



KATHOLIEKE
UNIVERSITEIT
LEUVEN

Neemt de markt over?

*Ontwerpkeuzes voor marktwerking bij de begeleiding van langdurig
werklozen in Vlaanderen*

Ludo Struyven (HIVA-K.U.Leuven)
Ingrid Vanhoren (HIVA-K.U.Leuven)

Expertenrapport in opdracht van minister Landuyt,
Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme

Maart 2004



Hoger instituut
voor de arbeid

DANKWOORD

Dit rapport kwam tot stand in opdracht van de Vlaamse minister voor Werkgelegenheid Renaat Landuyt. Voor de opvolging en de bespreking van tussentijdse teksten stond een stuurgroep 'sluitende aanpak' in, bestaande uit F. Leroy (voorzitter, kabinetschef minister Landuyt), M. Andries (Voka-VEV), R. Bothuyne (Unizo), F. Devisch (SERV), R. Scaut (SERV), C. Serroyen (ACV), L. Struyven (HIVA), J. Van Depoele (VDAB), I. Vanhoren (HIVA), S. Van Rie (ABVV), L. Van Wichelen (Administratie Werkgelegenheid). Voor de voorstellen en adviezen in dit eindrapport zijn evenwel alleen de auteurs verantwoordelijk. We danken de opdrachtgever voor het vertrouwen en de stuurgroep voor de geanimeerde en leerrijke reacties op de teksten gedurende vier opeenvolgende vergadersessies in de periode januari-maart 2004. De ambitie is niet meer of minder dan dat het tenderexperiment voor de sluitende curatieve aanpak dat straks in de steigers staat, met dit rapport een stevige fundering mag krijgen.

INHOUD

Inleiding	1
1. Vraagstelling	2
2. Expertise en opbouw van het rapport	3
Hoofdstuk 1/ Principes van marktwerking	5
1. Het marktmechanisme bij tendering	5
1.1 De splitsing tussen opdrachtgever en opdrachtnemer	6
1.2 Intensifiëring van concurrentie	7
1.3 Resultaatsturing	8
2. Marktwerking: waarom en voorwaarden	9
2.1 Motieven	9
2.2 Voorwaarden voor marktwerking	9
2.3 Concurrentie komt niet vanzelf	12
3. Conclusie	13
Hoofdstuk 2/ Modellen voor tendering bij de sluitende aanpak	15
1. Onderscheid naar preventieve en curatieve groepen	15
1.1 Nieuwe werkzoekenden	15
1.2 Langdurig werklozen	16
1.3 Indeling van de curatieve groep	17
2. Onderscheid naar functies	17
2.1 Buitenlandse variaties	17
2.2 Modellen voor de curatieve doelgroep	18
3. Conclusie	23

Hoofdstuk 3/ Van uitbesteden naar aanbesteden	25
<hr/>	
1. Onderscheid tussen uitbesteden en aanbesteden	25
2. Vormen en regels van aanbesteding	27
2.1 Zes gunningswijzen	27
2.2 Aanbesteding en offerteaanvraag	29
2.3 Aanbesteding en offerteaanvraag versus onderhandelingsprocedure	31
3. Procedures en criteria inzake aanbesteding	32
3.1 Informatie en communicatie	32
3.2 De eerste fase	32
3.3 De tweede fase	34
4. Financieringsmodellen	34
4.1 Gradueel onderscheid van inputfinanciering naar resultaatfinanciering	34
4.2 Voor- en nadelen van resultaatfinanciering	35
4.3 Maatregelen tegen mogelijk negatieve effecten van resultaatfinanciering	37
5. Praktijktoeepassingen van uit- en aanbesteding	39
6. Conclusie	42
Hoofdstuk 4/ Ontwerpkeuzes bij tendering	43
<hr/>	
1. Doorverwijzing van werkzoekenden	44
1.1 Inleiding	44
1.2 Keuze voor de aanbieder en instroomgarantie	44
1.3 Keuzevrijheid voor de werkzoekende	45
1.4 Terugverwijzing van cliënten	46
1.5 Toepassing op de modellen	48
2. Inzet van instrumenten	49
2.1 IBO en WEP+	49
2.2 Opleiding	50
3. Resultaten en financieringsmodel	51
3.1 Inleiding	51
3.2 De bepaling van resultaten	51
3.3 Financieringsmodel	55
4. Combinatie van overheidsopdrachten en marktactiviteiten	59
4.1 Inleiding	59
4.2 Kruissubsidiëring	60
4.3 Dubbelfinanciering	60

5. Kwaliteit, monitoring en kwaliteitslabeling	62
5.1 Inleiding	62
5.2 Welke monitoring?	62
5.3 Welke kwaliteitslabels?	64
6. Privacy en gegevenstransmissie	66
6.1 Inleiding	66
6.2 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer	66
6.3 Rechten en plichten	71
Hoofdstuk 5/ Conclusies en eindadvies	79

1. Inleiding	79
2. Consistentie in de uitwerking van het tendersysteem volgens één van de modellen	79
3. Ruimte voor marktwerking	81
4. Positieve afroming van de moeilijkste doelgroepen	82
5. Garanties van de overheid	83
6. Procedure en aanpak	83
Bibliografie	85

INLEIDING

Naar aanleiding van de nieuwe krijtlijnen van de Werkgelegenheidsconferentie van 2003 voor het activeringsbeleid in Vlaanderen heeft Vlaams minister van Werkgelegenheid Renaat Landuyt het voorstel gelanceerd om de private sector te laten meewerken bij de uitvoering van de 'sluitende aanpak' voor langdurig werklozen. Eerder was dat ook al mogelijk gemaakt bij andere beleidsinitiatieven op dit terrein, waaronder het Herplaatsingsfonds, de dienstencheque voor huishoudelijke hulp en het ESF-programma. In het nieuwe voorstel wordt concreet geopteerd voor het model van *tendering* of aanbesteding. Aldus wordt de basis gelegd voor een zekere marktwerking bij de uitvoering van publieke opdrachten voor begeleiding, opleiding en herplaatsing van werkzoekenden, gebaseerd op samenwerking en concurrentie tussen de publieke aanbieder (in Vlaanderen de VDAB) en de private (commerciële en niet-commerciële) actoren (Leroy, 2003). Hiermee volgt Vlaanderen de internationale trend: de tijd dat de vele soorten arbeidsmarktdiensten met publieke financiering automatisch werden aangeboden door de eigen overheidsorganisatie, is voorbij. In plaats van het publieke, soms monolithische systeem van arbeidsbemiddeling en -reïntegratie zijn meerdere landen overgeschakeld naar een multi-actorsysteem van publieke en private organisaties. In bepaalde landen is deze nieuwe ontwikkeling vooral plaatsvervangend voor een vroeger beleid waarin de prestaties van de publieke bemiddelingsorganisatie te laag werden bevonden (zie Australië en Nederland). In Vlaanderen is het Vlaamse beleid erop gericht via marktwerking vooral in een aanvullend aanbod van begeleidingstrajecten te voorzien gezien de begrensde capaciteit van de publieke aanbieder.

