

Proeftuin trajecttendering: een succes?

De Vlaamse regering koos in overleg met de sociale partners voor een sluitende aanpak, waarbij zowel kortdurige (preventieve aanpak) als langdurige werkzoekenden (curatieve werking) moeten worden bereikt. Daarnaast werd er voor meer marktwerking geopteerd in lijn met een internationale trend waarbij publieke en private arbeidsbemiddelaars meer gaan samenwerken. Op deze manier creëerde men ook een grotere en flexibele capaciteit om de sluitende aanpak te verwezenlijken. Men startte in 2005 met een experiment inzake marktwerking: de proeftuin trajecttendering. IDEA Consult werd aangesteld als externe evaluator. De evaluatie van deze proeftuin is nog niet ten einde maar we bespreken alvast de eerste resultaten.¹

Proeftuin trajecttendering

De proeftuin trajecttendering had als centrale doelstelling meer langdurig werkzoekenden aan werk te helpen door de trajectbegeleiding voor deze doelgroep op andere manieren uit te voeren.

In totaal werden 6 000 integrale trajecten toegeleid tussen 1 januari 2006 en 30 juni 2007. De doelgroep bestond uit werkzoekenden die:

1. indien jonger dan 25 jaar, minstens 15 maanden werkloos waren en indien tussen 25 en 50 jaar minstens 21 maanden;²
2. inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt maar nood hebben aan intensieve bemiddeling en eventueel ook opleiding;
3. in de laatste maanden geen begeleiding hebben ontvangen van VDAB of een van de (werk-winkel)partners.

Er lag een sterke nadruk op duurzame tewerkstelling. De financiering was resultaatgericht op basis van de behaalde uitstroom uit de werkloosheid.

Spelers

De trajecten werden verdeeld over zeven gescheiden gebieden (percelen) die heel Vlaanderen afdekken met twee aanbieders per perceel. De grootte van het perceel varieert naargelang de omvang van de potentiële doelgroep. Het was bovendien mogelijk om in consortium samen te werken en/of voor meerdere percelen in te dienen. De aanbieders dienden te beschikken over een bewijs van erkenning om bemiddelingsactiviteiten uit te voeren alsook een kwaliteitslabel vereist in het kader van de opleidings- en begeleidingscheques voor werknemers.

Er werden 92 offertes ingediend door 24 verschillende aanbieders (individueel of in consortium). Commerciële organisaties dienden vaak alleen in, terwijl non-profitorganisaties bijna altijd samenwerking zochten. Bij de 24 aanbieders waren er ook vijf Nederlandse organisaties, die voor de eerste maal actief waren op de Vlaamse begeleidingsmarkt.

De aanbesteding gebeurde in één ronde. VDAB hanteerde hierbij vijf selectie-³ en vier gunningscriteria.⁴ De veertien loten werden gegund aan vijf verschillende commerciële organisaties en vijf inschrijvers bestaande uit een of meerdere non-profitorganisaties. Tabel 1 geeft de aanbieders per lot en de perceelsgrootte weer.

Het gunningproces was grondig voorbereid en werd professioneel uitgevoerd. Er werden heel wat offertes ingediend, hoewel de spelers geen ervaring hadden met dergelijke aanbestedingsprocedure. Enig minpunt was dat vooraf in het bestek niet

duidelijk werd aangegeven dat bij de gunning rekening gehouden wordt met de totale trajectprijs (dit is wettelijk bepaald), inclusief BTW voor de BTW-plichtige inschrijvers. Niet alle indieners zijn namelijk BTW-plichtig. Dit probleem werd opgelost in de volgende tenders.

