

Marktwerking bij arbeidsreïntegratie in Vlaanderen

Struyven L. en Vanhoren I. (2004). *Neemt de markt over? Ontwerpkeuzes voor marktwerking bij de begeleiding van langdurig werklozen in Vlaanderen*. Expertentrapport in opdracht van minister Landuyt, HIVA, Leuven, 87 p.

Dit expertenrapport past in het kader van de beslissing van de Vlaamse regering om een 'sluitende aanpak' voor kortdurig en langdurig werklozen te realiseren 'in samenwerking met de publieke verstrekker (de VDAB) en de private (commerciële en niet-commerciële) actoren'. Met de beslissing van de Vlaamse regering om de private sector te betrekken bij de sluitende curatieve aanpak van langdurig werkzoekenden, staat Vlaanderen voor een dubbele uitdaging: niet alleen voor de langdurig werkzoekenden, maar ook voor de marktwerking. Marktwerking voor de uitvoering van publiek gefinancierde diensten voor werkzoekenden is een nieuw gegeven voor Vlaanderen. Dit rapport ontwikkelt vier modellen en komt telkens tot een aantal keuze-opties voor de vormgeving van een eerste tender voor de begeleiding van langdurig werklozen binnen de Vlaamse context.

Van uitbesteden naar aanbesteden

Met een systeem van tendering wordt de marktwerking vooral geïntroduceerd langs de aanbodzijde (de aanbieders van begeleiding en opleiding). Waarin verschilt marktwerking van de gangbare praktijken van uit- en aanbesteding in ons land? In juridische zin vormen tendering en outsourcing synoniemen, maar niet in bestuurskundige zin. Bij uitbesteding blijft er een sterke overheidsinterventie via de publieke aanbieder. Vanuit managementperspectief maakt deze overheidsinstantie een *make or buy*-afweging, resulterend in een gedetailleerd programma dat verwacht wordt van een der-

de. Bij aanbesteding maakt de overheid de principiële keuze om ruimte te geven aan externe uitvoerders, waarbij de eigen rol verschuift naar het opdrachtgeverschap en naar die taken die niet aan de markt worden overgelaten (zoals uitkeringsverschaffing, intake). Het marktprincipe gaat ervan uit dat taken die de overheid dient te verzorgen, niet noodzakelijk door de overheid zelf moeten worden uitgevoerd. Sturing vindt in sterkere mate plaats door de markt.

Het marktmechanisme bij tendering komt voort uit het besef dat taken die de overheid dient te verzorgen, niet noodzakelijkerwijs door de overheid zelf moeten worden uitgevoerd. De overheid gaat gebruik maken van externe partijen, waarbij de publieke aanbieder niet meer als eerste of bevoorrechte uitvoerder fungeert voor de opdrachten in de tender. Op die wijze kan de overheid zich beter toeleggen op haar beleidsbepalende en beleidscontrolerende rol. Er doet zich bij toepassing van tendering bijgevolg een driedubbele verschuiving voor: private spelers (commerciële en niet-commerciële) nemen de uitvoering van bepaalde diensten over van de overheid, de rol van de publieke instantie(s) verschuift naar die van 'toegangspoor' (*gateway*) en de voormalige publieke dienst krijgt een plaats als een van

de marktspelers, naast bedrijven uit de non-profit en profit sector.

Basisprincipes bij tendering

Aan het marktmechanisme bij het tendersysteem liggen drie basisprincipes ten grondslag: de splitting tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, intensifiëring van concurrentie tussen de verschillende spelers, en sturing op basis van resultaten.