Voorliggend rapport past in het kader van de beslissing van de Vlaamse regering om een 'sluitende aanpak' voor kortdurig en langdurig werklozen te realiseren 'in samenwerking tussen de publieke verstreker (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: niet alleen voor de private uitvoerders, maar ook voor de publieke opdrachtgever. Wat voorligt, heeft dan ook het karakter van een beleidsexperiment.

1. Vraagstelling

Voorals Australië en Nederland fungeren als mondiale koplopers voor de introductie van marktwerking in het activeringsbeleid. Toch kunnen we moeilijk spreken van het marktsysteem bij de publiek gefinancierde arbeidsbemiddeling en/of -reïntegratie. Tussen deze landen zijn er namelijk grondige verschillen. Dat bleek al uit ons boek *Van aanbieden naar aanbesteden*, gebaseerd op Viona-onderzoek (oproep 2000), waarin we de systemen hebben geanalyseerd en vergeleken voor volgende vier landen: Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden (Struyven et al., 2002). Tussen deze landen zijn er niet alleen verschillen in de operationele en technische uitwerking van het systeem, maar ook in de *ontwerpkeuzes* die aan specifieke procedures en processen van tendering, contractering en monitoring ten grondslag liggen. Bovendien merken we een snelle evolutie in de systemen. Landen die de keuze hebben gemaakt voor een of andere vorm van marktwerking, zitten verwickeld in een haast continu proces van aanpassing en bijsturing van het systeem.

Dit roept de vraag op in welke mate de tendersystemen, met elk hun eigen ontwerpkeuzes, de beoogde marktwerking kunnen realiseren en tegelijk bijdragen aan de vooropgestelde beleidsdoelen. Marktwerking is immers geen eenvoudige keuze voor de overheid gezien de invloed van de economische conjunctuur, de onzekerheid over de plaatsingsresultaten, de hoge technisch-instrumentele vereisten (o.m. regie, aanbestedingsmechanisme, kwaliteitsbewaking) en de (vrijwaring van de) positie van de eigen overheidsaanbieder. Ten tweede is er de vraag met betrekking tot de specifiek Vlaamse context: in hoeverre en op welke wijze is het tendermodel ook in ons publieke systeem realiseerbaar? Op welke punten is een aanpassing van het publieke systeem noodzakelijk?

Deze vragen lagen aan de basis van de omschrijving van de opdracht die resulteerde in voorliggend rapport. Ze luidde als volgt: 'De opdrachtgever belast de dienstverlener met de opdracht de contouren van *tendering* (aanbesteding/marktwerking) aan te reiken en uit te werken in functie van de realisatie van een begeleidingsgarantie voor werkzoekenden in Vlaanderen'. De doelstelling van de expertenopdracht is tweeledig:

- lessen trekken uit andere landen die een tendersysteem voor de begeleidingsdiensten van werkzoekenden toepassen;
- een technisch aanbevelingskader ontwikkelen voor de invoering van tendering in Vlaanderen.

2. Expertise en opbouw van het rapport

Voor de uitwerking van deze opdracht hebben we ons gebaseerd op vervolgonderzoek naar de invoering van marktwerking op basis van het tendermodel in het domein van arbeidsbemiddeling en -reïntegratie. Meer in het bijzonder staan de bevindingen voorop bij de twee prototypes Australië en Nederland. Terloops verwijzen we ook naar het Britse systeem. De keuze voor deze landen behoeft in het licht van ons eerste onderzoek eigenlijk geen verdere toelichting. Na het verschijnen van het boek zijn er nog recentere publicaties van eigen hand verschenen waarin we de evolutie, de mate van implementatie en de gemeten impact van de tendersystemen verder hebben geanalyseerd, zowel voor Nederland afzonderlijk (Struyven & Steurs, 2002; Struyven & Steurs, 2003a; Struyven, 2004) als voor Australië en Nederland samen (Struyven & Steurs, 2003b; Struyven & Steurs, 2003c). Voor deze opdracht hebben we ons gebaseerd op desk research op basis van documenten, rapporten, papers, telefonische interviews en e-mailcontacten met kernfiguren en face-to-face interviews ter gelegenheid van studieverblijven in de betrokken landen.

We hebben elders al uitvoerig gesteld dat het model voor tendering niet bestaat en dat buitenlandse toepassingen niet zomaar over te dragen zijn in een verschillende economische en arbeidsmarktomgeving en een andere institutionele structuur (met zijn eigen voorgeschiedenis). Marktwerking via een tendermechanisme kunnen we niet louter technisch-instrumenteel opvatten. De vele keuzes met betrekking tot de vormgeving en uitvoering van een tender staan altijd in interactie met andere elementen van het systeem en van de reïntegratiemarkt. Het ideale *format* voor marktwerking, dat voor een groter aantal landen zijn waarde heeft bewezen, bestaat niet. Toch bevatten met name de toepassingen in Australië en Nederland heel wat elementen waaruit kan worden geleerd, omdat beide landen op een vrij radicale wijze hebben gekozen voor volledige marktwerking. In dit rapport wordt geregeld naar de buitenlandse ervaringen verwezen, zij het dat hier de ruimte ontbreekt om deze cases ten gronde uit te werken.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk knopen we aan bij de grondprincipes van het marktmechanisme, waarop een tendersysteem is gebouwd, en expliciteren we de voorwaarden voor marktwerking. Het tweede hoofdstuk behandelt de operationele modellen voor tendering van werkzoekenden in het kader van de sluitende aanpak. Dat dit verder gaat dan de gangbare praktijk van uit- en aanbesteding, mag blijken uit hoofdstuk 3. Na de modellen in hoofdstuk 2 volgen de ontwerpkeuzes in hoofdstuk 4. Dat hoofdstuk specificeert de opties voor de modaliteiten bij elk model inzake doorverwijzing van werkzoekenden, inzet van opleidings- en werkervaringsinstrumenten, prijsvorming en betalingsstructuur, combinatie van overheidsopdrachten en marktactiviteiten, monitoring en kwaliteitsbewaking, privacy en transmissie van gegevens - hiermee reiken

we een reeks varianten voor tendering aan. Aldus beschikt de overheid over de nodige bouwstenen voor een consistente keuze van één van de gepresenteerde modellen en de bijbehorende modaliteiten bij de vormgeving van een eerste tender voor de sluitende curatieve aanpak binnen de Vlaamse context. In het vijfde en laatste hoofdstuk tenslotte vatten we de mogelijkheden samen en sluiten we af met enkele overkoepelende aanbevelingen.

