

# Goed (aan)besteed bij de VDAB

Sterke overheidsdienst zoekt ervaren partners (m/v)

***In deze bijdrage geef ik, vertrekkend van de kritische bedenkingen van Jaap de Koning bij het uitbestedings- en decentralisatiebeleid in Nederland, mijn visie op de functie van de VDAB in het Vlaamse reïntegratiebeleid. Het zal de lezer van de eerste bijdrage in dit Open Forum wellicht niet ontgaan zijn dat de Koning zeer veel en vooral soms fundamentele vraagtekens plaatst bij de werking van het Nederlandse model. We zetten deze even op een rijtje.***

## **Veel vragen, weinig antwoorden**

Een laatste paragraaf in de paper van Jaap de Koning is gewijd aan zijn toekomstige onderzoeksplannen. Uiteraard sluiten deze aan op de nog talrijke mankementen die werden vastgesteld in zijn onderzoek naar de werking van de nieuwe structuur van het Nederlandse reïntegratiebeleid. Het lijstje met onderzoeksplannen is indrukwekkend lang met onder andere de ontwikkeling van efficiënte organisatie- en uitbestedingsmodellen in het activerend arbeidsmarktbeleid.

Hier kan de vraag rijzen of vele van deze aspecten niet op voorhand hadden onderzocht dan wel geweten moeten zijn. Het eerste aspect van de onderzoeksagenda betreft ironisch genoeg “de ontwikkeling van efficiënte organisatie- en uitbestedingsmodellen”, waarbij deze efficiëntie juist een van de belangrijkste doelstellingen was van het nieuwe organisatie- en uitbestedingsmodel. In zijn analyse van buitenlandse voorbeelden stellen Struyven e.a. in hun besluit dat “een belangrijke les uit de landen in de casestudies is om de invoering (van marktwerking) zorgvuldig voor te bereiden” (Struyven e.a., 2002, p. 261). Wanneer de Koning in zijn onderzoeksagenda nog zoveel fundamentele, onbeantwoorde vragen opneemt, zou men zich kunnen afvragen in hoeverre onze noorderburen voorbeeld waren op de ‘Grote Sprong Marktwaarts’.

## **Efficiënte markt?**

Uit het onderzoeksverslag blijkt dat het Nederlandse model van decentralisatie en aanbesteding nog langs vele kanten rammelt. Jaap de Koning heeft het over “noodzakelijke veranderingen binnen het huidige systeem” en ook over “systeemfouten die ingrijpendere veranderingen vereisen”, maar zowel tussen als binnen de lijnen klinken toch redelijk substantiële twijfels over de haalbaarheid van een efficiënt reïntegratiebeleid via het voorgestelde marktmodel.

## **‘De markt’ volgt de conjunctuurgolven**

In de paragraaf met beleidsaanbevelingen geeft hij de waarschuwing mee dat het “*inmiddels wel duidelijk is dat decentralisatie van verantwoordelijkheden en uitbesteding aan de particuliere sector niet automatisch tot verbetering leiden*”. Maar hij gaat nog een stapje verder wanneer hij de hervormingen bekijkt in het licht van de macro sociaal-economische toestand: “*De risico’s dat het nieuwe systeem de test van de moeilijke arbeidsmarktsituatie niet doorkomt, lijken reëel*”. In Vlaanderen is de roep om ‘meer markt’ ook duidelijk veel luider bij hoogconjunctuur, wanneer ‘de markt’ winstgevender of moeten we zeggen ‘romiger’ is waardoor ‘cherry picking’ zoveel gemakkelijker en lonender is.

Wellicht dus niet toevallig was juist de gewijzigde socio-economische situatie na de eeuwwisseling een van de elementen in het terugschroeven van de oorspronkelijke plannen om de VDAB te hervormen – met onder andere een ontduubeling van de regierol en de actorrol via de oprichting van

twee functioneel onafhankelijke organisaties – en ook in Vlaanderen de private sector (via aanbesteding) een belangrijke rol te laten spelen in het arbeidsmarkt- en inschakelingsbeleid.