- *Splitting tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.* Bij een aanbestedingsprocedure ontstaat er een situatie waarbij alle potentiële uitvoerders – dus ook de publieke aanbieder – verplicht worden om mee te dingen voor publiek gefinancierde opdrachten. Dit impliceert dat de publieke dienst niet tegelijk rechter en partij kan zijn, opdrachtgever en opdrachtnemer.
- *Intensifiëring van concurrentie tussen de verschillende spelers.* De kern van marktwerking heeft te maken met de mate van concurrentie. Het coördinerende beginsel is het prijsmechanisme, dat instaat voor een evenwicht tussen vraag en aanbod. De premisse is dat de transacties op een vrije markt leiden tot meer efficiëntie en kwaliteit. Anderzijds zorgt de consumentensoevereiniteit ervoor dat producenten de beste kwaliteit tegen de laagste kosten zullen bieden. Vandaar het belang van keuzevrijheid voor de werkzoekende om zelf zijn reïntegratiebedrijf te kiezen.
- *Resultaatsturing.* De contractueel vastgelegde afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer berusten niet op een inspanningsverbintenis, maar op een resultaatverbintenis. Het principe bij prestatie sturing luidt dat er minder input- of processturing nodig is. De (financiële) sturing vindt meer op het resultaat plaats omdat marktwerking handelingsruimte impliceert voor de marktspelers: zij moeten zelf de wijze kunnen bepalen om tot het optimale resultaat te komen. Bij een goede marktwerking wordt processturing overbodig geacht, de markt zorgt dan zelf voor kwaliteit.

Basisvoorwaarden voor tendering

Om een tendering effectief en efficiënt te laten verlopen zijn volgende basisvoorwaarden belangrijk:

- *Een gevarieerd spelersveld.* De overheid zorgt ervoor dat zoveel mogelijk verschillende bedrijven kunnen meespelen: kleine zowel als grote; full-service zowel als gespecialiseerde; organisaties met verschillende kernactiviteiten zoals werving, uitzending, maar ook outplacement, opleiding, reïntegratie van specifieke doelgroepen; profit, non-profit en publieke organisaties.
- *Gelijke concurrentievoorwaarden.* Dit betekent vooral dat de publieke actor als deelnemer aan een procedure van aanbesteding, op basis van dezelfde criteria beoordeeld wordt. Slechts één van beide opties is mogelijk: of de publieke speler neemt deel, maar dan kan deze niet tegelijk de opdrachtgever zijn; of de publieke speler neemt niet deel, en biedt de nodige garanties om rechter-partijsituaties te vermijden. Een externe instantie moet waken over de competitieve neutraliteit.
- *Lage toetredingsdrempels* voor nieuwe, private spelers uit de commerciële en niet-commerciële sector. Toetredingsdrempels op basis van te verregaande kwaliteitsstandaarden (type 'ESF-label') en vooral vereiste ervaring zetten het idee van gelijke concurrentie onder druk en zijn dus niet wenselijk.
- *Transparantie van de procedure en van de markt.* Dit heeft vooral betrekking op de omschrijving van de dienstverlening, het selectieproces en de gunning, de kenmerken van de doelgroep en de partijen op de arbeidsmarkt.
- *Voldoende grote opdrachten, met volledige trajecten voor breed gedefinieerde doelgroepen.* Het model van marktwerking is het best gebaat met de aanbesteding van integrale trajecten voor voldoende grote doelgroepen. De schaalgrootte heeft voordelen voor de doelgroep, omdat bedrijven, al dan niet samen met onderaannemers, een full-service kunnen bieden. Het kan ook een impuls zijn om te investeren in een nieuwe aanpak en nieuwe diensten of producten. Bedrijven moeten de kans krijgen om te investeren en zich hierop te organiseren. Voor cliënten die verkeer zijn doorverwezen is een soepele formule van terugverwijzing wenselijk.
- *Klemtoon op resultaatfinanciering.* Bij voldoende speelruimte voor de aanbieders om de doelgroep te rekruteren en de dienstverlening in te vullen, past een nadruk op resultaatfinanciering. Resultaatafspraken worden zoveel mogelijk per

