

# Het organiseren en sturen van re-integratieactiviteiten

*Een casestudy naar sturingsmechanismen door de gemeente Almelo*

## **Auteur**

Thomas Boerkamp

Oktober 2009

## **Uitgevoerd in opdracht van Nautus**

Begeleider: drs. E. Oldemaat

## **Universiteit Twente**

Faculteit Management & Bestuur

Begeleider: dr. M.L. van Genugten

Meelezer: dr. B.R. Dorbeck-Jung

## **Mede mogelijk gemaakt door**

Fusion (gemeente Almelo)



**UNIVERSITEIT TWENTE.**





## Samenvatting

Vanaf 2006 zijn gemeenten niet langer verplicht re-integratieactiviteiten uit te besteden aan private dienstverleners. Met het vervallen van deze uitbestedingsplicht krijgen gemeenten de mogelijkheid activiteiten in eigen beheer uit te voeren. Daarnaast is het van belang dat de uitvoerders van de activiteiten worden aangestuurd op een manier waardoor effectieve re-integratie wordt gerealiseerd. Omdat de effectiviteit van re-integratie door verscheidene (interne en externe) factoren wordt beïnvloed is het moeilijk het type sturing en de gevolgen daarvan direct te koppelen. Met het beschrijven en analyseren van de sturingsmechanismen die de gemeente Almelo toepast neemt dit onderzoek een tussenstap in de zoektocht naar de optimale sturing van re-integratieactiviteiten. De keuze voor de gemeente Almelo is gebaseerd op de (relatief) goede resultaten, de ervaringen met verschillende uitvoeringsmodellen en de gemeentegrootte.

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat luidt:

*Waarom heeft de gemeente Almelo gekozen voor de sturing met een sterke nadruk op samenwerking en hoe zijn de wisselende ervaringen met verschillende sturingsmechanismen te verklaren?*

De principaal-agent theorie laat zien dat het aansturen van re-integratieactiviteiten door gemeenten een complexe opdracht is. Er is sprake van een belangenconflict en informatieasymmetrie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit betekent dat de uitvoerders van re-integratieactiviteiten vrijheid hebben en eigen belangen boven de (maatschappelijke) belangen van de gemeente kunnen prevaleren. Hierdoor kunnen ze opportunistisch en nalatig gedrag (moral hazard) vertonen. Hoewel dit probleem ook speelt binnen de gemeentelijke organisatie is het risico van nalatig gedrag beter te beheersen bij uitvoering in eigen beheer dan bij uitbesteding van re-integratieactiviteiten. Om de re-integratieactiviteiten te sturen onderscheidt de literatuur grofweg drie (te combineren) sturingsmechanismen die allen voor- en nadelen met zich meebrengen.

1. De sturing door prikkels.
2. De sturing door informatie en overtuiging.
3. De sturing door richtlijn en autoriteit.

De sturing met prikkels biedt bijvoorbeeld mogelijkheden voor maatwerk en kan innovatie en ondernemerschap bevorderen, maar kan ook resulteren in risicomijdend gedrag en 'cream skimming' door de dienstverlener. De sturing door overtuiging en informatie, legt de nadruk op de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en kan tot meer draagvlak in de uitvoering leiden maar tegelijkertijd is de naleving van gemaakte afspraken een onzekere factor. De sturing doormiddel van richtlijn en autoriteit zorgt normaliter voor een stabiele en afdwingbare uitvoering maar kan ook leiden tot weerstand wanneer de uitvoering zich niet in de aanpak herkent en bovendien is maatwerk problematisch.

Om de sturingsmechanismen door de gemeente Almelo te beschrijven en analyseren zijn op uitvoerend niveau (coaches) en managementniveau (teamleider en contractbeheerder) semi-structureerde interviews afgenomen. Bovendien zijn enkele leidinggevenden van betrokken re-integratiebedrijven geïnterviewd teneinde een evenwichtige beeldvorming te realiseren. Door documentenanalyse is inzicht verkregen in de ontwikkeling van de sturing van re-integratieac-

tiviteiten in de afgelopen jaren. Met name de inzage in de (raam)contracten laat goed zien op welke wijze nalatig gedrag middels de formele structuur in de contracten is beperkt. De interviews gecombineerd met documentenanalyse hebben een goede beschrijving van de sturingsmechanismen mogelijk gemaakt. Voorts zijn de ervaringen van geïnterviewden geëvalueerd en geanalyseerd aan de hand van de voor- en nadelen van de sturingsmechanismen.

Gebleken is dat de keuze voor het huidige sturingsmechanisme van informatie en overtuiging grotendeels gebaseerd is op de wisselende ervaringen bij de periode van uitbestedingsplicht en de aldaar toegepaste sturingsmechanismen. Het onderzoek laat zien dat ook na de eerste aanbesteding in 2002 overwegend is gewerkt met de sturing door informatie en overtuiging. Toch zijn de ervaringen met die periode in termen van prestaties alsmede de samenwerking 'an sich' overwegend negatief. Nadere analyse laat zien dat het vrijblijvende karakter van dit sturingsmechanisme hier debet aan is geweest. Wanneer re-integratiebedrijven niet conform afspraak handelden heeft hier geen directe sanctie tegenover gestaan waardoor ongestraft nalatig gedrag mogelijk is geweest.

Gezien de tegenvallende ervaringen wordt er bij de tweede aanbesteding eind 2003 voor gekozen integrale trajecten door re-integratiebedrijven te laten verzorgen. Hierbij is sterk ingezet op de sturing door financiële prikkels. De praktijk heeft uitgewezen dat de prikkels niet goed opgesteld zijn waardoor de uitstroomresultaten wederom zijn tegengevallen. Vooral in het bemiddelen naar werk, het einddoel van re-integratietrajecten, geven de re-integratiebedrijven niet of nauwelijks thuis. Dit heeft te maken met het risicomijdend gedrag van de re-integratiebedrijven.

Daarom is besloten het gemeentelijke bemiddelingsbureau Convince op te richten. Aangezien de resultaten van dit bureau tot tevredenheid stemmen is het arbeidsmarktbeleid verder vernieuwd en zijn na een nieuwe aanbesteding alle re-integratieactiviteiten op één locatie gevestigd: Fusion.

Binnen Fusion wordt er bewust voor gekozen een andere weg in te slaan en een intensieve samenwerking met de uitvoerende re-integratiebedrijven op te bouwen door de nadruk te leggen op het sturingsmechanisme informatie en overtuiging. Korte lijnen en de vele overleg- en evaluatievormen dragen bij aan de saamhorigheid en het werken aan een gezamenlijk doel. Door het hanteren van jaarcontracten met een optionele verlenging van maximaal twee keer één jaar worden re-integratiebedrijven geprikkeld en wordt het risico van niet naleving van de afspraken en nalatig gedrag beperkt. Hiermee worden de zwaktes van het sturingsmechanisme informatie en overtuiging (tot op zeker hoogte) gecompenseerd. Opgemerkt dient te worden dat er een bepaald spanningsveld bestaat tussen enerzijds de intensieve samenwerking met overleg op details tussen uitvoerders van re-integratiebedrijven en coaches van de gemeente waardoor nalatig gedrag wordt beperkt, en anderzijds de autonomie van de dienstverlener die maatwerk en snel handelen mogelijk maakt.

Hoewel de ervaringen met de sturingsmechanismen binnen Fusion in grote lijnen positief zijn bestaan er altijd aandachtspunten en verbetermogelijkheden. Om die reden zijn enkele aanbevelingen opgesteld:

#### Algemene aanbevelingen

- 1) Maak voorafgaand aan het invullen van de re-integratieactiviteiten een goede afweging, waarbij de impact en consequenties van verschillende sturingsmechanismen uiteengezet worden alvorens een definitieve keuze met betrekking tot het type sturing te maken. Zoek

naar mechanismen die complementair aan elkaar zijn zodat een robuuste sturing ontstaat en betrokken partijen niet of nauwelijks nalatig gedrag zullen vertonen.

- 2) Bij toepassing van het sturingsmechanisme informatie/overtuiging dient gezocht te worden naar een juiste balans in de hoeveelheid overlegvormen en de autonomie van de uitvoerende partijen. Hier is sprake van een spanning: door veel overleg en intensieve samenwerking kan ongewenst en nalatig gedrag van de re-integratiebedrijven worden beperkt, tegelijkertijd kan bij een gebrek aan autonomie van de dienstverlener maatwerk worden bemoeilijkt. Wanneer voor ieder detail afstemming moet worden gezocht ontstaat stroperigheid, bovendien wordt de kennis en expertise van de dienstverlener dan onvoldoende gebruikt.
- 3) Wanneer de intensieve samenwerking deel uitmaakt van de sturing moet worden gecontroleerd op nalatig gedrag van de dienstverlener. Juist doordat de samenwerking te collegiaal kan worden en de zakelijkheid op de achtergrond verdwijnt neemt de kans op ongewenst en nalatig gedrag in de uitvoering toe. Daarnaast moet worden aangetekend dat een goede samenwerking ook een professionele houding van de gemeente vereist zodat hier niets op aan te merken valt en dit de verstandhouding geen schade toebrengt.

#### Aanbevelingen voor de gemeente Almelo

- 1) Laat de behaalde resultaten uit het verleden niet domineren in de keuze voor uitbesteding of eigen beheer van de bemiddelingsfunctie. Convince wordt overwegend gestuurd doormiddel van het mechanisme informatie/overtuiging. Een nadeel daarvan is dat naleving van gemaakte afspraken onzeker is en nalatig gedrag zou kunnen ontstaan. Bij de re-integratieactiviteiten die worden uitbesteed is dit opgevangen door prikkels met een sanctionerende werking. Echter, de mogelijkheden om te werken met (financiële) prikkels om de uitvoering in eigen beheer te stimuleren tot maximale uitstroomresultaten zijn beperkt. Bij een heroverweging van de bemiddelingsfunctie is het goed te beseffen dat de tegenvallende resultaten bij uitbesteding verband houden met verkeerde stimuleringsprikkels.
- 2) Houdt, in navolging van bovenstaande aanbeveling, rekening met risicomijdend gedrag van de re-integratiebedrijven. Het is waarschijnlijk dat de doelen en prestaties worden nagestreefd die (relatief) eenvoudig te behalen zijn of goed beloond worden. De tegenvallende resultaten met re-integratiebedrijven kunnen waarschijnlijk voor een belangrijk deel toegeschreven worden aan sturing met verkeerde prikkels. Lage uitstroomcijfers lijken een gevolg van een te hoge beloning bij oplevering van het trajectplan en na aanbodversterking (samen vijftig procent). Wanneer dit wordt afgezet tegen het bemiddeling naar werk (twintig procent) en duurzame uitstroom (dertig procent) lijkt de beloning niet evenredig verdeeld te zijn met de extra tijd en middelen die bemiddeling naar (duurzame) uitstroom met zich meebrengt. De prikkel die moet aanzetten tot de bemiddeling naar werk heeft daardoor te weinig kracht. Het lijkt er op dat de re-integratiebedrijven het risico van extra investering zonder zekere opbrengsten uit de weg zijn gegaan en genoeg hebben genomen met een zekere deelbetaling.

## Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
Woord vooraf .....	8
1. Inleiding .....	9
1.1    Aanleiding tot het onderzoek .....	9
1.2    Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	10
1.3    Afbakening en definiëring .....	11
1.4    Relevantie .....	12
1.5    Leeswijzer .....	12
2. Theoretisch kader.....	14
2.1    De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer .....	14
2.1.1    Kenmerken in de relatie .....	14
2.1.2    Opportunistisch gedrag.....	15
2.2    Principaal-agent relatie bij re-integratie .....	16
2.2.1    ‘Agency specific conditions’ en re-integratieactiviteiten.....	16
2.2.2    Evaluatie opportunistisch gedrag: uitbesteding en eigen beheer .....	16
2.3    Sturingsinstrumenten .....	18
2.3.1    Control by incentive .....	18
2.3.2    Control by persuasion or control by information .....	19
2.3.3    Control by directive or authority.....	20
2.3.4    Voor- en nadelen bij sturingsmechanismen .....	21
2.3.5    Overzicht organisatie en sturingsmogelijkheden.....	22
3.    Methode van onderzoek .....	24
3.1    Onderzoeksopzet.....	24
3.2    Interviews .....	24
3.2.1    Selectie van respondenten.....	24
3.2.2    Werkwijze.....	25
3.3    Documentenanalyse .....	25
3.4    Validiteit en betrouwbaarheid .....	25

4. Onderzoekresultaten .....	27
4.1 Periode verplichte uitbesteding .....	27
4.1.1 Beschrijving organisatie en sturing: de eerste aan- en uitbesteding.....	27
4.1.2 Beschrijving organisatie en sturing: de tweede aan- en uitbesteding.....	29
4.1.3 Evaluatie van de sturingsmechanismen bij uitbestedingsplicht .....	30
4.2 De methode Almelo.....	31
4.2.1 Het ontstaan van Fusion.....	31
4.2.2 Beschrijving organisatie en sturing Fusion concept.....	31
4.2.3 Sturing op verschillende niveaus.....	32
4.2.4 Evaluatie van de sturingsmechanismen binnen Fusion .....	34
5. Conclusie en discussie .....	37
5.1 Beantwoording hoofdvraag.....	37
5.1.1 Uitbestedingsplicht: organisatie, sturing en ervaringen .....	37
5.1.2 Arbeidsmarktoffensief en Convince .....	38
5.1.3 Fusion: organisatie, sturing en ervaringen.....	38
5.2 Aanbevelingen .....	39
5.2.1 Algemene aanbevelingen .....	39
5.2.2 Aanbevelingen voor de gemeente Almelo.....	40
5.3 Bespreking en reflectie theorie .....	41
Referenties .....	42
Literatuur.....	42
Bronnen .....	43
Bijlage 1: Financiële verantwoordelijkheid voor de bijstand .....	44
Bijlage 2: Schematisch overzicht Fusion.....	45
Bijlage 3: Organisatie re-integratieactiviteiten Fusion.....	46
Bijlage 4: Vragenlijst coaches Fusion .....	48
Bijlage 5: Vragenlijst (waarnemend) teamleider en contractbeheerder .....	50
Bijlage 6: Vragenlijst leidinggevend re-integratiebedrijven.....	52





## Woord vooraf

Deze studie beoogt verschillende vaardigheden toe te passen die in de bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente aan bod zijn gekomen en is uitgevoerd in opdracht van Nautus. Hiermee wordt de bachelorfase afgerond en kan de masterfase worden ingeslagen. Het onderzoek verkent de organisatie en sturing van re-integratieactiviteiten door de aanpak en ervaringen van de gemeente Almelo onder de loep te nemen. Daarmee is het een aanzet tot het realiseren van een optimale sturing van re-integratieactiviteiten door gemeenten.

Vanzelfsprekend maak ik van deze gelegenheid gebruik een woord van dank uit te spreken. De gemeente Almelo en Fusion bedank ik voor de mooie kans die mij geboden is. De transparantie en de inzage in de contracten zijn van essentieel belang geweest bij de invulling van het onderzoek. In het bijzonder noem ik de geïnterviewden van de gemeente Almelo en de re-integratiebedrijven. De bereidwilligheid om tijd vrij te maken en waardevolle input voor dit onderzoek te leveren zijn van onmiskenbaar belang geweest.

Dank ben ik bovendien verschuldigd aan Elvira Oldemaat, mijn 'supervisor' van Nautus. Zij wist, ook na enkele opstartproblemen en tegenvallers, richting en structuur te geven aan het proces. Haar positieve en opbouwende kritiek heeft me geholpen de opdracht tot een goed einde te brengen. Ook de begeleiders van de Universiteit Twente, Marieke van Genugten en Bärbel Dorbeck-Jung, mogen niet vergeten worden. Goed dat ik bijtijds op het juiste pad ben gebracht en niet ten onder ben gegaan aan niet te realiseren doelen. Door jullie bijdrage heb ik de balans gevonden in ambities en haalbaarheid.

Tot slot wil ik het niet nalaten de opdrachtgever te bedanken voor de unieke kans die mij is gegund. Het was een mooie ervaring om enkele maanden te 'snuffelen' in een bestuurskundige adviespraktijk als Nautus.

Thomas Boerkamp  
Hengelo, oktober 2009

## 1. Inleiding

Effectiviteit en efficiëntie van re-integratie is in de afgelopen periode een veelbesproken onderwerp. Een pikante illustratie hiervan is het Nicis-rapport dat in november 2008 verscheen. Belangrijkste conclusie van dit rapport: *“Het succesvol re-integreren van één bijstandcliënt naar regulier werk kost de gemeenschap 537.000 euro!”*(Nicis Institute, 2008: p. 31). Tegengeluiden komen uit de hoek van Divosa en toenmalig staatssecretaris Aboutaleb van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: *“stemmingmakerij op basis van een verkeerde interpretatie van cijfers en een grove miskennis van bereikte resultaten”* (Boorsma, 2008: p. 38).

Hoe het ook zij, gemeenten hebben belang bij effectieve re-integratie aangezien zij sinds januari 2004 financieel verantwoordelijk zijn voor de bijstandsverlening<sup>1</sup>. De huidige recessie en de gevolgen die dit heeft op het aantal te verstrekken bijstandsuitkeringen en de uitgaven van gemeenten maakt de noodzaak van effectieve re-integratie bovendien nog groter. In dit verband heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zicht ten doel gesteld het aantal personen dat na 24 maanden uitstroomt naar reguliere arbeid met een kwart te vergroten (CBS, 2008).

### 1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De discussie omtrent re-integratie laat zien dat effectiviteit van re-integratietrajecten niet vanzelfsprekend is. Vele factoren beïnvloeden de uitkomst van een dergelijk traject. Zo zijn bijvoorbeeld de instrumenten die worden ingezet voor een specifieke cliënt bepalend. Heeft een cliënt behoefte aan scholing en sollicitatietraining of zijn werkritme en discipline belangrijker? Daarnaast hebben ook externe variabelen invloed op de mogelijkheid om een bijstandcliënt naar (regulier) werk te begeleiden. Hierbij kan gedacht worden aan de stand van zaken op de (regionale) arbeidsmarkt en de behoefte van werkgevers aan nieuw personeel. Deze studie beschouwt een andere factor: de organisatie van re-integratieactiviteiten en de sturing van de betrokken uitvoerende partijen door de gemeente.