Zo werden in Vlaanderen de met veel perslawaai aangekondigde objectieven van de uitzendkantoren om leefloontrekkers via het systeem van invoeginterim te integreren op de arbeidsmarkt na een korte tijd en bij een zwakke conjunctuur snel en in alle stilte opgeborgen. De recente cijfers over de sterke toename van vooral jonge leefloontrekkers zijn in dit verband ontnuchterend.

Om te parafraseren met de woorden van de Koning, de sociaal-economische malaise van de afgelopen jaren moet inderdaad het nodige tegenwicht bezorgen tegen *“de naïeve gedachte dat de markt zijn werk zal doen”*. Meer zelfs, wanneer we de balans opmaken van de afgelopen conjunctuurcyclus (periode 1996-2002, met eerst een geleidelijk stijgend BBP en nadien sterk dalend) dan blijkt ‘de markt’ maar heel eventjes (1999-2000) enig soelaas geboden te hebben voor het gros van het werklozenbestand: de laaggeschoolden hebben een tijdelijke, maar vooral kleine vooruitgang geboekt op het vlak van werkzaamheidsgraad en (langdurige) werkloosheid.

### ‘De markt’ houdt niet van trajecten en processen

Het is mijn overtuiging dat de ambities van een voluntaristisch reïntegratiebeleid verder moeten reiken dan het gebruik van een groot deel van de arbeidsreserve als flexibele buffer voor de conjuncturele wisselvalligheden. Het grootste deel van de arbeidsreserve heeft immers nood aan een traject dat intensieve (proces)begeleiding vergt waarin diverse stappen wel door verschillende actoren kunnen geboden worden, maar waar er toch een sterke regie nodig is om het geheel te initiëren, te coördineren en te evalueren.

Ook in het rapport van de Koning blijkt dat enkele specifieke eigenschappen van de ‘marktwerking’ geen garantie kunnen bieden om het echte arbeidsmarktprobleem te kunnen oplossen. Het echte probleem is en blijft de quasi-permanente werkloosheid van meer dan honderdduizend laaggeschoolden met weinig kansen op de open arbeidsmarkt, veeleer dan de soms moeilijke invulling van enkele

tienduizenden vacatures in doorgaans korte perioden van hoogconjunctuur. De private profit marktactoren zijn meer bekommerd om de aansluitingsproblematiek voor eigen winkel, dan om de structurele ondertewerkstelling en marginalisering van een groot deel van het werklozenbestand. Het zijn wellicht niet deze private actoren die een oplossing zullen bieden voor de duurzame reïntegratie van laaggeschoolde jongeren en oudere werklozen.

### De VDAB als performante regisseur én actor

Dat Vlaanderen met de VDAB over een performante arbeidsbemiddeling beschikt – getuige ondermeer de in Europees perspectief lage werkloosheidsgraad en de resultaten op een aantal essentiële performantie-indicatoren (zie kadertje) – wordt intussen algemeen erkend, zodat niet in de verleidelijke val van het ‘zaligmakende’ marktdenken moet getrapt worden.

Uiteraard hebben ook andere actoren, zowel uit profit als non-profit sectoren, een rol in het brede arbeidsmarktbeleid. Deze rol hebben ze in de praktijk trouwens reeds lang. Het specifieke reïntegratiebeleid van overwegend laaggeschoolde werklozen blijft echter best stevig in handen van een sterke openbare dienst die ook mede-actor moet blijven om voeling te kunnen houden met de steeds wijzigende marktomstandigheden. Deze voeling is ook nodig voor een gedegen kwaliteitsbewaking en evaluatie.

De recente beslissingen inzake ‘sluitende aanpak’ met de bedoeling om nog meer werklozen dan voorheen op te volgen en actief te begeleiden naar integratie, bevestigen trouwens het publiek-politieke vertrouwen in de slagkracht van de VDAB die de spil moet zijn in het hernieuwde activeringsbeleid. Hierbij moeten, voor het aanbieden van trajectbegeleidingsmodules, ook private organisaties een rol kunnen spelen (zie ook verder).

Vergelijkingen met andere landen, waar de aanleiding voor al of niet private aanbestedingen misschien juist de minder performante publieke dienstverlening was, lopen mijns inziens mank. Ook de specifieke institutionele context, met onder andere de typisch Belgische staatsstructuur en de verdeling van bevoegdheden, maakt iedere vergelijking zeer complex.

