

# Projectsubsiëring of tendering: twee stukken van dezelfde taart?

*Vitamine W vzw, een Antwerpse niet-gouvernementele organisatie, kiest sinds zijn ontstaan eind de jaren '80, voor de integratie van kansengroepen op de arbeidsmarkt. De realisatie van deze doelstelling wordt beoogd via een multiple aanpak. Zowel werkgevers als werknemers als werkzoekenden zijn klant. Arbeidsmarktintegratie is een fundamenteel wapen in de armoedebestrijding. Een adequaat arbeidsmarktbeleid realiseert werkgelegenheid voor iedereen. In de navolgende beschouwing gaan we na of de 'tendering'-idee hierin een doeltreffende strategie kan zijn.*

## Een Vlaams arbeidsmarktbeleid

Het specifiek Vlaams arbeidsmarktbeleid is ontstaan vanuit de wens om reïntegratieactiviteiten en uitbetaling van (en controle op) uitkeringen te ontkoppelen. Uitkeringen krijgen een plaats in de welvaartsstaat: elke burger wordt een minimum inkomen gegarandeerd. Werkloosheidsuitkeringen worden mee gefinancierd door de werkenden. Werknemers zorgen zo mee voor het collectieve 'spaarpotje' ingeval van werkloosheid. De RVA beheert 'als goede huisvader' deze spaarpot maar moet met lede ogen aanzien dat de balans tussen 'inkomsten' en 'uitgaven' negatief dreigt over te hellen. De mechanismen om strategisch te kunnen ingrijpen op het herstel van deze balans, zijn grotendeels aan de RVA onttrokken. Een uitzondering zijn de schorsingen van de werklozen die (te) langdurig de 'uitgavenzijde' belasten.

Vlaanderen heeft bij de uitwerking van arbeidsmarktbegeleidende maatregelen gekozen voor een parallel orgaan aan deze uitkeringsinstantie (RVA).

Een overheidsorgaan dat belast is met de volledige opdracht van begeleiding en opleiding van werkzoekenden (VDAB). Door deze ontkoppeling verdween ook de focus op de collectieve bijdrage op de achtergrond en trad een meer individualistisch, mensgericht perspectief naar voren.

### Ruimte voor de 'derden'

Bij de opstart van deze overheidsinstantie eind de jaren '80 was er een bijzondere uitdaging op de arbeidsmarkt. Voor het eerst in decennia werd duidelijk dat er een zekere structurele werkloosheid bleef bestaan. Zodra de werkzoekende een bepaalde werkloosheidsduur had overschreden werd de kans om nog vast werk te vinden heel klein. De VDAB, belast met een maximaal doelgroepenbereik in een nieuwe mensgerichte visie, stond voor de enorme uitdaging om hieraan het hoofd te bieden. In de werking vielen sommige doelgroepen uit de boot. Laaggeschoolden en/of langdurig werklozen werden verdrongen in het aanbod, ze komen bijvoorbeeld onderaan de wachtlijsten voor een opleiding terecht.

Op het terrein was echter her en der privé-initiatief ontstaan. Soms uit caritatieve hoek, anderen uit het – in die tijd sterk uitgebouwde – opbouwwerk, maar telkens met de focus op correcties inzake arbeidsmarktintegratie van deze kansengroepen. Aanvankelijk vrijwillig, daarna zeer snel creatief gebruik makend van diverse financieringssystemen ontstond een Vlaams netwerk van 'derden', die op

zeer operationele wijze het bereik in de werking van de VDAB corrigeerde. Door de kleinschaligheid, de hoge persoonlijke inzet van deze pioniers, de inbreng van specifieke know-how (denken we bijvoorbeeld aan de activerings- en empowerment-methodiek uit het opbouwwerk) en ook de grote kennis van en nabijheid bij de beoogde doelgroepen, slaagden deze derden erin met deze doelgroepen tot effectieve reïntegratieactiviteiten te komen.

De Vlaamse overheid zag vrij snel in dat deze resultaten het globale arbeidsmarktbeleid een positieve uitstraling gaven en startte met voorzichtige en occasionele financiering van de sector.

Tegelijkertijd maakte de VDAB begin de jaren '90 een inhaalbeweging door, met de Weer Werk-actie, een specifiek deel van de werking exclusief te reserveren voor de langdurig werklozen. Om deze werking te kunnen uitbouwen kon de VDAB kennis inkopen van derden of hen in onderaanneming opdrachten laten uitvoeren zoals opleidingsprojecten voor specifieke subdoelgroepen.