Sinds januari 2006 kunnen gemeenten er voor kiezen re-integratieactiviteiten (gedeeltelijk) in eigen beheer te verzorgen of vast te houden aan private partijen bij de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB). De verwachting is dat de invulling en sturing die gemeenten geven aan de uitvoering van de re-integratieopdracht invloed heeft op de effectiviteit. Echter, omdat vele factoren de effectiviteit van re-integratie beïnvloeden is het moeilijk deze variabelen rechtstreeks aan elkaar te verbinden en vervolgens algemeen geldende uitspraken te doen. Om iets te zeggen over de sturing en organisatie van re-integratieactiviteiten staat daarom de aanpak van de gemeente Almelo in dit onderzoek centraal. Door de sturingsfilosofie van de gemeente Almelo te beschrijven en analyseren wordt een tussenstap genomen in de zoektocht naar een effectieve organisatie en aansturing van re-integratieactiviteiten.

Er zijn verschillende motieven om juist deze case te beschrijven en analyseren. Zo is de gemeente Almelo een middelgrote gemeente met een van oudsher behoorlijke bijstandsproblematiek. Om deze problematiek het hoofd te bieden zijn in de afgelopen jaren verschillende uitvoeringsmodellen

---

<sup>1</sup> In bijlage 1 is de kerngedachte en de werking van de financiële verantwoordelijkheid weergegeven.

gehanteerd met wisselend succes. Sinds januari 2007 onderscheidt Almelo zich bovendien van andere gemeenten doordat (bijna) alle activiteiten in het kader van re-integratie op één locatie gevestigd zijn: Fusion<sup>2</sup>.

Een relevant cijfer met betrekking tot de effectiviteit van re-integratie is het percentage beëindigde bijstandsuitkeringen. Nog belangrijker is vervolgens in hoeverre die daling is veroorzaakt doordat bijstandsccliënten naar werk zijn begeleid. In dat opzicht laat de laatste kolom van tabel 1 goed zien dat Almelo in het jaar 2007 substantieel beter scoort dan enkele referentiegemeenten uit dezelfde en omliggende regio's.

**Tabel 1: Overzicht ontwikkeling bijstandsuitkeringen naar gemeente, 2007**

gemeente	aantal inwoners op 1 januari	aantal huishoudens met een bijstandsuitkering	% volume ontwikkeling	% beëindigde bijstandsuitkeringen	waarvan % beëindiging i.v.m. aanvaarding werk
Almelo	72.260	2095	-11	28	50%
Enschede	154.760	4875	-4	34	34%
Hengelo	81.051	1835	-9	30	38%
Zwolle	116.265	2325	-8	24	41%
Deventer	97.377	1850	-9	29	40%

*Bron: Kernkaart Werk en Bijstand, n.d.*

De (relatief) goede resultaten gecombineerd met de nieuwe organisatie en sturingsvorm maken de aanpak van gemeente Almelo tot een interessante case. Nader onderzoek kan uitwijzen hoe de organisatie en sturing van re-integratieactiviteiten binnen Fusion eruit ziet, wat de ervaringen zijn en hoe deze zijn te verklaren.

Voorts biedt een verkennende casestudy naar de organisatie en sturing van re-integratieactiviteiten door de gemeente Almelo aanknopingspunten voor andere gemeenten. Daarmee draagt het bij aan de zoektocht naar het effectief inrichten en sturen van re-integratieactiviteiten.

## 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Aangezien er weinig bekend is over de wijze waarop gemeenten re-integratieactiviteiten het beste kunnen organiseren en aansturen is een verkennend onderzoek gewenst. Deze casestudy beschrijft de uitvoering en sturing van re-integratieactiviteiten door de gemeente Almelo in de afgelopen jaren. De focus ligt op het huidige Fusion waar de intensieve samenwerking tussen partijen een centrale positie inneemt. De verschillende ervaringen worden vervolgens geanalyseerd en geëvalueerd aan de hand van de gebruikte theoretische inzichten. De invulling van het takenpakket en de opdrachtgeverrol van de gemeente staan centraal en moeten een antwoord geven op de volgende hoofdvraag:

*Waarom heeft de gemeente Almelo gekozen voor de sturing met een sterke nadruk op samenwerking en hoe zijn de wisselende ervaringen met verschillende sturingsmechanismen te verklaren?*

<sup>2</sup> Om een eerste indruk van de werkwijze te krijgen is in bijlage 2 een schematische weergave van Fusion opgenomen.

Om op deze vraag een passend antwoord te vinden zijn zes onderzoeksvragen opgesteld. De antwoorden moeten een compleet overzicht geven van de gehanteerde uitvoeringsmodellen (d.w.z. de organisatie en sturing). Er wordt geëvalueerd door de ervaringen onder de loep te nemen en deze te verklaren vanuit theoretische inzichten. Hierbij is een scheiding gemaakt tussen de periode van verplichte uitbesteding en de periode na deze uitbestedingsplicht.

#### Beschrijving en evaluatie periode van verplichte uitbesteding

1. *Hoe zijn re-integratieactiviteiten gedurende de uitbestedingsplicht door de gemeente Almelo georganiseerd en (aan)gestuurd?*
2. *Welke ervaringen heeft de gemeente Almelo met de aanpak in die periode?*
3. *In hoeverre zijn deze ervaringen te verklaren?*

#### Beschrijving en evaluatie periode na verplichte uitbesteding

4. *Hoe ziet de totstandkoming van Fusion er uit?*
5. *Hoe worden de re-integratieactiviteiten momenteel georganiseerd en welke sturingsinstrumenten worden op management- en uitvoeringsniveau toegepast?*
6. *Welke ervaringen hebben de gemeente Almelo en de uitvoerende partijen met de huidige organisatie en sturing?*
7. *In hoeverre zijn deze ervaringen te verklaren?*

Om te onderzoeken waarom de gemeente Almelo heeft gekozen voor de huidige organisatie en sturingsinstrumenten is het belangrijk een beeld te krijgen van de voorgeschiedenis. Dit omdat 'het heden' voor een belangrijk deel gebaseerd is op ervaringen uit het verleden. Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag geeft een beeld van de organisatie en sturingsinstrumenten die de gemeente Almelo tot 2007 heeft gehanteerd en verschillende ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. Na deze beschrijving wordt aandacht besteed aan de ervaringen van de gemeente met de inrichting en sturing van de re-integratieactiviteiten in deze periode<sup>3</sup>. In deze evaluatie wordt gezocht naar een uitleg voor de verschillende ervaringen in termen van prestaties en algehele samenwerking.

Vervolgens wordt ingegaan op de totstandkoming en ontwikkeling van het huidige Fusion. In deze beschrijving staat de manier waarop de re-integratieactiviteiten georganiseerd zijn en de toepassing van sturingsmechanismen opnieuw centraal. Omdat in "de Fusion methode" een belangrijke rol is weggelegd voor de coaches wordt bovendien een nadrukkelijk onderscheid gemaakt in de sturing op management- en uitvoeringsniveau. Ervaringen van de betrokken uitvoerende partijen alsmede de ervaringen van de gemeente Almelo met de huidige aanpak worden uiteengezet om de sturing binnen Fusion te analyseren en evalueren.

### **1.3 Afbakening en definiëring**

Enkele voor dit onderzoek essentiële begrippen zijn vrij abstract en voor verschillende interpretaties vatbaar. Om die redenen wordt hier een nadere toelichting en definiëring van de meest belangrijke begrippen gegeven.

---

<sup>3</sup> De beperkte tijd en middelen van dit onderzoek maken het niet mogelijk om de toenmalige uitvoerende partijen te traceren en naar ervaringen te vragen.

Sturing en sturingsinstrumenten zijn twee centrale begrippen in dit onderzoek

In deze studie wordt onder sturing verstaan *“een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context”* (Kickert e.a., 1985:46, In 't Veld, 1989: 18).

Voor het meer specifieke begrip sturinginstrumenten wordt aangesloten bij de volgende definitie: *“middelen die door beleidsvoerders worden aangewend teneinde bepaalde sturingsprestaties en - effecten tot stand te brengen”* (Nelissen e.a., 1996: 37).

Re-integratieactiviteiten worden wel omschreven als activiteiten (van tijdelijke aard) die de afstand tot de arbeidsmarkt verkleinen. In het kader van dit onderzoek wordt een bredere definitie gehanteerd. Dit betekent dat niet alleen de activiteiten die de afstand tot de arbeidsmarkt voor bijstandsccliënten verkleinen hieronder vallen, maar dat ook de bemiddeling naar de arbeidsmarkt onder die categorie valt. Er is bewust gekozen voor deze brede opvatting aangezien de gemeente Almelo de bemiddelingsfunctie inmiddels zelf verzorgt en deze keuze en ervaringen hiermee van belang zijn voor het onderzoek. Bovendien ziet de gemeente Almelo de bemiddelingsfunctie “principiëleel” als onderdeel van re-integratie.

#### 1.4 Relevantie

De resultaten van dit onderzoek leveren relevante inzichten op voor andere gemeenten. Elke gemeente staat voor vergelijkbare taken als de gemeente Almelo en is vanzelfsprekend gebaat bij een effectief re-integratiebeleid. Hoewel de uitkomsten en inzichten van het onderzoek weliswaar niet generaliseerbaar zijn, ontstaat er een beter begrip van de vele vraagstukken die bij de inrichting en sturing van re-integratieactiviteiten een rol spelen. Bovendien wordt gezocht naar geschikte alternatieven in de sturing van de uitvoerende partijen. Zo bezien kan het onderzoek ten minste een bescheiden bijdrage leveren aan effectieve inrichting en aansturing van re-integratieactiviteiten in de (nabije) toekomst.

Voorts is het onderzoek van belang voor de gemeente Almelo zelf. Dit omdat het een kritisch overzicht geeft van de ontwikkelingen en de korte geschiedenis van het re-integratiebeleid, en meer in het bijzonder de sturing van de dienstverleners. Ervaringen uit het verleden worden meegenomen naar de toekomst ten gunste van nieuw beleid. Het is voor de gemeente Almelo evenzeer interessant op de hoogte te zijn van de zienswijzen van betrokken partijen binnen Fusion.

De empirische kennis die vergaard wordt kan de thans aanwezige literatuur en theorie op het gebied van arbeidsmarkt bemiddeling en sturingsinstrumenten verrijken. Dit maakt het onderzoek ook wetenschappelijke relevant.

#### 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit onderzoek laat zien wat we kunnen aantreffen en welke problemen er spelen op het moment een opdrachtgever sturing probeert te geven aan een opdrachtnemer. Het theoretische kader biedt houvast en maakt duidelijk waar aandacht aan te besteden wanneer we zoeken naar sturingsinstrumenten.

Vervolgens laat hoofdstuk 3 zien op welke manier het onderzoek is uitgevoerd. Er wordt aandacht besteed aan de onderzoeksopzet, de manier van dataverzameling en de waarde van de geraadpleegde bronnen.

In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. In chronologische volgorde passeren de verschillende uitvoeringsmodellen, sturingsinstrumenten en ervaringen de revue. Er wordt afgesloten met een evaluatie waarin de ervaringen geanalyseerd en beoordeeld worden.

Hoofdstuk 5 beantwoordt de hoofdvraag van het onderzoek. Daarnaast zijn een aantal algemene aanbevelingen en specifieke aanbevelingen voor de gemeente Almelo geformuleerd. Er wordt afgesloten met een korte reflectie en bespreking van de gebruikte theorie.

## 2. Theoretisch kader

Zoals aangegeven staat de opdrachtgeversol die de gemeente vervult bij de organisatie en sturing van re-integratiebedrijven centraal in dit onderzoek. Een theorie die daarbij helpt is de principaal-agent theorie, ook wel 'agency' theorie. Deze theorie wordt gebruikt om de complexe en problematische relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te beschrijven en evalueren.

In dit hoofdstuk wordt daarom uiteengezet welke eigenschappen kenmerkend zijn voor de relatie tussen een principaal en agent. Bovendien worden mogelijke complicaties die dit met zich meebrengt onder de loep genomen en wordt bepaald wat dit kan betekenen voor uitvoering van re-integratieactiviteiten.

Wanneer dit helder is wordt ingegaan op enkel sturingsmechanismen die de principaal heeft om de agent te sturen. Er worden verschillende sturingsinstrumenten uiteengezet die de gemeente zou kunnen gebruiken om re-integratieactiviteiten te coördineren. Het hoofdstuk wordt afgesloten door te bepalen welke consequenties de toepassing van bepaalde sturingsmechanismen zou kunnen hebben.

### 2.1 De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

De principaal-agent theorie is richtinggevend in het kader van het sturingsvraagstuk en biedt enkele fundamentele inzichten. In het vervolg van deze paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste kenmerken in de relatie tussen een opdrachtgever (vanaf nu: principaal) en opdrachtnemer (vanaf nu: agent). Uit deze beschrijving zal blijken waarom de relatie complex en weerbarstig is. Er wordt stilgestaan bij de gevaren van opportunistisch gedrag en de begrippen 'adverse selection' en 'moral hazard' worden onder de loep genomen.

Een principaal-agent relatie kan zich voordoen op verschillende niveaus en er zijn vele voorbeelden denkbaar. Denk bijvoorbeeld aan de relaties werkgever-werknemer, centrale overheid-lokale overheid en een overheid die de private sector inschakelt. Bovendien bestaan ook binnen een organisatie als de gemeente principaal-agent relaties. Zo worden aan verschillende afdelingen en personen taken en verantwoordelijkheden toegedicht.

#### 2.1.1 Kenmerken in de relatie

De principaal-agent theorie laat zien waarom de relatie tussen een principaal en agent weerbarstig is en aandacht verdient. De relatie wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van twee 'agency specific conditions':

1. een belangenconflict;
2. asymmetrische informatie (Neelen, 1993).

#### *Tegengestelde belangen*

Om te beginnen een algemene toelichting op de aanwezigheid van een belangenconflict. Het idee hierbij is dat de agent andere belangen heeft dan de principaal. De principaal-agent theorie veronderstelt dat de mens van nature geneigd is tot luiheid. Hieruit volgt dat agent zich niet bovenmatig zal inspannen om de doelstelling van de principaal te bereiken. Dit wordt ook wel het ontwijkprobleem

(‘shirking problem’) genoemd. Wanneer de agent gebruik maakt van zijn (beleids)vrijheid om iets anders te doen dan hetgeen was opgedragen is sprake van het afwijkprobleem (‘subverting problem’) (Vries, de, 1992). De consequentie hiervan is dat de taak, opdracht of (nuts)functie die de principaal toedicht aan een agent gevaar loopt. Immers, de uitvoering van activiteiten door de agent verhoogt het welzijn van de principaal terwijl het welzijn van de agent hierdoor wordt verlaagt (Hendrikse, 1998: p. 98).

### **Informatieasymmetrie**

De gedachte bij asymmetrische informatie is dat de agent die de taak, opdracht of functie uitvoert een informatievoorsprong heeft ten opzichte van de principaal. Dit komt doordat de agent vaak meer (vak)specifieke kennis en expertise heeft met betrekking tot de opdracht en bovendien een beter begrip heeft van inspanningen en middelen die gemoeid zijn met de uitvoering.

#### **2.1.2 Opportunistisch gedrag**

Tijdink (1996) verbindt de ‘agency specific conditions’ met elkaar. Hij betoogt dat de combinatie van een belangenconflict en informatieasymmetrie vanzelf zal leiden tot discretionaire ruimte voor de agent. Deze (beleids)vrijheid kan de agent gebruiken om eigen doelstellingen (belangen) na te streven. De principaal-agent benadering legt aldus een negatieve relatie tussen de beslissingsbevoegdheden van de agent en de mate waarin de agent de doelen van de principaal vervult.

De principaal-agent theorie laat zien dat er gevaren, risico’s en aandachtspunten bestaan voor de principaal. Voor wat betreft opportunistisch gedrag van de agent wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘adverse selection’ en ‘moral hazard’. Beide problemen ontstaan als gevolg van hetzelfde mechanisme: informatieasymmetrie gepaard met het belangenconflict. Het verschil zit in het moment waarop de risico’s zich manifesteren (voorafgaand aan de relatie vs. vanaf de totstandkoming van de relatie)(Neelen, 1993).

### **Adverse selection**

Adverse selection speelt voorafgaand aan, en gedurende de totstandkoming en ontwikkeling van, een (eventuele) relatie tussen principaal en agent. De agent kan niet waarneembare kenmerken, normen en waarden op basis waarvan hij (in de toekomst) handelt, achterhouden en zo een positiever beeld van de werkelijkheid schetsen. Hierdoor kan bij de principaal in de selectiefase, voorafgaand aan een principaal-agent relatie, een verkeerd beeld over een (potentiële) agent ontstaan (Neelen, 1993).

### **Moral hazard**

Moral hazard (nalatig gedrag) doet zich voor vanaf de realisatie van een principaal-agent relatie. Doordat de principaal vanaf dit moment geen volledig beeld heeft over het handelen van de agent kan deze zich anders gedragen dan vooraf (contractueel) is afgesproken of zich enkel focussen op meetbare (prestatie-)indicatoren (Neelen, 1993). Om dit probleem, ook wel ‘cream skimming’ of ‘cherry picking’ tegen te gaan is het voor de principaal zaak geen prikkels aan de agent te geven die leiden tot discriminatie in cliënten ten gunste van de goedkoopste cliënt. Een absolute voorwaarde



voor het goed functioneren van een quasi-markt<sup>4</sup> is de afwezigheid van dergelijke prikkels (Bartlett & Le Grandt, 1993).