HOOFDSTUK 1

PRINCIPES VAN MARKTWERKING

Van de dubbele uitdaging die met de sluitende curatieve aanpak gepaard gaat, is marktwerking de eerste. In dit hoofdstuk lichten we het marktmechanisme nader toe. Vervolgens overlopen we kort de motieven voor marktwerking en hebben we het uitvoeriger over de voorwaarden voor marktwerking.

1. Het marktmechanisme bij tendering

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 toelagen op haar beleidsbepalende en beleidscontroleerende 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 organisatie verschuift naar die van 'toegangspoort' (*gateway*) en de voormalige overheidsaanbieder krijgt een plaats als één van de marktspelers.

In het kader van de bestuurlijke ontwikkelingen van de jongste decennia is de VDAB geëvolueerd tot een verzelfstandigde, semi-publieke overheidsdienst, beheerd door de sociale partners en contractueel aangestuurd binnen het kader van het werkgelegenheidsbeleid van de Vlaamse regering in overleg met de Vlaamse sociale partners. Het centrale sturingsinstrument is de beheersovereenkomst tussen de Vlaamse regering en de VDAB; dat vierjarige contract bepaalt de resultaat-, middelen- en inspanningsverbintenissen en maakt de financiering ten dele afhankelijk van de geboekte prestaties. De VDAB vervult niet louter beleidsuitvoerende taken, maar neemt ook een aantal operationele beleidsvoorbereidende, -ondersteunende en -controleerende taken op. Voor de beleidsuitvoerende taken is er een tendens gegroeid tot samenwerking en uitbesteding naar derden, vooral inzake training en opleiding.

In de huidige praktijk van de organisatie en werking van het VDAB-beleid wordt het marktmechanisme dus al op verschillende wijzen toegepast. Een tendersysteem voegt daar een nieuwe, radicale stap aan toe: nu gaat de overheid gebruik maken van externe partijen voor de realisatie van overheidstaken. Basisprincipe bij tendering is dat de 'eigen overheidsaanbieder' in een 'omgekeerde' positie terecht komt, doordat de VDAB-diensten inzake begeleiding en opleiding van werkzoekenden (eventueel) gaan meedingen voor de uitvoering van overheidstaken. Dit impliceert dat de betrokken organisatie-onderdelen nog meer verzelfstandigd worden en als op zichzelf staande entiteiten rechtstreeks in een contractuele relatie komen te staan met de opdrachtgevende instantie binnen de overheid.

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

1.1 De splitsing tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Het tendersysteem betekent dat diensten die traditioneel worden aangeboden door de publieke arbeidsbemiddelingsorganisatie (PES of *Public Employment Service*), nu worden aangeboden door een reeks van publieke en private organisaties, zowel commerciële als niet-commerciële. In vele landen is er een toenemende tendens van de PES zelf om voor bepaalde onderdelen van de dienstverlening een beroep te doen op externe partijen, al dan niet onderdeel uitmakend van een kader uitgezet door de politieke overheid. Dit is de ook in Vlaanderen vertrouwde praktijk van uitbesteding of *outsourcing*. De VDAB gaat een contractuele relatie aan met derden (voor begeleidingstaken meestal non-profits), met de VDAB in de rol van opdrachtgever.

Het principe van een aanbesteding is grondig verschillend van uitbesteding. 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 PES niet tegelijk rechter en partij kan zijn, opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit is de zogenoemde *purchaser-provider split* in de publiek dienstverlening. Vandaar dat in de landen waar tendering is ingevoerd, de PES ofwel volledig in de markt is geplaatst (Australië), ofwel is hervormd tot een organisatie met welomschreven functies die niet aan de markt worden aanbesteed (Nederland, Groot-Brittannië).

Het eerste basisprincipe luidt dus dat bij aanbesteding de inkoper en aanbieder twee aparte en a priori te scheiden verantwoordelijkheden zijn. Ook bij een tendersysteem zal uitbesteding of subcontracting aan de orde zijn, maar dan vanuit de individuele aanbieders en binnen de mogelijkheden die de tender daartoe biedt.

1.2 Intensifiëring van concurrentie

Marktwerking via een systeem van aanbesteding impliceert twee doelen: aan de ene kant het bevorderen van concurrentie, aan de andere kant het realiseren van politieke doelen (cf. doelen van sluitende aanpak). Het belang van concurrentie tussen aanbieders mag niet worden onderschat: de premisse luidt dat de transacties op een vrije markt leiden tot meer efficiëntie en kwaliteit. Enerzijds zorgt het prijsmechanisme voor een evenwicht tussen vraag en aanbod, anderzijds zorgt de consumentensoevereiniteit ervoor dat producenten de beste kwaliteit tegen de laagste kosten zullen bieden. Vandaar het belang van ruimte voor de cliënt om zelf zijn dienstverlener te kiezen.

Concurrentie tussen aanbieders en keuze van cliënten vormen twee zijden van een zelfde medaille. Toch is de markt voor begeleidingsdiensten niet zomaar te vergelijken met een zuivere markt; het is een 'quasi-markt' (Le Grand & Bartlett, 1993). Vanuit de benadering van quasi-markten zijn er drie belangrijke verschillen (Struyven & Steurs, 2003):

- in een quasi-markt wordt concurrentie niet noodzakelijk gedreven door het winstmotief omdat ook non-profit en publieke organisaties kunnen meedingen;
- het blijft gaan om publieke middelen die blijvend ter beschikking worden gesteld door de overheid, waardoor de totale vraag zich slechts kan verplaatsen tussen aanbieders (Brandsen et al., 2000);
- de koopkracht ligt niet bij de individuele cliënt, maar bij een instantie die optreedt als opdrachtgever namens de uiteindelijke cliënt.

