

Begeleiding van werkzoekenden op private leest

De Cuyper, P., Struyven, L. & Vanhoren, I. (2005). *Private bedrijven in het arbeidsmarktbeleid. Ervaringen met marktwerking in Nederland en Groot-Brittannië vanuit het perspectief van de private sector*. Leuven: HIVA.

In Vlaanderen doet zich voor de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid in 2005 een nieuwe wending voor. In het kader van de sluitende aanpak opteert Vlaanderen ervoor om private spelers te betrekken bij het begeleiden van langdurig werkzoekenden. In de loop van dit jaar start een proefproject waarbij zesduizend werkzoekenden zullen worden aanbesteed aan de private profit en non-profit sector. Wat traditioneel een gegarandeerde taak voor de publieke arbeidsbemiddelingsorganisatie was, wordt nu contractueel toegewezen aan verschillende marktspelers op basis van een voor alle spelers open en verplichte procedure ('tender'). Voor private commerciële bedrijven in ons land is dit nieuw. Hoe spelen bedrijven in andere landen daarop in? Ontstaat er daadwerkelijk een markt voor de begeleiding van werkzoekenden? Welke lessen trekken buitenlandse bedrijven uit hun ervaringen, en wat kunnen we hieruit leren voor ons land? Dat zijn de kernvragen in deze studie in opdracht van Federgon, de federatie van uitzend-, outplacement- en opleidingskantoren.

Marktwerking: verschillende modellen

Om bovenstaande vragen te beantwoorden, bestudeerden we twee verschillende modellen van marktwerking, namelijk Nederland en Groot-Brittannië.

Het beleid van aanbesteding van diensten voor werkzoekenden in Groot-Brittannië kadert in het activerend werkgelegenheidsbeleid dat de New Labour-regering heeft geïntroduceerd eind jaren

'90. De regering volgt in haar beleid een dubbel spoor. Bepaalde programma's zijn op basis van marktwerking georganiseerd: 'New Deal' (doelgroepspecifieke programma's) en 'Employment Zones' (regiospecifieke programma's). De introductie van private spelers op de markt gaat hierbij niet ten koste van de publieke actor. Integendeel zelfs, 'Jobcentre plus' (publieke actor) wordt verdergezet en versterkt en er worden extra budgetten ter beschikking gesteld voor de tendering.

In Nederland werd de privatisering van de markt voor reïntegratiediensten midden jaren '90 geïntroduceerd. In tegenstelling tot Groot-Brittannië ging dit gepaard met een gedeeltelijke afbouw van de publieke dienstverlening. De 'basisdienstverlening' (intake en doorverwijzing van werkzoekenden)

bleef in overheidshanden, de eigenlijke begeleiding werd aanbesteed. Belangrijk verschilpunt met Groot-Brittannië is daarnaast dat de marktwerking veralgemeend wordt ingevoerd: de reïntegratie van zowel werklozen, arbeidsgehandicapten als bijstandstrekkingen wordt georganiseerd via publieke aanbestedingen.

In beide landen werden zowel de tendermodellen, de marktstructuur als de aanpak van reïnte-

gratiebedrijven bestudeerd. De empirische analyse is gebaseerd op zowel schriftelijke bronnen als interviews met de voornaamste actoren ter plaatse. Meer bepaald ging het om experts, sleutelfiguren binnen opdrachtgevende organisaties, koepelorganisaties en reïntegratiebedrijven. Voor deze laatste opteerden we telkens voor een bedrijfsbezoek. In totaal betrof het 5 bedrijven. Ze werden geselecteerd op basis van hun prestaties (best practices), aanpak, grootte en ervaring met langdurig werklozen.

Marktstructuur en concurrentie

De eerste centrale vraag in het onderzoek is of er wel een concurrentiële markt tot stand komt, hoe de markt eruitziet en op wat wordt geconcentreerd. De premisse van marktwerking luidt immers dat de transacties op de vrije markt leiden tot meer efficiëntie en kwaliteit. Dit vereist voldoende spelers en de nodige concurrentie tussen deze spelers.