## 2.2 Principaal-agent relatie bij re-integratie

In hoeverre bovengenoemde kenmerken van een principaal-agent relatie en de problematiek daarvan vertaald kan worden naar de gemeente in de rol van principaal en uitvoerders van de re-integratieactiviteiten in de rol van agent wordt in deze paragraaf beschreven. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de keuze die gemeenten maken voor uitvoering in eigen beheer of uitbesteding aan private partijen. Er wordt geanalyseerd welke gevolgen deze keuze heeft voor de risico's op opportunistisch gedrag bij de uitvoering van re-integratieactiviteiten.

### 2.2.1 'Agency specific conditions' en re-integratieactiviteiten

De twee kenmerken die Neelen noemt zijn ook van toepassing wanneer het gaat om de organisatie en sturing van re-integratieactiviteiten. Decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid 'an sich' leidt al tot een principaal-agent relatie. De centrale overheid fungeert daarbij als principaal en de lokale overheid en CWI als agent. Echter, dit onderzoek richt zich primair op de gemeente Almelo in de rol van principaal bij de uitvoering van re-integratieactiviteiten<sup>5</sup>.

In de periode tussen 2002 en 2006 waren gemeenten verplicht via aanbesteding private re-integratiebedrijven te betrekken. Momenteel kunnen gemeenten kiezen tussen het verzorgen van activiteiten in eigen beheer en uitbesteding van activiteiten aan re-integratiebedrijven. Dit betekent dat ofwel gemeentelijke afdelingen of re-integratiebedrijven de rol van agent vervullen. Ongeacht de keuze over de verzorging van re-integratieactiviteiten, de uitvoerder heeft een informatievoorsprong en zal andere, of op zijn minst, afwijkende belangen hebben dan de gemeentelijke organisatie.

Het doel van private dienstverleners is winstmaximalisatie, terwijl de overheid zich bezigt met de kosten-baten analyse waarin het (in de eenvoudigste vorm) werkloosheidsuitkeringen en re-integratiekosten inruilt (Bruttel, 2004). Gezien de fundamenteel verschillende doelstellingen is het waarschijnlijk dat het belangenconflict in het geval van uitbesteding een grotere rol vervult dan bij het verzorgen van re-integratieactiviteiten in eigen beheer.

Wil een gemeente de re-integratieactiviteiten sturen dan is informatie over de handelswijze van de uitvoerders essentieel en doorslaggevend. Ontbreekt deze informatie dan wordt het doelbewust sturen door de principaal van uitvoerende partijen in zekere zin beperkt.

### 2.2.2 Evaluatie opportunistisch gedrag: uitbesteding en eigen beheer

De mate waarin belangen verschillen en informatieasymmetrie aanwezig is, zal van invloed zijn op de relatie en de problemen met moral hazard en adverse selection. Daarbij is de keuze om voor (bepaalde) re-integratieactiviteiten de markt in te schakelen of deze in eigen beheer uit te voeren

---

<sup>4</sup> De quasi-markt is een relatief nieuwe marktform die in elk geval op één van de volgende gronden verschilt van de 'reguliere' markt: (1) consumenten betalen geen prijs voor het goed, (2) consumenten kopen het product niet zelf, anderen doen dat voor hen, en (3) aanbieders zijn non-profit organisaties die strijden om een contract, soms in concurrentie met profit organisaties (Bartlett & Le Grandt, 1993). De re-integratiemarkt voldoet zelfs aan alle drie de kenmerken en is aldus een quasi-markt.

<sup>5</sup> Er is in feite sprake van een opeenvolging van delegaties en bijbehorende principaal-agent relaties: van het departement dat nationaal beleid vaststelt tot de uitvoerders van re-integratieactiviteiten op lokaal niveau.

van belang. Zo stelt Foss (1996) dat hiërarchieën in vergelijking met de markt, beter in staat zijn om het risico van opportunistisch gedrag/moral hazard te beheersen. Gebondenheid door dezelfde doelstelling (prikkel) gecombineerd met een interne arbeidsmarkt en hiërarchisch toezicht stimuleert vertrouwen, samenwerking, informatie uitwisseling en betrokkenheid binnen één organisatie. Dit betekent dat het risico van moral hazard in mindere mate aanwezig is bij uitvoering in eigen beheer dan bij uitbesteding aan de markt. Hieronder wordt dieper ingegaan op het risico van adverse selection en moral hazard bij uitbesteding van re-integratieactiviteiten aan de markt en bij uitvoering van re-integratieactiviteiten in eigen beheer.

#### *Uitbesteding aan private partijen*

Wanneer de gemeente er voor kiest activiteiten uit te besteden aan private re-integratiebedrijven speelt allereerst adverse selection een belangrijke rol. Bij het aanbesteden kunnen re-integratiebedrijven goede eigenschappen etaleren en/of slechte eigenschappen maskeren. Bovendien bestaat de kans dat beloften in de offertes in de praktijk niet waargemaakt (kunnen) worden.

Daarnaast bestaat het risico van moral hazard. Dit doet zich voor wanneer bedrijven ondermaats presteren of zich matig inzetten doordat ze een ander doelstelling hebben dan gemeenten. Bedrijven zijn normaliter gefocust op winstmaximalisatie terwijl gemeenten het algemeen belang behartigen. Cream skimming met betrekking tot re-integratieactiviteiten manifesteert zich wanneer de (relatief) eenvoudig (goedkoop) te begeleiden cliënten worden bemiddeld en vervolgens niet wordt 'geïnvesteerd' in cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Kijkend naar de (uitstroom)cijfers lijkt het dan dat re-integratiebedrijven goed presteren terwijl dit niet *de facto* het geval hoeft te zijn aangezien slechts eenvoudig te bemiddelen personen zijn uitgestroomd.

#### *Uitvoeren in eigen beheer*

Het belangenconflict tussen de overheid en re-integratiebedrijven zou voor de gemeente reden kunnen zijn activiteiten zelf te verzorgen. Daarmee is het belangenconflict en de informatieasymmetrie tussen de overheid en private dienstverleners weliswaar opgelost maar is tegelijkertijd een nieuwe principaal-agent relatie gecreëerd. Een gemeentelijke afdeling of dienst die re-integratieactiviteiten verzorgt is een agent binnen de gemeentelijke organisatie. Een (medewerker van een) afdeling wordt gestuurd door een hiërarchisch bovenliggende principaal. De principaal-agent relatie krijgt hierdoor een individueel karakter (werkgever-werknemer).

Adverse selection speelt voornamelijk wanneer de sollicitaties plaatsvinden en functies worden ingevuld. Evenals re-integratiebedrijven, die zich in een aanbestedingstraject beter kunnen presenteren, kunnen sollicitanten dit gedurende de sollicitatieprocedure.

Moral hazard kan zich ook binnen de gemeentelijke organisatie voordoen. Zo kan het eigenbelang prevaleren boven het (algemeen) belang van de gemeentelijke organisatie. Tijdink (1996) stelt bijvoorbeeld dat werknemers er ontspannen relaties met collega's op na kunnen houden en een rustig werktempo prettiger vinden dan hoge werkdruk. Hoewel dit een behoorlijke simplificatie is van de realiteit illustreert het wel dat ook binnen een organisatie belangenconflicten bestaan.

## 2.3 Sturingsinstrumenten

De principaal-agent theorie laat zien welke problemen zich voordoen op het moment dat er sprake is van een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Er is beschreven hoe de principaal-agent relatie er uitziet voor het geval gemeenten activiteiten uitbesteden en wanneer wordt gekozen voor uitvoering in eigen beheer. De gemeente, als hiërarchisch bovenliggende principaal, heeft problemen wanneer het aankomt op de handelswijze van de agent en aansturing is daarom noodzakelijk.

In het geval van uitbesteding moet de overheid (in dit geval gemeente) mechanismen ontwerpen om de verschillende doelfuncties van private dienstverleners en overheid gelijktijdig te maximaliseren (Bruttel, 2004). Wanneer het aankomt op uitvoering in eigen beheer moet gestuurd worden om de afdeling te laten handelen in overeenstemming met de organisatiebrede doelstellingen en het arbeidsethos van personeel tot op zekere hoogte af te dwingen. Om te bepalen welke sturing de gemeente Almelo hanteert en welke ervaringen zij hiermee hebben worden hier verschillende sturingsinstrumenten neergezet.

Voor de principaal bestaan er meerdere mogelijkheden om de doelstelling c.q. handelswijze van de agent te beïnvloeden (Lindblom, 1977; Mitnick, 1980; Neelen, 1993). Er zijn grofweg drie verschillende mechanismen waarmee de principaal de agent kan sturen en de mogelijkheden van opportunistisch gedrag kan beperken en bestrijden. Dit zijn achtereenvolgens (1) *'control by incentive'*, (2) *'control by persuasion or control by information'* en (3) *'control by directive or authority'*. Normaliter zullen in de praktijk altijd combinaties van deze mechanismen worden aangetroffen (Neelen, 1993).

De verschillende mechanismen worden hieronder beschreven. In aanvulling op deze concepten wordt bovendien gezocht naar concrete instrumenten die passen bij de mechanismen. Hierbij wordt ingegaan op de alternatieve sturingsmogelijkheden bij uitbesteding van re-integratieactiviteiten enerzijds en uitvoering van activiteiten in eigen beheer anderzijds. Deze operationalisering maakt het sturingsbegrip bruikbaar voor dit onderzoek.

### 2.3.1 Control by incentive

Wanneer de principaal de (contractuele) relatie met de agent zodanig vormgeeft dat een situatie van zogenaamde *'incentive compatibility'* ontstaat tussen principaal spreken we van sturing met prikkels. Door een dergelijke relatie probeert de principaal zijn belangen en de belangen van de agent (tot op zekere hoogte) te verenigen. Anders geformuleerd: het risico van opportunistisch gedrag van de agent wordt zoveel mogelijk weggenomen door vormgeving van de relatie. De handelingsmogelijkheden die voor de principaal als suboptimaal beschouwd kunnen worden zijn door de aard van de relatie relatief onaantrekkelijk voor de agent waardoor hij hier waarschijnlijk niet voor zal kiezen (Neelen, 1993).

Allereerst kunnen directe financiële prikkels worden gebruikt. Zo kan er voor gekozen worden een beloningsstructuur te ontwikkelen die de belangen van principaal en agent laat samenvallen. Hierbij kan onderscheid worden aangebracht tussen prikkels voorafgaand aan samenwerking en tijdens samenwerking. Wanneer de prijs een belangrijk criterium is bij selectie van de agent dan is bijvoorbeeld sprake van financiële prikkels voorafgaand aan samenwerking. Gedurende de samenwerking kan de principaal de agent stimuleren tot maximale inzet doormiddel van "no cure, no

pay” of “no cure, less pay”. Het risico van wanprestatie en moral hazard wordt dan bij de agent neergelegd. Problemen ontstaan echter doordat er vaak geen eenduidig verband bestaat tussen de output van het re-integratiebedrijf en het beoogde effect (Groot e.a., n.d: ).

Naast de directe financiële prikkels kunnen ook meer indirecte financiële prikkels worden gehanteerd. Dit kan door de voortgang van een samenwerking en/of het aantal toegewezen opdrachten afhankelijk te maken van prestaties. Bovendien kan in het contract bepaald worden dat bij in gebreke stelling van de agent het contract en de samenwerking eenzijdig door de principaal kan worden opgezegd. Dit betekent wel dat de opdrachtgever goed zicht moet hebben op de prestaties van de opdrachtnemer. Wanneer prestaties moeilijk kunnen worden toegeschreven aan de handelswijze van de agent werkt het reputatiemechanisme vaak beter dan het opstellen van scherpe contracten (Bovenberg & Teulings, 2001).

### **Toepassing re-integratieactiviteiten**

Als in de aanbestedingsprocedure voor re-integratieactiviteiten de nadruk ligt op de prijs prikkelt dit partijen om zo goedkoop mogelijk diensten te leveren en wordt adverse selection vermeden. Bij uitbesteding kan vervolgens beloond worden op basis van uitstroomresultaten. Daarnaast kan beloning plaatsvinden op het moment de cliënt vooruitgang heeft geboekt na deelname aan een traject of activiteit. Indirecte financiële prikkels kunnen ook een rol spelen door enkel cliënten toe te wijzen aan partijen die goede scores (bijvoorbeeld in termen van uitstroom) laten zien.

Gezien de aard van de gemeentelijke organisatie en de activiteiten in het kader van re-integratie is het onwaarschijnlijk dat er met financiële prikkels wordt gewerkt wanneer er voor eigen beheer wordt gekozen. Er kan van een werknemer of afdeling wel verwacht worden dat er een bepaalde uitstroom gerealiseerd wordt of dat de afstand tot de arbeidsmarkt van een cliënt afneemt. Dit kan doormiddel van doelstellingen of kwaliteitscriteria, echter de prikkel die daar vanuit lijkt vrij zwak indien er niet of nauwelijks consequenties aan gekoppeld zijn. Het kan bijdragen aan een (gezonde) competitie op de werkvloer. Bovendien bestaat voor de werknemer een prikkel door de dreiging van ontslag bij tegenvallende prestaties. Echter, deze prikkel wordt in Nederland afgezwakt door een vergaande ontslagbescherming. Daarnaast kan bij slechte resultaten van uitvoering in eigen beheer tóch gekozen worden voor de markt als alternatief, maar deze prikkel lijkt ook minder sterk dan de mogelijke prikkels bij uitbesteding.

### **2.3.2 Control by persuasion or control by information**

Bij de sturing door overtuiging of sturing door informatie verandert niet de ‘objectieve’ relatieve aantrekkelijkheid van de alternatieve handelingsmogelijkheden maar verandert de ‘subjectieve’ aantrekkelijkheid van handelingsmogelijkheden van de agent. Het beïnvloedt de informatie die de agent heeft ten aanzien van de verscheidene alternatieve besluiten. Door informatie die de principaal aan de agent verstrekt kan deze de agent wellicht in zijn naam laten handelen. Zo kan hij zich bijvoorbeeld uitlaten over de positieve gevolgen dat een zeker besluit voor de agent zal hebben, hij kan ‘wijzen’ op de sociaal wenselijke gevolgen van specifieke besluiten of refereren aan algemeen geldende normen en waarden (Neelen, 1993).

Bij deze vorm van sturing zijn instrumenten als overleg, evaluatie en monitoring/toezicht van doorslaggevende betekenis. Door communicatie en wederzijds afstemming wordt het handelen van de agent zo goed mogelijk ingevuld. ‘Knowhow’ met betrekking tot de handelswijze wordt gedeeld

om de beste aanpak te bepalen. Deze kennisdeling kan zowel betrekking hebben op de algemene procedurele handelswijze (macro niveau) of op de aanpak van individuen of specifieke gevallen (micro niveau). Het is voor de principaal zaak om de agent te overtuigen van de beste en meest passende handelswijze. Doordat de principaal informatie verzamelt over de handelswijze van de agent is er vanzelfsprekend ook sprake van toezicht op het handelen bij deze sturingsvorm.

### **Toepassing re-integratieactiviteiten**

Het sturen doormiddel van overtuiging en/of informatie is zowel bij uitvoering op afstand (uitbesteding) als bij het verzorgen van re-integratieactiviteiten in eigen beheer een reële mogelijkheid. Overleg tussen de principaal en agent in het kader van de gemeentelijke re-integratieopdracht kan bijvoorbeeld gaan over de invulling van het reguliere re-integratietraject of over hoe een specifieke re-integratieactiviteit er uit moet zien. Ook op het micro niveau van de individuele bijstandsccliënten kan overleg over de behandeling of evaluatie met betrekking tot de voortgang plaatsvinden teneinde het risico op opportunistisch gedrag van de uitvoerder te verkleinen en activiteiten te sturen.

Hoewel de specifieke instrumenten vanaf de totstandkoming van een relatie bij dit sturingsmechanisme weinig verschillen voor eigen beheer of uitbesteden van re-integratieactiviteiten lijkt de intensiteit van de contacten normaliter wel uit te maken. De intensiteit van de contacten alsmede de manier waarop communicatie verloopt is van groot belang. Is er slechts sporadisch sprake van telefonisch en/of schriftelijk contact of is er veelvuldig een fysieke bijeenkomst gepland? Het is waarschijnlijk dat bij uitvoering in eigen beheer intensievere contacten plaatsvinden dan bij uitbesteding. Bovendien moet bij deze sturingsvorm worden aangetekend dat het effect van overleg en overtuiging op private re-integratiepartijen ernstig ondermijnd kan worden doordat financiële belangen (winstmaximalisatie) de boventoon voeren.

De ondermijning van overleg- en evaluatievormen bij uitbesteding kan ook in de aanbesteding worden 'getackeld' door naast der prijs van re-integratiediensten zoveel mogelijk informatie met betrekking tot de werkwijze en resultaten te vragen. Doordat adverse selection in de selectieprocedure wordt vermeden is het risico op moral hazard in het vervolg van de samenwerking kleiner.

### **2.3.3 Control by directive or authority**

In het laatste sturingsmechanisme dat wordt onderscheiden vervullen richtlijn en autoriteit een belangrijke functie. De principaal probeert de handelingsalternatieven van de agent te beperken door het opleggen van specifieke regels of kan de agent op basis van zijn hiërarchisch bepaalde autoriteit een handelswijze voorschrijven. Dit betekent dat de sturing door richtlijn en autoriteit handelingsmogelijkheden van de agent uitsluit alsmede toevoegt. Evenals bij de sturing door prikkels wordt bij de sturing door richtlijn of autoriteit de relatieve aantrekkelijkheid van handelingsalternatieven veranderd. Dit betekent dat deze sturingsvarianten qua mechanisme vergelijkbaar zijn (Neelen, 1993).

Specifieke instrumenten die bij dit sturingsmechanisme passen zijn het (gedetailleerd) vastleggen van de handelswijze van de agent door de hiërarchisch bovenliggende principaal. Dit kan in formele contracten of regels en richtlijnen. Voor wat betreft het aspect autoriteit kan een contract eveneens uitkomst bieden. Zo kan in een contract zijn vastgelegd dat de principaal uiteindelijk altijd bepaald

hoe de agent dient te handelen. Daarnaast kan de autoriteit minder formeel zijn vastgelegd en meer natuurlijk voortvloeien uit de hiërarchische (machts-)verhouding tussen principaal en agent.