Dit verklaart mede waarom er een actieve opstelling van de overheid vereist is om het doel van een concurrentiële markt te bereiken, getuige de complexiteit en het dynamische proces van tendersystemen in andere landen. De overheid blijft sterk aanwezig door de randvoorwaarden aan te geven, terwijl transactiekosten (voor opdrachtgever en opdrachtnemer) beheerst moeten blijven, de reïntegratiemarkt voldoende toegankelijk moet zijn voor nieuwe spelers en de concurrentie op basis van prijs moet kunnen spelen. 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 (cf. Le Grand & Bartlett, 1993; van der Veen, 1997). Een quasi-markt kan maar functioneren indien aan volgende vijf vereisten is voldaan: een competitieve marktstructuur (prijsconcurrentie, lage toegangsdrempels, ruim spelersveld); beschikbaarheid van alle relevante informatie; minimale transactiekosten; juiste (financiële) incentives; en vermijden van afroming (ib.). In de vormgeving van het tendersysteem zullen deze quasi-marktvereisten dus een afdoende antwoord moeten krijgen. Een bijzondere kwestie is de rol die de prijs speelt bij selectie van contractanten: de prijs vormt de belangrijkste prikkel voor kostenefficiënt gedrag, maar de prijs van bemiddelings- en reïntegratiediensten is niet eenduidig te bepalen. Het is immers onmogelijk om voor elke individuele persoon te

voorspellen binnen welke tijdsspanne en met behulp van welke dienstverlening hij of zij aan het werk zal zijn, alle instrumenten en datatechnologie ten spijt (zie hoofdstuk 2). Daarom zal een private aanbieder dit risico toerekenen in de prijs, terwijl de overheid ongewenste risicoselectie (die ook optreedt in een publiek systeem) zal trachten te minimaliseren.

De bemiddeling en activering van werkzoekenden (via begeleiding, opleiding, hulp bij het zoeken van een job) is de laatste decennia geëvolueerd tot een klassiek overheidsdomein met een belangrijke sociaal-economische en maatschappelijke functie. Dit betekent dat de politieke overheid bepaalde doelen nastreeft gebaseerd op de realisatie van maatschappelijke belangen, en die het strikt particuliere economisch belang overstijgen. Een kernvraag bij tendering is hoe de overheid het collectieve belang kan waarborgen. Nauw verwant hiermee is de kwestie wat aan de markt wordt overgedragen: in hoeverre kan de overheid de beslissingen die raken aan het recht op een uitkering of het principe van gelijke behandeling overlaten aan private organisaties, in het bijzonder for-profits? Vertaald naar de Vlaamse context gaat het dan om taken zoals de intake, het bepalen of iemand voor een traject in aanmerking komt, het opstellen van een trajectplan, het al dan niet doorverwijzen van cliënten, het beoordelen van de nakoming van plichten. In hoofdstuk 4 gaan we op deze kwesties dieper in.

1.3 Resultaatsturing

De invoering van het marktmechanisme bij een tendersysteem gaat ipso facto gepaard met contractueel vastgelegde afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in plaats van wettelijk gegarandeerde opdrachten. Deze contracten berusten niet op een inspanningsverbintenis, maar op een resultaatverbintenis. Dit impliceert dat prestatiedoelen adequaat geformuleerd worden en vertaald worden in meetbare indicatoren. Deze kunnen zowel betrekking hebben op het proces en de output als op de *outcome*. De *outcome* bij uitstek bij arbeidsbemiddeling en reïntegratie is plaatsing in een job. Het principe bij prestatiesturing luidt dat er minder input- of processturing 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. Bovendien kunnen marktwerking en resultaatsturing elkaar versterken in hun prikkelende werking (Verhoest, 2002). Wie beslist dan over de invulling van een traject? Vanuit de logica van marktwerking en prestatiesturing is dit eerder een zaak van de aanbieder dan van de (publieke) instantie die de werkzoekenden doorverwijst.

Voor tendering zijn hier twee fundamentele krachtlijnen uit af te leiden:

- de overheid maakt extensief gebruik van (financiële) prestatieprikkels en afbakening van doelgroepen om haar doelen te bereiken en averechtse selectie (afoming, ‘parking’: het bewust niet investeren in dienstverlening voor bepaalde cliënten; zie Struyven et al., 2002) tegen te gaan;
- de overheid stuurt niet meer aan op het proces en stelt zich zo weinig mogelijk prescriptief op ten opzichte van de inhoud, organisatie en methode van de aanbestede diensten.

2. Marktwerking: waarom en voorwaarden

2.1 Motieven

Overheden in andere landen maken de keuze voor meer marktwerking in de sector van arbeidsbemiddeling en activering vanuit verschillende achtergronden en motieven. 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, aldus het beginsel van marktwerking.
- De aard van private organisaties: in tegenstelling tot de klassieke overheidsorganisatie zijn private organisaties meer flexibel, minder bureaucratisch, en meer gevoelig voor het neerzetten van goede prestaties, aldus de vigerende inzichten en opvattingen.
- 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.

Daarnaast kan marktwerking bijdragen tot een groter bereik van werkzoekenden in het licht van het activeringsdoel en de sluitende aanpak. Het biedt de mogelijkheid de capaciteit van begeleiding op korte termijn uit te breiden zonder dat de PES haar personeelsbestand moet uitbreiden. De invoering van een tendersysteem betekent dus ook een ontlasting van de druk die anders uitsluitend op de PES zou komen te liggen. Ook biedt het de mogelijkheid tot benchmarking van de publieke aanbieder.

2.2 Voorwaarden voor marktwerking

Bij een tender is er een sterke variatie mogelijk in de reikwijdte van de opdrachten en contracten. De redenering is dat pakketten worden afgebakend met als finaliteit de plaatsing in een job (de centrale outcome). De opdrachten worden gedefinieerd naar doelgroepen en soorten diensten.

De ontwikkeling van een markt vereist dat aan volgende marktvoorwaarden wordt voldaan: een gevarieerd spelersveld, lage toetredingsvoorwaarden, gelijke concurrentievoorwaarden en maximale transparantie.

2.2.1 Een gevarieerd spelersveld opbouwen

Een belangrijk facet van marktwerking is de evolutie van een één-actorsysteem (met de PES in de hoofdrol) naar een multi-actorsysteem. De organisaties die deel uitmaken van het spelersveld zijn in principe private organisaties. Deze kunnen worden onderverdeeld in:

- Nationale for-profits: voor hen is de markt van overheidsopdrachten een surplus bij de commerciële activiteiten. Deze organisaties hebben minder last van transactiekosten om nieuwe contracten aan te trekken en opstartkosten in nieuwe locaties omdat ze ervoor uitgerust zijn.
- Nationaal georganiseerde non-profits: ook voor deze organisaties betekent een nieuwe overheidsopdracht een extra uitbreiding van de al uitgebreide dienstverlening, en ook zij kunnen in principe terugvallen op een eigen financiële basis om mee te dingen in een tender en nieuwe diensten op te starten.
- Kleinere niche-spelers: in het geval van for-profit organisaties gaat het doorgaans om dienstverlening in bepaalde marktsegmenten, in het geval van non-profit organisaties om een gespecialiseerde werking voor bepaalde doelgroepen in welbepaalde locaties op basis van een eigen methodische aanpak. Kleinere organisaties hebben het veel moeilijker om mee te dingen in een tendersysteem (omdat ze beperkt zijn naar locatie, staf, financiële reserves, infrastructuur enz.).
- De publieke spelers: de belangrijkste publieke speler is de verzelfstandigde organisatie waar onderdelen van de PES die nu onder de tender vallen, zijn ondergebracht. Daarnaast duiken soms in beperkte mate onderwijsinstellingen of lokale publieke instellingen op. Zuiver publieke organisaties nemen logischerwijze een ondergeschikte positie in op de zich ontwikkelende markt. Het verzelfstandigingsproces van (het deel van) de voormalige PES verliep zowel in Australië als in Nederland zeer turbulent.

