argumenten vóór resultaatfinanciering?
 - bevordering van efficiënte uitstroom naar werk;
 - verlaging van de administratieve belasting bij zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven.
- Wanneer kiezen voor volledige resultaatfinanciering, wanneer voor gedeeltelijke resultaatfinanciering?

Bij de vaststelling van een financieringssysteem die de uitvoerder voldoende prikkelt tot resultaat gaat het om een keuze tussen volledige dan wel gedeeltelijke resultaatfinanciering. Bij gedeeltelijke resultaatfinanciering verdelen opdrachtgever en opdrachtnemer het risico.

In de notitie 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' geeft het ministerie van SZW aan dat sociale activering voor bepaalde groepen ook een resultaat is waarop volledige resultaatfinanciering van toepassing kan zijn. Dit moet dan vooraf worden vastgesteld. Sociale activering voldoet echter in veel gevallen niet aan het criterium 'helder en meetbaar'. Vooraf is niet vast te stellen wanneer een klant voldoende 'sociaal actief' is en het gewenste resultaat dus behaald is. Sociale activering leent zich slecht voor volledige resultaatfinanciering om de volgende redenen:

- Het resultaat is vooraf vaak niet te bepalen en het reïntegratiebedrijf wordt geacht veel energie in de klant te steken voordat bekend is welk resultaat eventueel behaald kan worden.
- De meervoudige en vaak ondoorzichtige problematiek van klanten maakt dat er een groot risico is op uitval.
- Van het reïntegratiebedrijf wordt een ander soort dienstverlening verwacht dan bij reguliere bemiddelingstrajecten; meer makelaar dan bemiddelaar.

Het feit dat de doelgroep van sociale activering zeer divers is, maakt het lastig om vooraf heldere resultaten te formuleren. Voor de ene klant is dat het verrichten van vrijwilligerswerk, voor de andere twee keer in de week participeren in een buurtactiviteit. Wat het hoogst haalbare resultaat is, blijkt vaak gedurende een traject. Het ligt voor de hand om ook de inspanningen te vergoeden die het reïntegratiebedrijf levert om in kaart te brengen wat de mogelijkheden van een sociale activeringsklant zijn.

Dat betekent niet dat sociale activering uitsluitend op basis van inspanningen gefinancierd moet worden. Beloningen stimuleren reïntegratiebedrijven om ook met deze klanten te kijken naar het hoogst haalbare. Een goede methodiek is om een traject in stappen op te knippen en het reïntegratiebedrijf te belonen wanneer een volgende stap is behaald.⁸

Als het resultaat uitstroom naar betaald werk moet zijn, stelt dat eisen aan het zicht op het klantenbestand. Is er geen of nauwelijks inzicht, dan leidt dat zoals eerder in deze notitie werd gesteld, tot hogere trajectprijzen en afroming van klanten. Om de doorverwijzing naar reïntegratiebedrijven te verbeteren, heeft de gemeente een aantal mogelijkheden:

- het reïntegratiebedrijf een eigen selectie laten doen. Klanten die het bedrijf niet in traject neemt, stromen bijvoorbeeld door naar een sociaal activeringstraject;
- afspraken maken met CWI over de inhoud van het reïntegratieadvies;
- diagnoses als apart instrument ('trajectadvies') inkopen om zicht te krijgen op arbeidsmarktkansen van klanten.

Een beperkte kennis van de belemmeringen van de bijstandsgerechtigden is dus te onderkennen zodat volledige resultaatfinanciering alsnog toegepast kan worden. Er zijn echter ook klantgroepen waarvoor volledige resultaatfinanciering naar verwachting niet het meest efficiënte traject oplevert:

- voor klanten waarvan het maximaal haalbare resultaat vooraf niet is vast te stellen;
- voor klanten waarvan de inschatting is dat de afstand tot de arbeidsmarkt zeer groot is.

6.3 Programma van eisen

Het programma van eisen is de vertaling van de gemeentelijke inkoopstrategie in een concrete inkoopvraag. Aan de orde komen welke soort dienstverlening de gemeente wil inkopen, voor welke klanten, tegen welke voorwaarden en waaraan de aanbiedende partij dient te voldoen. Uiteraard wordt in het programma van eisen aandacht besteed aan de wijze waarop de gemeente het reïntegratiebedrijf wil gaan betalen. Belangrijk is dat wanneer een gemeente haar vraag specifiek kan stellen, de opdrachtgever een nauwkeuriger inschatting kan maken van het werk dat hij moet leveren. Dat betekent een lager risico en dus een lagere prijs.

Elementen in relatie tot de financieringssystematiek die in het programma van eisen worden beschreven:

- Welke soort dienstverlening wil de gemeente inkopen?
 - integrale trajecten of instrumenten?
 - welk resultaat moet worden behaald?
 - hoe lang mag het traject duren?
- Voor wie is de dienstverlening bedoeld? Belangrijk is aan te geven wat bekend is over de doelgroep waarvoor de gemeente inkoop. Gebeurt de inkoop op basis van een grondige diagnose of is het een bestand waarover weinig bekend is?

⁸ Zie ook *Aanbesteding sociale activering: productbepaling, kostprijsberekening en offerring. Een handreiking voor de welzijnssector (NIZW, juni 2003)*.

- Hoe gaat de gemeente het reïntegratiebedrijf afrekenen?
 - volledige of gedeeltelijke resultaatfinanciering?
 - is er sprake van voorfinanciering?
 - wat moet het reïntegratiebedrijf leveren om betaald te worden? Is er sprake van voorfinanciering?

Van groot belang bij de opstelling van het programma van eisen is dat de gemeente zich realiseert wat zij waar kan maken. Is er zodanig zicht op het klantenbestand dat de in het bestek genoemde doelgroep ook echt naar het reïntegratiebedrijf toegeleid kan worden?

Zowel een integraal traject als losse instrumenten lenen zich voor volledige resultaatfinanciering, zolang wordt voldaan aan de eis van heldere en meetbare resultaten. Kiest een gemeente voor losse instrumenten, dan vraagt dat om een steviger rol van de klantmanager. De eindtermen van de verschillende instrumenten zijn de tussenresultaten in een traject. Bijvoorbeeld wanneer een gemeente met een activeringsladder werkt, en voor elke stap op de ladder een andere aanbieder contracteert.

Wordt gekozen voor integrale trajecten waarbij één reïntegratiebedrijf verantwoordelijk is voor het hele traject, dan is het raadzaam gebruik te maken van voorfinanciering. Zo niet, dan moet het reïntegratiebedrijf het volledige traject voorschieten. Voor veel bedrijven zal dit niet haalbaar zijn.

Hoe langer een traject duurt, hoe groter het risico voor de uitvoerder. Een langduriger traject betekent een grotere kans op uitval en meer onzekerheid over het te behalen resultaat. Verder is het liquiditeitsrisico van de uitvoerder groter: het bedrijf moet al die tijd wachten op het geld en eigen middelen investeren in het traject. Overigens kan dit laatste worden ondervangen wanneer de opdrachtgever (een deel van) het traject voorfinanciert. Een kortdurend traject leent zich eerder voor resultaatfinanciering, omdat het de risico's overzichtelijker maakt.