## Welke zijn de manco's in Nederland?

De evaluatie van de werking van het nieuwe systeem is gericht op het onderzoek van twee veronderstellingen die aan de basis liggen van het nieuwe model in Nederland.

### Vermindering van het uitkeringsvolume

Een eerste hypothese is dat *de uitkeringsinstanties die over de reïntegratiemiddelen beschikken, het uitkeringsvolume via een efficiënte uitbesteding kunnen beperken.*

Eerder op basis van theoretische overwegingen dan op basis van empirie komt de Koning tot de conclusie dat het effect van de (uitbestede) reïntegratieactiviteiten op het totale uitkeringsvolume gering is waardoor de uitkeringsinstanties niet geneigd zijn hier grote bedragen aan te besteden. In een situatie van hoge werkloosheid is het immers op korte termijn moeilijk om het uitkeringsvolume te verminderen via een snellere invulling van de vacatures. Daarbij komt vooral dat de reïntegratiebedrijven slechts een zeer klein deel (minder dan 5%) van de vacatures invullen.

Wanneer de uitkeringsinstanties niet kunnen besparen op uitkeringen komen ook andere instrumenten van reïntegratie onder druk. Dit is blijkens onderzoek reeds het geval voor scholingsinitiatieven die zowel duur als tijdrovend zijn. En hierdoor dreigen vooral de werklozen met de laagste uitstroomkansen en zeker de niet-uitkeringsgerechtigden uit de boot te vallen.

### Meer kwaliteit en efficiëntie

De tweede veronderstelling betreft de verwachting dat *uitbesteding van het reïntegratiebeleid aan particuliere reïntegratiebedrijven (en decentralisatie naar gemeenten) tot hogere kwaliteit en efficiëntie zouden leiden.*

In beide gevallen zijn deze verwachtingen in Nederland (voorlopig) niet ingelost. Het onderzoeksverslag van de Koning leest als een aaneenschakeling van gebrek aan kennis, informatie en evaluatie, minimalisering van de inspanningen door de betrokken actoren en gebrekkige tendering. Onnodig te benadrukken dat de negatieve bevindingen van Jaap de Koning de Nederlandse situatie betreffen en niet zomaar op Vlaanderen kunnen overgezet worden.

## Een performante en efficiënte VDAB

Met ongeveer 4 500 personeelsleden en een jaarlijkse 'omzet' van 325 miljoen euro realiseert de VDAB ruim 8,5 miljoen contacten met werkzoekenden en 350 000 contacten met bedrijven. Per jaar worden meer dan 240 000 jobs via de VDAB aangeboden en bijna 90 000 trajectbegeleidingen met werkzoekenden gestart. Ondanks de laagconjunctuur konden in 2003 meer dan 47 000 werkzoekenden uitstromen, een toename tegenover 2002 met bijna 40%!

In de periode december 1999-december 2001 bedroeg de netto uitstroom voor intensieve trajecten 35% en voor de andere trajecten 29%.

Uit zowel het ruimschoots behalen van de objectieven uit de beheersovereenkomst, positieve vermeldingen in de OESO-rapporten en HIVA-onderzoek, blijkt een efficiënte en effectieve VDAB:

- een sterk verhoogde arbeidsmarkttransparantie: 244 933 ontvangen vacatures uit het normaal economisch circuit in 2003, 10 jaar eerder waren dat er 'slechts' 74 257, dus meer dan verdrievoudigd; intussen wordt het vacatureaanbod van zowel Easyjobs als Jobat op VDAB.be gepubliceerd en werken ook de leden van Federgon (voornamelijk uitzend- en selectiekantoren) structureel met de databestanden van de VDAB en zijn klantvriendelijke e-tools;
- de spil op de e-arbeidsmarkt met een gedifferentieerd aanbod van instrumenten: WIS, KISS, Mijn VDAB, Jobmanager, Dossiermanager, 'zelfinschrijvingscomputers' in de werkwinkels, Weblersen, ... (in 2003 gemiddeld 507 281 WIS-raadplegingen per maand);
- uit een bevraging van Clickx bleek VDAB.be de beste jobsite van 2003 te zijn en bekleedde zelfs de 12de plaats van alle professionele sites (Vacature op plaats 31 en Jobat op 53).