- contract bepaald. Een brede definitie van plaatsingsresultaat is wenselijk, ook korte of deeltijdse jobs verdienen een gepaste honorering.
- *Vrije prijszetting.* Resultaten worden beloofd, maar tegen welke prijs? De meest zuivere vorm van marktwerking is de vrije prijszetting. Vrije prijszetting is voor marktspelers een optie wanneer deze prijszetting speelt voor alle organisaties op de markt, en wanneer de prijzen realistisch zijn.
 - *Registratie op hoofdlijnen.* Ook marktspelers hebben een rol in de registratie van doelgroepen en trajectgegevens. Registratie mag echter geen instrument voor procescontrole van de marktspelers zijn in hoofde van de overheid. Daarom is een registratie op hoofdlijnen in functie van opvolging en monitoring wenselijk.
 - *Erkenning van marktspelers.* Erkenning heeft in essentie betrekking op het weren van onbetrouwbare spelers uit de markt en op het stellen van minimumeisen inzake professionaliteit van de dienstverlening. Erkenning betekent echter niet dat op grote schaal geaudit en gelabeld dient te worden. Dit werkt alleen drempelverhogend en zorgt voor een zwaardere administratieve belasting bij opdrachtgever en opdrachtnemer.
 - *Vertrouwen in de marktspelers.* Een markt ontwikkelen kan maar als de overheid vertrouwen laat blijken in de marktspelers (zowel commerciële als niet-commerciële) door bepaalde garanties te geven. Deze hebben betrekking op competitieve neutraliteit, professioneel opdrachtgeverschap en continuïteit in de gemaakte keuze voor het tendersysteem, zodat marktspelers ook bereid gevonden worden hierin te investeren.
 - *Een eigenstandige projectstructuur voor sturing, opvolging en evaluatie.* Op langere termijn is een organisatorische structuur wenselijk waarin de instantie die optreedt als opdrachtgever duidelijk gescheiden opereert van de instantie die zelf begeleidings- en opleidingstaken uitvoert (zoals aanvankelijk bedoeld met de VDAB-hervorming). Op korte termijn is het voorstel een projectstructuur te creëren, waarbij een *taskforce* of speciale beleidsgroep het proces van implementatie verder stuurt, opvolgt en evalueert. Deze taskforce moet ook het mandaat krijgen om beslissingen te kunnen nemen over verdere keuzes en bijstellingen.

Marktwerking in andere landen

Het voornaamste doel bij het gebruik van een tendersysteem is de dienstverlening te verbeteren en meer efficiënt te maken. Een tendersysteem moet hiertoe bijdragen via:

- Het beroep op concurrentie: concurrentie is goed voor de efficiëntie en de kwaliteit en stimuleert innovatie.
- De aard van private organisaties: in tegenstelling tot de klassieke overheidsorganisatie zijn private organisaties meer flexibel, minder bureaucratisch, en meer gevoelig voor klantgerichtheid en het neerzetten van goede prestaties.
- De keuze voor de cliënt: als een cliënt zelf kan kiezen tussen verschillende aanbieders, draagt dit bij tot een goede matching tussen dienstverlening en cliënt en uiteindelijk meer gemotiveerde cliënten.

Evidentie in andere landen (Australië, Nederland en Groot-Brittannië) toont aan dat overheden, eens de keuze voor marktwerking gemaakt, sterk aanwezig blijven door de randvoorwaarden aan te geven, terwijl transactiekosten (voor opdrachtgever en opdrachtnemer) beheerst moeten blijven. Bemoeienis is nodig om het te produceren goed veilig te stellen en om de sociale doelstellingen te realiseren. Dit is inherent aan een 'quasi-markt'. In de vormgeving van de aanbestedingsprocedures in de voorbeeldlanden zijn er tal van sporen te herkennen van deze bekommernissen. Elk van de landen hebben op korte tijd een schat aan expertise opgebouwd. De wisselwerking tussen formulering van aanbestedingsregels en respons van de marktwerking creëert een grote dynamiek die ten goede komt aan het aantal begeleide werkzoekenden, de continue kwaliteitsverbetering en de plaatsingsresultaten. Zo is voor Australië aangetoond dat het tendersysteem in vergelijking met het voordien bestaande publieke systeem heeft bijgedragen tot een grotere kostenefficiëntie.

Ludo Struyven
HIVA