### *Toepassing re-integratieactiviteiten*

Kijkend naar de uitvoering van re-integratieactiviteiten lijkt het waarschijnlijk dat bij uitbesteding van de activiteiten aan private re-integratiebedrijven procedures en regels met betrekking tot de handelswijze in een contract of overeenkomst zijn opgenomen. Daarbij moet worden aangetekend dat de invulling van de re-integratieactiviteiten in verschillende gradaties vastgelegd kan zijn: van gedetailleerd en gespecificeerd tot open en voor nadere invulling bespreekbaar<sup>6</sup>. Autoriteit kan bij uitbesteding ook een belangrijke positie innemen door bijvoorbeeld in het contract vast te leggen dat de gemeente uiteindelijk altijd 'het doorslaggevende woord heeft' voor wat betreft de invulling van activiteiten. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt voor de reguliere invulling van een re-integratieactiviteit als de specifieke behandeling van een individuele cliënt. Daarnaast kan de autoriteit impliciet voortkomen uit de relatief machtige positie die de gemeente, als financier van de re-integratiebedrijven, inneemt.

In het geval activiteiten in eigen beheer worden uitgevoerd kunnen interne procedures de handelwijze van de uitvoerders invullen. Evenals bij het uitbesteden van re-integratieactiviteiten geldt dat de mate van detail waarin activiteiten worden voorgeschreven kan verschillen en bepalend is voor de handelsvrijheid bij de uitvoering.

### **2.3.4 Voor- en nadelen bij sturingsmechanismen**

Om de ervaringen van de gemeente met de gehanteerde sturingsmechanismen in een kader te plaatsen en te evalueren is het interessant te bepalen wat mogelijke voor- en nadelen zijn. Voor elk van de drie sturingsvarianten is daarom uiteengezet wat eventuele voor- en nadelen kunnen zijn.

#### *Voor- en nadelen prikkels*

Het belangrijkste voordeel van het sturen met prikkels is de mogelijkheden die het geeft om maatwerk te leveren. Bovendien kan sturen middels prikkels innovatie en ondernemerschap bevorderen. Wanneer de prikkels zo geformuleerd zijn dat ze een verantwoording over de resultaten met zich meebrengen kan hierdoor de transparantie toenemen (De Bruijn, 2001; Denters, 2001).

Tegelijkertijd kan het sturen op resultaten ook risicomijdend gedrag met zich meebrengen hetgeen juist ten koste gaat van innovatie en ondernemerschap. Organisaties hebben de neiging de doelen en prestaties na te streven die (relatief) eenvoudig te behalen zijn of goed beloond worden (De Bruijn, 2001). Er is sprake van een prestatieparadox wanneer er een kloof zit tussen de gepresenteerde prestaties en de werkelijk (maatschappelijke) prestaties (Van Thiel & De Leeuw, 2003). Daarnaast kunnen er vraagtekens staan achter de robuustheid van de prikkels. Het kan zijn dat de prikkel geen doorslaggevende betekenis heeft en andere factoren invloedrijker zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Bovendien kunnen bepaalde prikkels ook ongewenste neveneffecten met zich meebrengen.

#### *Voor- en nadelen informatie/overtuiging*

Het voordeel bij de sturing door informatie is dat er een soort level playing field ontstaat (WRR, 2001). Er ontstaat een speelveld waarbij elke partij een gelijke kans heeft om belangen te verdedigen en een goede uitgangspositie te realiseren. Doordat partijen kunnen komen tot een

---

<sup>6</sup> In het geval van een open invulling met betrekking tot de te verlenen re-integratieactiviteit speelt overleg een belangrijke rol en is dus ook sprake van 'control by persuasion or control by information'.

gedeelde probleemdefinitie kan een uitvoering worden ontwikkelt op basis van wederzijdse afhankelijkheden. Aangezien er een breed draagvlak voor de overeengekomen aanpak gerealiseerd kan worden is de kans op weerstand in de uitvoering fors afgenomen (Bekkers, 1994; Teisman, 1997). De ruimte voor inbreng van verschillende probleemdefinities en methoden waarborgt de adaptiviteit van de uitvoering. Het overleggen en onderhandelen biedt mogelijkheden voor op maat gesneden oplossingen.

Het realiteitsgehalte van de veronderstelling is het belangrijkste twistpunt. In de praktijk zal niet altijd sprake zijn van gelijkwaardige partijen. Door machtsongelijkheid kan het zijn dat bepaalde partijen geen eerlijke mogelijkheid krijgen hun belangen te verdedigen en andere partijen de overhand hebben. Bovendien kunnen patstellingen ontstaan waardoor er geen gemeenschappelijk overeengekomen aanpak van de grond komt. In dergelijke gevallen staat de 'stroperigheid' een adequate aanpak in de weg (Hendriks & Toonen, 1998). Voorts is de mate waarin de overeengekomen aanpak daadwerkelijk wordt gehanteerd een onzekere factor. Sancties bij niet-naleving van de gemaakte afspraken en/of gebrekkige inspanningen kunnen dit in meer of mindere mate voorkomen.

#### **Voor- en nadelen regels/autoriteit**

Een belangrijk voordeel van de sturing doormiddel van regels en/of autoriteit is de doorgaans stabiele en afdwingbare uitvoering die het met zich meebrengt. Voor een succesvolle toepassing van dit sturingsmechanisme dient daarom een eenduidig en pasklaar antwoord te bestaan teneinde de problematiek aan te pakken. Mintzberg (1979) spreekt in dit kader van de zogenaamde 'machine-bureaucratie'.

Wanneer er geen zekerheid is met betrekking tot de beste aanpak leidt de centralisatie van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tot problemen. Doordat de beleidsuitvoerders zich niet altijd herkennen in de probleemdefinitie en de aangedragen oplossing(en) dreigt het risico van een sterk naar binnen gericht beleidsproces met weerstand en gebrekkige effectiviteit als resultaat (Bekkers, 1994). Als gevolg van de vele uitzonderingssituaties en eventualiteiten is maatwerk moeilijk te realiseren. Wel is een toename van vrij gedetailleerde en omvangrijke regelgeving waarschijnlijk om hier zoveel mogelijk aan tegemoet te komen. Een exponentiële stijging van de administratieve lasten en de noodzaak van meer en betere interne coördinatie dreigt doordat de normen en regels niet altijd op elkaar aan sluiten (Den Hoed e.a., 1983).

#### **2.3.5 Overzicht organisatie en sturingsmogelijkheden**

Tabel 2 op de volgende pagina geeft een overzicht van de verschillende sturingsmechanismen. Voor wat betreft de risico's van moral hazard en de concrete sturingsinstrumenten in een onderscheid gemaakt voor uitbesteding van de re-integratieactiviteiten en uitvoering in eigen beheer. Tot slot geeft de laatste kolom een opsomming van de (mogelijke) voor- en nadelen die bij de verschillende sturingsmechanismen horen.

Tabel 2: Overzicht organisatie en sturingsmogelijkheden

		Uitbesteding	Eigen beheer		
Risico's		Substantieel risico moral hazard en adverse selection	Normaliter minder risico moral hazard en adverse selection		
<b>Sturingsmechanismen/oplossingen</b>	<b>Prikkels</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Belangrijke rol voor de prijs van re-integratiediensten in de aanbesteding/selectie</li> <li>✓ Belonen na voltooiing van re-integratieactiviteit</li> <li>✓ Cliënten toewijzen o.b.v. score/ervaring met re-integratiebedrijf</li> <li>✓ Voortgang samenwerking afhankelijk maken van werkwijze/naleving contract</li> <li>✓ Beloning afhankelijk maken van uitstroomresultaten ('no cure, no pay'/'no cure less pay')</li> <li>✓ Belonen o.b.v. de vooruitgang die cliënt boekt na een traject/activiteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Doelstelling/kwaliteitscriteria zonder financiële gevolgen (het creëren van competitie op werkvloer)</li> <li>✓ Dreiging van ontslag bij tegenvallende resultaten/prestaties</li> <li>✓ Dreiging van uitbesteden bij slechte resultaten in eigen beheer</li> </ul>	<b>Voordelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mogelijkheid maatwerk</li> <li>✓ Kan innovatie en ondernemerschap bevorderen</li> <li>✓ Door afleggen verantwoording neemt transparantie toe</li> </ul>
	<b>Informatie/overtuiging</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informatie over werkwijze/prestaties/bijdrage vragen in de aanbestedingsprocedure</li> <li>✓ Vooraf spreken over de reguliere werkwijze m.b.t. de re-integratieactiviteit</li> <li>✓ Tussentijdse- en/of eindevaluatie van de reguliere werkwijze</li> <li>✓ Vooraf spreken over de aanpak van een individuele cliënt door de coach met de uitvoerders van de activiteit</li> <li>✓ Tussentijdse- en/of eindevaluatie van de vooruitgang en resultaten van een cliënt door de coach met de uitvoerders van de activiteit</li> <li>✓ Monitoren/toezicht op de werkwijze van het re-integratiebedrijf</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Vooraf bespreken van de reguliere werkwijze m.b.t. de re-integratieactiviteit</li> <li>✓ Tussentijdse- en/of eindevaluatie van reguliere werkwijze</li> <li>✓ Vooraf bespreken van de aanpak van een individuele cliënt door de coach met de uitvoerders van de activiteit</li> <li>✓ Tussentijdse- en/of eindevaluatie van de vooruitgang en resultaten van een cliënt door de coach met de uitvoerders van de activiteit</li> <li>✓ Monitoren/toezicht op de uitvoering van activiteiten</li> </ul>	<b>Voordelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ontstaan 'level playing field'</li> <li>✓ Breed draagvlak, minder weerstand in de uitvoering</li> <li>✓ Op maat gesneden oplossingen door vele overleg</li> </ul>
	<b>Richtlijn/autoriteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Operationele en /of procedurele eisen stellen in de contracten</li> <li>✓ Inhoudelijke werkwijze gedetailleerd vastleggen in de contracten</li> <li>✓ 'Slechts' kaders stellen in de contracten omtrent de werkwijze (open invulling)</li> <li>✓ Natuurlijke machtspositie als financier van de re-integratieactiviteiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Strikte interne procedures m.b.t. de uitvoering van re-integratieactiviteiten</li> <li>✓ Open richtlijnen m.b.t. de invulling van re-integratieactiviteiten</li> </ul>	<b>Voordelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Stabiele en afdwingbare uitvoering</li> </ul>
				<b>Nadelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Beperkte mogelijkheid maatwerk</li> <li>✓ Werkt alleen bij pasklare antwoorden</li> <li>✓ Leidt tot weerstand wanneer de uitvoerders zich niet in aanpak herkennen</li> </ul>



### 3. Methode van onderzoek

In dit hoofdstuk wordt beknopt uiteengezet hoe het onderzoek is opgebouwd. Daarna wordt ingegaan op de onderzoeksmethoden. De keuze voor semi-gestructureerde interviews alsmede de documentenanalyse worden verantwoord door aandacht te besteden aan de validiteit en betrouwbaarheid.

#### 3.1 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek kent een tweeledig karakter. Enerzijds beschrijft het de sturingsmechanismen die de gemeente Almelo toepast in het kader van de re-integratieactiviteiten en de ervaringen daarmee, anderzijds is het evaluerend en zoekt het naar mogelijke verklaringen voor de ervaringen met (een combinatie van) bepaalde sturingsmechanismen. Er is bovendien een onderscheid gemaakt tussen de periode met verplichte uitbesteding en daaropvolgende periode waarbij de Fusion aanpak centraal staat. Dit maakt het mogelijk de ervaringen met de verschillende sturingsmechanismen tegen elkaar af te zetten en te spiegelen aan het theoretisch kader.

#### 3.2 Interviews

Het afnemen van interviews is in met name geschikt om kwalitatieve data te verzamelen. De aard van deze studie en de focus op motieven, achtergronden en ervaringen maken interviews dus een passend onderzoeksinstrument.

##### 3.2.1 Selectie van respondenten

Er zijn interviews afgenomen met betrokkenen van de gemeente en leidinggevend van enkele re-integratiebedrijven die deelnemen in Fusion. Binnen Fusion zijn ongeveer twintig coaches werkzaam waarvan er twee zijn geïnterviewd om een idee te krijgen van de sturing op uitvoeringsniveau. Daarnaast zijn de contractbeheerder en de waarnemend teamleider<sup>7</sup> geïnterviewd om op managementniveau een beeld te vormen van sturingsinstrumenten. Door vervolgens ook leidinggevend van drie re-integratiebedrijven te interviewen komen zowel principaal als agent aan het woord en ontstaat een compleet beeld over de vormgeving van de relatie en sturingsinstrumenten. Hierdoor worden verschillende perspectieven en opvattingen meegenomen in de analyse van de organisatie en sturing van re-integratieactiviteiten door de gemeente Almelo.

##### *Teamleider en contractbeheerder*

De teamleider is geïnterviewd vanwege zijn 'helicopterview'. Dit betekent concreet dat hij als eindverantwoordelijke beschikt hij over brede kennis en achtergrondinformatie die het mogelijk maakt de organisatiebrede ontwikkelingen en de keuze voor het huidige uitvoeringsmodel te doorgronden. Aangezien de contractbeheerder vanzelfsprekend veel kon vertellen over de opbouw van de contracten en bovendien het eerste aanspreekpunt is van de re-integratiebedrijven is ook deze geïnterviewd.

##### *Coaches*

De twee coaches zijn geselecteerd in overleg met de teamleider. Er is daarbij gekozen voor coaches die al enkele jaren ervaring hebben met het re-integratievak. Zij kunnen namelijk de ervaringen met de organisatie en sturing zoals in het huidige Fusion in een breder perspectief plaatsen. Door de

---

<sup>7</sup> In het vervolg: teamleider

ervaringen van 'nu' af te zetten tegen de ervaringen die zij eerder hebben opgedaan ontstaat uiteindelijk een beter oordeel over de huidige aanpak.

### **Leidinggevenden re-integratiebedrijven**

Het is van belang de ervaringen van de agent te weten met betrekking tot (een combinatie van) de toegepaste sturingsmechanismen. Er zijn daarom drie partijen geselecteerd die een centrale positie innemen binnen Fusion en waarmee intensief wordt samengewerkt. In overleg met de teamleider en contractbeheerder zijn vervolgens de specifieke personen geselecteerd voor een interview. Daarbij is gekeken naar de verantwoordelijke personen voor het contract en het aanspreekpunt voor de gemeente. Hierdoor konden de geïnterviewden vertellen over de sturing door de gemeente en de ervaring daarmee.

#### **3.2.2 Werkwijze**

Er is in alle gevallen gekozen voor semi-gestructureerde interviews. Deze variant biedt een aantal voordelen ten opzichte van andere interviewmogelijkheden. Doordat de grote lijn en de standaardvragen in het interview telkens overeenkomen biedt dit houvast voor een vergelijking van de antwoorden en percepties. Tegelijkertijd laten semi-gestructureerde interviews ruimte om in te haken op hetgeen de respondent naar voren brengt. Hierdoor kunnen interessante anekdotes en ervaringen, die normaliter niet in aan het licht waren gekomen, worden meegenomen in data-analyse.

### **3.3 Documentenanalyse**

Naast het afnemen van interviews is documentenanalyse toegepast om kwalitatieve data te verzamelen. Allereerst hebben bijvoorbeeld beleidsnota's en de websites van Fusion en Convince<sup>8</sup> geholpen in de oriënterende fase van het onderzoek. Het vooraf verdiepen in de re-integratieaanpak van de gemeente Almelo heeft bijgedragen aan de vormgeving en specificatie van het onderzoek in later stadium.

In het vervolg zijn van de tweede en derde aanbesteding van re-integratieactiviteiten door de gemeente Almelo het bestek en de inschrijvingen (offertes) ingezien. Dit geeft een goede indicatie van de wijze waarop de gemeente Almelo het risico van adverse selection bij de uitbesteding van re-integratieactiviteiten heeft beperkt. Bovendien zijn alle (raam)contracten met re-integratiebedrijven in de periode tussen 2002 en nu onder de loep genomen om te zien hoe gedurende de samenwerking het risico van moral hazard is beperkt door bepalingen in het contract.

De documenten hebben duidelijk gemaakt op welke wijze de re-integratieopdracht door de gemeente Almelo is vormgegeven en welke ontwikkeling (in de sturing) door de jaren heen heeft plaatsgevonden. Meer specifiek is de informatie uit deze documenten van belang geweest voor een eerste indruk met betrekking tot de sturing op managementniveau.

### **3.4 Validiteit en betrouwbaarheid**

Het is moeilijk een directe link te leggen tussen de organisatie en sturing en de (duurzame) uitstroomresultaten. Om toch valide uitspraken te doen is daarom voornamelijk afgegaan op

---

<sup>8</sup> Dit is een gemeentelijk bemiddelingsbureau dat in de loop der jaren is opgezet. Meer hierover in de onderzoeksresultaten.

ervaringen en percepties met de sturing door de gemeente. Op basis van ervaringen zijn geen harde conclusies te trekken maar kan de interne validiteit wel worden versterkt.

Er is bijzondere aandacht besteed aan het gevaar van sociaal-wenselijke antwoorden omdat dit de interne validiteit negatief beïnvloedt. Door een informele setting en zoveel mogelijk anonimiteit te garanderen is de kans op sociaal-wenselijke antwoorden afgenomen. Bovendien gaf het afnemen van semi-gestructureerde interviews mogelijkheden om door te vragen bij een vermoeden van sociaal-wenselijke antwoorden.

Aangezien het hier gaat om een verkennende casestudy is de generaliseerbaarheid van de resultaten gering. Specifieke omstandigheden zullen altijd een behoorlijke impact hebben op de organisatie van re-integratieactiviteiten en de toepassing van sturingsinstrumenten. Voor zover de organisatie en sturing binnen Fusion hebben bijgedragen aan de (relatief) goede prestaties kunnen andere gemeenten hier lering uit trekken. Zo kan een impuls worden gegeven aan het terugbrengen van het cliëntenbestand.

