

# Onzekerheid over uitbesteding

De commerciële sector stelt voorwaarden om in te stappen

*Het artikel van Jaap de Koning geeft een goed overzicht van de theoretische grondslagen voor de uitbesteding van het arbeidsmarktbeleid enerzijds en de praktische problemen die opduiken bij de implementatie van dit beleid anderzijds. De titel is echter misleidend. Het gaat niet om de uitbesteding van het arbeidsmarktbeleid in zijn geheel maar enkel om het reïntegratiebeleid. Dit is natuurlijk een veel beperktere invalshoek. Het zou bijvoorbeeld best kunnen dat een oordeelkundige flexibilisering van de arbeidsmarkt in zijn geheel meer effect heeft op de integratie van werkzoekenden dan het feitelijke reïntegratiebeleid.*

De theoretische achtergrond die de Koning schetst bevat geen echt nieuwe inzichten. Er is in Vlaanderen een vrij grote consensus dat de overheid een rol te spelen heeft om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren. In feite wordt dit principe nergens principieel aangevochten. We hoeven er dan ook niet lang bij stil te staan. De vraag luidt heden ten dage op welke wijze deze inbreng het meest effectief kan gebeuren.

## Welk model: uitbesteden of aanbesteden?

De overheid kan enerzijds het integratiebeleid toevertrouwen aan één publieke instantie. In Vlaanderen is dit de VDAB. Deze organisatie kan op zijn beurt al of niet beslissen om bepaalde taken uit te besteden. Interimbedrijven leiden bijvoorbeeld heftruckchauffeurs op in onderaanneming voor de VDAB.

Het andere model bestaat erin om meerdere actoren op voet van gelijkheid toe te laten tot de 'integratiemarkt'. De publieke instantie bepaalt de doelen die moeten bereikt worden en vertaalt dit naar

een concreet lastenboek waarop kan worden ingetekend door de verschillende actoren. Na vergelijking van de verschillende offertes kunnen de verschillende contracten toegewezen en opgevolgd worden. Concreet betekent dit dat de bevoegde Minister na input van de sociale partners de doelen bepaalt en de middelen ter beschikking stelt om deze te bereiken. Een arbeidsmarktregisseur dient dit te vertalen in concrete vragen waar de actoren kunnen op inspelen. Hier spreken we niet meer over

uitbesteding maar over aanbesteding.

In de Vlaamse situatie betekent dit de facto de opsplitsing van de VDAB in een regisseursrol en een uitvoerende actorrol. Deze twee rollen mogen niet samenvallen omdat dan de kans groot is dat er zich rechter en partijtoestanden voordoen. Op die manier kan nooit het vertrouwen groeien tussen publieke en private partijen, dat nodig is voor de ontwikkeling van de markt.

## Complementaire expertise

Ik ben voorstander van het tweede model. Het grote voordeel is dat de overheid beroep kan doen op de kennis en expertise van verschillende actoren op de arbeidsmarkt. Deze kennis en expertise zijn deels overlappend maar ook complementair. De commerciële actoren hebben een sterke kennis over de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Deze kennis gaat veel dieper dan de vereisten die staan vermeld in vacatures. Het gaat om dieptekennis die is opgebouwd op de commerciële markt. De commerciële actoren hebben ook sterke en efficiënte screeningsinstrumenten voor het aanbod ontwik-

keld. Bovendien zijn ze sterk outputgericht. Ze hebben daarentegen als nadeel dat ze minder ervaring hebben met werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De overgrote meerderheid van de betrokkenen zijn nagenoeg direct inzetbaar. Dit geldt zeker voor werving en selectie en in mindere mate voor collectief outplacement en uitzending. Commerciële actoren hebben wel minder ervaring met trajectbegeleiding. Dit geldt dan weer niet voor outplacementbedrijven die ook sterk procesgericht zijn.

De non-profit actoren hebben als sterke troeven dat ze een betere kennis hebben over de betrokken doelgroepen en meer vertrouwd zijn met trajectbegeleiding. De publieke speler heeft volgens mij als sterkste troef de kennis en het eigen aanbod van het onderdeel opleiding in het begeleidingstraject.

