

Van aanbieden naar aanbesteden

Struyven L., Steurs G., Peeters A. & Minne V. (2002), *Van aanbieden naar aanbesteden. Marktwerking bij arbeidsbemiddeling en -reïntegratie in Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden*, Acco, Leuven, 296 blz.¹

Voor de activering en reïntegratie van werkzoekenden doen steeds meer landen een beroep op private organisaties. Het mechanisme hierbij is dat van de open aanbesteding. In dit Viona-onderzoek staat de vraag centraal welke ervaringen hiermee werden opgedaan. Vier landen, die trendsetters zijn, worden belicht: Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden. De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op desk research en interviews ter plaatse met de overheid, het spelersveld, de sociale partners en onafhankelijke experts. Hoewel de bestudeerde praktijktoepassingen van recente datum zijn en er nog nauwelijks wetenschappelijke evaluaties beschikbaar zijn, zijn er uit de ontwikkelende marktwerkingsprocessen al heel wat lessen te trekken.

In Vlaanderen is het thema van de marktwerking op het terrein van arbeidsbemiddeling relatief nieuw. Toch zijn er al aanzetten geweest in het kader van de besteding van middelen uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Herplaatsingsfonds. Van belang is ook de aangekondigde hervorming van de VDAB in het kader van de 'nieuwe arbeidsmarktstructurering', met de opsplitsing van de huidige VDAB in een regie-agentschap en een publieke opleidings- en begeleidingsactor, naast de verzelfstandiging van de commerciële diensten. Die nieuwe setting, eens operationeel, vormt een belangrijke randvoorwaarde voor marktwerking, zoals de buitenlandse voorbeelden aantonen.

Geregiseerde marktwerking

Marktwerking vatten we in deze context op als *een middel om publieke doelen te realiseren*; het gaat dus niet om het verleggen van de financieringsbasis van voorheen publieke taken naar het private domein. Traditioneel werd de dienstverlening inzake arbeidsreïntegratie sterk gemonopoliseerd door overheidsvoorzieningen. In een systeem van marktwerking wordt de dienstverlening tot stand gebracht door een breed veld van aanbieders, met naast de overheidsaanbieder zowel NGO's als

profit organisaties (bijvoorbeeld uitzendbedrijven). Marktwerking betekent hier dus niet dat activiteiten aan de markt worden 'overgelaten', wel dat de overheid de diensten laat produceren door private marktpartijen. De overheid kan daarbij nog een eigen rol blijven spelen als aanbieder. In de literatuur is in dit verband sprake van quasi-markten. In deze context spreken we dan ook beter van een 'geregiseerde marktwerking' i.p.v. van een 'vrije markt-beweging'. Meteen is duidelijk waarom marktwerking niet zomaar gelijkgesteld mag worden met minder sociale bescherming.

De vier landen in vogelvlucht

Van de vier onderzochte landen is *het Australische Job Network* het meest in het oog springende model voor marktwerking bij arbeidsbemiddeling. Het

systeem is sinds 1 mei 1998 in voege en beslaat het geheel van de diensten inzake arbeidsbemiddeling en -reïntegratie. Er vonden reeds twee aanbestedingen plaats, in 1997 en 1999. Gelijkijdig met de introductie van Job Network vond er een drastische institutionele hervorming plaats. Het opdoeken van de Commonwealth Employment Service (CES) en de oprichting van Centrelink, een autonome overheidsorganisatie die een grote reeks van diensten aan de burger verleent via de one-stop shop, maakten daar deel van uit.

Nederland lijkt op het eerste gezicht vrij dicht de Australische koers te volgen. De 'privatisering' van de arbeidsreïntegratie vormt één van de pijlers van de SUWI-wet (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) die per 1 januari 2002 van kracht is geworden. Voor werkzoekenden en arbeidsongeschikten is op nationaal vlak het principe van open aanbestedingen veralgemeend (eerste aanbesteding in 2000; tweede ronde in 2001). Ook gemeenten sluiten aan bij die tendens (voor de bijstandstrekkers), zij het heel geleidelijk.

In het Verenigd Koninkrijk is de trend algemeen om via regionale aanbestedingen (vanaf 1998) private partijen te betrekken bij de uitvoering van de verschillende *New Deal* programma's, die ressorteren onder de Employment Service. Daarnaast zijn er ook experimenteerzones in grotere steden om de basisdiensten zoals uitkeringsverzorging en directe plaatsing te privatiseren.

Zweden loopt vooral voorop inzake marktwerking bij het opleidingsaanbod voor werkzoekenden. In 1986 werden de vraag- en aanbodfunctie opgesplitst, in 1993 werd het autonome overheidsagentschap omgevormd tot een zelfstandige staatsonderneming (nu Lernia), die onder gelijke voorwaarden moet concurreren met de andere spelers in de markt.