Tabel 1.
Overzicht gegunde organisaties en aantal trajecten per perceel

Perceel	Aantal trajecten
Aalst/Sint-Niklaas	650
Groep Intro O-VL	325
SBS Management	325
Antwerpen	1 210
Agens	605
Ascento T-groep – Vitamine W	605
Gent	880
Alexander Calder	440
Vedior	440
Limburg	1 170
Alexander Calder	585
ATB-Limburg, Alternatief, Stebo & PWA Alken	585
Mechelen/Turnhout	720
Ascento T-groep, Vitamine W	360
WEB, Vokans, Kopa	360
Vlaams-Brabant	690
Vedior	345
Ascento T-groep, Vokans	345
West-Vlaanderen	680
Groep Intro W-VL., Vokans	340
Jobcentrum, Argos, Kopa, Werkperspectief	340
Totaal	6 000

Begeleidingstraject

Het traject gebeurt in verschillende stappen. Eerst komt de werkzoekende bij de VDAB terecht, die na een screening beslist of de werkzoekende in aanmerking komt om getenderd te worden:

- De werkzoekende wordt uitgenodigd voor een *oriëntatiecyclus* in een oriëntatiecentrum in een

lokaal dienstencentrum van VDAB. Dit is een groepsgebeuren verspreid over vijf halve dagen, waarbij rechten en plichten van de werkzoekende worden uitgelegd en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt worden bekeken aan de hand van verschillende instrumenten die vertrekken van zowel de competenties als de jobaspiraties van de werkzoekende. De oriëntatiecyclus bleek voor sommige werkzoekenden niet lang genoeg te zijn, vooral indien er een grotere afstand was tot de arbeidsmarkt.

- Op het einde van de oriëntatie volgt een individueel gesprek met de VDAB-consulent die de oriëntatiecyclus heeft bijgewoond. Dan worden het jobdoelwit én acties bepaald en in een *trajectbepaling* gezet. Door de reorganisatie van de oriëntatiecyclus, waarbij meer nadruk kwam te liggen op de competenties eerder dan de jobaspiraties, werd het jobdoelwit realistischer. De consulent beslist daarna of de werkzoekende getenderd wordt of niet.
- Tot slot, wordt een *afspraken* gemaakt met een begeleidingsorganisatie waar de begeleiding wordt verder gezet. De keuze tussen de twee aanbieders binnen een perceel gebeurde bij aanvang niet altijd ad random; sommige consulenten hielden rekening met het profiel van de werkzoekende en/of de begeleidingsaanpak van de aanbieder, maar dit werd bijgestuurd in de loop van het project.

Daarna komt de werkzoekende bij de aanbieder van de trajectbegeleiding terecht. Een traject bestaat uit verschillende fases, zoals te zien is in figuur 1.

Tijdens de *inlooffase*⁵ wordt een trajectovereenkomst opgemaakt waarbij het jobdoelwit en een uitgebreid actieplan worden vastgelegd tussen werkzoekende en trajectbegeleider. Oriëntatie maakt niet enkel deel uit van het oriëntatiecentrum bij VDAB maar wordt ook opnieuw opgenomen in het begeleidingstraject, soms als aparte fase bij aanvang van het traject. Het werken aan randvoorwaarden (sociaal, medisch, kinderopvang, mobiliteit, ...) bleek bij deze doelgroep noodzakelijk te zijn en heel wat tijd in beslag te nemen tijdens de inlooffase.

Daarna gaat de trajectbegeleiding van start. Indien voorzien, start men met een *actiefase* waarbij een opleiding wordt gevolgd bij de aanbieder⁶ of bij een

externe opleider (bijvoorbeeld sollicitatietraining, beroepsopleiding, persoonsgerichte vorming), of aan een werkervaringstraject wordt deelgenomen (bijvoorbeeld IBO, WEP+).

De mate waarin opleidingen voorkwamen lag lager dan VDAB had voorzien in zijn bestek (43% versus 69%). De aanbieders kiezen vaak voor de kortste weg naar werk, en zetten opleiding pas later in als het nodig blijkt. Bij aanvang van het project waren de aanbieders ook wat voorzichtiger omdat ze geen financiële risico's wilden nemen.