Op puur theoretische grond is het voor mij duidelijk dat dit model superieur is aan het eerste waarbij één uitvoerder centraal staat. Een uitvoerder kan nooit de expertise verwerven om alle doelgroepen te bereiken en arbeidsmarktbehoeften adequaat te beantwoorden. De VDAB kan per definitie nooit op tegen de gebundelde expertise van de VDAB zelf, de non-profitinstellingen en de commerciële bedrijven.

Het artikel van de Koning brengt geen argumenten aan die dit inzicht tegenspreken. Hij stelt letterlijk: "uitbesteding van de uitvoering aan de particuliere sector blijft een goede optie, al is het alleen uit een oogpunt van flexibiliteit". Als motivering vind ik dit wat magertjes.

## Welke uitvoering?

---

Een belangrijk deel van het artikel van de Koning gaat over de wijze waarop de uitvoering in Nederland plaats vindt. Ik weet niet of deze inzichten veel lessen bevatten voor Vlaanderen gezien de sterk verschillende institutionele achtergrond. Dit betekent niet dat we niets kunnen leren. Nederland leert ons in elk geval dat een theoretisch concept iets anders is dan de uitvoering ervan. De bewering van de Koning dat de netto effectiviteit van het nieuwe systeem in Nederland laag zoniet onbestaande is, strookt met andere bevindingen. In Australië zijn de uitkomsten daarentegen beter. Met de helft minder middelen wordt eenzelfde output bereikt. Dit betekent dat de eventuele invoer

ring van dergelijk model omzichtig moet gebeuren en dat aan de concrete uitvoeringsmodaliteiten van een aanbestedingsbeleid zeer veel aandacht moet worden gegeven. Er is veel technische kennis nodig om dergelijk beleid ten uitvoer te brengen. Het probleem is dat dergelijke kennis gewoonweg nog niet in voldoende mate aanwezig is. Dit geldt zeker voor de Vlaamse overheid. We kunnen wel iets leren van buitenlandse voorbeelden maar dat is zeker niet voldoende. We weten onvoldoende hoe de systemen werken in verschillende economische cycli. We weten ook nog onvoldoende hoe opbrengsten er op iets langere termijn zullen uitzien. Ten slotte is het ook niet duidelijk hoe de effecten van het integratiebeleid zich verhouden tot deze van het totale arbeidsmarktbeleid.

In Vlaanderen is er veel kostbare tijd verloren gegaan omdat er geen politieke beslissing werd genomen over het te volgen model. Het uiteindelijk resultaat na vijf jaar zwalpen heeft wel nog enkele kenmerken van het tweede model maar komt in feite neer op het eerste. Gezien nooit een duidelijke politieke keuze is gemaakt, is tot nu toe weinig aandacht gegaan naar de kennisopbouw voor de aanbestedingsprocedure. Dit betekent dat Vlaanderen pas aan het begin staat van dit leerproces. We staan op dit punt niet verder dan aan het begin van de legislatuur. Het enige waarover we beschikken zijn de buitenlandse ervaringen die zoals reeds gezegd slechts beperkt overdraagbaar zijn. Gezien de regeerperiode intussen bijna voorbij is, is het totaal niet duidelijk of een nieuwe Minister van Arbeid deze piste nog genegen is.

## Welke rol voor de commerciële sector?

---

Hierboven werd gesteld dat de commerciële sector expertise bezit die een toegevoegde waarde kan betekenen voor de reïntegratiemarkt. Dit betekent echter niet dat de commerciële sector automatisch ook zal instappen als de integratiemarkt wordt geïnstalleerd. Buitenlandse ervaringen leren dat sommige bedrijven wel en andere de stap niet zetten. In Nederland bijvoorbeeld hebben Randstad en Start de stap wel gezet maar Vedior uitdrukkelijk niet. In Australië nemen Adecco niet en Manpower slechts in beperkte mate deel aan de integratiemarkt. Welke factoren spelen hierbij mee?

Vooreerst zijn natuurlijk de basisvoorwaarden cruciaal. Wat wil de overheid betalen voor de gevraagde diensten? Dit bedrag moet voldoende hoog zijn om rendabel te zijn. Indien de kans op rentabiliteit laag is of te onzeker is het weinig waarschijnlijk dat commerciële bedrijven zwaar gaan inzetten op deze markt. De onzekerheid is per definitie groot omdat het om een nieuwe markt gaat.