Marktstructuur

In Nederland bestaat er een spreiding van opdrachtgevers, daardoor is er niet één reïntegratiemarkt, maar drie deelmarkten: de UWV-markt¹ (voor werklozen en arbeidsgehandicapten), de gemeentemarkt (voor bijstandsgerechtigden) en de werkgeversmarkt (voor zieke werknemers). De UWV- en gemeentemarkt omvatten de arbeidsmarktgerelateerde reïntegratiediensten. Op deze markt zijn ongeveer 300 bedrijven actief. Binnen de publieke deelmarkten is er een overwicht van het UWV: door de omvang van de UWV-aanbesteding (75 000 trajecten in 2002) en het feit dat UWV de enige vrager is op deze deelmarkt, zijn de bepalingen in de aanbestedingen doorslaggevend voor de mate waarin de concurrentie kan spelen, de grootte en aard van de spelers en de mate van stabiliteit van de markt.

De vormgeving van de UWV-aanbesteding zorgt ervoor dat voornamelijk middelgrote en grote bedrijven actief zijn op deze markt. We onderscheiden hiervoor volgende redenen:

- De opdrachten zijn onderverdeeld in zes regio's die telkens 2 provincies omvatten. Dit betekent dat bedrijven enige schaalgrootte moeten heb-

ben om aan de regio-specifieke criteria te kunnen voldoen.

- De financieringswijze (met geleidelijk meer volledige resultaatsfinanciering) zorgt ervoor dat er nogal wat voorfinanciering noodzakelijk is, wat enkel mogelijk is voor bedrijven die over aanzienlijke reserves beschikken. Vaak zijn dit dan ook bedrijven die onderdeel uitmaken van grote verzekeringsmaatschappijen of uitzendbedrijven.
- De omvang van de aanbesteding bevat vaak meer dan 100 trajecten. Voor kleinere spelers is dit niet evident om te verwerken.

De structuur van het opdrachtgeverschap en de vorm van de aanbesteding hebben tot gevolg dat een relatief kleine groep van (middel)grote bedrijven een groot aandeel heeft in de UWV-markt. Het aandeel van het totaal aantal trajecten voor de eerste tien reïntegratiebedrijven bedroeg 79% in 2002, in 2003 was dit gestegen tot 82% en in 2004 (na twee aanbestedingsronden) tot 85%. Een beperkt aantal bedrijven komt telkens in de toptien van de aanbestedingen terug. Verwacht wordt dat de concentratie op de UWV-markt zich verder zal doorzetten door de steeds belangrijker wordende ervaringseisen. Het UWV voorziet wel speciale tranches voor bedrijven die niet aan de ervaringseisen kunnen voldoen. Op deze wijze wordt de markt opgehouden voor nieuwe spelers. Kleinere regionale spelers en gespecialiseerde bedrijven zijn vooral actief binnen de UWV-vrije ruimte en de gemeenten.²

De marktstructuur in Groot-Brittannië is zeer gediversifieerd als gevolg van de verscheidenheid in arbeidsmarktprogramma's. Het programma van de 'Employment Zones' kent de meest verregaande vorm van marktwerking, waarbij private spelers de rol van de publieke actor 'Jobcentre Plus' voor bepaalde doelgroepen volledig overnemen. Het programma vereist spelers met een grote financiële draagkracht en capaciteit omwille van de schaalgrootte. In de 'Employment Zones' opereren dan ook uitsluitend grote bedrijven. De 'New Deal'-programma's opereren op kleinere schaal en voor specifieke doelgroepen. In deze programma's worden verschillende modellen van marktwerking gehanteerd: van trajectonderdelen tot deeltrajecten en integrale trajecten. Hierdoor bestaat de markt uit een rijke waaier van organisaties die diensten aanbie-

den aan werkzoekenden: opleidingsorganisaties, uitzendbureaus, human resources organisaties. De markt in Groot-Brittannië wordt niet alleen gekenmerkt door een grote diversiteit, er is ook een grote openheid voor nieuwe spelers op de markt. Zo worden toetredingsdrempels voor de 'Employment Zones' bewust laag gehouden: geen voorafgaande labeling van organisaties, geen noodzakelijke ervaring met doelgroep of regio. In totaal zijn er een vijfhonderdtal spelers actief op de reïntegratiemarkt in Groot-Brittannië.

Concurrentie op prijs en kwaliteit

De inhoudelijke bepalingen van de tender determineren in belangrijke mate waarop zal geconcurrereerd worden. Het Nederlandse UWV beoogt met de tender volledig vrije prijsconcurrentie. Het UWV stelt in dit verband de economisch meest gunstige offerte te gunnen. Het betreft dan de optelsom van de criteria: plaatsingspercentages, methodiek, prijs en ervaring. Het gewicht dat wordt toegekend aan prijs hangt samen met de doelgroep: hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt, hoe minder belangrijk de prijs. De gemiddelde prijzen bedragen voor werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt rond de 3 500 euro. In Groot-Brittannië is er in tegenstelling tot Nederland geen vrije prijsconcurrentie en wordt er enkel gegund op basis van kwaliteit. De prijzen in het New Deal-programma schommelen eveneens rond de 3 500 euro. De gunningscriteria weerspiegelen de motieven van de aanbestedende instanties. In Groot-Brittannië staat effectiviteit centraal, in Nederland effectiviteit, maar ook efficiëntie.