De ontwikkeling van een tender van enige betekenis leidt doorgaans ook tot de oprichting van nieuwe organisaties die speciaal naar aanleiding van de tender gecreëerd zijn. Ook joint ventures en nieuwe samenwerkingsverbanden behoren tot de mogelijkheden, omdat door combinatie van verschillende expertise een vollediger product kan worden geboden. Dit kan een specifiek aandachtspunt zijn in de tender, in de zin dat de tender geen beperkingen oplegt en aanbidders vrij kunnen beslissen over samenwerking en subcontracting. Het kan ook een troef zijn voor de bieder, in het bijzonder als het gaat om de toewijzing van het volledige pakket in een bepaalde locatie aan één enkele uitvoerder (cf. Employment Zones in Groot-Brittannië).

2.2.2 Lage toetredingsvoorwaarden

Voor een land dat nog aan het begin staat van de ontwikkeling van tendering geldt dat de spelersmarkt niet vanzelf ontstaat. Toegang tot de markt is een grote bekommernis. Private organisaties staan niet te springen om mee te dingen, de condities zullen aantrekkelijk genoeg moeten worden gemaakt opdat ze zouden toetreden tot de markt. Ook nieuwe potentiële aanbieders moeten een reële kans krijgen om toe te treden tot de markt. Dit vergt een zeer zorgvuldige afweging bij de formulering van de voorwaarden en de opdrachten in de tender en in de contracten. Algemeen geldt dat moet worden geïnvesteerd in de opbouw van een gevarieerd en voldoende talrijk spelersveld. Zeker in de beginfase is het van belang dat er voldoende potentiële aanbieders meedingen. Automatisch zal er zich immers een inkrimping voordoen in latere fasen, vanuit een inherente dynamiek naar marktconcentratie en het streven naar prestatieverbetering.

In de Vlaamse context zijn er meer dan 800 intermediaire actoren actief. Niet alle 800 - zeker niet de private for-profits - zullen bij een beginnende marktwerking overwegen om in de markt te stappen als potentiële aanbieder. We mogen er eerder van uitgaan dat er in Vlaanderen een zekere terughoudendheid is vanuit vroegere ervaringen met de ESF-tender. Daarnaast is er terughoudendheid te verwachten gezien de vooralsnog beperkte focus van marktwerking (curatieve doelgroep) en de onduidelijkheid over de beleidskeuzes op lange termijn. Een belangrijke functie van de tenders die in 2004 worden georganiseerd, ligt dan ook in het 'aanspreken' van een voldoende groot aantal spelers. Op de langere termijn kunnen we ook aanbevelen om de beginnende marktwerking te verbreden naar andere activiteiten (bv. herplaatsing, opleiding). Dit heeft het voordeel dat er deelmarkten kunnen ontstaan. Tegelijk is waakzaamheid geboden voor een te grote marktmacht bij de (enige) opdrachtgever.

2.2.3 Gelijke concurrentievoorwaarden

Gelijke concurrentie impliceert een gelijk spelersveld. Daarnaast moet erop worden toegezien dat toetredingsvereisten niet te hoge drempels opwerpen voor nieuwe toetreders tot de markt. Binnen de Vlaamse context vergt dit een aantal garanties, zowel inzake gelijke concurrentie als inzake onpartijdigheid bij de selectie en bij de formulering van kwaliteitseisen ten aanzien van de aanbieders.

Vooreerst is er de positie van de VDAB-aanbieder. Hierbij kunnen we een onderscheid maken tussen twee condities: de VDAB neemt niet deel aan de markt, of de VDAB neemt wel deel. Bij de VDAB als niet-deelnemer treedt de VDAB op geen enkele wijze op als uitvoerder voor opdrachten die vervat zijn in de tender, ook niet buiten de tender om. De VDAB uitsluiten van deelname zou strijdig zijn met het non-discriminatiebeginsel. Als de VDAB deelneemt impliceert dit dat ze principieel mee intekent op een tender en dat haar offerte aan dezelfde beoordelings-

criteria wordt onderworpen als die van elke andere indiener. De aanbestedende overheid mag de overheidsorganisatie VDAB niet bevoordelen boven andere organisaties waarmee de VDAB in concurrentie treedt, en er mag geen kruissubsidiëring plaatsvinden met andere overheidsmiddelen waardoor de overheidsorganisatie onder de bodemprijs zou kunnen bieden. In beide condities - VDAB als niet-deelnemer of als deelnemer - zal de VDAB-opdrachtgever de neutrale behandeling van de ingediende offertes moeten garanderen. Hierop is extern toezicht noodzakelijk.

Een gevaar bij tendersystemen ligt bij de toetredingsdrempels ten gevolge van vereiste kwaliteitsstandaarden en vereiste ervaring als selectie criterium. Vooral in een beginnende markt is het aan te bevelen om kwaliteitsstandaarden via labels voldoende breed te definiëren, zodat organisaties uit verschillende marktniches zonder extra belastende voorwaarden kunnen toetreden.

2.2.4 Maximale transparantie

Uitgangspunt voor marktwerking is dat de markt voor alle betrokken partijen (opdrachtgevers, opdrachtnemers, cliënten, werkgevers) transparant moet zijn. Daarom is een goede vormgeving van de aanbestedingsprocedure nodig. Alle partijen hebben belang bij nauwgezette informatie over opdrachten, selectie- en gunningscriteria, prijzen en kwaliteit.

2.3 Concurrentie komt niet vanzelf

Een tendersysteem staat of valt met de mate van concurrentie tussen de verschillende aanbieders. De mate van concurrentie is afhankelijk van verschillende factoren zoals het aantal biedingen per contract, de turnover van contractanten, het prijsmechanisme, de rol van de prijs bij de selectie van contractanten en de perceptie bij de contractant van de kans dat hij/zij het contract zal verliezen.