Bemiddeling gebeurde bij de meeste aanbieders op individuele basis (vaak om de een of twee weken één tot anderhalf uur). Sommige commerciële aanbieders kozen voor een groepsaanpak die het mogelijk maakt om intensiever te werken (van 3,5 uur tot 16 uur per week) en sociale interactie te creëren. Daarnaast kende de inhoud van de bemiddeling vooral aanbodgerichte componenten (opvolgen gehele sollicitatieproces) en deels ook vraaggerichte acties waarbij de begeleider zelf contact opnam met een potentiële werkgever.

Nazorg bleef veelal beperkt tot het telefonisch opvolgen van de werkzoekende eenmaal hij of zij aan het werk was. Jobcoaching werd maar in beperkte mate toegepast, ofwel omdat de werkzoekende er geen behoefte aan had, ofwel omdat de aanbieder geen capaciteit had om dit te doen.

Het traject wordt automatisch afgesloten zes maanden na de laatste opleidingsactie of de start van het

traject indien geen opleiding voorkwam. De gemiddelde trajectduur bedraagt ongeveer acht maanden, terwijl de VDAB achttien maanden had voorzien in het bestek. Tijdens en na de drie maandelijkse uitstroommetingen, kan de aanbieder de werkzoekende verder *opvolgen*. Dit blijkt maar in beperkte mate te gebeuren.

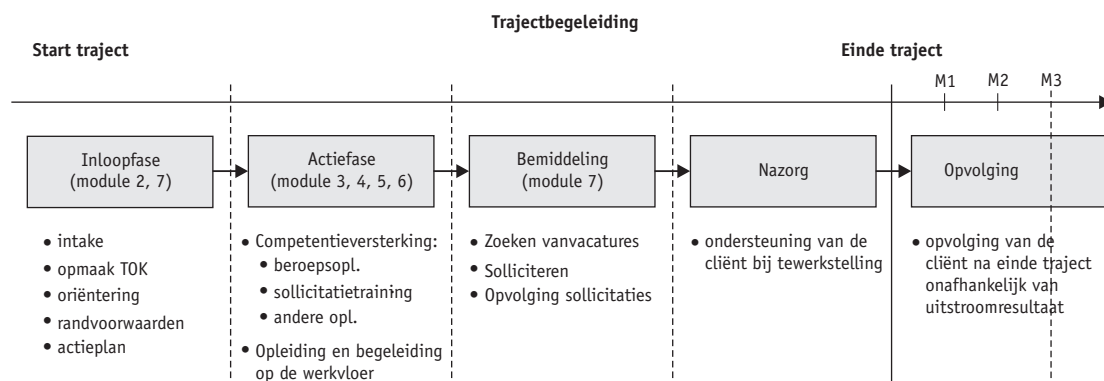
Uitstroom

Voor elke regio werd er een uitstroomnorm bepaald op basis van de begeleidingresultaten die VDAB haalde met een vergelijkbare doelgroep van langdurige werkzoekenden, verhoogd met 3% (zoals bepaald in de beheersovereenkomst 2005-2009). Een positief uitstroomresultaat betekent dat de klant op elk van de drie opeenvolgende maandelijkse uitstroommetingen niet meer als niet-werkende werkzoekende ingeschreven staat. Deze meting verschilt van de gebruikelijke methode (één meetmoment) en moet nagaan of dit een goede maatstaf is voor duurzame tewerkstelling. Er blijkt een belangrijk verschil te bestaan tussen de uitstroom uit de werkloosheid en de uitstroom naar werk.⁷ Dat men in de nieuwe tenders ook rekening houdt met de uitstroom naar werk, is zeker een vooruitgang.

Het uitstroomresultaat kende bij aanvang grote verschillen tussen de aanbieders. In de loop van het project werden deze verschillen kleiner en de gemiddelde uitstroom verhoogde tot 43,3%.⁸ Eenzelfde aanbieder kan in verschillende loten andere

Figuur 1.