## *Zonder informatie, geen evaluatie*

Een eerste, terecht punt van kritiek betreft het gebrek aan de nodige (gecentraliseerde) informatie om een ernstige evaluatie en beoordeling te kunnen doorvoeren. De Nederlandse centrale overheid heeft immers alle verantwoordelijkheid naar de (regionale/lokale) uitkeringsinstanties doorgeschoven waardoor de noodzakelijke informatieverzameling stilgevallen is.

## *Minimalisme leidt tot lage netto effectiviteit*

De weinige resultaten over uitbesteding aan particuliere reïntegratiebedrijven doen daarenboven sterke twijfels rijzen over de efficiëntie. In het kader van de eerste uitbestedingsronde (WW- en WAO-cliënten uit 2000) blijkt het plaatsingspercentage laag te zijn en was er geen differentiatie naar groepen cliënten. De behaalde resultaten kwamen niet boven het vooropgestelde minimum en waren zeker niet beter dan in het oude systeem. Via 'cherry picking' of de bekende afomingsstrategie haalt men met relatief weinig inspanning de vooropgestelde minima. Uiteraard is hierdoor de netto effectiviteit laag vermits men zich concentreert op de beter bemiddelbaren die ook zonder bemiddeling relatief vlug aan de slag zouden geraken.

## *Het Nederlandse tender-systeem is een lachertje*

Maar er lijkt ook allerminst voldaan aan een reeks noodzakelijke vereisten van een doorzichtig en duidelijk tender-systeem (een van de pijlers van het uitbestedingsmodel) waarbij particuliere organisaties kunnen inschrijven voor contracten voor de bemiddeling van groepen uitkeringsgerechtigden. Een enkel voorbeeld zegt voldoende. Eigenlijk werkt men in het luchtledige door het ontbreken van een systeem om de minimale (netto) plaatsingspercentages vast te leggen, vermits men geen zicht heeft op het 'meeneemeffect': dit is *de kans dat bepaalde groepen ook zonder bemiddeling zouden uitstromen*. Hiervoor dient een profiling systeem ontworpen te worden dat periodieke metingen toelaat van de kansen van homogene groepen om een job te vinden zonder bemiddeling. Zolang dit niet bestaat is elke uitspraak over netto effectiviteit

onmogelijk en kan men met een minimum aan inspanningen de arbeidsreserve afromen tot het vooropgestelde minimum bereikt is, hetgeen in de praktijk ook blijkt te gebeuren.

## *Gemeentelijke decentralisatie: chaos en formalisme*

Over de resultaten van de decentralisatie naar de Nederlandse gemeenten is er helemaal niets bekend. Er is wel een grote variatie in procedures, maar de resultaten kunnen niet vergeleken en geëvalueerd worden. Daarnaast zijn er ook vragen te stellen bij de openheid van de biedprocedures. Het blijkt hier trouwens om meer te gaan dan simpele kinderziektes. Op alle domeinen (profiling systeem, arbeidsmarktbeleid, uitbestedingsprocedures, evaluatie, enzovoort) is er gebrek aan know-how en vooral coördinatie waardoor de noodzakelijke benchmarking tussen gemeenten volledig ontbreekt.

Volgens de Koning is het niet simpel voor kleine en middelgrote gemeenten deze expertise op te bouwen, terwijl grotere gemeenten vooral externe expertise inschakelen in functie van het voldoen aan de regelgeving. Naast het minimalisme van de reïntegratiebedrijven, dus ook een flinke dosis formalisme vanwege de grotere Nederlandse gemeenten. Het bijna chaotische landschap van gemeentelijke initiatieven toont overduidelijk de noodzaak aan van een sterke, centrale coördinatie in functie van ondermeer het opslaan, verwerken en uitwisselen van informatie en de systematische evaluatie van gemeentelijke initiatieven.