Op een ideale markt reflecteert de prijs de waarde die een dienst heeft voor de consument. Uit de ervaringen van marktwerking bij activering en reïntegratie blijkt de prijs nooit het belangrijkste criterium te zijn. In Australië worden in de huidige tenderronde enkel nog vaste prijzen gehanteerd, net zoals in de New Deal-tenders in Groot-Brittannië. In de vroegere rondes werd gedeeltelijk gewerkt met vrije prijzen, maar voor de meer intensieve diensten (voor moeilijker doelgroepen) waren er al vaste prijzen (Job Network 1) of minimumprijzen (Job Network 2). Het opgeven van minimumprijzen in de tender bleek ertoe te leiden dat iedereen tegen de bodemprijs aanbiedt. In Nederland daarentegen is sprake van vrije prijsvorming. In geen van de landen vormt of vormde de prijs het belangrijkste criterium, ook niet in Nederland.

De afzwakking van het prijsvormingsmechanisme en het prijs criterium volgt uit het gegeven dat concurrentie geen absoluut gegeven is. Er is altijd een afweging nodig met andere belangen (bv. belang dat er diversiteit is tussen aanbieders; belang van prestaties). Dat leidt in andere landen tot een automatische verlenging van contracten van de best presterende aanbieders (cf. Australië) of een 'right of first selection' (cf. Wisconsin), en de creatie van een groter aantal tenders waardoor niet-geselecteerde aanbieders opnieuw hun kans kunnen wagen (New Deals in Groot-Brittannië; kwartale UWV-tenders¹ in Nederland). Dit alles impliceert niet dat de prijs geen rol meer speelt; algemeen is de les dat prijzen niet te laag mogen zijn, om niet ten koste te gaan van de kwaliteit.

3. Conclusie

Het begrip marktwerking bij de uitvoering van publieke diensten wordt vaak in een brede betekenis gebruikt; in dit rapport hanteren we de term in zijn specifieke betekenis van concurrentie, werking van het prijsmechanisme en betrokkenheid van private spelers. Bij de vormgeving van een tendersysteem is het van belang de vereisten voor het functioneren van een quasi-markt zeer systematisch bij de overweging van ontwerpkeuzes te betrekken. De opgave bij een beginnende marktontwikkeling bestaat erin een gevarieerd spelersveld op te bouwen, de toetredingsvoorwaarden laag te houden, gelijke concurrentievoorwaarden te creëren en maximale transparantie na te streven.

¹ UWV: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

HOOFDSTUK 2

MODELLEN VOOR TENDERING BIJ DE SLUITENDE AANPAK

Bij de vormgeving van een tender is er een grote variatie mogelijk in de reikwijdte van de opdrachten en gecontracteerde diensten. In wat volgt vertrekken we van het onderscheid tussen de flow van nieuw ingestroomde werkzoekenden (de zogenoemde preventieve groep) en de stock van langdurig werklozen (de curatieve groep). Aangezien voor de sluitende aanpak in eerste instantie de curatieve doelgroep wordt beoogd, werken we vervolgens een onderscheid in modellen uit volgens de mate waarin het proces van een traject wordt overgelaten aan externe marktspelers.

1. Onderscheid naar preventieve en curatieve groepen

1.1 Nieuwe werkzoekenden

Een belangrijk economisch principe bij de afbakening van opdrachten heeft te maken met de omvang en de homogeniteit van de doelgroepen. Trajecten worden altijd in een bepaalde omvang aanbesteed (*block contracts*). Er kunnen verschillende opdrachten worden uitgeschreven voor groepen cliënten van telkens een bepaalde omvang. Hiervoor zijn er twee redenen: de kosten voor administratie en uitvoering van een traject verlagen bij een groter aantal cliënten, en de aanbieder kan een scherpere prijsstelling maken omdat de kansen en risico's beter gespreid zijn. Opdrachten moeten dus minimaal een zekere omvang hebben om kostenefficiënt te kunnen werken. Anderzijds is ook een zekere mate van homogeniteit gewenst, vanuit het principe dat een homogene doelgroepindeling leidt tot een beter functionerende markt. Aan het werken met homogene doelgroepen worden belangrijke voordelen toegeschreven, zoals een betere inzet van benodigde expertise, meer kansen op specialisatie en lagere kosten. Bovendien speelt ook dat voor risicodoeleinden de mate van afoming en *parking* worden verkleind. Tenslotte maakt de tendering van voldoende grote en homogene groepen werkzoekenden mogelijk dat werkzoekenden kunnen kiezen tussen meerdere aanbieders en dat

aan benchmarking van resultaten tussen de verschillende aanbieders met een vergelijkbare opdracht kan worden gedaan.

Algemeen kunnen we verwachten dat een volumebeleid voor relatief homogene doelgroepen het meeste kans op slagen heeft bij nieuw ingestroomde werkzoekenden, die relatief makkelijk uitstromen naar een baan (Heyma et al., 2003). Het tendermodel dat hierbij aansluit, is dan geënt op de continue flow van nieuwe werkzoekenden. De grote moeilijkheid bij het afbakenen van doelgroepen is dat de vooraf beschikbare informatie over de cliënt beperkt is tot een aantal objectieve kenmerken en daaraan gerelateerde arbeidsmarktkansen. Dit geldt des te meer voor de 'stock' van langdurig werkzoekenden.

1.2 Langdurig werklozen

Voor de werkzoekenden die al enige tijd (doorgaans 12 maanden of langer) werkloos zijn, de zogenoemde curatieve doelgroep, bemoeilijken twee factoren het boven aangehaalde economische principe: het is moeilijker om groepen werkzoekenden samen te stellen die voldoende groot én homogeen zijn, en de arbeidsmarktkansen zijn bij de curatieve doelgroep (nog) moeilijker in te schatten op basis van objectieve kenmerken omdat er vaker sprake is van een meervoudige problematiek. Bij de curatieve doelgroep treedt er vaker een complexe interactie op met andere belemmerende factoren - factoren ten gevolge van het werkloos blijven (zoals verlies van motivatie, vaardigheden en attitudes, ...) en factoren op andere levensdomeinen (verlies van een netwerk, problemen met gezondheid, ...) ². Zij zijn immers al een zekere tijd uitkeringsafhankelijk of bijstandsafhankelijk. In een biografische context gezien werken verschillende negatieve ontwikkelingen op elkaar in en versterken elkaar. Het gaat om een cumulatief proces van tegenslag, teleurstelling en verlies, die een diepgaande invloed kunnen hebben op de zelfverantwoordelijkheid en de reïntegratie-attitude (den Haan, 2002). Dergelijke multi-dimensionele problematiek manifesteert zich bij elke cliënt op een andere manier. Voor hen is een passend reïntegratie- of begeleidingstraject vaak het enige redmiddel, op voorwaarde dat het inspeelt op de persoonlijke verwevenheid van verschillende factoren. Bij de preventieve groep is er ook een grote heterogeniteit aanwezig, maar het verschil met de curatieve groep is dat de werkzoekenden, die ook al in de preventieve fase van kortdurige werkloosheid door allerlei risicofactoren op een grotere afstand van de arbeidsmarkt staan, onder invloed van blijvende werkloosheid hun afstand nog zien toenemen.