Naast validiteit is ook betrouwbaarheid gewenst. Uitkomsten zijn betrouwbaar wanneer herhaling van het onderzoek dezelfde resultaten oplevert. Dit betekent dat de documentenanalyse zeer betrouwbaar is, immers de gegevens zijn 'zwart op wit' vastgelegd en kunnen door de onderzoeker nauwelijks anders geïnterpreteerd worden.

In het geval van interviews is de betrouwbaarheid een ingewikkelder aspect. Omdat er gekozen is voor een niet-gestandaardiseerde vorm van interviewen betekent dit dat interviews op een ander tijdstip, mede gezien de complexiteit en dynamiek van de sturingsmechanismen, tot andere resultaten kunnen leiden. Tegelijkertijd is juist gekozen voor de semi-gestructureerde interviews gezien de goede mogelijkheden die deze interviewvariant biedt op het achterhalen van de complexiteit en dynamiek. Verdieping en doorvragen naar aanleiding van interessante antwoorden maakt het mogelijk relevante achtergronden en motieven bloot te leggen.

## 4. Onderzoekresultaten

In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop de re-integratieactiviteiten georganiseerd zijn en welke sturingsinstrumenten ten tijde van de verplichte uitbesteding gehanteerd zijn beschreven. Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: *Hoe zijn re-integratieactiviteiten gedurende de uitbestedingsplicht door de gemeente Almelo georganiseerd en (aan)gestuurd?* Vervolgens wordt bekeken welke ervaringen de gemeente Almelo heeft met deze periode zodat een antwoord wordt gegeven op de tweede onderzoeksvraag: *Welke ervaringen heeft de gemeente Almelo met de aanpak in die periode?* Voorts worden de (sturings)ervaringen geanalyseerd en gespiegeld aan de voor- en nadelen die beschreven zijn in het theoretisch kader zodat een antwoord ontstaat op de derde onderzoeksvraag: *In hoeverre zijn deze ervaringen te verklaren?*

Vervolgens gaat aandacht uit naar het (ontstaan van het) huidige Fusion. Er wordt kort stilgestaan bij de totstandkoming en de ontstaansgeschiedenis om de vierde onderzoeksvraag te beantwoorden: *Hoe ziet de totstandkoming van Fusion er uit?* Het beantwoorden van de vijfde onderzoeksvraag geeft inzicht in de sturingsmechanismen en organisatie binnen Fusion: *Hoe worden de re-integratieactiviteiten momenteel georganiseerd en welke sturingsinstrumenten worden op management- en uitvoeringsniveau gehanteerd?* Er wordt beschreven welke ervaringen de gemeente Almelo en betrokken re-integratiebedrijven hebben met de organisatie en sturing binnen Fusion om de zesde onderzoeksvraag te beantwoorden: *Welke ervaringen hebben de gemeente Almelo en de uitvoerende partijen met de huidige organisatie en sturing?* Ook hier worden de ervaringen nader beschouwd door de zevende en laatste onderzoeksvraag te behandelen: *In hoeverre zijn deze ervaringen te verklaren?*

### 4.1 Periode verplichte uitbesteding

Begin 2002 vindt de eerste aanbesteding van re-integratieactiviteiten door de gemeente Almelo plaats. Vervolgens wordt eind 2003 een nieuwe aanbesteding gelanceerd. Beide aanbestedingen vinden plaats in de periode waarin gemeenten de plicht hadden re-integratieactiviteiten uit te besteden. De eerste twee subparagrafen (4.1.1 en 4.1.2) beschrijven op welke wijze de gemeente Almelo activiteiten in die periode heeft georganiseerd en gestuurd. Hiermee krijgen we een beeld van de overweging die hebben bijgedragen aan de Fusion methode. De laatste subparagraaf (4.1.3) evalueert door ervaringen met de sturing uiteen te zetten en te zoeken naar verklaringen hiervoor.

Aandacht gaat uit naar de selectiefase om te bepalen op welke manier de gemeente adverse selection probeert te voorkomen. De focus ligt echter op de sturing vanaf het moment dat de gemeente en re-integratiebedrijven een overeenkomst hebben gesloten en de samenwerking inhoudelijk gestalte krijgt.

#### 4.1.1 Beschrijving organisatie en sturing: de eerste aan- en uitbesteding

In de periode van 1 juli 2002 tot 31 december 2003 heeft Almelo voor het eerst kennis gemaakt met het uitbesteden van re-integratieactiviteiten aan de private markt. In de aanloop naar deze periode heeft een aanbestedingsprocedure de selectie van bedrijven verzorgd. De gemeente Almelo heeft ervoor gekozen re-integratieactiviteiten 'geknipt' aan- en uit te besteden: voor verschillende re-integratieactiviteiten zijn met verschillende partijen contracten gesloten. Bovendien zijn voor dezelfde re-integratieactiviteiten telkens met meerdere re-integratiebedrijven overeenkomsten

gesloten. Een uitzondering voor deze ‘geknipte’ uitbesteding vormt de behandeling van fase 4 cliënten<sup>9</sup>. Trajecten voor deze cliënten, met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, zijn integraal ondergebracht bij twee verschillende re-integratiebedrijven.

Wat opvalt is het relatief grote aantal clusters en de hoeveelheid verschillende contracten. Er zijn in totaal drieëntwintig verschillende raamcontracten gesloten. Hierin zijn geen afspraken opgenomen over aantallen (cliënten/opdrachten) en het tarief is telkens per opdracht vastgesteld. Op het moment dat een partij een opdracht krijgt toegewezen vindt volledige uitbetaling per definitie plaats.

Teneinde het risico van moral hazard te beperken zijn er met enige regelmaat klantmanagers op de werkvloer van de re-integratiebedrijven te vinden om de werkwijze te monitoren en te beoordelen. De sturing middels informatie wordt gecombineerd met sturing door prikkels. Om de re-integratiebedrijven te stimuleren krijgen partijen die (in de ogen van de klantmanagers) goed presteren meer cliënten c.q. opdrachten toegewezen dan slecht presterende contractpartners. Dit is mogelijk doordat in de contracten geen afspraken over aantallen zijn opgenomen.

Er is een uitzondering op deze combinatie van sturingsmechanismen gemaakt voor fase 4 cliënten. Om het risico van moral hazard te verkleinen, geldt voor de partijen die verantwoordelijk zijn voor deze cliënten een bonus/malus regeling. De keuze voor dit instrument hangt nauw samen met de integrale vorm van dienstverlening. Aangezien de activiteiten volledig op afstand van de gemeentelijke organisatie zijn geplaatst krijgen zij veel beleidsvrijheid en staat het resultaat centraal. Wanneer de re-integratiebedrijven er in slagen een cliënt naar regulier werk te plaatsen ontvangen zij een bonus van twintig procent over het vooraf overeengekomen tarief. Andersom, vindt aftrek van twintig procent plaats indien de cliënt niet uitstroomt naar werk, gedeeltelijk werk, gesubsidieerd werk of een traject van sociale activering. Dit is een typisch voorbeeld van “no cure, less pay” als sturingsinstrument. Tabel 2 laat zien hoe de re-integratieactiviteiten in de gemeente Almelo na de eerste aanbesteding zijn georganiseerd.

**Tabel 2: Organisatie periode 1 juli 2002 tot 31 december 2003**

Nr.	Clusteromschrijving	Aantal contracten
1	Diagnose trajectplan voor fase 2 en 3	3
2	Aanbodversterking taalscholing voor fase 2 en 3	2
3	Aanbodversterking educatie voor fase 2 en 3	2
4	Aanbodversterking arbeidsgerichte scholing en werkervaringsplaatsen voor fase 2 en 3	5
5	Bemiddeling/nazorg voor fase 2 en 3	2
6	Integrale trajecten voor fase 4	2
7	Diagnose/trajectplan voor arbeidsgehandicapten	2
8	Aanbodversterking/bemiddeling/nazorg voor arbeidsgehandicapten	5

<sup>9</sup> De verschillende fasen refereren aan de toenmalige indeling door het CWI. Fase 1 cliënten zijn goed bemiddelbaar en worden door het CWI gedurende maximaal een half jaar naar werk bemiddeld. Fase 2 cliënten hebben een korte afstand tot de arbeidsmarkt, binnen een jaar te overbruggen met behulp van een WWB voorziening. Fase 3 cliënten hebben een langere afstand tot de arbeidsmarkt, binnen twee jaar te overbruggen met behulp van een WWB voorziening. Fase 4 cliënten zijn niet of zeer moeilijk bemiddelbaar.

#### 4.1.2 Beschrijving organisatie en sturing: de tweede aan- en uitbesteding

Eind 2003 vindt de tweede aanbesteding van re-integratieactiviteiten door de gemeente Almelo plaats. Ditmaal voor de periode van 1 januari 2004 tot 31 december 2005. Daarbij is er voor gekozen integrale trajecten uit te besteden gedifferentieerd naar de afstand van een cliënt tot de arbeidsmarkt. Om het risico van adverse selection te beperken worden de partijen die inschrijven op de aanbesteding beoordeeld op basis van verschillende kwalitatieve aspecten (zeventig procent) en de prijs van de diensten (dertig procent). Hierbij hebben de kwalitatieve aspecten voornamelijk betrekking op de beloften omtrent uitstroomresultaten (plaatsingspercentages). Naast de gedifferentieerde integrale trajecten kunnen partijen inschrijven op de arbeidsdeskundige adviezen.

Uiteindelijk zijn met dertien verschillende re-integratiebedrijven raamcontracten afgesloten. De gemeente anticipeert op het risico van 'cream skimming' van de agent door de integrale trajecten gedifferentieerd uit te besteden.

Teneinde andere vormen van moral hazard te beperken wordt op basis van "no cure, no pay" uitbetaald. De uitbetaling in vier termijnen is een vorm van sturing door prikkels. Het idee is dat partijen hierdoor geprikkeld worden om continu te presteren en kwalitatief goede diensten te leveren. Bij oplevering van het trajectplan wordt tien procent van het vooraf vastgestelde totaalbedrag overgemaakt, na aanbodversterking (begeleiding, bemiddeling etc.) nog eens veertig procent, bij plaatsing in werk nog eens twintig procent en tot slot bij duurzame plaatsing (langer dan zes maand) wordt de laatste dertig procent uitbetaald.

In de contracten is bovendien bepaald dat de uitstroomresultaten in een kwartaalgesprek worden besproken. Wanneer de uitstroomresultaten lager zijn dan het bedrijf in de offerte heeft voorgespiegeld krijgt het bedrijf de gelegenheid in het eerstvolgende kwartaal de resultaten te verbeteren. Ook wanneer doorlooptijden lang zijn kan dit onderwerp van gesprek zijn. Dit valt onder de sturing door informatie en meer specifiek het instrument van tussentijdse evaluatie van de werkwijze. Moral hazard wordt ook beperkt door de bepaling dat bij langdurig tegenvallende resultaten een mogelijkheid bestaat tot het verminderen van het aantal opdrachten of zelfs stopzetten van de overeenkomst. Hoewel deze bepaling meer als uitweg bedoeld is voor de gemeente kan het ook fungeren als prikkel en aanzetten tot goede prestaties voor de re-integratiebedrijven.

In de loop van 2004 is een beoordelingssysteem opgezet. Hiermee beoogt de gemeente gestructureerd te onderbouwen welke re-integratiebedrijven goed presteren en welke slecht. Daarbij is gekeken naar uitstroomresultaten, de doorlooptijd van gerealiseerde plaatsingen, de kwaliteit en termijn voor het indienen van trajectplannen, de kwaliteit en termijn voor het indienen van rapportages en tot slot de uitvoering en handhaving van de dossiervoorschriften. Voorts zijn partijen gerangschikt op basis van een 'sterrenstelsel'. Op die manier kunnen goed scorende re-integratiebedrijven meer opdrachten verwerven. Dit sterrenstelsel is te typeren als een combinatie van sturen met informatie en sturen met prikkels. De gemeente volgt de werkwijze en prestaties van re-integratiebedrijven (monitoring) hetgeen kan resulteren in toewijzing van minder cliënten voor re-integratiebedrijven. Op deze manier probeert de principaal moral hazard van de agent te vermijden.

**Tabel 3: Organisatie periode 1 januari 2004 tot 31 december 2005**

Nr.	Clusteromschrijving	Aantal contracten
1	Integrale trajecten fase 2	3
2	Integrale trajecten fase 3	3
3	Integrale trajecten fase 4	5
4	Arbeidsdeskundige adviezen	2

#### **4.1.3 Evaluatie van de sturingsmechanismen bij uitbestedingsplicht**

Na een beschrijving van de organisatie en sturing in de eerste twee perioden wordt hier stilgestaan en kort geëvalueerd. De ervaringen van de gemeente worden onder de loep genomen en vervolgens nader geanalyseerd aan de hand van de theorie.

##### *Ervaringen gemeente*

Primair van belang is dat de resultaten na zowel de eerste als de tweede aanbesteding behoorlijk zijn tegengevallen. De gemeente heeft de belangentegenstelling tussen de principaal en agent aan den lijve onder vonden en is er onvoldoende in geslaagd de belangen te laten samenvallen. De indruk dat de zogenaamde ‘traditionele re-integratiebedrijven’ absoluut geen binding hebben met het (maatschappelijk) doel van de gemeente en zich slechts bezighouden met winstbejag wordt in dit kader als zeer problematisch ervaren.

Klaarblijkelijk heeft de sturing doormiddel van informatie/overtuiging in de eerste uitbesteding moral hazard van de uitvoerende re-integratiebedrijven niet kunnen voorkomen. Er is sprake van gebrekkige interactie en afstemming tussen de gemeente en de re-integratiebedrijven waardoor spanning ontstaat in de onderlinge samenwerking. Waar de prestaties met de sturing door informatie/overtuiging tegenvallen leveren prikkels in de eerste periode (bonus/malus) alsmede de sterke focus op prikkels na de tweede aanbesteding evenmin de gewenste resultaten op.

##### *Analyse van ervaringen*

Wat zijn de oorzaken van de tegenvallende prestaties en de tegenvallende samenwerking? Voor de hand ligt dat de samenwerking met behoorlijk veel partijen ten koste is gegaan van de intensiteit van de samenwerking. Zeker wanneer er voor gekozen wordt te sturen doormiddel van informatie/overtuiging is een intensieve relatie van groot belang. De theorie stelt bovendien dat dit sturingsmechanisme niet krachtig genoeg is wanneer sancties ontbreken op het moment dat niet conform de overeengekomen afspraken wordt gehandeld of inspanningen van uitvoerende partijen te kort schieten. Het lijkt er op dat hier gedurende de eerste uitbesteding sprake van is aangezien na het verkrijgen van de opdracht per definitie uitbetaling van het re-integratiebedrijf plaatsvindt. Tegelijkertijd is de beoogde concurrentie in het verwerven van opdrachten uitgebleven waardoor moral hazard kon ontstaan. Dit kan zijn veroorzaakt doordat extra inspanningen die re-integratiebedrijven zouden moeten leveren om goed te presteren en extra opdrachten te verwerven onvoldoende hebben opgewogen tegen de mogelijke extra inkomsten als gevolg van meer opdrachten. De tegenvallende resultaten in de tweede uitbesteding zijn een indicatie voor het feit dat de prikkels opnieuw niet doorslaggevend zijn geweest. Hier geldt dat de extra opbrengsten voor re-integratiebedrijven onzeker zijn na de inzet van extra tijd en middelen in de bemiddeling van bijstandsccliënten naar regulier werk.

Deze analyse wijst uit dat er sprake is geweest van risicomijdend gedrag door de re-integratiebedrijven teneinde opbrengsten zoveel mogelijk zeker te stellen. De uitvoerende partijen hebben inderdaad (relatief) eenvoudige doelen en prestaties nagestreefd en/of gefocust op de doelen die goed beloond worden. Zo bezien heeft het in de periode van verplichte uitbesteding ontbroken aan een combinatie van een aantal wederzijds complementaire en versterkende sturingsmechanismen. Hierdoor is opportunistisch gedrag door re-integratiebedrijven in veel gevallen mogelijk geweest, waren resultaten tegenvallend en verliep de samenwerking bij tijd en wijle stroef.

## **4.2 De methode Almelo**

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij het ontstaan van Fusion en wordt een beschrijving gegeven van de aanpak en sturingsinstrumenten. De ervaringen uit het verleden hebben belangrijke input geleverd voor het ontwikkelen van de huidige aanpak in de gemeente Almelo. In de eerste subparagraaf (4.2.1) staat dit centraal. Een tweede subparagraaf (4.2.2) behandelt de organisatie en sturingsmechanismen en de derde subparagraaf (4.2.3) beschrijft de ervaringen hiermee. In de afsluitende subparagraaf (4.2.4) wordt de aanpak geëvalueerd door zowel de ervaringen van de gemeente als van de betrokken re-integratiebedrijven te bespreken.

### **4.2.1 Het ontstaan van Fusion**

In de periode van verplichte uitbesteding heeft de gemeente Almelo vooral negatieve ervaring opgedaan met de bemiddeling naar werk van re-integratiebedrijven. Omdat re-integratiebedrijven ook in de tweede uitbestedingsperiode met integrale trajecten slecht blijven presteren worden steeds minder bijstandsccliënten in een dergelijk traject geplaatst.

In januari 2004 wordt daarom het ‘arbeidsmarktoffensief’ gestart. Vanuit de gedachte dat de klantmanager vaak een prima beeld heeft van de cliënt, misschien zelfs beter dan het re-integratiebedrijf, is een gemeentelijk arbeidsbureau opgericht: Convince. Door contact te zoeken met werkgevers probeert de gemeente Almelo vacatures te werven en uitkeringsgerechtigden zelf naar werk te bemiddelen. Ondersteunende activiteiten en diensten worden door marktpartijen uitgevoerd maar de regie ligt bij de gemeenten.

De resultaten van het arbeidsmarktoffensief in de periode 2004-2006 zijn positief bevonden en de Almelose gemeenteraad besluit daarom het arbeidsmarktbeleid verder te vernieuwen (Gemeente Almelo, 2006). In de laatste maanden van 2006 vindt daarom een nieuwe aanbestedingsronde plaats waarna het Fusion concept vanaf januari 2007 van de grond komt.