Waarom marktwerking

Volgens de theoretische literatuur zijn er twee hoofddoelen voor marktwerking: enerzijds het *verbogen van de doelmatigheid* en anderzijds het *vergroten van de responsiviteit van de aanbieders en de keuzevrijheid voor de consumenten*. In het beleid van de onderzochte landen drijft het eerste motief boven, terwijl relatief weinig wordt verwezen naar het doel van meer keuze voor de werk-

zoekende. Australië belijdt het wel in theorie, maar in praktijk blijkt het niet goed te werken.

Uit de praktijk van andere beleidsdomeinen is al gebleken dat marktwerking moet bijdragen tot besparingen. Toch valt op dat dit in Nederland en het Verenigd Koninkrijk geen uitdrukkelijk motief vormt. In Australië waren besparingen ook niet officieel aan de orde, maar feitelijk bleken er wel belangrijke besparingen mee gepaard te gaan. Het Job Network systeem is namelijk ingevoerd ter vervanging van een groot aantal arbeidsmarktprogramma's. Politiek-ideologisch wordt marktwerking nogal eens geassocieerd met het (neo-)liberale gedachtegoed. Toch moet dit worden gerelativeerd: in Australië gaat de overheid al van in de jaren '70 tewerk via het betrekken van private spelers. Bij de hervormingen in het Verenigd Koninkrijk of Nederland valt op hoezeer de mate van marktwerking is afgewogen aan de overweging dat een aantal taken op het vlak van de basisdienstverlening uitgeoefend moeten blijven binnen het publieke domein. Van een eenzijdig marktdiscours is dus nauwelijks sprake.

De context voor de introductie van marktwerking is in de vier landen verschillend. Het blijvend hoog aantal werklozen (of arbeidsongeschikten zoals in Nederland) speelt natuurlijk in alle landen een grote rol. Een andere factor is het ongenoegen over het functioneren van de overheidsaanbieder. Via marktwerking wordt gehoopt de eigen overheidsaanbieder meer kostenefficiënt te maken.

De structuur voor marktwerking

Het marktmechanisme houdt in dat duidelijk wordt gedefinieerd welke diensten via de markt kunnen worden tot stand gebracht. Dit leidt tot een differentiatie van de kernfuncties bij arbeidsbemiddeling en -reïntegratie. De Oeso hanteert een drieduidig onderscheid in functies: de uitkeringsfunctie, de plaatsingsfunctie en de doorverwijzingsfunctie. In dit onderzoek komen we tot een onderscheid in zes functies:

1. de uitkeringsfunctie,
2. de directe plaatsingsfunctie,
3. de intake en doorverwijzingsfunctie,
4. de transparantiefunctie ten aanzien van de arbeidsmarkt,
5. de aanbestedingsfunctie,
6. de reïntegratiefunctie.

Laatstgenoemde functie is in Australië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk volledig georganiseerd via marktwerking. Maar er zijn ook belangrijke verschillen. In Nederland bijvoorbeeld speelt de private markt een belangrijke rol bij de transparantiefunctie (vacaturedatabanken). In Australië maakt ook de directe plaatsingsfunctie volledig deel uit van het aanbestedingspakket.

Alle onderzochte landen streven vanuit de één-loketbenadering naar een geïntegreerde 'basisdienst' waar de werkzoekende van bij de inschrijving op weg wordt gezet naar werk. 'Work first' of 'werk boven inkomen' zijn de nieuwe leidmotieven van de actieve welvaartsstaat. Dit vertaalt zich in een tendens tot contractualisering in de vorm van mesocontracten (tussen opdrachtgevers en aanbieders) en microcontracten (tussen de doorverwijzende instantie en de individuele werkzoekende). Aanbieders worden aangestuurd op het bereiken van de norm voor succesvolle plaatsingen, werkzoekenden worden 'afgerekend' op de bereidheid tot het aanvaarden van een activeringsaanbod of een baan. Het resultaat primeert. De onderliggende redenering is dat de sturing op plaatsingsresultaten makkelijker tot stand komt op basis van concurrentie en prikkels. In het Verenigd Koninkrijk en Nederland zien we een sterkere nadruk op de wederzijdse rechten en plichten van instanties en werkzoekenden. De hervormingen in Australië schuiven het onderlinge verband tussen resultaatssturing, vrije concurrentie en voorwaardelijke uitkering zeer expliciet naar voor. Toch zou dit volgens de geïnterviewden niet meteen tot een strakkere schorsingspraktijk leiden. Over soortgelijke neveneffecten is nog geen afdoende uitsluitsel te geven. Of dit systeem ook leidt tot hogere tewerkstellingsresultaten in vergelijking met de periode voor de invoering van Job Network, valt uit de beschikbare gegevens niet hard te maken. Wel blijken de belangrijkste resultaten van Job Network tot nog toe te liggen op het vlak van efficiëntie.