² In dit verband is ook het psychologisch onderzoek naar typologieën van werklozen van belang; zie voor een recent voorbeeld Vos et al., 2004.

1.3 Indeling van de curatieve groep

Uit bovenstaande redenering volgt dat de curatieve groep indelen in homogene doelgroepen op basis van objectieve kenmerken bij voorbaat minder relevant is. Veeleer zal een grondige diagnose uitsluitel moeten geven over het te volgen traject. Dit is een fundamenteel element waarmee we rekening houden bij het onderscheid naar modellen voor tendering. Er zijn verschillende vormen waarin de werkzoekenden voor een tender kunnen worden ingedeeld. De twee uitersten zijn per 'tranche' (zoals in Nederland) binnen een bepaalde doelgroep en/of arbeidsmarktregio, of per specialiteit in een bepaalde problematiek van een doelgroep en/of arbeidsmarktregio.

In het eerste scenario mikt men op de aanwezigheid van verschillende aanbieders die een zelfde type opdracht gegund krijgen. Op die manier worden keuzevrijheid voor de werkzoekenden en onderlinge vergelijking van prestaties via benchmarking mogelijk. Dit scenario veronderstelt een zekere schaalgrootte en polyvalentie van de aanbieders. Nadeel is dat er minder ruimte is voor kleinere, gespecialiseerde aanbieders. Dit nadeel kan worden ondervangen door expliciet de mogelijkheid voor onderaanneming te voorzien.

In het tweede scenario mikt men op de aanwezigheid van complementaire spelers, die omwille van hun competentie voor de omschreven doelgroepproblematiek zijn geselecteerd (bv. verslavingsproblematiek). Op die manier kunnen de kleinere specialisten aan hun trekken komen, maar dit scenario heeft ook nadelen. Het dreigt te leiden tot stigmatisering van de betrokken werkzoekenden en tot een onoverzichtelijke markt van kleine nichespelers.

2. Onderscheid naar functies

2.1 Buitenlandse variaties

Bij een tender is er een sterke variatie mogelijk in de reikwijdte van de opdrachten en contracten. Uit de buitenlandse toepassingen kunnen we twee modellen afleiden:

- Het model waarbij zowel de begeleidings- als de uitkeringsfunctie worden uitgevoerd door private spelers: voorbeelden zijn bepaalde counties in de V.S. (bv. in de staat Wisconsin) of bepaalde programma's in het Verenigd Koninkrijk (Employment Zones).
- Het model waarbij enkel de begeleidingsfunctie wordt aanbesteed en de uitkeringsfunctie door een publieke instantie blijft vervuld. Voorbeelden zijn Job Network in Australië, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten in Nederland, New Deal programma's in het Verenigd Koninkrijk. Dit model is wijder verspreid dan het eerste model.

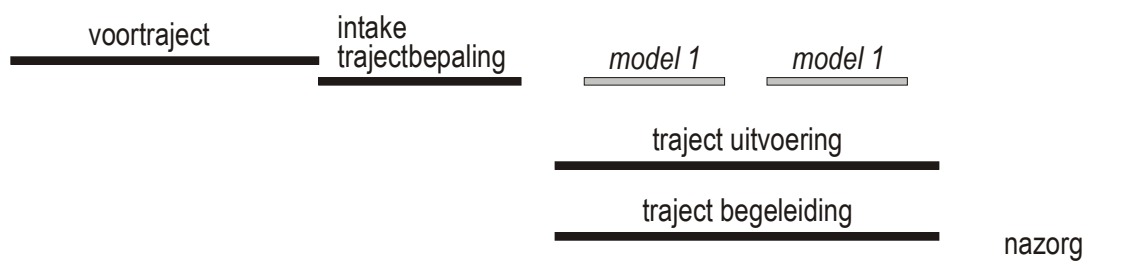
Het tweede model bevat een aantal gradaties, afhankelijk van de rol van de toegangspoort (*gateway*) en het casemanagement. Buitenlandse toepassingen vertonen grote verschillen. In Australië is de gateway-functie (de instantie die werkzoekenden inschrijft en doorverwijst) beperkt, in het V.K. is deze uitgebreider. In bepaalde regio's in het V.K. blijven bepaalde 'voorbereidende' taken (bv. oriëntatie van werkzoekenden) behoren tot de taak van de publieke *Employment Service*. In een aantal Nederlandse gemeenten blijft de functie van het casemanagement behoren tot het publieke domein. Maar in de meeste gevallen is het zo dat volledige trajecten worden aanbesteed, geen trajectonderdelen. Ook de 'trajectbegeleider' of casemanager is dus werkzaam bij de aanbieder.

De redenering is dat pakketten worden afgebakend met als finaliteit de plaatsing in een job (de centrale *outcome*). De eerste opgave bij de voorbereiding van een tender is dus na te gaan in hoeverre het wenselijk is de opdrachten te differentiëren naar doelgroepen, soorten diensten, locatie en termijnen, zonder te vervallen in versnippering en prescriptieve opdrachten.

2.2 Modellen voor de curatieve doelgroep

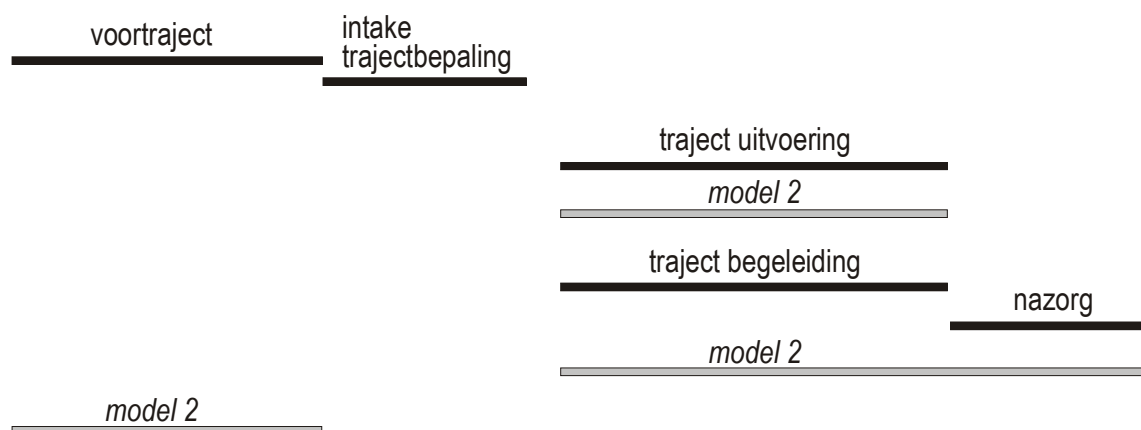
In de Vlaamse beleidscontext is de beslissing genomen om het tendersysteem uit te proberen in het kader van de sluitende curatieve aanpak, dus bij de curatieve doelgroep. Voor de curatieve doelgroep kunnen we verschillende modellen onderscheiden naargelang de omschrijving van de opdracht evolueert van welbepaalde trajectonderdelen tot volledig geïntegreerde trajecten. Aldus onderscheiden we vier verschillende modellen; telkens refereren we naar de toepassingspraktijk in Vlaanderen. Deze modellen houden rekening met de politiek-bestuurlijke contouren, waarbij de 'intake en trajectbepaling' als onvervreembare publieke taken voor de VDAB worden gedefinieerd.