Een tweede belangrijk gegeven is dat het concept 'begeleidingstraject' in feite veraf staat van de kernprocessen van uitzendbedrijven en wervings- en selectiebedrijven. Hun proces is primair gericht op matching. Uitzendbedrijven zijn bovendien zeer outputgericht. Indien er geen geschikte uitzendkracht voor een bedrijf wordt gevonden is er geen vergoeding. Uitzendbedrijven kunnen alleen rendabel zijn indien het gehele voorafgaande proces zeer gestandaardiseerd verloopt. Deze standaardisering is veel minder vanzelfsprekend in het concept 'begeleidingstraject'. Vandaar dat de integratieactiviteit binnen één bedrijf nooit direct kan gekoppeld worden aan de uitzendactiviteit. Daarmee wordt een belangrijk voordeel van de uitzendsector, kennis van de vraagzijde, op zijn minst genuanceerd.

Het proces bij outplacementbedrijven lijkt op het eerste zicht meer op het integratieproces voor werkzoekenden. Outplacement is primair gericht op het proces en minder op de output. Toch komt de outplacementsector maar in beperkte mate in aanmerking voor de integratiemarkt. Het gaat dikwijls om heel kleine bedrijven die de schaalvoordelen missen om in te spelen op deze activiteit. Bovendien is hun doelpubliek meestal niet dit van de integratiemarkt. In feite komen alleen bedrijven die zich ook toeleggen op collectief outplacement in aanmerking. Dit laatste geldt ook voor de wervings- en selectiebedrijven. De beste kansen op de integratiemarkt hebben die bedrijven die zich door de jaren heen hebben ontwikkeld tot human resources aanbieders. Ze bieden meerdere vormen van dienstverlening aan. Dit betekent dat ze in de schoot van het bedrijf zowel meer procesgestuurde als outputgestuurde activiteiten hebben. Meestal verlopen deze activiteiten echter gescheiden van elkaar. Het concept 'trajectbegeleiding' betekent echter dat deze activiteiten geïntegreerd moeten worden aangeboden. Dit veronderstelt specifiek management.

Een derde element is de 'onbetrouwbaarheid' van de overheid. Een commercieel bedrijf zal nooit

zwaar inzetten op deze integratiemarkt als er geen redelijke vorm van zekerheid is dat de voorwaarden voor een aantal jaren grotendeels gelijk zullen blijven. Als het beleid om de haverklap verandert is deze zekerheid er niet. De overheid zal in elk geval meerdere geruststellende signalen moeten geven om commerciële bedrijven over de drempel te helpen. De overheid moet een klimaat creëren dat het voor commerciële bedrijven aantrekkelijk maakt om ook in deze markt te investeren. Dit klimaat is er tot nu toe zeker niet.

Een element dat op termijn zwaar kan meespelen in het beslissingsproces van commerciële bedrijven om deel te nemen aan de integratiemarkt, is de toekomstige schaarste op de arbeidsmarkt. Hoe moeilijker het wordt voor commerciële bedrijven om aan de vraag te voldoen, hoe interessanter de integratiemarkt wordt. Op die manier wordt immers een extra aanbod bereikt.

Niet onbelangrijk tenslotte is dat deze vorm van publiek-private samenwerking het wederzijds vertrouwen doet toenemen. De kans dat de noden van de private spelers aan bod komen bij de overheid wordt groter. Deelname aan de integratiemarkt kan op termijn een invloed hebben op de impact die de private sector heeft op het arbeidsmarktbeleid.

## Besluit

---

Als ik alles op een rij zet dan vermoed ik dat bij een eventuele aanbestedingsprocedure de interesse vanuit de commerciële sector op korte termijn niet zeer groot zal zijn. De bedrijven die zullen instappen zullen dit aarzelend doen op eerder kleine schaal. Om ten volle van de toegevoegde waarde van de commerciële sector te kunnen genieten zullen de politieke beleidsvoerders een duidelijker en meer vertrouwenwekkend kader moeten scheppen. Dit kader was er maar is spijtig genoeg niet uitgevoerd. De toekomst is onzeker. Zoals reeds gezegd is deze onzekerheid geen goede voedingsbodem voor de ontwikkeling van de pluriforme integratiemarkt.

*Jan Denys  
Randstad*