De bestudeerde bedrijven in Nederland richten zich voornamelijk op kwaliteit en niet op prijs. Andere bedrijven concurreren meer op prijs. Sommige bronnen spreken dan ook van een prijsvechtersmarkt en stellen dat de Nederlandse markt er een is van 'overleven' met weinig aandacht voor productontwikkeling en innovatie (behalve de innovatie via de 'vrije ruimte'). Dit is een gevolg van enerzijds de sterke prijsconcurrentie en de beperkte marges maar anderzijds ook van de financieringssystematiek en de eenjarige contracten die specialisatie allerminst stimuleren. Inkoopdeskundigen bevestigen dat de aangeboden dienstverlening steeds homogener wordt, wat het maatwerk

en de kwaliteit niet ten goede komt. Het UWV tracht nu corrigerend op te treden door minder belang te hechten aan prijs en meer aan ervaring. Daarnaast worden langerlopende contracten geïntroduceerd. Deze accentverschuiving wijst op het belang van een meer stabiele markt voor innovatie. Anderzijds beperkt dit wel de toetrede van nieuwe spelers. De Nederlandse case bewijst vooral dat het zoeken naar een evenwicht tussen effectiviteit en efficiëntie op de reïntegratiemarkt allerminst een evidentie is.

In Groot-Brittannië is het probleem van innovatie en diversiteit tussen de spelersmarkt minder groot omdat gunning op basis van kwaliteit alleen minder druk legt op de markt, met dien verstande dat de bedragen voldoende groot zijn om kwaliteit te kunnen bieden. Daarnaast werkt men in Groot-Brittannië met langerlopende contracten.

Tot slot

De structuur van het opdrachtgeverschap en de vorm van de tender bepalen dus mee de kenmerken van de marktstructuur en de mate van concurrentie. Van belang voor een gezonde marktwerking is een pluriform opdrachtgeverschap. Dit creëert diversiteit in het spelersveld. In beide landen is dat het geval, in Nederland via de deelmarkten en in Groot-Brittannië via de verschillende arbeidsmarktprogramma's. Op basis van onze analyse kunnen we verder besluiten dat er meer concurrentie ontstaat:

- naarmate het gaat om grote opdrachten (UWV-opdrachten, Employment Zones);
- indien de publieke speler mee in de markt aanwezig is (Employment Zones);
- indien nieuwe spelers kunnen blijven toetreden tot de markt;
- indien er een voldoende groot aantal potentiële indieners ten opzichte van het aantal te contracteren bedrijven aanwezig is in de markt;
- indien ook de prijs een rol speelt bij de gunning van opdrachten.

Het gaat dus om meer dan louter het aantal spelers in de markt. Tenslotte leren de betrokken landen dat concentratie in de markt bij een beperkt aantal gevestigde grote spelers niet alleen vanuit de evoluties in de markt komt, maar ook in de hand wordt

gewerkt door regels van de overheid: door het gewicht van 'ervaring' bij de gunning van nieuwe opdrachten, door de vereiste schaalgrootte voor opdrachten (UWV en Employment Zones), en tenslotte ook door contracten te verlengen of te vernieuwen zonder aanbestedingsprocedure.

Bedrijfsstrategie: commercieel gedreven?

Een tweede aandachtspunt binnen het onderzoek betrof de aanpak van private spelers in het begeleiden van werkzoekenden. De invoering van marktwerking gaat immers onvermijdelijk gepaard met suggesties van woekerwinsten, het afromen en parkeren van werkzoekenden, ... Uit de casestudies blijkt inderdaad dat commerciële belangen voor bedrijven essentieel zijn, maar ook noodzakelijk. De financieringssysteem vereist immers dat de winsten voor een groot deel geherinvesteerd dienen te worden als voorfinanciering. Zowel in Nederland als Groot-Brittannië werkt men immers met resultaatsfinanciering. Dit betekent dat men een deel van de vergoedingen pas krijgt als de werkzoekende is geplaatst. In Nederland geldt zelfs voor 40% van de UWV-aanbestedingen volledige resultaatsfinanciering (no cure no pay). Op de grootte van de gemaakte winsten hebben we geen zicht. Er zijn echter weinig indicaties van 'woekerwinsten'. De financiële problemen van bepaalde bedrijven in Nederland suggereren eerder het tegendeel. Het winststreven benaderen de bevraagde bedrijven vanuit een heel andere logica: het laat toe te investeren in professionaliteit, kwaliteit en methodiek.