### **4.2.2 Beschrijving organisatie en sturing Fusion concept**

De gedachte die ten grondslag licht aan Fusion is dat er beter (efficiënter en effectiever) moet worden samengewerkt door de partijen die bij het ontwerp en de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid betrokken zijn (Gemeente Almelo, 2005). De gemeente Almelo kiest er daarbij voor enkele essentiële re-integratieactiviteiten uit te besteden aan private partijen (alleen de bemiddelingsfunctie wordt verzorgd in eigen beheer). Door bovendien alle voorzieningen in het kader van re-integratie op één werklocatie te positioneren en bijstandsccliënten intensief te begeleiden zou dit de (duurzame) uitstroom naar werk bevorderen. Deze sturingsfilosofie impliceert dat binnen Fusion een centrale rol is weggelegd voor de sturing middels informatie/overtuiging.



De fysieke samensmelting van de re-integratieactiviteiten op één werklocatie is een belangrijk onderdeel van het Fusion concept en moet de samenwerking tussen betrokken partijen en sturingsmogelijkheden versterken. De risico's van moral hazard in de uitvoering worden hierdoor beperkt. Het werkbedrijf is hierbij verantwoordelijk voor onderdak van medewerkers van de gemeente Almelo betrokken bij de re-integratie van bijstandsccliënten alsmede private partijen die in het kader van re-integratie een belangrijke positie innemen.

Voorts is het interessant dat binnen Fusion met aanmerkelijk minder partijen wordt samengewerkt dan in de periode van verplichte uitbesteding. Er is afgezien van een integrale uitbesteding van re-integratietrajecten. In plaats daarvan is wel een soort regulier traject uiteengezet waarbij private partijen de inhoudelijke re-integratieactiviteiten verzorgen en coaches van de gemeente cliënten in dit proces begeleiden<sup>10</sup>.

#### 4.2.3 Sturing op verschillende niveaus

Nu kort geschetst is hoe de gemeente Almelo re-integratieactiviteiten heeft georganiseerd wordt ingegaan op de sturing van de belangrijkste uitvoerende partijen op management- en uitvoeringsniveau. Om de sturing op managementniveau te beschrijven is gekeken naar raamcontracten en zijn de interviews met het afdelingshoofd en de contractbeheerder en re-integratiebedrijven relevant. Voor wat betreft de sturing op uitvoeringsniveau gaat het vooral om de invloed en sturingsmogelijkheden van de coach.

##### *Sturing op managementniveau*

De bemiddeling naar werk wordt middels het eigen arbeidsbemiddelingbureau, Convince, in eigen beheer verzorgd. Hoewel het risico van moral hazard normaliter kleiner is voor principaal-agent relaties binnen dezelfde organisatie bestaat het wel degelijk. Convince wordt gestuurd door regelmatig te monitoren welke vacatures worden verworven en wanneer deze vervolgens zijn ingevuld. In een wekelijkse evaluatie wordt daarna bekeken in hoeverre de vacatures aansluiten op het cliëntenbestand. Aldus kan geconcludeerd worden dat het sturingsmechanisme van informatie/overtuiging wordt gehanteerd bij de uitvoering van de bemiddelingsfunctie om het risico van moral hazard te beperken en het handelen te coördineren.

De gemeente Almelo heeft de aanbestedingsprocedure aangegrepen om het risico van adverse selection bij uitbesteding te beperken. Voor de zes verschillende percelen zijn selectie- en gunningscriteria opgesteld in het bestek. Om informatie van de bedrijven te vergaren zijn uitgebreide vragenlijsten voor de afzonderlijke percelen opgesteld. Hierbij is aan alle inschrijvers nadrukkelijk gevraagd in een reflectie hun visie te geven op de beoogde Almelose aanpak. Hierbij moesten zij aangeven welke bijdrage zij dachten te leveren binnen Fusion en op welke wijze zij de cliënten gemotiveerd kunnen houden. Dit criterium heeft een wegingsfactor van tien procent. Uiteindelijk zijn partijen geselecteerd door te kijken naar de vormgeving en de te verwachten resultaten van de specifieke dienst (veertig procent), de werkwijze (twintig procent), de organisatie (tien procent) en de prijzen en tarieven (twintig procent). Het sturingsmechanisme informatie speelt in de selectieprocedure dus een belangrijke rol.

---

<sup>10</sup> In bijlage 3 is een inhoudelijke beschrijving van de verschillende specifieke re-integratieactiviteiten opgenomen.

Samenvattend in de selectiefase aan de prijs een relatief kleine wegingsfactor toegekend en blijkt dat kwalitatieve, inhoudelijke aspecten belangrijker zijn om het gevaar van adverse selection te beperken. Typisch hiervoor is bijvoorbeeld de vraag hoe de inschrijver de samenwerking met de coach en andere partijen in het Fusion concept ziet. Door dergelijke vragen is gezocht naar de werkelijke toegevoegde waarde van het re-integratiebedrijf en komt bovendien de maatschappelijke betrokkenheid van partijen in het daglicht te staan.

Vervolgens zijn, na beoordeling van de inschrijvingen, raamovereenkomsten opgesteld met een looptijd van één jaar en optionele stilzwijgende verlenging van maximaal twee keer één jaar. Hierdoor wordt de voortgang van de samenwerking afhankelijk gemaakt van de werkwijze en naleving van het contract. Partijen worden hiermee geprikkeld omdat de optie niet gelicht zal worden wanneer er niet in overeenstemming met afspraken is gehandeld.

De inhoud van raamovereenkomsten laat zien welke structuur voor de sturing op managementniveau is opgezet. Omdat de sturingsmechanismen die volgen uit de verschillende contracten vergelijkbaar zijn wordt hier een algemeen beeld geschetst.

Om het risico van moral hazard te beperken is in grote lijnen bepaald welke verantwoordelijkheden de re-integratiebedrijven hebben en ligt niet gedetailleerd vast wat van ze verwacht wordt. In aanvulling daarop is wel vastgelegd dat de activiteiten in overleg met de gemeente preciezer worden ingevuld. Dit geldt voor bijvoorbeeld de frequentie, aard en de opbouw van rapportages, maar ook voor de exacte invulling van het testprogramma dat cliënten volgen en op basis waarvan een Individueel Ontwikkelingsdiagnose (IOD) wordt opgesteld. Bovendien moet in overleg met de gemeente voor elke cliënt een dossier worden bijgehouden. Minimaal vier keer per jaar wordt door de gemeente Almelo overleg gepland waarbij de voortgang wordt besproken en informatie uit het cliëntendossiers wordt ten alle tijde kosteloos verstrekt. Uit de aanwezigheid van het de vele bepalingen uit het contract waarin gesproken wordt van overleg blijkt dat de gemeente kaders heeft geschetst en vervolgens ruimte is voor dialoog. Deze structuur wijst op een open invulling van de werkwijze. Door overleg vooraf en (tussentijdse) evaluaties wordt meer specifiek richting gegeven aan de re-integratieactiviteiten.

Er zijn wel enkele harde en afdwingbare eisen gesteld met betrekking tot operationele en procedurele aspecten. Zo mogen cliënten niet worden geweigerd, moeten de re-integratiebedrijven een vaste contactpersoon inzetten om de continuïteit te garanderen, zijn afspraken gemaakt omtrent de aanlevering van rapportages en de doorlooptijden en liggen de tarieven voor de diensten vast. Termijnen en procesmatige aangelegenheden zijn wel vastgelegd daar de betrokken partijen binnen Fusion afhankelijk zijn van elkaar. In het uiterste geval kan de gemeente de overeenkomst beëindigen indien zij vindt dat zowel kwantitatief als kwalitatief structureel en na aangeven van een termijn niet aan de eisen en strekking van de overeenkomst wordt voldaan.

De belangrijkste conclusie na bestudering van de contracten is dat de gemeente Almelo als opdrachtgever binnen Fusion de nadruk legt op een intensieve verstandhouding met de uitvoerende partijen en stuurt middels informatie/overtuiging. Dit wordt ondersteund door het interview met de contractbeheerder en de teamleider. Daaruit blijkt bovendien dat naast het formele kwartaaloverleg tussen de gemeente en de re-integratiebedrijven elke zes tot acht weken een operationeel overleg

plaatsvindt. In dit operationele overleg zijn vertegenwoordigers van alle betrokken partijen aanwezig. Meer informeel vindt overleg bovendien plaats tijdens de wekelijkse ‘kop koffie’ met de coördinator van de gemeente Almelo. De belangrijkste motivatie voor de intensieve samenwerking is gelegen in het idee dat de gemeente de regie wil voeren maar niet alle kennis en expertise in huis heeft. Door in de raamovereenkomsten geen details over de inhoudelijke uitvoering op te nemen maar wel ruimte te laten bestaan voor overleg kan een draagvlak voor de uitvoering bewerkstelligd.

#### *Sturing op uitvoeringsniveau*

Waar de coaches van de gemeente Almelo gestuurd en beoordeeld worden door een leidinggevende hebben zij zelf ook mogelijkheden om de handelwijze van Convince en de re-integratiebedrijven te sturen. Er zijn volop mogelijkheden voor dagelijks contact doordat de beperkte fysieke afstand tussen de coach en Convince. Bovendien vindt wekelijks ‘matchoverleg’ plaats waarbij doormiddel van een zogenaamd klantenprofiel wordt bekeken welke cliënt geplaatst zou kunnen worden. Deze overlevormen zijn vrij informeel en vallen allemaal onder het de sturing door informatie/overtuiging.

Verder hebben de coaches invloed op het handelen van re-integratiebedrijven. Zij kunnen dit sturen doormiddel van voorbesprekingen met betrekking tot individuele cliënten. Dit kan nodig zijn wanneer een cliënt een bijzondere aanpak en/of benadering vraagt. Op zulke momenten brengen coaches aandachtspunten naar voren en biedt de sturing middels informatie/overtuiging mogelijkheden voor op maat gesneden oplossingen. Daarnaast is de coach betrokken bij reguliere tussentijdse- en evalueaties waarbij de handelwijze en resultaten worden bespreken. Indien de coach dit noodzakelijk acht kunnen er meerdere evaluatiemomenten worden ingepland. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn bij verzuim van een cliënt maar ook wanneer de indruk ontstaat dat het re-integratiebedrijf zelf tekortschiet. Bovendien is er veel informeel contact en overleg doordat de coaches regelmatig een ronde maken over het terrein en de afdelingen van het werkbedrijf. De coaches kennen verschillende mensen in dienst bij de re-integratiebedrijven vaak persoonlijk. Naast overleg en evaluatie als invloedrijke instrumenten bepalen coaches welk soort werk cliënten vervullen in het werkbedrijf. Deze invloed valt onder de sturing op basis van autoriteit.

#### **4.2.4 Evaluatie van de sturingsmechanismen binnen Fusion**

Nu duidelijk is geworden op welke manieren de gemeente Almelo re-integratieactiviteiten binnen Fusion organiseert en aanstuurt is het interessant verschillende ervaringen uiteen te zetten. Door zowel ervaringen van de gemeente als betrokken re-integratiebedrijven in acht te nemen komen de principaal en de agent aan bod. Evenals bij de evaluatie van de organisatie en sturing bij uitbestedingsplicht worden de ervaringen nader besproken in een uitgebreide analyse.

#### *Ervaringen gemeente en re-integratiebedrijven*

Essentieel is dat de resultaten van de re-integratieactiviteiten de gemeente Almelo nu<sup>11</sup> wel tot relatieve tevredenheid stemmen. Daarnaast geven zowel de coaches, de contractbeheerder en de teamleider aan dat de samenwerking met de uitvoerende partijen in het algemeen goed verloopt, zeker ten opzichte van de vorige periode. Doordat alle partijen, die betrokken zijn bij de uitvoering van de re-integratieactiviteiten, zich op één werklocatie bevinden is er sprake van korte lijnen. Het

---

<sup>11</sup> De interviews hebben plaatsgevonden in januari, februari en maart 2009 en er is terug gekeken op de voorgaande periode.

blijkt dat dezelfde werklocatie gecombineerd met het sturingsmechanisme informatie/overtuiging bijdraagt aan een saamhorigheidsgevoel en het de mogelijkheden van wederzijdse afstemming verbetert. De coaches geven aan dat de vele overlegvormen voldoende mogelijkheden geven de activiteiten van de uitvoerende partijen aan te sturen. Vanuit de re-integratiebedrijven wordt aangegeven dat het prettig is dat de mensen van de gemeente (met name de coaches) de medewerkers van de re-integratiebedrijven goed kennen. De gemeente beaamt dit maar stelt tegelijkertijd dat de goede verstandhouding en collegialiteit met de uitvoerende partijen ook een schaduwzijde kent. Een te collegiale relatie doet afbreuk aan de zakelijkheid in de betrekkingen met re-integratiebedrijven. In dit verband wordt aangegeven dat het zaak is alert te zijn zodat de balans niet doorslaat naar de collegialiteit.

Een kritiekpunt vanuit de re-integratiebedrijven is dat te veel overleg de autonomie van de re-integratiebedrijven ondermijnd. Bovendien is opgemerkt dat de formele structuur met betrekking tot overlegvormen getuigt van weinig vertrouwen in de uitvoerders van de re-integratiedienst. De procedure waarbij een verandering in het traject van een cliënt eerst met de coach van de gemeente besproken moet worden is soms als 'omslachtig' ervaren. Succesvolle re-integratie wordt belemmerd wanneer deze overlegvormen adequaat handelen door de uitvoerende partij onmogelijk maken. Eveneens wordt gesteld dat de korte termijn vooruitzichten ertoe leiden dat investeringen door re-integratiebedrijven worden uitgesteld.

#### *Analyse van ervaringen*

Welke verklaring zijn er te vinden voor de betere resultaten en de prettige samenwerking met de uitvoerende partijen? Een belangrijke oorzaak lijkt te liggen bij het feit dat alle re-integratieactiviteiten en betrokken partijen zich nu op één locatie bevinden. Deze weloverwogen keuze van de gemeente Almelo heeft inderdaad saamhorigheid en gebondenheid door dezelfde doelstelling bevorderd. Hiermee heeft de uitvoering van re-integratieactiviteiten karaktereigenschappen van een hiërarchische organisatie gekregen. Fusion weet de risico's van moral hazard te beperken doordat het vertrouwen, samenwerking, informatie uitwisseling en betrokkenheid stimuleert.

Desalniettemin houden de positieve ervaringen overwegend verband met de goede combinatie tussen het sturingsmechanisme informatie/overtuiging en enkele doortastende prikkels. Deze prikkels dienen als sancties op het moment van niet naleving van een overeengekomen aanpak of ondermaatse inspanningen van het re-integratiebedrijf. Met name de optionele verlenging van de samenwerking lijkt een belangrijke en stimulerende rol te vervullen waardoor moral hazard wordt beperkt. Hiertoe dient te worden opgemerkt dat korte termijn vooruitzicht bij re-integratiebedrijven ook leiden tot risicomijdend gedrag: (grote) investeringen worden soms uitgesteld omdat het terugverdieneffect onzeker kan zijn. Voor wat betreft de sturing door middel van informatie/overtuiging speelt ook de intensiteit van de samenwerking een rol. Een intensieve relatie is beter gewaarborgd doordat alle partijen op dezelfde locatie zijn gevestigd en de contracten verschillende overlegvormen nadrukkelijk hebben geformaliseerd.

De formele structuur met betrekking tot de overlegvormen betekent wel dat de uitvoerende re-integratiebedrijven over minder autonomie beschikken. In bepaalde gevallen betekenen deze overlegvormen ook dat stroperigheid ontstaat in de uitvoering hetgeen door de re-

integratiebedrijven als hinderlijk wordt ervaren. Het level playing field, waarbij partijen op basis van gelijkwaardige machtsbasis onderhandelen en samenwerken om tot een gedeelde aanpak te komen, lijkt niet volledig van de grond te komen door de (financiële) machtsbasis die de gemeente Almelo binnen Fusion invult. Dit resulteert soms in minder draagvlak waardoor ook de risico's op nalatig gedrag(moral hazard) in de uitvoering toenemen.

## 5. Conclusie en discussie

In dit laatste hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord, worden enkele aanbeveling gedaan en wordt afgesloten met een korte terugblik en reflectie van de theorie.

### 5.1 Beantwoording hoofdvraag

De centrale vraag in dit onderzoek luidt als volgt:

*Waarom heeft de gemeente Almelo gekozen voor de sturing met een sterke nadruk op samenwerking en hoe zijn de wisselende ervaringen met verschillende sturingsinstrumenten te verklaren?*

Omdat de keuze voor de sturing met een sterke nadruk op samenwerking is gebaseerd op ervaringen uit het verleden wordt de hoofdvraag hieronder nader uitgewerkt. Eerst gaat aandacht uit naar de periode van de uitbestedingsplicht en de ervaringen met de gehanteerde sturingsinstrumenten. Vervolgens wordt gekeken naar het arbeidsmarktoffensief en het opzetten van Convince. Tot slot wordt ingegaan op de huidige organisatie, sturingsinstrumenten en ervaringen om te bepalen in hoeverre de Fusion aanpak als succesvol kan worden bestempeld.

#### 5.1.1 Uitbestedingsplicht: organisatie, sturing en ervaringen

Na de eerste aanbesteding van begin 2002 heeft de gemeente Almelo met veel partijen samengewerkt. Partijen die door de toenmalige klantmanagers zijn ingeschakeld leverden verschillende diensten, de zogenaamde ‘geknipte’ organisatie. Om nalatig gedrag van de uitvoerende re-integratiebedrijven te voorkomen is er gestuurd met lichte prikkels gecombineerd met een beperkte sturing door informatie/overtuiging. Voorts worden cliënten die ver van de arbeidsmarkt staan geplaatst in integrale trajecten bij re-integratiebedrijven die geprikkeld worden door een bonus/malus variant om goede resultaten te bevorderen.