Om volledige resultaatfinanciering daadwerkelijk efficiënt te kunnen toepassen, is er nog een aantal aspecten waarmee de opdrachtgevende partij rekening moet houden:

- Instroomgarantie: wanneer het reïntegratiebedrijf geen zicht heeft op het aantal klanten dat het kan verwachten, kan het zijn bedrijfsvoering daar niet op afstemmen. Dat betekent een groot bedrijfsrisico, en dus hogere prijzen. Om dit te beheersen, moet de gemeente een zekere mate van instroomgarantie bieden, in tegenstelling tot de 0-contracten die nu doorgaans gehanteerd worden.
- Om een traject zo efficiënt mogelijk te kunnen uitvoeren, moet het reïntegratiebedrijf veel vrijheid krijgen bij de invulling van het traject.
- Het ontbreken van flankerende voorzieningen zoals schuldhulpverlening en kinderopvang belemmert de voortgang van een traject en daarmee de efficiëntie van het reïntegratiebedrijf. De gemeente moet zorgdragen voor een toereikend instrumentarium.
- Voor de voortgang van het traject is het eveneens essentieel dat gemeenten een helder omschreven sanctiebeleid hebben en adequaat reageren op meldingen van het reïntegratiebedrijf.

- Voor een goede afweging tussen prijs en kwaliteit, moeten opdrachtgevers inzicht hebben in de producten en kwaliteit van de aanbieders.

6.4 Maatregelen

Ook wanneer aan al deze voorwaarden is voldaan, kan volledige resultaatfinanciering nog een aantal negatieve effecten hebben. Onderzoek in Australië bijvoorbeeld laat zien dat afroming van succesvolle klanten regelmatig voorkomt.⁹ Hierna laten we in een schema zien welke maatregelen gemeenten in kunnen zetten om verwachte negatieve effecten te voorkomen. We maken een onderscheid naar financiële en niet-financiële maatregelen.

Knelpunt		Oplossing	
		Financieel	Niet-financieel
Dienst	Afroming	Het <i>verschillend belonen</i> van de resultaten regulier werk (hoogste beloning), gesubsidieerd werk en sociale activering bevordert de focus op werk maar voorkomt dat klanten voor wie dat nog niet haalbaar is, uitvalen.	Afspraken over <i>gemotiveerde terugverwijzing</i> in het contract voorkomen dat klanten te lang in blijven hangen én zorgen ervoor dat een gemeente een verkeerd geplaatste klant snel op een ander traject kan plaatsen.
			Een <i>acceptatieplicht</i> voorkomt dat het reïntegratiebedrijf selecteert aan de poort en alleen de makkelijkst bemiddelbaren in traject neemt. Dit moet wel gekoppeld zijn aan een goede doelgroepomschrijving zodat een reïntegratiebedrijf vooraf kan inschatten welke soort klanten in gaan stromen.
			Door per doelgroep <i>verschillende resultaten</i> af te spreken, wordt voorkomen dat uitsluitend ingezet wordt op de makkelijk bemiddelbaren.
			<i>Diagnose</i> inkopen en op basis daarvan doorverwijzen.
			De verplichting voor reïntegratiebedrijven om bij <i>uitval</i>

⁹ Department of Employment and Workplace Relations, *Job Network evaluation stage 3, mei 2002*.

Knelpunt		Oplossing	
		Financieel	Niet-financieel
Dienst			afspraken te maken met ander reïntegratiebedrijf over start nieuw traject, voorkomt dat klanten die niet bij juiste partij in traject zijn, uitvallen zonder dat een vervolg in beeld is.
	Geen aanbod-versterking	<p><i>Kwalificerende scholing</i> apart vergoeden. Gemeente moet inzet van scholing apart accorderen en dus over kennis van scholingsinstrumenten beschikken.</p> <p>De <i>plaatsingsvergoeding</i> geknipt uitkeren (plaatsing, na 6 maanden en na 12 maanden).</p>	Resultaat is <i>duurzame</i> uitstroom, zodat het bedrijf, evt. samen met werkgevers, investeert in duurzame 'matching'.
Gemeente	Hoge trajectprijzen		Inzicht in behoeften klantenbestand vergaren en zo gericht aanbesteden.
	Begrotingsrisico	<p>Door <i>voorfinanciering</i> is geld al wel besteed.</p> <p><i>Langjarige cyclus</i> van verplichtingen maakt dat dit niet meer voorkomt.</p> <p>Het begrotingsrisico wordt afgedekt door de <i>meeneemregeling</i>. Gemeenten mogen 75% van het budget meenemen naar het volgende jaar (t+1).</p>	
	Doorgeschoten verzakelijking		<p>Aparte samenwerkingsafspraken maken, naast het contract, en het periodiek voeren van overleg bevorderen openheid in de samenwerking en creëren een moment om regelmatig te spreken over de voortgang.</p> <p>Duurzame contractrelaties, bijvoorbeeld door het afsluiten van meerjarige contracten of</p>

Knelpunt		Oplossing	
		Financieel	Niet-financieel
Gemeente			door het meewegen van lokale ervaring in de gunning, verminderen het bedrijfsrisico en bevorderen investering van het reïntegratiebedrijf op lokaal niveau.
			Meer samenwerking tussen gemeenten bij aanbestedingsprocedures en de afrekeningsystematiek maakt de markt overzichtelijker, zorgt voor standaardisering en dus vereenvoudiging van procedures.
	Politieke druk om bepaalde (lokale) organisaties niet streng af te rekenen op resultaat		<i>Gemeenteraad betrekken</i> bij aanbestedingsprocedure, bijvoorbeeld door gunningscriteria en financieringssysteem door Raad te laten vaststellen.
Markt	Verschraling aanbod		Door in de aanbesteding nadrukkelijk op zoek te gaan naar <i>nieuwe partijen</i> kan de gemeente nieuwe bedrijven een kans bieden.
	Geen innovatie omdat reïntegratiebedrijven zich alleen richten op behalen plaatsingen	Belangrijk is dat gemeenten accepteren dat innovatie <i>onderdeel van trajectprijs</i> is; voor hun voortbestaan is het essentieel dat reïntegratiebedrijven investeren in nieuwe vormen van dienstverlening.	Door <i>innovatief aan te besteden</i> kan de gemeente bedrijven stimuleren nieuwe producten te ontwikkelen. De gemeente moet dan ook bereid zijn een eventueel hogere prijs te betalen voor een experimenteel product.
	Liquiditeitsrisico voor reïntegratiebedrijven omdat betaling pas na afronding traject plaatsvindt	<i>Voorfinanciering</i> voorkomt liquiditeitsproblemen bij de uitvoerder.	

6.5 Slimme constructies en handige oplossingen

In het voorgaande zijn tips en handvatten geboden om resultaatfinanciering toe te passen. Hier beschrijven we een aantal concrete voorbeelden van de toepassing van resultaatfinanciering. We hanteren het begrip daarbij breed, zoals we in deze handreiking hebben betoogd. Resultaat is primair regulier betaald werk, maar kan in voorkomende gevallen ook gesubsidieerd werk of sociale activering zijn. Bovendien is het mogelijk om tussenresultaten op weg naar werk te benoemen en deze betaalbaar te stellen.