De introductie van *marktwerking stelt nieuwe eisen aan de overheid*. Marktwerking betekent niet dat de overheid en de betrokken overheidsorganisaties het beleid uit handen geven. Wel wordt de verantwoordelijkheid over individuele gevallen overgelaten aan de marktspelers. Aldus kan de overheid zich des te beter concentreren op haar verantwoor-

delijkheid voor het systeem. In het onderzoek worden een aantal nieuwe taken bepaald: het definiëren van te vermarkten onderdelen, het bevorderen van de markttransparantie, prijsbewaking, het ondersteunen van professioneel opdrachtgeverschap, investeren in nieuwe competenties als aanbesteder en het tegengaan van afroming. Toezicht en uitvoering van het aanbestedingsproces zijn daarbij twee gescheiden taken. Zeker als het ministerie zelf het proces voert is een onafhankelijk toezicht noodzakelijk.

Praktijkmodellen

In de vier landen vormt *de open aanbesteding* de standaardvorm voor marktwerking. In alle cases is de scheiding tussen inkoper en aanbieder inherent aan het model. Afhankelijk van welke deeldomeinen voor marktwerking in aanmerking komen, komt er noodzakelijkerwijze een eind aan de jarenlange voorkeursbehandeling van de (voormalige) publieke aanbieder. Een gelijk spelersveld is immers een noodzakelijke voorwaarde voor een gezonde marktontwikkeling.

In het onderzoek onderscheiden we *verschillende praktijkmodellen*, rekening houdend met twee dimensies: het aantal vragers op de markt en de mate van decentralisatie van het opdrachtgeverschap. Australië is een voorbeeld waarin één enkele centrale instantie fungeert als opdrachtgever. In de praktijk blijkt dit een grote aversie op te roepen in de markt. De overheid vervalt er als het ware in het ander uiterste: van de rol van monopolist (monopolie als uitvoerder) in de rol van monopsonist (monopolie als aanbesteder). Het alternatieve model is een quasi-markt waarin niet alleen meerdere aanbieders, maar ook meerdere vragers actief zijn. Nederland benadert dit het meest. Voor de locatie van het opdrachtgeverschap zijn er vanuit de internationale toepassingen diverse scenario's mogelijk: centraal (met regionale specificering van opdrachten), regionaal (binnen een uniform kader) of lokaal (gemeenten). Daarnaast is op het centrale niveau het onderscheid te maken tussen het centrale ministerie als opdrachtgever en/of een centrale verzelfstandigde organisatie als opdrachtgever.

Voorwaarden voor marktwerking

Quasi-markten zijn aan vele voorwaarden verbonden. Een eerste voorwaarde is de *marktstructuur*. Aanbiedersconcurrentie is noodzakelijk wil men profiteren van de voordelen van aanbesteden. Opvallend is dat in Australië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk er zich al snel een concentratie en schaalvergroting in het aanbiedersveld voordoen. Het ontwerp van de aanbestedingsprocedure en de inhoud van de contracten kunnen helpen om een voldoende ruim aanbiedersveld tot ontwikkeling te laten komen en te behouden. Zo is er de omvang en duur van de contracten. Activiteiten kunnen worden gebundeld, dan wel opgesplitst om voldoende aanbieders te interesseren, of men kan samenwerking toelaten. Een langere looptijd laat toe dat de aanbieders hun investeringen kunnen terugverdienen. Maar een té lange looptijd kan potentiële toetreders verhinderen om tot de markt toe te treden. Een andere beïnvloedende factor is de specificiteit van de investeringen die noodzakelijk zijn om de dienst te leveren. De ervaring in Zweden leert bijvoorbeeld dat er vooral sprake is van concurrentie in opleidingen die kunnen worden aangeboden tegen relatief lage vaste kosten, terwijl in kapitaalintensieve deelmarkten er veel minder toetreding was. De noodzakelijke *kwaliteitseisen* die worden opgelegd mogen geen de facto toetredingsbelemmeringen worden. Tenslotte is het ook aangewezen om de financiële leefbaarheid van de aanbieder te beoordelen om faillissementen te vermijden en bij het introduceren van marktwerking ook het *financiële risico* te delen tussen aanbesteder en aanbieder zodat toetreding voor de aanbidders aantrekkelijker wordt.

Een tweede voorwaarde betreft de *transactiekosten*. In elk van de cases kwamen de transactiekosten als een belangrijk aandachtspunt naar voor. Zo vergden in Australië de voorbereiding van de twee voorbije aanbestedingen, de beoordeling van de offertes en de contractafhandeling de inzet van enorm veel mensen en middelen, zowel bij de opdrachtgever als bij de aanbidders. Daarom wordt nu gedacht aan een *roll over* van 70% van de contracten voor de best presterende aanbidders. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk probeert men de transactiekosten te beperken door met een procedure met kandidaatstelling te werken. Wanneer er sprake is van decentrale inkooporganisaties, is

het gebruik van een uniforme aanbestedingsprocedure en modelovereenkomst aan te bevelen.