De ervaringen met re-integratiebedrijven in termen van prestaties alsmede de samenwerking ‘an sich’ zijn gedurende deze periode behoorlijk tegengevallen. De gemeente heeft als opdrachtgever moeilijk grip gekregen op het grote aantal dienstverleners waarmee contracten zijn afgesloten. Op pijnlijke wijze ondervindt de gemeente de belangentegenstelling tussen het maatschappelijk doel van de gemeente en het commerciële doel van een bedrijf. De gebrekkige intensiteit van de sturing doormiddel van informatie/overtuiging maakt (inhoudelijke) samenwerking onmogelijk. Daarnaast blijkt de prikkel in de bonus/malus variant niet van doorslaggevende aard, een mindering van twintig procent op het vooraf bepaalde basistarief nemen de re-integratiebedrijven kennelijk voor lief om zo geen extra middelen in te hoeven zetten. De dienstverleners vertonen risicomijdend gedrag: er wordt onvoldoende geïnvesteerd in de bemiddeling naar (regulier) werk om een bonus te verdienen omdat de extra opbrengsten van de inspanningen en middelen onzeker zijn.

In de tweede aanbesteding heeft de gemeente Almelo daarom gekozen voor een samenwerking minder re-integratiebedrijven. Er is voor gekozen integrale trajecten uit te besteden waarbij wordt gedifferentieerd naar de afstand van de cliënt tot de arbeidsmarkt. Het voornaamste sturingsmechanisme is dat van de (financiële) prikkels. Een minder belangrijke rol is weggelegd voor de sturingsmechanismen informatie/overtuiging en richtlijn/autoriteit. De sterke nadruk op de prikkels blijkt echter niet te resulteren in gewenste resultaten en samenwerking. Daarnaast lijkt het bij de sturing door informatie/overtuiging te ontbreken aan krachtige sancties op het moment dat

afspraken niet worden nagekomen waardoor de dienstverleners nog altijd nalatig en risicomijdend gedrag blijven vertonen. De sturing met de financiële prikkels lijkt te falen doordat de prikkels opnieuw niet van doorslaggevende aard zijn en de handelswijze van de uitvoerende re-integratiebedrijven niet altijd op een juiste manier beïnvloeden. Blijkbaar zijn de opbrengsten als gevolg van de bemiddeling naar werk te gering of te onzeker aangezien re-integratiebedrijven hier opnieuw weinig in investeren. Vast staat dat de sturing van re-integratiebedrijven in de eerste jaren in ieder geval niet positief heeft bijgedragen aan de uitstroom van bijstandsccliënten naar (regulier) werk en de samenwerking ook is tegengevallen.

### **5.1.2 Arbeidsmarktoffensief en Convince**

Al na de eerste uitbestedingsperiode (tot 31 december 2003) is de indruk ontstaan dat de re-integratiebedrijven de binding met het doel van de gemeente volledig missen. Het ontbreekt aan maatschappelijke betrokkenheid en als gevolg van de informatieasymmetrie heeft de gemeente moeite te een passende sturing met (financiële) prikkels te realiseren. De veelbelovende resultaten die in de offertes werden voorgespiegeld zijn zelden bereikt. Omdat de re-integratiebedrijven vooral op het punt van de bemiddeling tekort schieten is de gemeente in 2004 het arbeidsmarktoffensief gestart. De gemeente heeft op dat moment weinig kennis van de vraagkant van de arbeidsmarkt maar wel van de aanbodkant. Daarom is een eigen bemiddelingsbureau (Convince) opgezet teneinde hier aan te werken en betere uitstroomresultaten te realiseren. Specifieke re-integratiediensten om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen worden in die periode nog altijd afgenomen van private partijen. Het idee daarbij is dat de gemeente meer regie in handen neemt en meer geïnvesteerd wordt in bemiddeling zodat de re-integratieactiviteiten ook bijdragen aan doelbereiking.

### **5.1.3 Fusion: organisatie, sturing en ervaringen**

Het zijn uiteindelijk de goede resultaten van het arbeidsmarktoffensief die de Almelose gemeenteraad doen overtuigen van een verdere vernieuwing van het arbeidsmarktbeleid. Duidelijk is dat de gemeente slechte ervaringen heeft opgedaan met re-integratiebedrijven en het vertrouwen ten aanzien van de re-integratiemarkt schade heeft opgelopen. Daarom is besloten alle activiteiten voortaan op één fysieke locatie te plaatsen en een intensieve samenwerking tussen partijen te bewerkstelligen: Fusion. Doordat alle partijen werken aan hetzelfde doel ontstaat saamhorigheid, draagvlak en betrokkenheid waardoor het risico op nalatig gedrag door uitvoerende partijen afneemt en de kans op succesvolle re-integratie toeneemt.

Het sturingsmechanisme dat binnen Fusion duidelijk de overhand heeft is informatie/overtuiging. Reeds in de selectie van toekomstige dienstverleners heeft de gemeente Almelo nadrukkelijke aandacht besteed aan toegevoegde waarde van het re-integratiebedrijf binnen Fusion en de rol die het bedrijf binnen dit geheel denkt te vervullen om (maatschappelijke) betrokkenheid te herleiden. Hiermee wordt een totale mismatch zoveel mogelijk voorkomen. Vervolgens wordt gedurende de samenwerking doormiddel van intensief overleg vooraf en (tussentijdse) evaluaties op zowel management- als uitvoeringsniveau richting gegeven aan het handelen van de betrokken re-integratiebedrijven en Convince. Doordat alle re-integratieactiviteiten op één locatie plaatsvinden geeft dit extra mogelijkheden om de sturing door informatie/overtuiging te realiseren.

Een beperkte rol is daarnaast weggelegd voor sturing door richtlijn/autoriteit. In de contracten worden vooral met betrekking tot procedures en termijnen details vastgelegd, de inhoud van de specifieke dienst is niet gedetailleerd vastgelegd. Bovendien heeft de coach van de gemeente op

basis van zijn positie en de formele structuur binnen Fusion relatief veel invloed op het traject van een bijstandsccliënt. Dit gaat ten koste van de autoriteit van de dienstverleners aangezien zij een traject pas kunnen wijzigen na een onderhoud met de coach. Omdat dit snel en adequaat handelen (en zo doelbereiking) in de weg kan staan is de uitdaging om een juiste balans te vinden tussen het geven van verantwoordelijkheden aan de uitvoerende partijen en de vele overleg- en evaluatievormen teneinde de intensiteit van de samenwerking te waarborgen.

Belangrijk binnen Fusion is de wederzijdse versterking van sturingsmechanismen. Omdat de robuustheid bij de sturing met informatie/overtuiging soms twijfelachtig is wordt deze gecombineerd met de sturing door prikkels om zo eventuele nalatigheid van de re-integratiebedrijven te kunnen sanctioneren. Er gaat bovendien een preventieve werking uit van de korte termijn samenwerking, met een stilzwijgende optie voor verlenging van maximaal twee keer één jaar bij goede resultaten. Dit prikkelt de dienstverleners en kan bij een slechte samenwerking of inzet worden ter hand worden genomen om het contract niet te verlengen. Zo krijgt het sturingsmechanisme informatie/overtuiging steun van het sturingsmechanisme prikkels.

Concluderend kan worden vastgesteld dat de organisatie en sturing gericht is op een prettige en vruchtbare samenwerking tussen alle partijen. Daar waar re-integratiebedrijven de kennis in pacht hebben wordt een pro-actieve rol verwacht, maar de gemeente houdt een behoorlijke “vinger in de pap” door de formele structuur waarbinnen het veelvuldige overleg is bepaald. De bemiddelingsfunctie binnen Fusion blijft weggelegd voor Convince en de gemeente probeert doormiddel van een intensieve samenwerking op zowel uitvoerend- als managementniveau de regie te houden.

Op basis van de in het algemeen positieve ervaringen van de betrokkenen die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd kunnen geen harde conclusies worden getrokken over de relatie tussen sturing en effectiviteit van re-integratie. Wel is duidelijk dat de uitvoerende dienstverleners minder nalatig gedrag vertonen door de intensieve samenwerking en de nadruk op het sturingsmechanisme informatie/overtuiging gecombineerd met de prikkel van de korte termijn contracten met optionele verlenging. Omdat de organisatie en sturing binnen Fusion nalatig gedrag van de uitvoerende partijen aanzienlijk heeft vermindert, de samenwerking prettiger is en de resultaten binnen Fusion tot tevredenheid stemmen mag worden geconcludeerd dat de huidige aanpak een positieve invloed heeft op de doelbereiking.

## **5.2 Aanbevelingen**

Over het algemeen lijken de betrokkenen bij Fusion in Almelo tevreden over de resultaten en samenwerking huidige organisatie en sturing. Dit laat echter onverlet dat dit onderzoek (mogelijke) verbetermogelijkheden en aandachtspunten heeft geïdentificeerd welke hier worden gepresenteerd. De aanbevelingen voor dit onderzoek worden opgesplitst in algemene aanbevelingen en specifieke aanbevelingen voor de gemeente Almelo.

### **5.2.1 Algemene aanbevelingen**

- 4) Maak voorafgaand aan het invullen van de re-integratieactiviteiten (aanbesteding) een goede afweging, waarbij de impact en consequenties van verschillende sturingsmechanismen uiteengezet worden alvorens een definitieve keuze met betrekking tot het type sturing



te maken. Zoek naar mechanismen die complementair aan elkaar zijn zodat een robuuste sturing ontstaat en betrokken partijen niet of nauwelijks nalatig gedrag zullen vertonen.

- 5) Bij toepassing van het sturingsmechanisme informatie/overtuiging dient gezocht te worden naar een juiste balans in de hoeveelheid overlegvormen en de autonomie van de uitvoerende partijen. Hier is sprake van een spanning: door veel overleg en intensieve samenwerking kan ongewenst en nalatig gedrag van de re-integratiebedrijven worden beperkt, tegelijkertijd kan bij een gebrek aan autonomie van de dienstverlener maatwerk worden bemoeilijkt. Wanneer voor ieder detail afstemming moet worden gezocht ontstaat stroperigheid, bovendien wordt de kennis en expertise van de dienstverlener dan onvoldoende gebruikt.
- 6) Wanneer de intensieve samenwerking deel uitmaakt van de sturing moet worden gecontroleerd op nalatig gedrag van de dienstverlener. Juist doordat de samenwerking te collegiaal kan worden en de zakelijkheid op de achtergrond verdwijnt neemt de kans op ongewenst en nalatig gedrag in de uitvoering toe. Daarnaast moet worden aangetekend dat een goede samenwerking ook een professionele houding van de gemeente vereist zodat hier niets op aan te merken valt en dit de verstandhouding geen schade toebrengt.

### **5.2.2 Aanbevelingen voor de gemeente Almelo**

- 3) Laat de behaalde resultaten uit het verleden niet domineren in de keuze voor uitbesteding of eigen beheer van de bemiddelingsfunctie. Convince wordt overwegend gestuurd doormiddel van het mechanisme informatie/overtuiging. Een nadeel daarvan is dat naleving van gemaakte afspraken onzeker is en nalatig gedrag zou kunnen ontstaan. Bij de re-integratieactiviteiten die worden uitbesteed is dit opgevangen door prikkels met een sanctionerende werking. Echter, de mogelijkheden om te werken met (financiële) prikkels om de uitvoering in eigen beheer te stimuleren tot maximale uitstroomresultaten zijn beperkt. Bij een heroverweging van de bemiddelingsfunctie is het goed te beseffen dat de tegenvallende resultaten bij uitbesteding verband houden met verkeerde stimulerings-prikkels.
- 4) Houdt, in navolging van bovenstaande aanbeveling, rekening met risicomijdend gedrag van de re-integratiebedrijven. Het is waarschijnlijk dat de doelen en prestaties worden nagestreefd die (relatief) eenvoudig te behalen zijn of goed beloond worden. De tegenvallende resultaten met re-integratiebedrijven kunnen waarschijnlijk voor een belangrijk deel toegeschreven worden aan sturing met verkeerde prikkels. Lage uitstroomcijfers lijken een gevolg van een te hoge beloning bij oplevering van het trajectplan en na aanbodversterking (samen vijftig procent). Wanneer dit wordt afgezet tegen het bemiddeling naar werk (twintig procent) en duurzame uitstroom (dertig procent) lijkt de beloning niet evenredig verdeeld te zijn met de extra tijd en middelen die bemiddeling naar (duurzame) uitstroom met zich meebrengt. De prikkel die moet aanzetten tot de bemiddeling naar werk heeft daardoor te weinig kracht. Het lijkt er op dat de re-integratiebedrijven het risico van extra investering zonder zekere opbrengsten uit de weg zijn gegaan en genoeg hebben genomen met een zekere deelbetaling.

### 5.3 Bespreking en reflectie theorie

In deze laatste paragraaf wordt kort teruggekoppeld door de waarde en tekortkomingen van de gebruikte theorie te bespreken. Er wordt bekeken in hoeverre de principaal-agent theorie geschikt is gebleken voor het onderzoeken van re-integratieactiviteiten. Daarnaast worden de sturingsmechanismen die de principaal heeft om de agent aan te sturen kort besproken.

Zeker in de periode voorafgaand aan Fusion is sprake van een belangenconflict en informatie-asymmetrie tussen de gemeente (principaal) en de re-integratiebedrijven (agent). Uit de tegenvallende resultaten en het niet nakomen van afspraken blijkt dat de theorie opgaat. Echter, beperkingen van de principaal-agent theorie mogen niet verborgen blijven. De voornaamste basis van de theorie is de aanname dat de opdrachtnemer niet intrinsiek gemotiveerd is om de belangen van de opdrachtnemer na te streven en derhalve niet vanzelfsprekend tot de gewenste resultaten komt. De theorie gaat eraan voorbij dat tegenvallende resultaten ook het gevolg kunnen zijn van beperkte capaciteiten en mogelijkheden en gebrekkige informatie voor de uitvoerder. Er zijn aanwijzingen dat het belangenconflict binnen Fusion in mindere mate aanwezig is. Denk bijvoorbeeld aan de saamhorigheid en het werken aan een gezamenlijk doel.

Binnen Fusion spelen samenwerking en vertrouwen een belangrijke rol. Het dient gezegd dat gezien het karakter van de relaties binnen Fusion bijvoorbeeld het stewardship model interessante inzichten kan bieden. Dit model onderkent de informatieasymmetrie tussen principaal en steward (opdrachtnemer) maar veronderstelt geen motivatieproblemen van de uitvoerder. Omdat pro-organisatorisch en collectivistisch gedrag meer zou opleveren dan individualistisch en egoïstisch gedrag zal de steward hetzelfde belang nastreven als de organisatie. Hierdoor is bijvoorbeeld minder noodzaak tot monitoring en/of prikkels omdat de principaal er vertrouwen in heeft dat de steward geen misbruik maakt van de autonomie en beslisruimte die hem toekomt (Davis e.a., 1997). Het model vervangt de hiërarchische verhouding van de principaal-agent theorie voor een meer horizontale relatie. Hoewel dit onderzoek zijdelings heeft aangetoond dat de gemeente als financier van de re-integratieactiviteiten een zekere machtspositie heeft is het interessant om dit nader te onderzoeken.

Met betrekking tot de verschillende sturingsmechanismen kan gesteld worden dat de ze alle drie in de empirie zijn teruggevonden. Bovendien zijn de voor- en nadelen die de literatuur onderscheidt, in meer of mindere mate in de praktijk aangetroffen. Waar het aan ontbreekt zijn waardevolle inzichten over hoe het ene sturingsmechanisme gecombineerd kan worden met een ander sturingsmechanisme teneinde zwaktes wederzijds te compenseren.

## Referenties

### Literatuur

Bartlett, W. & J. Le Grand (1993). The theory of quasi-markets. In: *J. Le Grand and W. Bartlett (eds), Quasi-markets and social policy*. London: Macmillan, pp. 13-34

Bekkers, V. (1994). *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Delft: Eburon

Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings (2001). *Insurance and information*. Amsterdam: Tinbergen Institute

Bruijn, H. de & E. ten Heuvelhof (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese

Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma

Bruttel, O. (2004). *Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service*. Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences

Davis, J.H., F.D. Schoorman & L. Donaldson (1997). Towards a stewardship theory of management. In: *Academy of Management review*. Vol. 22, No. 1, pp. 20-47

Denters, B. (2001). Prestatiebesturing in de theorie en praktijk van het Nederlandse grotestedenbeleid. In: *Beleidswetenschap*, No. 4, pp. 356-371

Foss, N.J. (1996). "Knowledge-based approaches to the theory of the firm: Some critical comments". In: *Organizational Science*, Vol. 7, No. 5, pp. 470-476

Groot, I., Kok, L. & C. Teulings (n.d.). *Privatisering van de markt voor reïntegratiediensten*  
[http://www.encore.nl/documents/artikelreintegratie\\_Coen\\_Teulings.pdf](http://www.encore.nl/documents/artikelreintegratie_Coen_Teulings.pdf)

Hendriks, F. & Toonen (red.) (1998). *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum

Hendriks, G.W.J. (1998). *Moderne organisatietheorieën*. Tweede druk. Schoonhoven: Academic Service

Kickert, W., H. Aquina & A.F.A. Korsten (1985). *Planning binnen perken*. Zeist: Kerckebosch

Lindblom, C. (1977). *Politics and Markets*. New York

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall

Mitnick, B. (1980). *The political economy of regulation. Creating, designing, and removing regulatory forms*. New York

Neelen, G.H.J.M. (1993). *Principal-agent relations in non-profit organizations. A comparative analysis of housing associations and municipal housing companies in The Netherlands*. Enschede, Faculteit Bestuurskunde Universiteit Twente, Febodruk b.v.

Nelissen, N.J.M., T. Iking & Ven A.W. van de (1996). In staat van vernieuwing; maatschappelijke vernieuwingsprocessen in veelvoud. Bussum: Coutinho

Teismann, G. (1997). *Sturen via creatieve concurrentie*. Nijmegen: KUN

Thiel, S. van & F. de Leeuw (2003). De prestatieparadox in de publieke sector. In: *Beleidswetenschap*, No. 2, pp. 123-143

Tijdink, J.L.J.L. (1996). Neo-institutionele economie. Een eenduidig antwoord op bestuurskundige vragen? In: *Bestuurskunde*. Vol. 5, No. 5, pp. 246-254

Veld, R.J. in 't (1989). *De verguisde staat*. Den Haag: VUGA

Vries, J. de (1992). Wilsons typologie van uitvoerende diensten. In: *Bestuurskunde*. Vol. 1, No. 1, pp. 57-62

WRR (2001). *Het borgen van het publiek belang*. Den Haag: Sdu

## Bronnen

Boorsma, P. (2008). "Re-integratie beter monitoren". In: *Sprank*. Vol. 10, pp. 38-39.