## De NGO's van de arbeidsmarkt

Reeds tijdens deze actie ontstond dualiteit binnen de derden. Laten we onze expertise inkopen en versterken we zo de capaciteit van de VDAB om zijn opdracht maximaal uit te voeren? Of houden we onze expertise in eigen huis om onszelf als onmisbare partner naast de VDAB op de kaart te plaatsen?

De overlevingsdrang van de pril ontstane derdenorganisaties maakte het voor deze laatsten bijzonder verleidelijk om in de onderaannemingspiste mee te stappen.

Het verkopen van expertise, bijvoorbeeld door werknemers van de VDAB te coachen, maar ook het mee opzetten van doelgroepgerichte initiatieven, gaven de financiële ademruimte om de ontstane organisaties effectief op te starten en eerste investeringen, zoals in ICT en kantoorruimte, te kunnen doen.

Het organiseren van opleidingen – erkend door VDAB – gaf een noodzakelijk prestige aan de derden-initiatieven, zowel naar werkgevers als naar werkzoekenden. De mogelijkheid tot aanvullende projectgebonden ESF-financiering van deze acties versnelden de initiële groei van de 'derden-sector'.

Door de wisselwerking tussen de VDAB als overheidsinstantie en de derden ontstaat in de jaren '90 een zeer dynamisch werkveld. Beiden dagen elkaar permanent uit. Het allocatiebeleid van de VDAB om effectieve expertise van derden in te kopen, dwong de derden om voortdurend innoverend te zijn. De sector van de 'derden' – of de NGO's op de arbeidsmarkt – is in de jaren '90 gedomineerd geworden door deze innovatie-rush enerzijds en deze projectgebonden financieringsmechanismen anderzijds. De sector kon zich vanuit gezamenlijke stelling sterk maken om een aantal ESF-projectfinancieringen op middellange termijn te programmeren maar moest hiermee tegelijkertijd inboeten op de mogelijkheid om creatief aan de slag te blijven met kansengroepen. Het subsidiebeleid van ESF is geen subsidiebeleid waarin men vanuit de operationele werking aanreikt wat nodig, wenselijk, haalbaar is, maar verwordt meer en meer tot een beleid waarop je kan intekenen voor de uitvoering van deelopdrachten.

## Derden krijgen bufferfunctie

Begin deze eeuw betalen we hiervoor de tol: de organisatiestructuur die gegroeid is als bodem onder deze project-activiteiten leeft in permanente financiële en juridische onzekerheid. Toegestane opdrachten verbreden of versmallen naargelang de VDAB de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid alleen of niet alleen aankan.

De vraag of we in Vlaanderen moeten kiezen voor tendering<sup>1</sup> of de huidige vorm van subsidiëring is slechts beperkt relevant. De huidige vorm van subsidiëring voor de derden is al jaren een tijds- en/of projectgebonden uitbesteding van een arbeidsmarktbeleid op diverse niveaus: Vlaanderen, ESF, VDAB, ...

De stelling van Jaap de Koning dat "de wisselende behoefte aan beleidsmaatregelen zich ook zal vertalen in een wisselend beleidsvolume en dat de uitbesteding van de beleidsuitvoering dan ook kan voorkomen dat een omvangrijk overheidsapparaat in stand wordt gehouden", lijkt te kloppen. Dit wordt in Vlaanderen afgewenteld op een prille sector die dient uit te deinen en in te krimpen naargelang de behoeften van het arbeidsmarktbeleid.

## Groeiende onzekerheid

Op middellange termijn dreigt dit beleid deze sector fataal te worden. Ze leidt tot een derderangs positie en een grote menselijke kapitaalflow. De expertise vloeit weg samen met het personeel dat capituleert onder de onzekerheid van de projectfinanciering. Het borgen van kennis verloopt uiterst moeizaam en er moet steeds opnieuw geïnvesteerd worden in het opbouwen van expertise. De kosten-batenanalyse helt na 15 jaar werking negatief over.

Veeleer dan zich af te vragen of de derden klaar zijn voor een tenderingbeleid, dienen de derden zich ernstig te bezinnen over de vraag of ze überhaupt nog bereid zijn om in de marge uitvoerder van het arbeidsmarktbeleid te blijven.