Een derde voorwaarde slaat op de informatie over de kwaliteit van de aanbestede opdrachten. Marktwerking impliceert dat de aanbidders een grote vrijheidsmarge hebben om zelf te bepalen welke soort acties voor de werkzoekende worden ondernomen. Die vrijheid is een logisch uitvloeisel van resultaatssturing. Toch is een hardnekkig probleem hoe een verschraving van de dienstverlening kan worden voorkomen. Voor elk van de bestudeerde landen blijkt dat de introductie van marktwerking *geenszins te vereenzelvigen is met de introductie van prijsconcurrentie, maar speelt kwaliteit een belangrijke rol*. Zo zijn in het Verenigd Koninkrijk de prijzen zelfs vast. In Australië krijgt het prijscriterium een gewicht van 25%, tegenover 75% voor de aangeboden kwaliteit. Waar prijsconcurrentie in een nog premature markt nadelige gevolgen kan hebben op de dienstverlening, moet ze wel van toepassing zijn wanneer de markt tot ontwikkeling is gekomen, als prikkel voor een kostenefficiënt gedrag. Ook kwaliteitsbewaking vormt een belangrijk aandachtspunt voor het overheidsbeleid. In alle landen worden hiertoe nieuwe systemen ontwikkeld.

Een volgende voorwaarde betreft de *incentives* ten aanzien van de aanbidders. De relatie tussen de opdrachtgever en de arbeidsbemiddelaars wordt gekenmerkt door een aantal informatie-asymmetriën die een invloed hebben op de gepaste betalingsstructuur. De theorie schuift een combinatie van input- en outputfinanciering naar voor als oplossing. De aanbidders ontvangen een startvergoeding van zodra aan een aantal minimale vereisten is voldaan. In het geval de begeleiding resulteert in een *outcome*, typisch gedefinieerd als de plaatsing van de werkzoekende in een job, krijgen de aanbidders een *plaatsingsbonus*. Omdat de plaatsing van een werkzoekende in een duurzame job beter is dan de plaatsing in een tijdelijke job, wordt de plaatsingsbonus soms opgeknipt waarbij een gedeelte pas wordt betaald wanneer de werkzoekende een aantal weken aan de slag is. Een belangrijke voorwaarde voor het gebruik van outputfinanciering is wel dat het beoogde resultaat eenduidig en objectief te definiëren is. Een mogelijk nadeel van outputfinanciering is ook dat aanbidders weinig risico's willen nemen en bijvoor-

beeld te weinig investeren in dure opleidingen voor de werkzoekenden die ze begeleiden.

Vijfde voorwaarde is dat *afroming* maximaal wordt vermeden. Outputfinanciering kan hier immers extra aanleiding toe geven: de aanbieders bemiddelen de werkzoekenden die het makkelijkst plaatsbaar zijn om zo hun winst te vergroten. De betalingsstructuur zoals die gehanteerd wordt in de beschouwde landen bevat een aantal elementen die expliciet bedoeld zijn om dit fenomeen tegen te gaan. Zo kunnen aanbieders bijvoorbeeld de werkzoekenden die naar hen worden doorverwezen, *niet weigeren*. Gebruikelijk is ook de werkzoekenden in te delen in verschillende categorieën afhankelijk van hun afstand tot de arbeidsmarkt en het relatieve gewicht van de start- versus de plaatsingsvergoeding daaraan aan te passen.

Tot slot

Marktwerking bij arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werkzoekenden is nog een relatief nieuwe praktijk. De betrokken overheden bevinden zich nog in een zoektocht om aan de vele voorwaarden te voldoen. De noodzakelijke vrijheid voor de aanbieders staat op gespannen voet met de

behoefte aan regulering van de aangeboden diensten. Een belangrijke bekommernis is immers om verschraving van de dienstverlening te vermijden. Er zijn nog gereede twijfels of het marktmechanisme kan werken voor de moeilijk te plaatsen werkzoekenden die behoefte hebben aan een gespecialiseerd aanbod waarbij ook de vertrouwensband een rol speelt. Tenslotte biedt marktwerking niet het antwoord op alle problemen waarmee de integratiepraktijk vandaag wordt geconfronteerd. Denken we maar aan de onafhankelijke trajectbepaling of de opvolging op de werkplek. In het algemeen krijgt de positie van de cliënt zeer weinig aandacht. Naar de toekomst vormt dit ongetwijfeld de grootste uitdaging.

Ludo Struyven
HIVA
K.U.Leuven

Geert Steurs
Idea Consult

Noot

1. Te bestellen bij Acco: uitgeverij@acco.be 016/62.80.01.