CBS (2008). *Werkt begeleiding naar werk? Derde vervolgmeting voor de 25% doelstelling*. Den Haag/Heerlen.

Gemeente Almelo (2005). Nr. raadvorstel: 06 02, *Verdere vernieuwing arbeidsmarktbeleid*  
<http://www.clusta.nl/import/assetmanager/8/898/Vernieuwing%20van%20het%20arbeidsmarktbeleid.pdf>

Gemeente Almelo (2006). Beschrijvend document: aanbesteding uitvoering arbeidsmarktbeleid  
<http://www.clusta.nl/import/assetmanager/7/857/Bestek%20Aanbesteding%20Fusion.pdf>

Gemeente Almelo (2008). Fusion een jaar aan het werk: Evaluatie  
<http://www.clusta.nl/import/assetmanager/1/881/Evaluatie%20Fusion.pdf>

Kernkaart Werk en Bijstand (n.d.)  
<http://gemeenteloket.szw.nl/kernkaart/index.cfm>

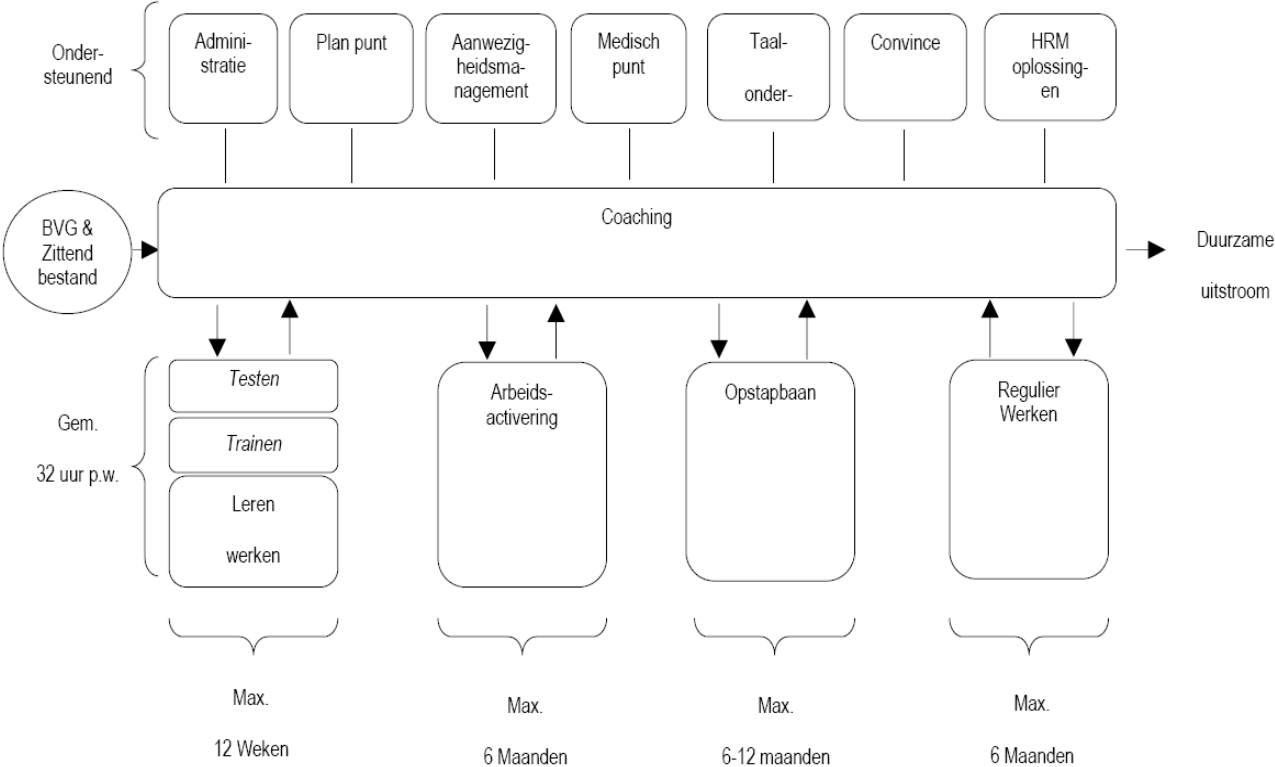
Nicis Institute (2008). *Werk is overal maar niet voor iedereen. Aan de slag met een doelmatig arbeidsmarktbeleid*.

## **Bijlage 1: Financiële verantwoordelijkheid voor de bijstand**

Eind 2004 is naast de beleidsverantwoordelijkheid ook de financiële verantwoordelijkheid voor de bijstandsverlening bij gemeenten komen te liggen. In de Wet Werk en Bijstand is bepaald dat gemeenten een budget krijgen om de bijstandsuitkeringen te verstrekken (I-deel) en een budget krijgen om cliënten te re-integreren (W-deel).

Wanneer het I-deel voor gemeenten niet toereikend is moet met eigen middelen worden bijgesprongen, andersom zijn gemeenten vrij om het restbudget naar eigen inzicht te besteden. Op deze manier worden gemeenten geprikkeld om de bijstandspopulatie te minimaliseren door de instroom te beperken en tegelijkertijd uitstroom te bevorderen.

## Bijlage 2: Schematisch overzicht Fusie



Bron: gemeente Almelo, 2008

## Bijlage 3: Organisatie re-integratieactiviteiten Fusie<sup>12</sup>

Binnen Fusion worden geprobeerd bijstandsccliënten in vier treden naar regulier werk te begeleiden<sup>13</sup>. De diensten van verschillende uitvoerende partijen zijn tot één proces geïntegreerd waarbij een coach het traject begeleidt. Hierdoor zouden cliënten nauwelijks iets merken van verschillende aanbieders van diensten. De coach die de cliënt naar (regulier) werk begeleid krijgt onder andere steun van een afdeling die verzuim van cliënten registreert en communiceert, taaldiensten voor cliënten met een taalachterstand en Convince die de bemiddeling naar werkgevers verzorgt.

Trede 0 is gericht op nieuwe instroom en personen uit het zittende bestand waarvoor nog geen Individueel Ontwikkelingsdiagnose (IOD) is opgesteld. Deze diagnosefase van twaalf weken is bepalen voor het verloop van het traject en bestaat uit 'Testen', 'Trainen' en 'Leren werken'. Trede 1 richt zich vervolgens op 'Arbeidsactivering' van de bijstandsccliënt en duurt maximaal zes maanden. Cliënten werken met behoud van uitkering in een beschutte omgeving aan kennis en vaardigheden. Binnen trede 2 worden cliënten geplaatst in een 'Opstapbaan' waarbij tijdelijk bij een reguliere werkgever aan kennis en vaardigheden wordt gewerkt zonder dat hier een regulier dienstverband aan wordt gekoppeld. Trede 3 tot slot is bestemd voor personen die in dienst treden bij een reguliere werkgever met toepassing van een loonkostensubsidie en/of no-risk polis.

Bij de eerste aanbesteding voor Fusion is een onderscheid gemaakt voor de volgende zes percelen:

1. Testen
2. Trainen
3. Arbodiensten
4. Werkbedrijf
5. Taalondersteuning
6. HRM oplossingen

Dit onderzoek richt zich primair op de percelen testen, trainen en werkbedrijf aangezien deze een 'sleutelpositie' innemen binnen Fusion. De re-integratieactiviteiten die binnen deze percelen vallen zijn het meest essentieel.

Voor het perceel testen is het van belang dat er een goed beeld ontstaat over de capaciteiten van de cliënt. Dit moet uitmonden in een Individueel Ontwikkelingsplan (IOP) (inmiddels Individueel Ontwikkelingsdiagnose, IOD) voor elke cliënt dat in samenwerking met de coach tot stand komt en wordt opgesteld door de opdrachtnemer.

Het doel van trainen is het motiveren van de cliënt en het bijbrengen van een aantal basisvaardigheden. Dit moet resulteren in een cliënt die over de mentaliteit en motivatie beschikt om de vervolgstappen (trede 1-3) in te zetten. De activiteiten behorende bij zowel testen als trainen vinden plaats in de trede 0.

---

<sup>12</sup> Deze bijlage is grotendeels gebaseerd op gemeente Almelo (2006).

<sup>13</sup> Voor een schematisch overzicht van het vernieuwde en uitgebreide Fusion concept zie bijlage 2.

Het perceel werkbedrijf is omvangrijker dan de eerste twee percelen. Dit perceel voorziet in het leren werken binnen trede 0 alsmede in de arbeidsactivering binnen trede 1. In het werkbedrijf moeten cliënten geactiveerd worden, kennis kunnen maken met verschillende werksoorten, werkervaring opdoen en werknemersvaardigheden ontwikkelen in een beschutte omgeving.



## Bijlage 4: Vragenlijst coaches Fusion

### 1. Persoonlijk

1. Naam
2. Carrière (studie, werkzaamheden)
3. Werkzaam als coach/klantmanager sinds...

### 2. Dagelijkse werkzaamheden (taken/verantwoordelijkheden)

4. Kunt u een beeld schetsen van uw dagelijkse werkzaamheden, taken en verantwoordelijkheden?
5. Waar wordt u op beoordeeld?
6. Wat is de omvang van de caseload, hoeveel cliënten begeleidt u?

*Let op: toelichten theoretisch kader (sturingsinstrumenten)*

### 3. Relatie coach – re-integratiebedrijven/Convince

#### Testen

7. Wanneer schakelt u dit re-integratiebedrijf in?
8. Hoe vaak heeft u contact met dit re-integratiebedrijf?
9. Welke ervaringen heeft u met dit re-integratiebedrijf?
10. In hoeverre is de handelswijze van dit re-integratiebedrijf voor u te beïnvloeden?  
Welke instrumenten heeft u daarvoor ter beschikking?
11. In welke mate heeft u zicht op de prestaties van deze re-integratiebedrijf?

#### Trainen

12. Wanneer schakelt u dit re-integratiebedrijf in?
13. Hoe vaak hebt u contact met dit re-integratiebedrijf?
14. Welke ervaringen heeft u met dit re-integratiebedrijf?
15. In hoeverre is de handelswijze dit re-integratiebedrijf voor u te beïnvloeden? Welke instrumenten heeft u daarvoor ter beschikking?
16. In welke mate heeft u zicht op de prestaties van dit re-integratiebedrijf?

#### Leren werken en arbeidsactivering

17. Wanneer schakelt u dit re-integratiebedrijf in?
18. Hoe vaak hebt u contact met dit re-integratiebedrijf?
19. Welke ervaringen heeft u met dit re-integratiebedrijf?

20. In hoeverre is de handelswijze dit re-integratiebedrijf voor u te beïnvloeden? Welke instrumenten heeft u daarvoor ter beschikking?
21. In welke mate heeft u zicht op de prestaties van dit re-integratiebedrijf?

#### Bemiddeling naar arbeidsmarkt (Convince, eigen beheer)

22. Wanneer schakelt u Convince in?
23. Hoe vaak hebt u contact Convince?
24. Welke ervaringen heeft u met Convince?
25. In hoeverre is de handelswijze van Convince voor u te beïnvloeden? Welke instrumenten heeft u daarvoor ter beschikking?
26. In welke mate heeft u zicht op de prestaties van Convince?

### **6** *Situatie voorafgaand aan Fusion*

27. Hoe zag het traject voorafgaand aan Fusion er uit en welke re-integratiebedrijven hebben toen activiteiten uitgevoerd?
28. Welke ervaringen heeft u met deze re-integratiebedrijven?
29. In welke mate kon u de handelswijze van die re-integratiebedrijven beïnvloeden? Welke instrumenten had u daarvoor ter beschikking?
30. In welke mate had u toen zicht op de prestaties van de re-integratiebedrijven?

### **7** *Vergelijkenderwijs*

31. Met welke huidige re-integratiebedrijven is de relatie het prettigst en waardoor komt dat volgens u?
32. In hoeverre verschilt de huidige relatie met re-integratiebedrijven met de re-integratiebedrijven die in de periode voorafgaand aan Fusion activiteiten verzorgden? Waar geeft u de voorkeur aan?

### **6. Tot slot...**

33. In hoeverre hebt u de indruk dat de afspraken in de contracten met re-integratiebedrijven invloed hebben op uw werk en de resultaten van het traject?
34. Zou u nog graag bepaalde instrumenten ter beschikking hebben om invloed uit te oefenen op de handelswijze van re-integratiebedrijven? Welke?

## Bijlage 5: Vragenlijst (waarnemend) teamleider en contractbeheerder

### 1. Persoonlijk

1. Naam
2. Carriere (studie, werkzaamheden)
3. Werkzaam in Almelo sinds...
4. Huidige functie:
5. Waaruit bestaan uw dagelijkse werkzaamheden (taken/verantwoordelijkheden)?

*Let op: toelichten theoretisch kader (sturingsinstrumenten)*

### 2. Organisatie re-integratieactiviteiten bij uitbestedingsplicht

6. Kunt u beschrijven hoe de gemeente Almelo in de periode tot 2006 re-integratieactiviteiten georganiseerd heeft?
7. Welke private partijen hebben activiteiten uitgevoerd?
8. Op welke manier werden deze partijen (aan)gestuurd? Welke (financiële) prikkels (in contracten)? Was de handelswijze vastgelegd (in contracten)? Welke overlegvormen/evaluatiemomenten om door informatie/overtuiging te sturen?

### 3. Oprichting en sturing Convince

9. Hoe kan het dat de uitbestedingsplicht pas in 2006 is vervallen en Convince in 2004 is opgericht? Heeft Convince al een rol van betekenis gespeeld in de periode '04 - '06 of is dat meer een ontwikkelingsfase geweest?
10. Wat zijn voor de gemeente Almelo de belangrijkste overwegingen geweest om de bemiddeling naar regulier werk, middels Convince, in eigen beheer uit te voeren?
11. Hoe wordt de handelswijze van Convince gestuurd? Is dit doormiddel van prikkels? Ligt dit vast in regels/richtlijnen/notities? Speelt overtuiging of informatie een belangrijke rol?
12. In hoeverre bestaat er zicht op de handelswijze van Convince? Wordt er enkel gekeken naar het aantal plaatsingen of vindt er nog ander monitoring/evaluatie plaats?
13. Waarop wordt Convince op beoordeeld?

### 4. Betrokken private partijen

#### Testen

14. Hoe ziet de (contractuele) sturing door de gemeente van [naam re-integratiebedrijf] er momenteel uit? Ligt de handelswijze vast in contracten? Spelen prikkels een belangrijke rol? Wordt doormiddel van overtuiging of informatie (gezamenlijk) handelswijze bepaald?
15. Waarom is daarvoor gekozen?

### Trainen

16. Hoe ziet de (contractuele) sturing door de gemeente van [naam re-integratiebedrijf] er momenteel uit? Ligt de handelswijze vast in contracten? Spelen prikkels een belangrijke rol? Wordt doormiddel van overtuiging of informatie (gezamenlijk) handelswijze bepaald?
17. Waarom is daarvoor gekozen?

### Leren werken en arbeidsactivering

18. Hoe ziet de (contractuele) sturing door de gemeente van [naam re-integratiebedrijf] er momenteel uit? Ligt de handelswijze vast in contracten? Spelen prikkels een belangrijke rol? Wordt doormiddel van overtuiging of informatie (gezamenlijk) handelswijze bepaald?
19. Waarom is daarvoor gekozen?

## **5. Vergelijkenderwijs**

20. Welke ervaring heeft de gemeente Almelo met de verschillende instrumenten (prikkels, regels/autoriteit, overtuiging/informatie) om een uitvoerende (private) partij te sturen?
21. Wat zijn de ervaringen met het uitvoeren van activiteiten in eigen beheer (bemiddeling naar regulier werk) ten opzichte van het uitbesteden daarvan?
22. In hoeverre speelt het fysiek bij elkaar plaatsen van activiteiten een rol in de sturing van uitvoerende partijen?

## Bijlage 6: Vragenlijst leidinggevenden re-integratiebedrijven

### 1. Persoonlijk

1. Naam
2. Carrière (studie, werkzaamheden)
3. Werkzaam bij [...] sinds...
4. Huidige functie:
5. Waaruit bestaan uw dagelijkse werkzaamheden (taken/verantwoordelijkheden)?

### 2. Activiteiten re-integratiebedrijf

6. Welke re-integratieactiviteiten verzorgt [naam re-integratiebedrijf] voor de gemeente Almelo?
7. Welke eindproduct(en) worden door [naam re-integratiebedrijf] opgeleverd?

*Let op: toelichten theoretisch kader (sturingsinstrumenten)*

### 3. Samenwerking met gemeente Almelo en sturingsinstrumenten

8. Hoe verloopt de samenwerking op uitvoeringsniveau (coaches)?
9. Welke invloed hebben coaches op handelswijze?
10. Wat zou u graag veranderd zien in de relatie op uitvoeringsniveau?
11. Hoe verloopt de samenwerking op managementniveau (contractbeheer)?
12. Welke invloed heeft het management (d.m.v. contract/gesprekken) op de handelswijze?
13. Wat zou u graag anders zien in de relatie op managementniveau?

### 4. Organisatie re-integratieactiviteiten gemeente Almelo

14. Welke ervaringen heeft u met organisatie en sturing van re-integratieactiviteiten (weinig partijen, geen integrale trajecten, bemiddeling door gemeente) door de gemeente Almelo? Vergelijking met andere ervaringen..
15. Hebt u de indruk dat het fysiek bij elkaar plaatsen van alle activiteiten bijdraagt aan effectieve re-integratie of is dit meer een doel op zich geworden? Licht toe..