Fases in het begeleidingstraject bij de trajecttendering



Bron: IDEA Consult, TOK = trajectovereenkomst

resultaten behalen. Slechts in vier loten wordt de vooropgestelde norm gehaald. Toch is de meerderheid van de aanbieders tevreden over de behaalde uitstroomresultaten. Het is ook moeilijk objectief te beoordelen of deze uitstroom goed is. Op dit moment kunnen we geen vergelijking maken tussen de behaalde uitstroom en de uitstroom van een vergelijkbare groep zonder begeleiding of met begeleiding van VDAB.

De aanbieders gaven aan dat er sprake is geweest van een leerproces. Sommige aanbieders zijn in de loop van het traject vraaggerichter gaan toeleiden naar werk, of strenger geworden ten opzichte van de werkzoekende door hen te wijzen op hun plicht mee te werken aan de begeleiding. De meeste werkzoekenden blijken achteraf vrij tevreden te zijn over hun traject.

Financiering

De aanbieders konden in de offerte zelf hun trajectprijs voorstellen. Sommigen kozen daarbij voor de richtprijs die door de VDAB werd gegeven namelijk 2 757,5 euro per traject, maar anderen weken af. De trajectprijs varieert tussen 2 300 en 3 753 euro. Uit onze kostenraming blijkt dat deze prijs ruimschoots voldoende is om de totale kosten te dekken. De positieve uitstroom zou volgens dezelfde raming 10% moeten bedragen om op basis van de richtprijs uit de kosten te komen.

De prijs is weliswaar verdeeld in een inspanningsfinanciering (70%) en een resultaatsgericht gedeelte (30%). Bij het bereiken van de vooropgestelde uitstroomnorm zal het volledig variabele gedeelte uitbetaald zijn. Indien het aantal positieve trajecten onder de uitstroomnorm ligt, is het betaalde saldo verhoudingsgewijs lager dan het maximale variabele gedeelte. Men spreekt dan van een malus.

Naast een vast en variabel gedeelte is er ook nog een bonus voorzien vanaf het moment dat het aantal positieve resultaten de vooropgestelde norm met meer dan 3% overschrijdt. Per bijkomend positief traject (boven de norm) wordt in dat geval 500 euro als bonus uitbetaald.

Via dit systeem wordt vooral het slecht presteren gestraft, maar beter doen dan de uitstroomnorm

wordt relatief weinig beloond. Naar het einde van het project toe zagen we dat sommige aanbieders extra inspanningen deden om de norm beter te benaderen.

Conclusie

In navolging van de proeftuin trajecttendering, zijn de laatste drie jaar heel wat andere tenders in de markt gezet, elk met hun eigen doelgroepen en modaliteiten. Kunnen we in dit licht spreken van een geslaagd experiment trajecttendering?

We toetsen dit af met de marktvoorwaarden zoals voorgesteld door Struyven & Vanhoren (2004). De markt voor arbeidsbemiddeling kent anno 2008 een meer *gevarieerd spelersveld* in vergelijking met de situatie voor de trajecttendering. Naar aanleiding van de trajecttendering kwamen er nieuwe spelers bij. Zowel profit- als non-profitorganisaties zijn nu actief op de markt van arbeidsbemiddeling. Internationaal gezien zorgen de relatief kleinschalige projecten ervoor dat weinig buitenlandse spelers geïnteresseerd zijn met uitzondering van enkele Nederlandse organisaties.

De relatief *lage toetredingsvoorwaarden* waarbij men moet bewijzen dat men in staat is werkzoekenden te begeleiden (bijvoorbeeld via een goede methodiek, erkenningen en kwaliteitslabels) maar eerder behaalde resultaten inzake begeleiding niet in overweging werden genomen, droegen hiertoe bij.

Inzake de *concurrentievoorwaarden*, merken we op dat de wijze waarop de gunningscriteria zijn ingevuld en het belang ervan (prijs, methodiek, ervaring, ...) een belangrijke invloed kunnen hebben op de selectie van de aanbieders. Terwijl bij de trajecttendering sprake is van een gevarieerde groep van gegunden blijkt uit de gunning van de laatste tenders dat soms voornamelijk commerciële en soms voornamelijk non-profitorganisaties worden aangevoerd.⁹ Verdere analyse hiervan is nodig.