Het Vlaams beleid weet dat de derden in staat zijn om een deel van het arbeidsmarktbeleid te realiseren. De VDAB en het VDAB-beheerscomité – en de sociale partners – weten dit ook. Voldoende studies (Eloy & Nicaise, 1993; Lauwereys, Matheus & Nicaise, 2000; ...) hebben bewezen dat de integrale aanpak en de eigen methodiek van de derden voor kansengroepen werkt. Derden combineren een resultaatgerichtheid met een hoge interne kwaliteitsnorm.

## Erkenning en basisfinanciering!

Het afwentelen van de fluctuatieproblematiek van de arbeidsmarkt op de derden is onethisch. Het zorgt ervoor dat het precair segment van de arbeidsmarkt (de kansengroepen) moet worden geïntegreerd door het precair segment van de arbeidsmarkt-intermediaren. Moeten we onszelf de 'kansengroeporganisaties' noemen?

De eis om een erkenning en basisfinanciering van de derden dringt zich meer en meer op nu beleidsmakers terug de link tussen uitkeringen en integratieactiviteiten willen leggen. Het lijkt aangewezen om de strategieën om de uitkeringskosten beheersbaar te houden ook in handen van de uitkeringsinstantie te leggen.

Jaap de Koning toont echter aan dat het kostenbesparend effect op het niveau van de uitkeringsinstantie bijzonder beperkt blijft. Zijn bevindingen worden aangevuld door een studie van het HIVA (Struyven, e.a., 2002) waarin wordt gewaarschuwd

voor een mogelijk kostenverhogend effect van tendering of uitbesteding. Zeker in Vlaanderen valt aan te nemen dat dit laatste risico vrij hoog is gezien de arbeidsmarktintermediaren al jaren worden aangestuurd door verschillende beleidsmakers. Integratieactiviteiten dienen gekaderd te worden in een Europees, een Vlaams, een provinciaal, een stedelijk en nu dus ook een federaal beleid.

Gekoppeld aan de beperkte duurtijd van elk van deze beleidsorganen wordt het werkveld geconfronteerd met wisselende beleidsplannen en -visies en uitvoeringstermijnen die volstrekt niet complementair zijn. Of wat te denken van een Europees integratiebudget dat moet worden aangevuld met lokale financiering op een moment dat de Vlaamse regering de legislatuur afrondt en zich maximaal voorbereidt op de verkiezingen en geen enkel langetermijnproject wenst aan te gaan?

## Nood aan een geïntegreerd beleid

NGO's zijn in al hun creativiteit tot veel in staat maar het ligt volstrekt buiten hun mogelijkheden om een versnipperd beleid (in regie, visie, timing en uitvoering) afgestemd te krijgen. Wanneer het wel lukt zijn we fier dat we de kaap hebben gehaald. Ontelbaar zijn de keren dat we het echter niet halen en dat we machteloos een project moeten afbouwen, een werking moeten stilleggen, een deur moeten sluiten voor de kansengroepen.

Het beleid moet weten wat het wil. Kiest het consequent voor een samenleving waarin ook de kansengroepen structureel kansen krijgen, dan weet het wat het van de NGO's aan kwaliteit en resultaten kan verwachten.

Kiest het beleid om verder een 'quasi-markt' te laten spelen en de NGO's hier verder in te gebruiken als derde partijen via kortetermijnsubsidies, tendering of onderaanneming, dan wordt gekozen voor een versnipperd veld met een versnipperd aanbod, net voor die groepen die een congruent en kwalitatief uitgebouwd aanbod het hardst nodig hebben.

*Annabel Decraene  
Vitamine W*

## Noot

1. Tendering: uitbesteding via openbare aanbestedingen om x-aantal werkzoekenden toe te leiden naar een job. De facturatie gebeurt volgens de modaliteiten vastgelegd in de overeenkomst.

## Bibliografie

- Eloy, M. & Nicaise, I. (1993). *Het opleidingsaanbod van VDAB en 'derden' voor langdurig werklozen en jongeren: specificiteit, complementariteit en effectiviteit*
- Lauwereys, L., Matheus, N. & Nicaise, I. (2000). *De sociale tewerkstelling in Vlaanderen: doelgroepbereik, kwaliteit en doelmatigheid.*
- 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.*