## *'Best practices' in het buitenland?*

Hoewel de Koning zich niet waagt aan een evaluatie van andere dan het Nederlandse systeem van aanbesteding, vindt hij toch niet onmiddellijk een overtuigend model in het buitenland. Het weinig fraaie beeld van de Nederlandse herverkaveling van het reïntegratiebeleid kan dus amper bijgesteld worden door naar andere modellen te gaan kijken. Het Australische voucher-systeem, waarbij de cliënten en niet de uitkeringsinstanties het reïntegratiebedrijf kiezen – waardoor er directe concurrentie 'om de klant' ontstaat – laat geen erg positieve resultaten optekenen. Ook een voucher-

systeem in het Engelse beroepsonderwijs heeft blijkbaar weinig opgeleverd.

## Wie doet er mee?

---

De bovenstaande bedenkingen kunnen bij de lezer de indruk wekken dat de VDAB het reïntegratiebeleid volledig naar zich toe moet trekken. Dit is niet het geval. We zijn reeds lang sterke believers van diverse soorten partnerships met een veelheid van actoren uit het speelveld van de arbeidsmarkt. Hiermee aligner we ons trouwens op de aanbevelingen van de ILO omtrent samenwerking tussen private en publieke dienstverleners.

De feiten spreken voor zich. Slechts één voorbeeld ter illustratie. De hechte samenwerking met diverse sectoren en sectorale vormingsfondsen vertegenwoordigt ongeveer 60% van alle opleidingsinspanningen van de VDAB. Een op vier opleidingen situeert zich in de quartaire sector (kinderopvang, bejaardenhulp, verpleging). De VDAB coördineert, screent en doet de toeleiding van de werkzoekenden. De eigenlijke opleiding gebeurt door derden in samenwerking met het sectoraal vormingsfonds. Deze aanpak is bijzonder effectief en levert mooie plaatsingscijfers op.

Ook voor de lokale werkwinkels, trajectbegeleidingsmodules en private jobsites lopen partnerships. Hierbij streven we telkens een evenwichtige win-winsituatie na door schaalvoordelen via een globale en geïntegreerde aanpak te combineren met acties gericht op specifieke klantenverwachtingen of lokale noden. Telkens spreken we een taakverdeling af op maat van de kerncompetenties van iedere partner. Bij alle vormen van publiek-private samenwerking (PPS) staat de invulling van de missie, met name een duurzame en efficiënte integratie van werkzoekenden op de arbeidsmarkt, centraal. De objectieven van iedere partner afzonderlijk mogen niet primeren.

## Besluit

---

Vanuit zijn vaststellingen is het logisch dat de Koning sterke twijfels heeft bij de overlevingskansen van het Nederlandse uitbestedingsmodel, tegen de achtergrond van de moeilijke arbeidsmarktsituatie

die in Vlaanderen zeker niet minder uitdagingen stelt. Ondanks de moeilijk vergelijkbare situatie bevestigt de paper in grote mate de bezorgdheden die ook in Vlaanderen desbetreffend (blijven) leven.

Een eerste betreft de *complexiteit van de tendering*, waardoor zeker de macro-economische kosten zullen toenemen en zowel de transparantie van als de beheersbaarheid voor én het beleid én de cliënten zullen verminderen.

Maar wellicht nog erger is het *'structurele' risico op afroming*, althans bij mededinging door private reïntegratiebedrijven, omdat het winststreven van deze private actoren een permanente strategie in functie van kostenefficiëntie impliceren, waardoor de belangen van de werkzoekende arbeidsreserve ondergeschikt zijn aan deze van de 'biedende' organisaties. Uiteraard gaat dit ten koste van gelijke behandeling en positieve discriminatie van kansengroepen.

Ten slotte houdt de versnippering van initiatieven en projecten over alle mogelijke aanbieders een gevaar in voor de *kwaliteit en de continuïteit*, terwijl wellicht een meerderheid van de arbeidsreserve juist nood heeft aan een vaste 'partner' in het soms moeizame begeleidingsproces. Het is mijn overtuiging dat enkel een sterke overheidsdienst deze zekerheid kan garanderen, vooral in perioden van turbulente conjunctuur met weinig perspectieven op de 'open' arbeidsmarkt.

Uiteraard zijn alle marktactoren uitgenodigd om vanuit de eigen sterkte mee te spelen in het integratiebeleid, weliswaar binnen normen inzake onder meer kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie.

Yvan Bostyn  
VDAB

## Bibliografie

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*. Leuven: Acco.