Daarnaast is het ook moeilijk te spreken van *maximale transparantie*, enerzijds vanuit het oogpunt van de werkzoekenden die geen zicht hebben op de kwaliteit van de dienstverlening. Anderzijds worden de leereffecten wat betreft de tendering-aanpak en de begeleiding van werkzoekenden nog

niet of in zeer beperkte mate kenbaar gemaakt aan de betrokken partners in werk. De markspelers beseffen echter wel dat tenderen zijn plaats verworven heeft als instrument in het arbeidsmarktbeleid, maar ze missen een duidelijke marktstrategie.

Zoals hiervoor werd aangetoond is de proeftuin trajecttendering een succesvolle opstap geweest naar meer marktwerking in Vlaanderen. De marktvoorwaarden zijn echter (nog) niet vervuld, en de effecten voor de trajectbegeleiding van langdurige werkzoekenden zodat meer mensen duurzaam aan de slag kunnen, zijn onduidelijk.

Stephanie Devisscher

Debbie Sanders

IDEA Consult

Noten

1. De evaluatie startte in augustus 2005 en loopt af in juni 2009.
2. Om aan de toeleidingsgarantie naar de aanbieders te voldoen, werd de doelgroep uitgebreid met werkzoekenden die binnenkort curatief zouden worden gelabeld en werkzoekenden die een negatieve evaluatie kregen van RVA in het kader van de activering van het zoekgedrag naar werk. Dit heeft de gemiddelde werkloosheid iets doen zakken.
3. De vijf selectiecriteria waren: (1) zich in geen uitsluitingspositie bevinden in het kader van de wetgeving op overheidsopdrachten; (2) beschikken over een erkenning om bemiddelingsactiviteiten uit te voeren volgens de wetgevende bepalingen hieromtrent hetzij als privaat be-

middelingsbureau, hetzij als kosteloos bemiddelingsbureau; (3) in het bezit zijn van één van de kwaliteitslabels die vereist zijn voor een erkenning in het kader van opleidings- en begeleidingscheques voor werknemers, of voldoen aan de vereiste kwalificaties voor het bekomen van deze erkenning; (4) rechtspersoonlijkheid bezitten; en (5) ervaring hebben het begeleiden van werkzoekenden.

4. De vier gunningcriteria waren: (1) methodiek – 50%; (2) prijs – 20%; (3) deskundigheid begeleiders – 20%; en (4) begeleidingslocaties – 10%.
5. De inloophase is hoofdzakelijk gericht op oriëntatie, dus module 2 volgens de VDAB-indeling van trajectonderdelen. De onthaalgesprekken, het werken aan de randvoorwaarden worden beschouwd als behorend tot module 7, begeleidings- en/of bemiddelingsgesprekken.
6. De aanbieder kan eigen opleidingen laten erkennen door de VDAB.
7. De uitstroom naar werk ligt significant lager dan de uitstroom uit de werkloosheid, we onderzoeken de omvang en de aard van dit verschil nog verder.
8. Deze uitstroom geldt voor 5 519 trajecten waarvoor reeds een uitstroomresultaat beschikbaar is (september 2008).
9. Bij de ESF-tender competentieversterking en begeleiding behaalden hoofdzakelijk non-profitorganisaties de beste scores. Bij de tender rond jeugdwerkloosheid zijn enkel commerciële aanbieders betrokken alhoewel een van hen in verschillende regio's beroep doet op non-profitorganisaties als onderaannemer.

Bibliografie

Struyen, L. & Vanhoren, I. 2004. *Neemt de markt over? Ontwerpkeuzes voor marktwerking bij de begeleiding van langdurig werklozen in Vlaanderen*. Expertentrapport in opdracht van Minister Landuyt, Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme.