
De dubbele activeringsuitdaging. De creatie van een publieke markt voor de begeleiding van werkzoekenden

In België hebben de regionale publieke diensten VDAB, Forem en Actiris in de voorbije legislatuur 2004-2009 geëxperimenteerd met het betrekken van marktspelers voor de uitvoering van begeleidingstrajecten van werkzoekenden. De rol van de publieke dienst verschuift daardoor van actor naar regisseur en opdrachtgever. De ontwikkeling van een publieke markt ontstaat echter niet vanzelf, maar vergt een zorgvuldige afweging van keuzes en een actieve organisatie ervan. Gemeenschappelijke problemen in de drie Belgische regio's zijn het gebrek aan schaalomvang en de te lage prijszetting onder invloed van overheidsregulering. Geïnspireerd door de aanpak in Groot-Brittannië en Nederland brengt dit onderzoek de uitdagingen in kaart voor de inrichting van een beginnende publieke markt door de overheid, die een hefboom kan zijn voor de overheid om de activeringsinspanningen te verhogen.

Als het regent in Parijs ...

In het hartje van de zomer 2009 maakte Pôle emploi, de publieke dienst voor arbeidsbemiddeling in Frankrijk, de resultaten bekend van de oproep voor de begeleiding van werkzoekenden die eind maart was gelanceerd naar de private aanbieders van arbeidsdiensten. Wat verbaasde was de schaal van deze operatie: 320 000 werkzoekenden krijgen in de loop van de komende twee jaar een aangepaste begeleiding bij een van de 31 gecontracteerde

private bedrijven en non profit organisaties. Private commerciële spelers hebben de meeste opdrachten binnengehaald in deze ronde. De kostprijs voor de twee jaar wordt geraamd op 425 miljoen euro. Met deze stap is Frankrijk geen geïsoleerd geval. Andere Europese landen zijn Frankrijk hierin voorgegaan. Nederland en Groot-Brittannië, en recenter ook Denemarken en Duitsland, kwamen reeds eerder op het pad van publieke marktwerking voor de begeleiding van werkzoekenden.

Het openstellen van een publieke markt is echter geen sinecure. Andere landen leren dat het introduceren van marktwerking gericht op de geleidelijke verhoging van het resultaat verloopt met vallen en opstaan. Niet alleen vergt dit van de publieke dienstverlener, in zijn rol

als opdrachtgever of regisseur, een nieuwe ingesteldheid en een nieuwe set van werkmethoden, instrumenten en criteria. Maar ook van de private spelers, in hun rol van uitvoerder van publieke diensten, vergt dit een andere mentaliteit en aanpak dan bij een strikt marktconforme activiteit. De overheid verzoent aldus het beste van twee werelden: de overheid kan blijven instaan voor de publieke bescherming van deze sociale dienstverlening en tegelijk het potentieel van de private spelers ten volle benutten.

... en in België?

In België hebben de regionale publieke diensten VDAB, Forem en Actiris in de voorbije legislatuur 2004-2009 geëxperimenteerd met het betrekken van marktspelers voor de uitvoering van begeleidingstrajecten van werkzoekenden. De rol van de publieke dienst verschuift daardoor van actor naar regisseur en opdrachtgever. De opdrachtnemers kunnen zowel publieke als private spelers zijn. In het discours van de drie publieke diensten klinkt het idee van partnerschap sterk door. Hiermee wordt bedoeld het geheel van samenwerkingsvormen met andere actoren en publieke instanties, zoals de samenwerking in de lokale werkwinkels of missions locales, de samenwerking met sectorale opleidingsfondsen, met alloctonenfederaties enzovoort. Op het domein van de opleiding wordt al geruime tijd gewerkt via het uitbestedingsmechanisme. Ons onderzoek, in opdracht van Federgon, gaat niet over het geheel van samenwerkingsvormen bij de publieke arbeidsbemiddeling. In dit onderzoek belichten we daarentegen een relatief nieuw domein, dat van de begeleiding en plaatsing van werkzoekenden dat met het activeringsbeleid fors aan belang wint. Dit is een nieuw domein in twee opzichten. Vooreerst omdat de begeleidingstrajecten tot voor kort werden gezien als een niet uit te besteden kerntaak van de publieke dienst. Vervolgens omdat het voor deze taak gaat om een open oproep aan alle geïnteresseerde marktspelers, niet alleen de niet-commerciële en (semi-)publieke organisaties maar ook de commerciële spelers. Aldus is er sprake van het openstellen van deze publieke markt voor private dienstverleners.

In dit onderzoek wordt de noodzaak van marktwerking als gegeven beschouwd, niet alleen in Vlaanderen maar ook in Wallonië en Brussel. Als de betrokken overheden in ons land de keuze voor het betrekken van marktspelers voor begeleidingstrajecten willen doorzetten, is een gepaste vorm van marktwerking onvermijdelijk. De ontwikkeling van een publieke markt ontstaat namelijk niet vanzelf, maar vergt een zorgvuldige afweging van keuzes en een actieve organisatie ervan. In dit onderzoek spitsen we ons toe op de uitdagingen voor de inrichting van een publieke markt door de overheid. Welke knelpunten doen zich voor in de praktijk van de Belgische regio's, en welke oplossingen zijn mogelijk? Bij de formulering van oplossingen laten we

ons inspireren door de lessen uit twee voorbeeldlanden, Groot-Brittannië en Nederland.

Uitbesteding, tendering of vouchers?

In de Europese landen staat de overheid voor een grote activeringsuitdaging. Voor de organisatorische aanpak hiervan kan ze op meerdere manieren te werk gaan. Ze kan ervoor opteren zelf de uitvoering op zich te nemen en dus op korte termijn haar capaciteit uit te breiden, of – als dit (nog) niet meteen haalbaar is – een beroep te doen op uitbesteding. Via uitbesteding koopt zij bestaande kennis, expertise en capaciteit in die elders – door andere publieke instanties, door private commerciële of niet-commerciële spelers – is ontwikkeld. Dit is het klassieke overheidsmodel met al dan niet uitbesteding van specifieke onderdelen van de dienstverlening. Het tweede model is het model van tendering. In dit geval is de samenwerking met private commerciële en niet-commerciële spelers primordiaal. Anders dan bij de inkoop van welomschreven pakketten op basis van een make-or-buy overweging, berust het tendermodel op een principiële keuze om de begeleiding van werkzoekenden over te laten aan andere spelers in de markt, zowel commerciële als niet-commerciële. Bij tendering is er expliciet sprake van de creatie van een publieke markt. Hierdoor is er een principieel onderscheid tussen het klassieke overheidsmodel met uitbestedingen en het tendermodel. Naast het tendermodel is er nog een derde model, het vouchermodel. In dit geval worden de publieke middelen via de werkzoekende (klant) aan de private dienstverlener toegekend, waarbij de werkzoekende zelf kan kiezen bij welke private dienstverlener hij/zij de gewenste dienstverlening aankoopt.

Creatie van een publieke markt

De markt inrichten op basis van een weldoordacht tendermodel stelt een aantal specifieke voorwaarden opdat er zich überhaupt een markt kan ontwikkelen, en opdat de markt kan blijven ontwikkelen. Tot deze voorwaarden behoren: gelijke concurrentievoorwaarden, lage toetredingsdrempels, transparantie in de procedures voor selectie en toewijzing van opdrachten, concurrentie op basis van prijs en kwaliteit, een door de markt gestuurde

prijsvorming, minder processturing door de overheid en meer sturing op het resultaat via volledige of gedeeltelijke resultaatfinanciering.

In België worstelen de drie regio's momenteel nog met de keuze voor het juiste instrument. Vlaanderen kiest voor het instrument van de tender, Wallonië en Brussel voor het subsidie-instrument op basis van een projectoproep (appels à projets). Een 'appel à projets' werpt extra drempels op voor nieuwe toetreders: een projectoproep leent zich makkelijker tot het preciseren en beoordelen van criteria inzake specifieke expertise, methodiek en ervaring, waardoor nieuwe kandidaten a priori minder kansen hebben. Ten tweede impliceert een projectoproep dat minder wordt geconcurrereerd op prijs. Deze elementen kunnen nieuwe toetreders in het algemeen en commerciële spelers in het bijzonder ervan weerhouden om in te dienen.

Om deze belemmering op te heffen, is de introductie van een tenderinstrument noodzakelijk, ook in Wallonië en Brussel. Toch vormt dit geen voldoende voorwaarde. De gemaakte keuzes in de tenders in Vlaanderen zijn van die aard dat zij op hun beurt een extra belemmering vormen voor nieuwe private spelers. De aanwezigheid van commerciële spelers in de zich ontwikkelende markt in de verschillende regio's bewijst dit. Ondanks het tendermodel telt Vlaanderen nauwelijks meer private bedrijven onder de gecontracteerde aanbieders dan Wallonië. Een rente-instrument brengt ipso facto meer vereisten inzake gelijke concurrentievoorwaarden, in navolging van de Europese beginselen. In ons land blijkt de btw-verplichting ongelijk al naargelang de kernactiviteit van de organisatie. Dit verstoort een eerlijke mededinging. De federale overheid zou hier best snel duidelijkheid in scheppen.

Gemeenschappelijke kernproblemen in de drie regio's zijn het gebrek aan schaalgrootte en de te lage prijszetting onder invloed van overheidsregulering. De doorsnee omvang van een volledige tender of oproep in ons land komt overeen met het gemiddelde 'lot' dat in andere landen wordt toegerekend aan één speler. Bij een te klein volume voor marktspelers op jaarbasis kan er zich geen markt ontwikkelen. Te meer daar de prijzen in België op een zeer laag niveau blijven in vergelijking met andere landen. Met de nieuwe 'commissioning strategy' in het kader van de Flexible New Deal wil

de Britse regering voortaan langdurige strategische relaties aangaan met een handvol grote spelers. Dit vertaalt zich in een keuze voor langdurige contracten (5 jaar, verlengbaar tot 7 jaar), voor grote regio's en een groot aantal werkzoekenden (4 000-7 000 per jaar per aanbieder). Kleinere spelers fungeren als subcontractant van grotere hoofdcontractanten. In Nederland wordt vandaag met één inkoopkader gewerkt op basis waarvan UWV drie keer per jaar driejaarlijkse toegangsovereenkomsten kan afsluiten gericht op de inzet van welomschreven dienstverleningsclusters per regio of district. Alle private dienstverleners die voldoen aan de vooropgestelde vereisten kunnen zich permanent aanmelden.

In de drie Belgische regio's gaat het hoogstens om 2 tot 3 procent van de totale uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid. In Vlaanderen gebeurt tendering tot nog toe op een ad hoc en additionele basis, voor kleine pakketten en zonder duidelijke visie hoe het verder moet na de eerste proeftuin. De Vlaamse overheid heeft gekozen voor een proeftuin tendering in 2006, maar met het aflopen van de proeftuin is het beleid niet klaar voor de volgende stap. In Wallonië is er sprake van een zekere regelmaat (3-jaren-oproep) maar ook daar blijven de budgetten beperkt. In Brussel ten slotte, kunnen we stellen dat het werken met oproepen nog in zijn kinderschoenen staat.

Wat onderliggend speelt, is dat in België nog geen enkele regio een duidelijke taakverdeling met de private sector kent. In andere landen met een goed ontwikkelde publieke markt is dat wel het geval. Daar staan de private spelers in voor de werkzoekenden die een meer intensieve bemiddeling en begeleiding nodig hebben. In Groot-Brittannië bijvoorbeeld gaat het om die werkzoekenden die reeds 12 maanden onsuccesvol werden begeleid door de publieke dienstverlener Jobcentre Plus of die via een zogenaamde 'fast track' vroegtijdig worden doorverwezen voor meer intensieve begeleiding. In Nederland beschikt de consulent over verschillende instrumenten die hem/haar helpen bij de beslissing of een werkzoekende al dan niet nood heeft aan extra dienstverlening of een begeleidingstraject. Deze diensten/trajecten levert UWV niet zelf, maar koopt ze in bij private spelers.

Om effectief een publieke markt tot stand te brengen is een consistente keuze voor een publieke

marktwerking nodig. Geïnspireerd door deze voorbeelden, bepleiten we vooreerst om te vertrekken vanuit de afbakening van doelgroepen en niet, zoals nu vaak gebeurt, vanuit de vrijwaring van het bestaande aanbod van de publieke dienst en/of de erkende partnerships. Dit betekent ook dat de 'juiste vorm voor de juiste doelen' wordt ingezet. Tenders moeten onderling kunnen variëren, afhankelijk van de noden en de doelgroepen. Voor groepen met een zeer specifieke problematiek die de inzet van gespecialiseerde dienstverleners vereist, of specifieke doeleinden zoals innovatieve benaderingen, zijn andere samenwerkingsvormen denkbaar (kaderovereenkomst, uitbesteding, cofinanciering).

De prijs van publieke marktwerking

Naast de schaal vormt het prijsniveau in de markt een tweede kernprobleem in de Belgische praktijk. Het prijsniveau is in de drie regio's te laag. Dit komt doordat de publieke diensten richtprijzen of vaste prijzen hanteren. Deze richtprijzen zijn berekend op basis van de eigen inschatting aan benodigde tijd door de publieke dienst. In Vlaanderen zijn de richtprijzen gezakt van 2 757,5 euro (exclusief btw) per traject in de eerste tender (tender voor de curatieve doelgroep in 2005) naar 2 000 euro en 1 220 euro in recentere tenders (respectievelijk activeringsbegeleiding en centrumsteden). In Wallonië geldt een gemiddelde kostprijs van 1 100 euro per deelnemer (derde oproep in 2006). Bij het vergelijken van prijzen past uiteraard het nodige voorbehoud. In Wallonië wordt bijvoorbeeld meer gebruik gemaakt van groepssessies, terwijl het in Vlaanderen gaat om individuele begeleiding. Het probleem met de prijzen is dat ze geen rekening houden met het feit dat het gaat om een investering bij de private speler die extra kosten voor de opstart, personeel en werking met zich meebrengt. Ten gronde is deze kost niet gekend op voorhand, omdat het gaat om specifieke doelgroepen en een specifiek aanbod dat moet ontwikkeld worden.

Om die reden vergt marktwerking dat de prijszetting wordt geïnitieerd door de markt, opdat de prijs voldoende hoog is om de markt tot ontwikkeling te brengen. De prijszetting moet dus voldoende rekening houden met de specifieke vereisten van de opdracht en de doelgroepen. Dit geldt ook voor de resultaatbeoordeling. Bij marktwerking is

het principe dat een gedeelte van de financiering afhankelijk is van het behaalde resultaat, zoals vastgelegd in het contract met de aanbieder. Het resultaatgedeelte is afhankelijk van het behaalde percentage werkzoekenden waarvoor een nader bepaald resultaat wordt behaald. Bij de VDAB is de uitstroornorm nu gebaseerd op de normen voor de beheersovereenkomst. Aldus wordt een vergelijking met de prestaties van de publieke dienst gesuggereerd die feitelijk niet juist is. Op dit vlak getuigt de praktijk bij Forem van een grotere differentiatie van resultaten al naargelang de doelen en doelgroepen van de acties. Zo wordt bij de maatregelen in de appels à projets, gericht op de moeilijk bemiddelbaren, het resultaat ruimer gedefinieerd dan doorstroom naar werk.

Een differentiatie naar prijs en gewicht van het resultaatgedeelte in de financiering naargelang van de moeilijkheidsgraad van de doelgroep wordt systematisch toegepast in Nederland. Groot-Britannië kent ook een differentiatie naar tewerkstellingsresultaten op korte en lange termijn, maar er is geen economische prikkel voorzien om parking tegen te gaan. Momenteel is er een debat gaande over de juiste wijze van 'differential pricing'.

Voor de Belgische situatie pleiten we ervoor dat prijzen de reële kost weerspiegelen en worden gedifferentieerd naargelang de moeilijkheidsgraad van de werkzoekende opdat ook in zij die moeilijker geplaatst kunnen worden voldoende zou worden geïnvesteerd. Afroming en 'parkeren' (minder kansrijke werkzoekenden slechts een minimum begeleiding bieden) kunnen worden voorkomen of gemilderd via een hogere vergoeding en/of een lager gedeelte resultaatfinanciering. Te eenzijdig inzetten op financiële prikkels kan echter ook perverse effecten hebben. Prikkels moeten weldoordacht zijn en kunnen de kwaliteitsbewaking via inspecties, klantentevredenheidsmetingen en externe evaluaties nooit vervangen. Vooral voor de Brusselse regio is er momenteel een inhaalbeweging nodig inzake monitoring.

Meer maatwerk en keuzevrijheid voor werkzoekenden

Het bevorderen van keuzevrijheid voor de werkzoekende is momenteel geen uitgesproken motief

voor het betrekken van private spelers in België. Impliciet werd in de oproepen wel ruimte voor keuze voorzien. Zo impliceert de eigen rekrutering door private dienstverleners in Wallonië en Brussel dat werkzoekenden zelf kunnen kiezen bij wie ze aankloppen. In Wallonië wordt die praktijk nu ook aangevuld met toeleiding vanuit Forem. De Vlaamse aanpak sluit aan bij de Britse en Nederlandse aanpak: toeleiding gebeurt door de publieke dienstverlener. Zij het dat de richtlijnen voor doorverwijzing er veel minder uitgeklaard zijn. De keuzevrijheid van de werkzoekende kan echter veel verder reiken. Zo besliste de Nederlandse regering in 2004 om het tendermodel aan te vullen met een 'vouchermodel'. Dit houdt in dat werkzoekenden die voldoende zelfredzaam worden geacht en verwacht worden binnen afzienbare tijd aan de slag te kunnen gaan, de kans krijgen om een zogenaamde individuele re-integratieovereenkomst (IRO) af te sluiten bij een private dienstverlener naar keuze. Daartoe beschikt de werkzoekende over een budget (€ 4 000, en € 5 000 voor werkzoekenden met een ziekte of handicap) dat kan worden ingezet voor een traject naar keuze.

De dubbele inzet van een tendermodel en een vouchermodel biedt niet alleen een meerwaarde voor het tot stand te brengen dienstenaanbod en het inspelen op de wisselende behoeften van werkzoekenden. Ook voor de werking en de dynamiek van de markt is dit bevorderlijk. Vooreerst omdat er meerdere segmenten ontstaan voor bedrijven. Ten tweede omdat normen voor kwaliteit en andere vereisten waaraan bedrijven moeten voldoen telkens kunnen worden getoetst aan een grotere variëteit van bedrijven vooraleer zij worden ingevoerd. Het al dan niet verplicht maken van een certificering of keurmerk is hiervan een goed voorbeeld. Het punt is niet dat opdrachtgevers geen kwaliteitseisen kunnen stellen. Wel wordt in het Nederlandse systeem afgezien van het opleggen van een algemeen verbindende norm vanuit het besef dat dit marktverstoring werkt. Kwaliteit transparant maken wordt gezien als een taak voor de markt zelf. Ten derde is het opmerkelijk hoe de komst van de IRO's, met een vaste en voldoende hoge prijs per traject, een opwaarts effect heeft gehad op het prijsniveau in de ruimere markt van re-integratie. Men kan stellen dat de IRO-prijsvorming de neerwaartse prijsdynamiek heeft kunnen helpen breken.

Ook voor België pleiten we ervoor verschillende formules voor het betrekken van private spelers gecombineerd in te zetten. Keuze voor een vorm sluit een andere vorm niet uit. Belangrijk is te zorgen voor een begeleide keuzevrijheid, met voldoende informatie voor de werkzoekende over de effectiviteit en kwaliteit van de dienstverlening van de dienstverleners. Door de markt transparant te maken (bijvoorbeeld het opstarten van een databank die per regio alle re-integratiebedrijven weergeeft en de diensten die zij verlenen) kan de werkzoekende ook daadwerkelijk van deze keuzevrijheid gebruikmaken.

Meer marktwerking = minder publieke dienst?

Het betrekken van private spelers in het activeeringsbeleid via het tot ontwikkeling brengen van een publieke markt is in ons land, vijf jaar nadat de eerste kleine experimenten van start gingen, nog altijd een omstreden kwestie. Marktwerking zou bedreigend zijn voor het voortbestaan van de publieke dienstverlening, aldus de tegenstanders. De Franse staatssecretaris voor werk, Laurent Wauquiez, verwoordde onlangs treffend waar het de overheid om te doen is bij deze radicaal nieuwe aanpak in de publieke arbeidsbemiddeling: doel is geenszins een uitverkoop van de publieke dienst, integendeel. Doel is wel alle mogelijkheden te benutten om meer werkzoekenden in deze crisistijden aan het werk te helpen. "Sur ce sujet et en l'état du marché de l'emploi, il n'y a pas de place pour l'idéologie: si un dispositif peut nous aider à mieux accompagner les demandeurs d'emploi, il faut y aller sans état d'âme". Nederland heeft al eerder het stadium van het ideologische debat (voor of tegen marktwerking) volledig achter zich gelaten. In de plaats daarvan wordt op basis van ervaringen voortdurend gezocht naar nieuwe oplossingen bij de vormgeving van de publieke markt. Overigens, zowel de Nederlandse als de Franse publieke arbeidsbemiddelingsdiensten gaan bijkomend personeel aanwerven. Hiervoor gaan zij creatief tewerk: personeel bij private arbeidsbemiddelaars wordt tijdelijk uitgeleend aan de publieke dienst, om de groeiende stroom van werkzoekenden op te vangen. "La crise fait des heureux", aldus een ingewijde in Frankrijk bij de bekendmaking van de winnaars van de tender

afgelopen zomer, maar dan toch in beide richtingen: privaat en publiek.

Ludo Struyven
Liesbeth Van Parys
HIVA-K.U.Leuven

Voor de geïnteresseerde...

Over het onderzoek zijn vijf papers verschenen, telkens in een Nederlandse en een Franstalige versie. De geïnteresseerde lezer kan deze gratis downloaden via www.hiva.be of www.federgon.be

1. Van Parys, L. & Struyven, L. 2009. *De hervorming van de publieke markt voor de begeleiding van werkzoekenden in Groot-Brittannië: een proces van wikken en wegen.*

2. Van Parys, L. & Struyven, L. 2009. *Het hybride systeem voor publieke marktwerking in Nederland: recente evoluties in de re-integratiemarkt.*
3. Struyven, L. & Van Parys, L. 2009. *In het land van 'tenders' en 'appels à projets'. De eerste jaren van publieke marktwerking voor de begeleiding van werkzoekenden in België.*
4. Struyven, L. & Van Parys, L. 2009. *Publieke marktwerking voor de begeleiding van werkzoekenden. Lessen voor België. Synthese.*
5. Struyven, L. & Van Parys, L. 2009. *Marktwerking bij de begeleiding van werkzoekenden: hoe verder na de eerste fase van 'tendering' en 'appels à projets'? Adviesnota.*

Voor een publicatieversie van gebundelde papers:

Struyven, L. & Van Parys, L. 2009. *De dubbele activeringsuitdaging. Vijf jaar na de creatie van een markt voor de begeleiding van werkzoekenden.* Leuven: HIVA.