1 Markt bepaalt mede het risico

Om de markt en de daar heersende mechanismen te leren kennen, kan een gemeente de risicoverdeling mede door de aanbieders laten bepalen. In het bestek kan de gemeente een 'menu' van verschillende combinaties van risico en prijs opnemen.¹⁰ Bijvoorbeeld:

- door aanbieders in het bestek te vragen aan te geven welk deel van de trajectprijs zij bij accordering van het reïntegratieplan willen ontvangen en welk deel bij het realiseren van het uiteindelijke resultaat en hoe deze prijsverdeling doorwerkt in de totaalprijs van het traject. (Het gaat hier om variatie in mate van resultaatfinanciering);
- door aanbieders in het bestek te vragen hoe verschillende definities van eindresultaat (verschillende percentage uitstroom naar regulier, duurzaam werk) doorwerkt in de prijsstelling per traject (variatie in resultaat).

Het reïntegratiebedrijf kan daarmee aangeven met welke risico-prijscombinaties het kan en wil werken in het geval de opdrachtgever resultaatfinanciering toepast.

2 Voor elk wat wils

Een tweede manier om meer inzicht te krijgen in het functioneren van de markt, is door als gemeente meerdere financieringsvormen aan te bieden. Zo kan een gemeente leren welke prijzen bepaalde trajecten opleveren en bij een goede monitoring ook welke soort trajecten succes realiseren. Voor korte trajecten voor makkelijk bemiddelbaren geldt volledige resultaatfinanciering, voor sociale activeringstrajecten vergoedt de gemeente ook tussenresultaten. Een andere optie is om het resultaat regulier werk hoger te belonen dan het resultaat gesubsidieerd werk of vrijwilligerswerk.

3 Inzet I-deel

De WWB biedt gemeenten de mogelijkheid om ook I-middelen in te zetten voor reïntegratie. Bijvoorbeeld door een klant samen met een aantal maanden uitkeringsgeld 'over te dragen' aan een reïntegratiebedrijf onder de voorwaarde dat de gemeente deze klanten niet meer terug in de uitkering krijgt. Slaagt het bedrijf er in de klant binnen die periode duurzaam aan het werk te krijgen, dan zijn de I-middelen die overblijven na aftrek van de reïntegratiekosten voor het reïntegratiebedrijf.

4 Organiseer een kritisch 'tegengeluid'

Gemeenten trachten in hun bestek meestal naar eer en geweten criteria, randvoorwaarden en eindresultaten te definiëren. Echter, tijdens de fase waarin een bestek wordt opgesteld, is er meestal geen of nauwelijks overleg tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven (potentiële

¹⁰ Maak reïntegratie lonend, A. van de Meerendonk, ESB magazine, 16 mei 2003.

opdrachtnemers). Dit komt voort uit de angst als gemeente niet te voldoen aan de (Europese) aanbestedingsregels. Echter, het is zinvol om in de fase waarin het bestek wordt opgesteld en uitgezet ruimte in te bouwen voor kritische reacties van potentiële opdrachtnemers op de belangrijke elementen uit het bestek.

Op deze manier kan het bestek worden aangescherpt (realistischere inschatting van te behalen resultaten, zakelijk en werkbare condities, etc.). Als de gemeente de informatie die ze in deze 'kritiekronde' ophaalt weer transparant teruggeeft aan de markt, wordt de aanbestedingsprocedure daar niet door belemmerd.

5 Gecontroleerde afoming

De gemeente kan afoming zelf organiseren door het reïntegratiebedrijf waarmee volledige resultaatfinanciering is afgesproken de intake (diagnose) van alle klanten te laten doen. Het reïntegratiebedrijf mag vervolgens selecteren met welke klanten het bedrijf het traject inzet (op basis van een helder afgesproken uitstroombestand) en de overige klanten met een trajectadvies terug aan de gemeente geven. De gemeente moet zorg dragen voor een voldoende aanvullend aanbod zodat klanten die niet in traject worden genomen niet tussen de wal en het schip raken. De intake (diagnose) kan separaat worden betaald.

Voordeel van deze aanpak van gecontroleerde afoming is dat de gemeente geen goed inzicht in haar cliëntenbestand hoeft te hebben; het reïntegratiebedrijf stelt de diagnose op.

6 Eén contract, vier resultaten

Een andere oplossing voor een beperkt zicht op de arbeidsmarktkansen van de gemeentelijke klantgroepen is het afspreken van verschillende resultaten binnen één contract. De gemeente baseert de verschillende percentages op resultaten uit het verleden. Bijvoorbeeld: 40% van de gestarte klanten stroomt uit naar regulier werk, 30% naar gesubsidieerd werk, 20 % naar vrijwilligerswerk en 10% van de klanten mag uitvallen.

7 Prikkel op kwaliteit

Een extra sturingsmethode om reïntegratiebedrijven te prikkelen tot het leveren van niet alleen snelle plaatsingen maar ook kwaliteit, is het opnemen van een optie tot verlenging van het contract, en deze optie afhankelijk te stellen van kwalitatieve criteria (geleverde kwalitatieve prestaties).

8 Regie op tussenproducten – ook door contractpartners

Reïntegratiebedrijven die integrale trajecten naar regulier werk leveren, geven aan in sommige gevallen sterk afhankelijk te zijn van de prestaties en eindproducten van andere partijen in de keten. Een voorbeeld hiervan is het reïntegratiebedrijf dat voor de taalscholing van haar klanten afhankelijk is van elders ingekochte taalcurricula. Als de taalcurricula die door een andere organisatie niet aan de gewenste kwaliteit of flexibiliteit voldoen heeft een reïntegratiebedrijf twee keuzes. Het kan besluiten de taalcurricula alsnog zelf te gaan organiseren. Dit werk kostenverhogend en margeverlagend en is in veel gevallen geen haalbare kaart. Of het kan trachten invloed uit te oefenen op de kwaliteit van de organisatie(s) die binnen de gemeente verantwoordelijk zijn voor de taalscholing. De sturingsmogelijkheden van een reïntegratiebedrijf zijn echter vaak beperkt. De gemeente kan de reïntegratiebedrijven hierin

ondersteunen door in de inkooprelatie met de scholingsinstanties af te spreken dat het eindproduct van deze instantie mede beoordeeld wordt door het reïntegratiebedrijf (de volgende schakel in de keten). Zo kan de kwaliteit van tussenproducten beter afgestemd worden op het te behalen eindresultaat.

9 Duurzaam en werkgever-/branchegericht

Reïntegratiebedrijven kunnen ook op een andere manier gestimuleerd worden om kwaliteit te leveren en te investeren in de aanbodversterking (voor die cliënten die dat nodig hebben). Namelijk door 'samenwerking met branches en werkgevers' in de gunningcriteria van een bestek op te nemen. Als een reïntegratiebedrijf aansluiting (en samenwerking) zoekt met vraagkant van de arbeidsmarkt betekent dit een prikkel voor het reïntegratiebedrijf om klanten 'af te leveren' met die kwalificaties waar werkgevers en branches daadwerkelijk behoefte aan hebben.

7 Conclusie

Met deze handreiking hebben we twee dingen willen bereiken. Enerzijds inzicht bieden in het functioneren van marktmechanismen op de reïntegratiemarkt. Daarbij hebben we ons vooral gericht op de prijsprikkel binnen contracten: resultaatfinanciering. We zijn de notitie begonnen met een toelichting van de strikte definitie van resultaatfinanciering: volledige resultaatfinanciering waarbij duurzame uitstroom uit de uitkering het gewenste resultaat is. In voorliggende notitie hebben we aangegeven dat resultaatfinanciering ook bij toepassing in ruimere zin - waarbij ook tussenresultaten of andere resultaten dan regulier werk worden beloond – een bijdrage kan leveren aan effectieve en efficiënte reïntegratie.

Ten tweede hebben we gemeenten een aantal aanknopingspunten willen bieden om zelf met resultaatfinanciering aan de slag te gaan. Daarbij hebben in hoofdstuk 5 aangegeven welke randvoorwaarden van belang zijn voor het succesvol kunnen toepassen van volledige resultaatfinanciering. Als gemeenten in staat zijn om deze randvoorwaarden in te richten, is volledige resultaatfinanciering een goed inzetbaar middel.

Vervolgens hebben we beschreven welke mogelijke negatieve effecten er van resultaatfinanciering uit kunnen gaan. Bij een kritische analyse van deze effecten blijkt dat de totstandkoming van de verwachte negatieve effecten in de praktijk wordt geremd, o.a. door het feit dat reïntegratiebedrijven afhankelijk zijn van hun reputatie en door het kwaliteitskeurmerk van Borea. Gemeenten hebben bovendien de mogelijkheden om de verwachte negatieve effecten tegen te gaan.

Tot slot zijn we nagelopen welke vragen een gemeente zich moet stellen bij de keuze voor een financieringssysteem en hebben we concrete voorbeelden en slimme constructies voor resultaatfinanciering weergegeven. Daarbij hebben we gemeenten geen blauwdruk te moeten bieden. Er bestaat namelijk niet één succesvolle toepassingswijze van volledige resultaatfinanciering. De wijze waarop resultaatfinanciering succesvol door een gemeente kan worden ingezet, is afhankelijk van de gemeentelijke structuur, van de samenstelling van het klantenbestand, van de wijze waarop de gemeente invulling kan en wil geven aan haar rol van opdrachtgever en van de gewenste resultaten.

Resultaatfinanciering is dus niet dé oplossing voor een succesvolle reïntegratie; het is geen wondermiddel. Het is wel een middel om reïntegratie efficiënter en effectiever te organiseren, waarbij meer maatwerk aan de klant wordt geboden. En, ook niet onbelangrijk, de administratieve belasting voor zowel gemeenten als reïntegratiebedrijven verminderd.

Bijlage 1: Verwachte effecten van resultaatfinanciering

In deze bijlage zetten we de effecten die gemeenten en reïntegratiebedrijven van volledige resultaatfinanciering verwachten op een rij waarbij we net als in de beschrijving van de randvoorwaarden in hoofdstuk 4 een onderscheid maken naar:

- de dienst;
- de gemeente (de opdrachtgever);
- de markt (de aanbieders).

A De dienst

Verwachte voordelen

Snel resultaat. Het reïntegratiebedrijf richt zich meer op snelle uitstroom. Uit diverse onderzoeken blijkt dat een werkloze het beste zo snel mogelijk (weer) aan het werk kan gaan om van daaruit ondersteund te worden in de weg naar zelfstandig functioneren. Bij resultaatfinanciering heeft de uitvoerder er geen belang bij instrumenten te stapelen en daarmee de klant onnodig lang in traject houden. Bij productfinanciering is dit wel aantrekkelijk, zeker wanneer gemeenten weinig zicht hebben op benodigde instrumenten en daar dus niet op kunnen sturen.

Verwachte nadelen

Geen aanbodsversterking. Het verwachte nadeel is de keerzijde van het verwachte voordeel: klanten worden te snel geplaatst en reïntegratiebedrijven investeren onvoldoende in versterking van de positie van de klant op de arbeidsmarkt, oftewel in 'employability'.

Afroming: Een tweede mogelijk nadelig effect is afroming: alleen klanten waarmee naar verwachting snel resultaat geboekt kan, worden in traject genomen.

B De gemeente

Verwachte voordelen

Sturing. Resultaatfinanciering betekent een eenvoudige sturing voor gemeenten. Niet afrekenen op (ingewikkelde) tussenproducten, maar alleen bij duurzame plaatsing op betaald werk. Zakelijke en heldere afspraken tussen gemeente en uitvoerder zijn een goede basis voor samenwerking.

Lagere administratieve lasten. Alleen het resultaat betalen betekent dat de gemeente veel minder hoeft te toetsen en controleren. Ook het reïntegratiebedrijf krijgt te maken met een lagere administratieve belasting: minder verantwoording en rapportageverplichtingen.

Verwachte nadelen

Hoge trajectprijzen. Resultaatfinanciering legt het volledige risico van een reïntegratietraject

neer bij de opdrachtnemer. De opdrachtnemer verdisconteert dit risico in de prijs. Hoe minder een opdrachtnemer weet (van het klantenbestand, maar ook van de lokale arbeidsmarktsituatie), hoe hoger de risico-opslag is. Resultaatfinanciering kan dus hogere trajectprijzen opleveren.

Begrotingsrisico. Een mogelijk negatief effect is het begrotingsrisico dat de gemeente loopt. Het FWI kent immers het kasstelsel, terwijl resultaatfinanciering een verplichtingenstelsel vereist. Aangezien trajecten altijd over de jaargrens heen lopen, zijn gemeenten gedwongen geld terug aan het Rijk te geven waarvoor al wel verplichtingen zijn aangegaan. Indien de inkoopcyclus op gang is én bij gelijkblijvend rijksbeleid en budget, doet dit probleem zich niet voor.

Zakelijk versus samenwerking. De verzakelijking die resultaatfinanciering met zich meebrengt, zien veel gemeenten als potentieel strijdig met het belang dat zij hechten aan een goede samenwerking met hun reïntegratiepartners.

Politieke druk. Niet alle partijen kunnen voldoen aan de eisen die resultaatfinanciering (en aanbesteden) stelt aan de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisaties. Lokale of (voormalig) aan gemeenten gelieerde organisaties zijn in sommige gevallen (nog) niet in staat om aan resultaatfinanciering te voldoen, terwijl de wens van het lokaal bestuur vaak is dat deze instanties wel voortbestaan.

C De markt

Verwachte voordelen

Efficiency. Resultaatfinanciering zet aanbieders op scherp. Het realiseren van plaatsingen moet de kerntaak van reïntegratiebedrijven zijn. Een financieringsystematiek die erop gericht is partijen alleen te betalen indien plaatsing is gerealiseerd, stimuleert bedrijven tot efficiënt bereiken van dat resultaat.

Minder rapportageverplichtingen. Doordat niet elk ingezet product afzonderlijk verantwoord wordt, hoeft het reïntegratiebedrijf minder bij te houden en te rapporteren.

Verwachte nadelen

Innovatie. Opdrachtgevers vrezen dat financiering van plaatsing alleen tot gevolg heeft dat reïntegratiebedrijven alle capaciteit inzetten op snelle plaatsingen en niet op innovatie. Dat levert uiteindelijk een vershraling van het aanbod op. Reïntegratiebedrijven zijn hier voorzichtiger over. Een bedrijf zal in slechtere financiële tijden zich richten op overleven en dus op het volbrengen van zoveel mogelijk opdrachten. Dat kan ten koste gaan van innovatie. Anderzijds is het voor de continuïteit van een bedrijf noodzakelijk dat de organisatie voortdurend nieuwe producten ontwikkelt en in de markt zet (en voor een reïntegratiebedrijf dat het zich blijft onderscheiden van de dienstverlening van een uitzendbureau). Niet innoveren betekent achterblijven op de markt en dus verlies van opdrachten.

Liquiditeitsrisico. Voor startende bedrijven kan het een belemmering zijn wanneer de betaling pas na afronding van een (langdurig) traject binnenkomt. Ook voor kleine zelfstandige organisaties is dit een groot risico.

Verschraling aanbod. Vanwege de hoge risico's bestaat de kans dat nieuwe toetreders nauwelijks voorkomen en dat vooral grote bedrijven blijven voortbestaan. Dat is uiteindelijk een verschraling van de markt. De vraag kan gesteld worden of volledige resultaatfinanciering niet leidt tot schaalvergroting en koude sanering van de markt.

Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat de voornaamste negatieve effecten zijn:

- afoming en alleen activering van makkelijk bemiddelbaren;
- beperkte inzet op versterking 'employability' klanten;
- verschraling van de markt door marktconcentratie;
- onzekerheid over beslag op gemeentelijke financiële middelen.

De belangrijkste positieve gevolgen van resultaatfinanciering zijn:

- een duidelijke sturing op plaatsing op werk;
- meer maatwerk en focus op de klant;
- lagere administratieve belasting voor gemeente én uitvoerders;
- heldere afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer;
- effectievere en efficiëntere inzet van beschikbare middelen.

Deze verwachte positieve effecten zijn, zeker met de komst van de WWB, zeer welkom voor gemeenten. Gemeenten zullen zich zoals gezegd meer gaan richten op schadelastbeperking en de beschikbare werkmiddelen zo efficiënt mogelijk in willen zetten.

Bijlage 2: Casusbesprekingen

Van de volgende gemeenten is in deze bijlage een casebeschrijving opgenomen:

- gemeente Dordrecht;
- gemeente Eindhoven;
- gemeente Leeuwarden;
- gemeente Rotterdam;
- gemeente Texel.

A Gemeente Dordrecht: bemiddeling van fase 2-klienten

De gemeente Dordrecht heeft reeds enige jaren ervaring met de inkoop van reïntegratie. Vanaf 2003 koopt de gemeente losse instrumenten in voor de reïntegratie van de gemeentelijke doelgroep. De klantmanager van de gemeente stelt het traject samen uit het aanbod van 15 reïntegratiepartners. Dit is een sluitend aanbod; van sociale activering tot plaatsing op werk.

Resultaatfinanciering

Dordrecht kent door de inkoop van losse trajectonderdelen alleen echte resultaatfinanciering aan het einde van de keten: de bemiddeling. Voor de overige trajectonderdelen is een systematiek van prestatiefinanciering afgesproken.

Met reïntegratiebedrijf SagEnn heeft de gemeente een contract voor de bemiddeling van fase 2-klienten. Resultaat van de bemiddeling is een arbeidsovereenkomst van zes maanden, het succesvol doorlopen van de proeftijd en uitkeringsonafhankelijkheid. Het contract is bijna volledig op basis van resultaatfinanciering: de gemeente vergoedt de kosten voor de intake en betaalt het restant van de trajectkosten na een succesvolle bemiddeling. Zowel de gemeente als het reïntegratiebedrijf zijn hier tevreden over. Beide zeggen wel dat deze financieringsconstructie alleen werkt omdat aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Het totale traject is in een aantal onderdelen opgeknipt, waarbij resultaatfinanciering alleen is afgesproken met de organisatie aan het einde van de keten. Hierdoor is voor het reïntegratiebedrijf het risico te overzien. Voor de gemeente geldt dat hierdoor beter gestuurd kan worden op het traject.
- Klienten hebben al een voortraject doorlopen voordat zij voor de bemiddelingsfase worden aangemeld. Daardoor weet het reïntegratiebedrijf welke behoeften de klienten hebben. De gemeente heeft dan ook niet de indruk dat afroming plaatsvindt.
- Hoewel dat in Dordrecht nog niet altijd het geval is, is het volgens beide partijen essentieel dat de verwijzing door de gemeente op orde is, met name op het punt van verwijzen van klienten naar het juiste traject.

Toekomst resultaatfinanciering

De gemeente Dordrecht wil niet toe naar volledige resultaatfinanciering, maar wel gedeelte-

lijke resultaatfinanciering verder gaan inzetten. Nu gebeurt dat nog op trajectniveau, op termijn wil de gemeente ook gedeeltelijke resultaatfinanciering toepassen op het gehele contract.

Ook SagEnn is geen voorstander van volledige resultaatsfinanciering: het bedrijfsrisico is in dat geval te groot. Onzekerheid zowel aan het begin van het traject (onduidelijkheid over welke klanten binnenkomen) als aan het einde (instabiele arbeidsmarkt) vergroten dit risico. Dat kan er toe leiden dat reïntegratiebedrijven vooral inzetten op snelle bemiddeling naar werk, zonder de duurzaamheid van de kwalificatie in de gaten te houden.

Door, zoals in Dordrecht, het totale traject op te knippen en ook tussenresultaten te betalen, verklein je dat risico. In combinatie met voorfinanciering door gemeenten ziet SagEnn dit als een werkbare constructie voor vergaande (gedeeltelijke) resultaatfinanciering.

B Gemeente Eindhoven – integrale trajecten naar werk

Vanaf 2001 koopt de gemeente Eindhoven integrale trajecten in voor fase 2/3- en voor fase 4-klanten. De drie reïntegratiebedrijven waarmee de gemeente Eindhoven contracten heeft, kunnen gebruik maken van door de gemeente gesloten contracten met aanbieders van vrijwilligerswerk, scholing, etc. De gemeentelijke klantmanagers voeren regie op afstand: zij verwijzen de klant en monitoren het traject.

De gemeente over resultaatfinanciering

Eindhoven heeft aan reïntegratiebedrijven gevraagd om in de offertes aan te geven hoe zij om willen gaan met resultaatfinanciering. Uiteindelijk is in alle gevallen gekozen voor een combinatie van prestatie- en resultaatfinanciering op individueel trajectniveau. Reïntegratiebedrijven ontvangen een deel van de (vaste) trajectprijs wanneer het reïntegratieplan is opgeleverd en goedgekeurd. De rest van de trajectprijs ontvangt het bedrijf wanneer het afgesproken resultaat is behaald. De verhoudingen verschillen per contract. Eindhoven financiert bedrijven voor op basis van het afgesproken plaatsingspercentage.

De financieringssystematiek die met de reïntegratiebedrijven is afgesproken voorziet de gemeente van sturingsinstrumenten richting de reïntegratiebedrijven zowel op het resultaat als op de doorlooptijden, waar een boeteclausule voor is opgenomen.

Voor Eindhoven is dit echter niet de meest ideale wijze van financieren. Door de verscheidenheid in varianten van resultaatfinanciering, is de administratieve belasting voor de gemeente groot. Bovendien verhoudt het zich slecht tot het kasstelsel waarmee het Rijk werkt; verplichtingen aangegaan in jaar t, komen pas in jaar t+1 of 2 tot uitgave.

Verder blijkt dat een scherpe resultaatfinanciering geen remedie biedt tegen de daling van de plaatsingen door de conjuncturele neergang, en in deze economisch barre tijden dus ook bij reïntegratiebedrijven niet leiden tot het afgesproken rendement.

De contractpartners over resultaatfinanciering

Maatwerk B.V. heeft al een aantal jaren contracten met de gemeente Eindhoven. Momenteel voert Maatwerk de reïntegratietrajecten voor fase 2-, 3- en 4-klanten uit. De organisatie ziet bij de gemeente een verschuiving naar steeds verdergaande resultaatfinanciering en verwelkomt dit. Daarbij is het wel nodig dat gemeenten ook werkelijk 'werk boven inkomen' stellen en niet al tevreden zijn met het op traject zetten van klanten. Bovendien moet het reïntegratiebedrijf een bepaalde mate van instroom gegarandeerd krijgen.

Kliq Reïntegratie is tevreden met de vergaande vorm van resultaatfinanciering die met de gemeente Eindhoven is afgesproken in combinatie met voorfinanciering. De verslechterende arbeidsmarkt maakt het wel moeilijker om overeengekomen plaatsingspercentages te behalen. Conjuncturele schommelingen en onbekendheid over de te reïntegreren groep maken volledige resultaatfinanciering lastig; in een markt met zoveel onzekere factoren ligt het voor de hand om aan risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te doen.

Fith BV, een regionaal opererend bedrijf waarbij de consultants gepensioneerde managers zijn, werkt al sinds de start met gedeeltelijke resultaatfinanciering. De bedrijfsvoering is daar dan ook op ingericht. In Eindhoven doen ze de bemiddeling van fase 4-klanten. De met Eindhoven overeengekomen financieringssystematiek werkt prima. Voorwaarde voor volledige resultaatfinanciering is volgens Fith dat voor verschillende groepen klanten verschillende resultaten worden afgesproken en dat flankerende instrumenten en scholing apart worden betaald.

C Gemeente Leeuwarden – partner in het lokaal sociaal beleid

De gemeente Leeuwarden besteedt de uitvoering van reïntegratie aan sinds de gedwongen winkelnering bij Arbeidsvoorziening is afgeschaft. De inkoopprocedure is in de loop van de jaren steeds meer verfijnd.

Leeuwarden maakt sinds 2002 gebruik van een niet-openbare aanbestedingsprocedure.

Medio 2003 heeft de gemeente vijf contracten voor fase 2/3- en fase 4-klanten. Ongeveer 67% van de klanten is in fase 4 ingedeeld. De klantmanagers van de gemeente zijn de 'technische' regisseurs van het traject. Op basis van het CWI-advies verwijzen zij door naar het reïntegratiebedrijf en vervolgens monitoren ze de voortgang op basis van de contractspecificaties.

Kiss Communicatie is één van de contractpartners van de gemeente. Het bedrijf is verantwoordelijk voor de toeleiding van klanten uit de fase 2/3-doelgroep.

Lokaal sociaal beleid

Leeuwarden vraagt meer dan alleen de uitvoering van het traject: ze wil dat reïntegratiepartners ook de gemeente adviseren bij de ontwikkeling van het sociaal beleid en ten dele zijn zij mede ontwerpers van het lokaal sociaal beleid (LSB). Voor de fase 4-doelgroep treedt het

reïntegratiebedrijf op als een hoofdaannemer of makelaar; voor de uitvoering van het traject wordt gebruik gemaakt van de lokale infrastructuur. Voor deze groep geldt nadrukkelijk dat de vraag breder is dan alleen reïntegratie naar werk; doorgaans spelen ook kwesties op het gebied van zorg, huisvesting, etc. Het reïntegratiebedrijf treedt op als een spin in dit web.

De regierol pakt de gemeente breder op dan alleen met reïntegratiemiddelen en stuurt ook met het subsidie instrumentarium op activering. Alle partijen, ook onderwijs en welzijn, zijn onderdeel van de keten van activering en reïntegratie.

Kiss Communicatie is tevreden over de samenwerking met de gemeente en de rol die het bedrijf vervult in de lokale keten van werk, inkomen en zorg. De afbakening van taken is helder: de reïntegratiedeskundigheid zit bij het reïntegratiebedrijf en niet bij de gemeente. Sommige gemeenten hebben er meer moeite mee deze taakverdeling aan te houden en dat kan voor het reïntegratiebedrijf lastig zijn.

Resultaatfinanciering

De gemeente financiert haar trajecten op basis van gedeeltelijke resultaatfinanciering: bedrijven ontvangen een bedrag bij de start van het traject (op basis van het reïntegratieplan) en een bedrag bij plaatsing/nazorg en een bonus. Voor contracten voor de begeleiding van fase 4 is er bovendien een halfjaarlijkse voortgangvergoeding. Alle contractpartners hebben een 'trekkingsrecht' voor aanvullende voorzieningen en kunnen gebruik maken van het 'Stipejild' voor kleine extra stimulansen (zoals een fietsvergoeding of nieuwe kleren).

In elk contract zijn meerdere resultaten gedefinieerd, per resultaat geldt een aparte vergoeding. Zo wordt plaatsing op regulier werk hoger gewaardeerd dan plaatsing op gesubsidieerd werk. Ook sociale activering en deeltijdwerk zijn als resultaat gedefinieerd.

De huidige financieringssystematiek bevat de gemeente goed, behalve dat de administratieve belasting groot is. Dat het rijksbeleid en de verantwoordingsnormen regelmatig wijzigen, zorgt ervoor dat contractpartners na afsluiten van het contract met aanvullende (verantwoordings)eisen worden geconfronteerd.

Met de meeste opdrachtgevers heeft Kiss Communicatie contracten op basis van gedeeltelijke resultaatfinanciering. Bij de afspraken met Leeuwarden worden de producten trajectplan en het uitvoeren van het plan betaald na levering van het product, de rest afhankelijk van de gerealiseerde plaatsingen. De gemeente financiert 50% van de trajectprijs voor.

'No cure, no pay'

De gemeente is vooralsnog niet van plan om over te gaan op volledige resultaatfinanciering. Ze acht het reëel dat een partij wordt betaald voor een deel van de geleverde inspanningen. Met name waar het gaat om fase 4-klanten is een redelijke mate van voortgangsfinanciering wenselijk. Volledige resultaatfinanciering zou voor deze groep wel eens niet de verwachte efficiency opleveren. Het belangrijkste bezwaar van Kiss Communicatie tegen volledige resultaatfinanciering sluit aan op de visie van de gemeente. Het bedrijf verwacht dat het onder-

scheid tussen 'netto en bruto' resultaat verdwijnt. Het ontwikkelen van een sociaal netwerk en een dagritme zijn vaak belangrijke resultaten van een reïntegratietraject maar niet als 'cure' in enge zin te definiëren. Volledige resultaatfinanciering stimuleert bedrijven niet tot het behalen van dergelijke resultaten.

De gemeente meent bovendien dat de extra dienstverlening die zij vraagt van reïntegratiebedrijven, namelijk de adviesfunctie, niet past binnen volledige resultaatfinanciering. Deze visie wordt gedeeld door Kiss Communicatie; bij volledige resultaatfinanciering zou het bedrijf de adviesrol niet langer op zich nemen. Alle inspanningen zou het bedrijf richten op uitstroom naar werk van die klanten waarvoor dat mogelijk geacht wordt.

D Gemeente Rotterdam – systematiek in tweede ronde gewijzigd

De gemeente Rotterdam heeft begin 2003 haar tweede openbare aanbesteding voor reïntegratie afgerond. In de eerste ronde (2001) zijn ongeveer 15 contracten afgesloten: per kwartier (deel van de stad) een groot contract voor integrale trajecten en een aantal kleinere contracten. In de tweede ronde zijn opnieuw grote contracten per kwartier gesloten naast contracten voor doelgroepen, bepaalde projecten, specifieke dienstverlening en voor losse producten. Rotterdam heeft nu ongeveer 50 aanbestede contracten waarop instroom mogelijk is.

De gemeente Rotterdam is druk bezig met de implementatie van het klantmanagement. Het functioneert nog niet optimaal; verwijzingen verlopen niet vlekkeloos, de dienst kent haar klanten onvoldoende en de monitoring van contracten en reïntegratie is volop in ontwikkeling.

Eén van de reïntegratiepartners van de gemeente is TMP/Hudson. Net als na de vorige aanbesteding is TMP/Hudson verantwoordelijk voor de integrale trajecten in één van de kwartieren. Daarbij is geen onderscheid gemaakt naar fasering of doelgroep; in principe kan de gemeente al haar klanten in het kwartier naar TMP/Hudson doorverwijzen.

TMP/Hudson is een groot reïntegratiebedrijf met opdrachten van ongeveer 170 gemeenten en het UWV. TMP/Hudson voert zowel integrale trajecten als losse trajectonderdelen uit.

Financiering trajecten

In de eerste ronde is gekozen voor een 40/60 financiering: 40% van de trajectkosten ontving het reïntegratiebedrijf bij levering van het trajectplan, een verslag van de intake en een bewijs van inschrijving van de klant bij het CWI. De resterende 60% werd betaald bij behalen van het afgesproken eindresultaat (plaatsing en tenminste 6 maanden 50% uitkeringsonafhankelijk).

In de tweede ronde is deze systematiek gewijzigd en kennen de verschillende soorten contracten van de gemeente elk een eigen financieringssysteem.

1 Eindtrajecten, waarbij het resultaat duurzame plaatsing op werk is:

- intake tot en met schrijven trajectplan en 6 maanden nazorg worden volledig betaald na levering van dit product;
- de kosten van de rest van het traject, zoals opgenomen in het plan, worden voor 80% voorgefinancierd bij levering plan. De resterende 20% wordt betaald bij plaatsing op werk. Indien de klant tussentijds uitvalt, levert het reïntegratiebedrijf een beëindigingsrapportage en wordt 50% van de daadwerkelijk geleverde producten vergoed. Dat leidt dus tot terugvordering van een deel van het bedrag wat eerder door de gemeente is voorgesloten.

2 Deeltrajecten (resultaat: doorstroom naar volgende fase) en scholing:

- intake wordt volledig betaald na levering van intakeverslag;
- 50% traject/scholing op basis van plan en aanmelding;
- 50% bij gerealiseerde resultaat.

Indien de klant uitvalt nadat tenminste de helft van het traject of de opleiding is doorlopen, vergoedt de gemeente het volledige traject.

De gemeente heeft deze aanpassing in haar financieringssysteem doorgevoerd om twee redenen:

- Het door het Rijk gehanteerde kasstelsel zorgde ervoor Rotterdam aan het einde van het jaar een groot deel van het budget aan het ministerie teruggaf, terwijl voor dat geld al wel afspraken met reïntegratiepartners waren gemaakt. Met de nieuwe systematiek wordt meer voorgesloten en wil de gemeente voorkomen dat ze weer middelen terug moet storten.
- Reïntegratiebedrijven gaven aan werkzaamheden te verrichten waar ze geen vergoeding voor ontvingen, zoals de intake. De 40/60 verdeling zou bovendien liquiditeitsproblemen veroorzaken doordat het grootste deel van de trajectkosten pas na afloop van het traject betaald werden. De gemeente heeft het overigens niet meegemaakt dat een reïntegratiebedrijf als gevolg van de 40/60 systematiek failliet is gegaan.

Reïntegratiepartner TMP/Hudson stelt dat het laatste contract enigszins gecompliceerder is dan het eerste, met name voor de administratieve verantwoording. Zowel de huidige 80/20 afspraak als de 40/60 verdeling bieden het reïntegratiebedrijf voldoende prikkel om uitstroom te bevorderen.

Rotterdam meent dat de wijze van financiering niet van grote invloed is op het behalen van resultaten. Minstens net zo belangrijk zijn de kwaliteit van de toeleiding, de mogelijkheden op de arbeidsmarkt en de belemmeringen van de klanten. Het is nog te vroeg om vast te stellen of de gewijzigde financieringssysteem andere resultaten tot gevolg heeft. Voordeel van 80/20 is volgens de gemeente dat kleinere partijen en (voormalig) aan gemeente gelieerde organisaties meer armslag hebben om zich op de markt te ontwikkelen tot volwaardige spelers.

Volledige resultaatfinanciering

Zeker in de huidige marktverhoudingen, biedt volledige resultaatfinanciering niet in alle situ-

aties een meerwaarde, stelt Rotterdam. Het gevaar van afroming is juist nu erg groot. Bovendien vreest de gemeente dat resultaatfinanciering de kwaliteit van trajecten niet ten goede komt: reïntegratiebedrijven zullen inzetten op snelle plaatsingen en niet op aanbodsterking. Daarnaast meent de gemeente dat de eigen uitvoering nog onvoldoende op orde is om met volledige resultaatfinanciering om te kunnen gaan.

Volledige resultaatfinanciering zou mogelijk zijn in een situatie waarin de opdrachtgever haar klanten goed kent en het benodigde traject duidelijk is. Bijvoorbeeld bij nieuwe instroom met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.

TMP/Hudson vindt net als de gemeente dat de opdrachtgever haar klanten moet kennen alvorens resultaatfinanciering in beeld kan komen. Het reïntegratiebedrijf heeft enige informatie nodig over de te reïntegreren doelgroep om een reële inschatting van de risico's te kunnen maken. De arbeidsmarkt is te fluctuerend om alleen op basis daarvan realistische prijsinschattingen te maken. Bovendien moet de gemeente haar klantmanagement op orde hebben; goed functionerende verwijzingsstructuur én sanctiebeleid.

Volledige resultaatfinanciering is, mits aan bovenstaande voorwaarden is voldaan, volgens TMP/Hudson geschikt bij trajecten voor klanten waar een beperkte aanbodsterking nodig is (de fase 1- en 2-klanten). Volledige resultaatfinanciering past niet in een traject waarbij meerdere instrumenten worden ingezet en het resultaat niet een helder definieerbaar doel is. Voor dergelijke trajecten, meestal voor fase 4-klanten, past gedeeltelijke resultaatfinanciering beter.

E Gemeente Texel – reïntegratiebedrijf als makelaar

Voor de gemeente Texel voert reïntegratiebedrijf IWA/Wurkypuls de intake, begeleiding en bemiddeling/nazorg uit. De aanbodsterking koopt het reïntegratiebedrijf in bij derden (bij voorkeur lokale instellingen) door het opvragen van drie offertes. De klantmanager van de sociale dienst beslist uiteindelijk op advies van IWA met welke partij in zee wordt gegaan.

Texel heeft 120 klanten, de helft van het bestand is 'fase 4'. Er zijn veel alleenstaande ouders met een aanvullende uitkering. De gemeente definieert 'maatschappelijke participatie' ook als resultaat: het (weer) actief worden van bijstandsgerechtigden mag ook wat kosten. Gesubsidieerde arbeid is, zeker in het licht van de WWB, eerder een instrument op weg naar werk dan een resultaat.

IWA-Wurkypuls is een onderdeel van de Caldergroep en bestaat uit drie onderdelen. Het reïntegratieonderdeel werkt in opdracht van zowel UWV als gemeenten en voert vooral integrale trajecten uit, maar ook losse instrumenten. Recentelijk stijgt de vraag naar bestandsanalyses. IWA besteedt zo weinig mogelijk trajectonderdelen uit aan derden; alleen gespecialiseerde assessments/diagnoses en kwalificerende scholingen.