Hier en daar wordt gesuggereerd dat het winststreven leidt tot het op grote schaal 'afromen' en 'parkeren' van werkzoekenden. Op basis van de bestudeerde cases hebben we daar geen indicaties voor gevonden. Afroming is in het voorbeeld van de Employment Zones in Groot-Brittannië niet mogelijk; werkzoekenden kunnen immers niet terugverwezen worden naar de publieke dienst. In Nederland is terugverwijzing enkel mogelijk onder strikte voorwaarden. De terugverwijzingspercentages in de bevraagde Nederlandse bedrijven blijven beperkt en liggen tussen 1 en 13%. Mogelijk kan er een verschuiving van 'afroming' naar 'parking' plaatsvinden. Dit betekent dat de werkzoekende

een minimale begeleiding krijgt binnen het bedrijf. Op de mate van 'parking' hebben we geen zicht. De bestudeerde bedrijven stellen dat dit niet gebeurt, dit kon echter niet worden geverifieerd. De lage caseloads (25 tot 60 werkzoekenden per consultant) doen echter vermoeden dat het fenomeen van 'parking' beperkt is.

Het winststreven van bedrijven vertaalt zich in de bestudeerde bedrijven eerder in de managementfilosofie op het gebied van personeelsbeleid en resultaatsgerichtheid. De bezochte bedrijven stellen telkens specifieke vereisten inzake het personeel. Elk bedrijf wijst op het belang van sociale en communicatieve vaardigheden en van een zekere commerciële feeling van hoofdzakelijk hooggeschoolde begeleiders. Daarnaast worden prestatienormen opgelegd aan het personeel: sommige bedrijven leggen individuele prestatienormen op, andere werken met collectieve prestatienormen. De prestatienormen hebben zowel betrekking op het proces (aantal contacten) als op de outcome (aantal plaatsingen). De prestatienormen gaan gepaard met lage caseloads. De caseloads variëren tussen 25 en 60 werkzoekenden per consultant en maken het mogelijk de werkzoekenden intensief te begeleiden (tot 20 uur per week). Daarbij houdt men de dienstverlening zoveel mogelijk in eigen beheer. Adequate en snelle screening, beroepsgerichte training rechtstreeks gericht op bemiddeling, jobclubs, e.d. worden intern georganiseerd. Op deze manier behoudt de individuele begeleider een sterke greep op het proces en zijn de transactiekosten beperkt.

Tot slot

De buitenlandse cases leren dat de wijze waarop de tender wordt gestructureerd en uitgewerkt ten eerste van groot belang is voor de tot stand te brengen markt en de concurrentie. Meer bepaald gaat het om het opdrachtgeverschap, de vormgeving van een tender, de prijsvorming en de financiering van opdrachten. Deze elementen hebben een directe invloed op de marktwerking: de structuur van de spelersmarkt, de aard van de spelers, de positie van de publieke actor, de mate en wijze van concurrentie en de aanbestede prijs. Ten tweede is de tender ook van belang voor de dienstverlening zelf: de kwaliteit en het maatwerk bij de uit-

voering van opdrachten, de plaats van opleiding bij de aangeboden diensten en de specifieke aanpak van de dienstverlening door bedrijven. De garantie voor succes van het Vlaamse experiment ligt dan ook voor een groot deel in een zorgvuldig afwegen en toetsen van de bepalingen in de tender aan de te bereiken beleidsdoelstellingen.

*Peter De Cuyper
Ingrid Vanhoren
Ludo Struyven
HIVA*

Noten

1. UWV staat voor Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen, het instituut dat instaat voor het verstrekken van uitkeringen en de aanbestedingen van werklozen en arbeidsongeschikten.
2. De vrije ruimte is een vrij besteedbare ruimte die voornamelijk bedoeld is voor kleinere regionale bedrijven die innovatieve projecten indienen en voor nieuwe spelers. In 2004 bedroeg dit 30% van de besteedbare middelen.