Financiering

Texel werkt met een combinatie van prestatie- en resultaatfinanciering. De diagnose, de makelaarsfunctie en de nazorg mogen in één keer worden gefactureerd, de trajectbegeleiding, de aanbodversterking en de duurzame plaatsing in delen per kwartaal. Voor alle trajectonderdelen geldt dat deze (per deel) per kwartaal worden gefactureerd, alleen de aanbodversterking mag tussentijds worden gefactureerd. Per behaald eindresultaat krijgt IWA een bonus van 10% van de totale trajectprijs. Bonus en plaatsing maken ongeveer 1/3 uit van de totaalprijs. Indien er geen resultaat wordt behaald, betaalt de gemeente niet de plaatsing, de bonus en de nazorg.

Het reïntegratiebedrijf betaalt de onderaannemer, bij voorkeur op basis van een vorm van resultaatfinanciering, en declareert dit bij de gemeente. De gemeente stimuleert het maatschappelijk en welzijnswerk door producten en prijzen te definiëren.

De door Texel gehanteerde financieringssystematiek kan problemen opleveren met het door het Rijk gehanteerde kasstelsel: in het eerste jaar moet de gemeente geld teruggeven aan het Rijk, terwijl daarvoor wel verplichtingen zijn aangegaan. De gemeente verwacht dat over enkele jaren, wanneer de inkoop en uitvoering goed op gang is, zij dit geld weer tekort komt.

De manier van financiering die de gemeente nu hanteert, bevalt haar goed. Het is één van de sturingsinstrumenten die de gemeente hanteert in haar relatie met het reïntegratiebedrijf, naast monitorinformatie én een goede samenwerking. De gemeente meent niet dat de wijze van financieren van beslissende invloed is op de resultaten. Het feit dat er gespecialiseerde kennis en capaciteit in huis is gehaald, is bepalend voor de resultaten.

Volledige resultaatfinanciering

Goede samenwerking is dus een belangrijk onderdeel van de uitvoering van het Texelse reïntegratiebeleid. De gemeente vreest dat volledige resultaatfinanciering te veel verzakelijking met zich meebrengt en daarmee ten koste gaat van deze samenwerking, zeker in een kleine gemeente. Een tweede argument tegen volledige resultaatfinanciering is dat dit, juist in een klein contract van een kleine gemeente, afroming met zich mee brengt. Het risico voor het reïntegratiebedrijf om ook in moeilijke klanten te investeren, wordt te groot.

IWA stelt dat een financiële prikkel een goed instrument is om reïntegratiebedrijven te stimuleren de focus op uitstroombetaling te houden. Om alleen de uitstroom te betalen, levert echter niet een optimale situatie op. Ook wanneer de plaatsing op werk niet wordt gehaald, heeft het reïntegratiebedrijf werk verzet en is er aan positieverbetering van de klant gedaan. Dergelijke inspanningen zouden ook betaald moeten worden. Volgens IWA is volledige resultaatfinanciering dan het beste instrument voor korte bemiddelingstrajecten. Voor langere integrale trajecten is een vorm van gedeeltelijke resultaatfinanciering beter geschikt.

Ook de gemeente geeft aan dat volledige resultaatfinanciering mogelijk is wanneer een traject wordt opgeknipt in meerdere producten. Dat brengt echter weer andere nadelen met zich mee: de klant krijgt ofwel te maken met meerdere reïntegratiebedrijven, of met een stapeling van verbodige instrumenten door één reïntegratiebedrijf. Bovendien legt een dergelijke werkwijze een grotere administratieve belasting op de uitvoering en de inkoop.

Bijlage 3: Geraadpleegde evaluaties en onderzoeken

Contracting Welfare Reform: Uncertainties of capacity-building within disjointed federalism, E. Brodtkin, C. Fuqua, K. Thoren, University of Chicago, maart 2002.

Daadwerkelijk effectief, prestatiemeting van reïntegratie en activering, E. de Vos, C.W.J. Wevers, B.M.F. Fermin, A.O.J. Heyma, J.H. Abbring, B. van der Klaauw, P.W.C. Koning, TNO Arbeid, 2002.

De praktijk van het aanbesteden. Een onderzoek naar de uitvoering van de aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten 2002, J.C. van den Brink, L.A.J. Cordia en P. Mullenders, Inspectie Werk en Inkomen, december 2002.

De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002, S. Hoff, G. Jehoel-Gijsbers, SCP, juli 2003.

Job Network evaluation stage 3, Department of Employment and Workplace Relations, mei 2002.

Job Network evaluation stage 2, Department of Employment and Workplace Relations, mei 2001.

Maak reïntegratie lonend, A. van de Meerendonk, ESB magazine, 16 mei 2003.

Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten, H. Batelaan, K. Jürgens, L. Mallee en A. Odé, Regioplan i.o.v. Raad voor Werk en Inkomen, januari 2003.

Naar een werkende reïntegratiemarkt, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 28 november 2002.

Reïntegratie, een baan vol horden. Een verkenning naar knelpunten binnen de regelgeving en uitvoeringsprocessen in de regio Zuidelijk Noord-Holland. Paul Nijhuis, Orbis, i.o.v. RPA Zuidelijk Noord-Holland, mei 2002.

Van aanbieden naar aanbesteden: marktwerking bij arbeidsbemiddeling en reïntegratie in Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden, L. Struyver, G. Streurs, A. Peeters en V. Minne, Acco, 2002.

Bijlage 4: Gesprekspartners

De heer D. van Antwerpen	Fith bv
Mevrouw S. Baggerman	Gemeente Texel
De heer J. Beltman	IWA Wurkypuls
De heer P. van Bennekom	TMP/Hudson
De heer R. Bouter	Gemeente Dordrecht
De heer A. Bronsema	Gemeente Achtkarspelen/Kollumerland
Mevrouw D. Cazemier	Gemeente Leeuwarden
De heer R. Genneken	SaGenn
Mevrouw M. Holtzer	Kliq
De heer D. de Jonge	Kiss Communicatie
De heer R. Kerkhoff	Gemeente Rotterdam
De heer F. Kuijsters	TMP/Hudson
De heer A. van de Meerendonk	Ministerie SZW
Mevrouw B. Nouwen	Gemeente Texel
Mevrouw R. Pak	Gemeente Rotterdam
Mevrouw I. de Pooter	Maatwerk bv
De heer R. van der Sluijs	Gemeente Dordrecht
De heer E. Smolders	Kliq
De heer M. van der Velde	Gemeente Eindhoven
De heer I. Ykema	Gemeente Leeuwarden

Colofon

Uitgave

Stichting StimulanSZ
Postbus 85932
2508 CP Den Haag
T (070) 346 93 00
F (070) 361 73 72
www.stimulanz.nl
stimulanz@vng.nl

Tekst

Yolanda Hoogtanders, Nadine van der Sluis, Marianne Veenhof (Policy Productions)

Projectleider

Sandra Slijpen (StimulanSZ)

Vormgeving en lay-out

Hans Emeis

Foto omslag

Hans Emeis

ISBN 90 771 9515 7

© StimulanSZ, november 2003

Niets uit deze publicatie mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de Stichting StimulanSZ.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. StimulanSZ kan echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

Deze uitgave is mogelijk gemaakt met behulp van subsidie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.