Bijgaande figuren geven weer hoe de vier modellen samenhangen met de verschillende kernfuncties van een traject.



Figuur 2.1 Model 1 en het begeleidingstraject

Model 1: aanbesteding van afzonderlijke trajectonderdelen. De omschrijving van de opdracht in het eerste model is relatief eenvoudig: te denken valt aan producten (in termen van de huidige VDAB-werking: ‘modules’ of ‘acties’ binnen modules) zoals sollicitatiehulp, opleiding voor een welbepaalde kwalificatie, attitudevorming, enz. De opvolging van het traject, de plaatsing en de nazorg bij het traject gebeuren door de VDAB (‘module 7’). Desgevallend kan ook de trajectbegeleiding van de werkzoekende (module 7) worden aanbesteed - hiermee belanden we in het tweede model.

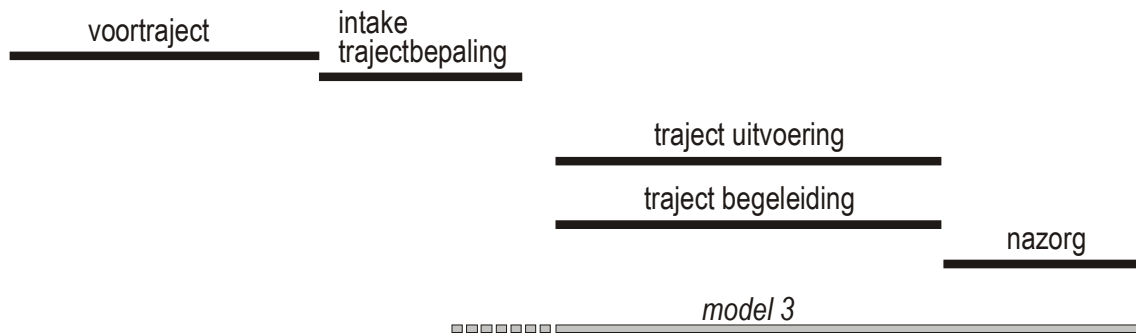


Figuur 2.2 Model 2 en het begeleidingstraject

Model 2: aanbesteding van deeltrajecten. Bij het tweede model gaat het niet om een afzonderlijk product, maar om een schakeling van producten die samen een substantieel deel van een traject vormen: een deeltraject. Een deeltraject kan worden gedefinieerd als een traject bestaande uit minstens twee modules. De drie prototypes van deeltrajecten zijn:

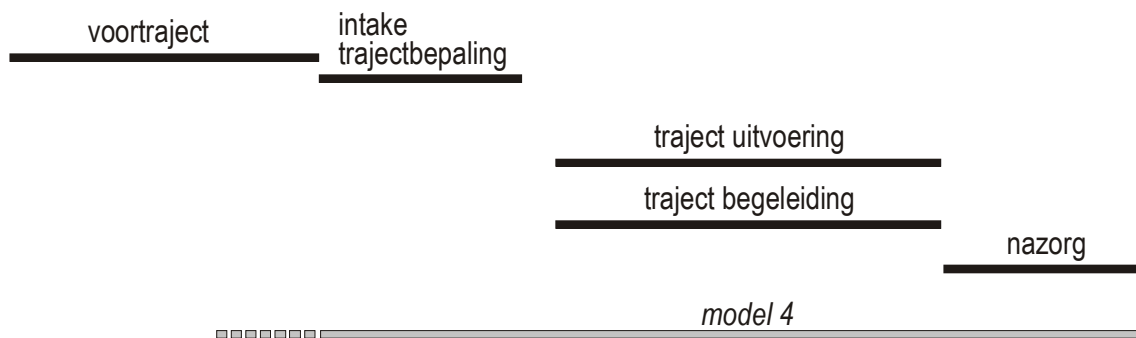
- het volledige uitvoerende deel van een traject, gaande van sollicitatietraining (module 3) tot een opleidingsstage of werkervaring (module 6);
- het traject dat bestaat uit een combinatie van trajectuitvoering en trajectbegeleiding (opvolgingsgesprekken, actieve plaatsing en nazorg bij plaatsing, zoals voorzien in module 7);
- het voortraject dat voorafgaat aan een traject gericht op werk, en bestaat uit actieve rekrutering en remediëring van belemmerende factoren op andere domeinen.

Model 2 is te beschouwen als een uitbreiding van model 1.



Figuur 2.3 Model 3 en het begeleidingstraject

Model 3: aanbesteding van geïntegreerde trajecten, eventueel met inbegrip van een diepgaande intake. In het derde model wordt het volledige traject aanbesteed, te beginnen na de intake en trajectbepaling. In alle gevallen is een eerste intake uitgevoerd door de VDAB. Omdat het traject in een aantal gevallen niet onmiddellijk duidelijk is te bepalen en in te vullen, kan doorgaans een vervolg op de eerste intake wenselijk zijn. In de (aan)loop van het gestarte traject kan blijken dat de cliënt eigenlijk beter een ander traject krijgt ingevuld; voor die gevallen is terugverwijzing naar de doorverwijzende instantie een mogelijkheid. Deze kan de betrokkene dan doorverwijzen naar een andere aanbieder.



Figuur 2.4 Model 4 en het begeleidingstraject

Model 4: aanbesteding van geïntegreerde trajecten, met inbegrip van de volledige intake en trajectbepaling. Het vierde model is een variant op het derde model, maar laat de aanbesteede opdracht starten vanaf het begin van het proces. De intake van het traject wordt overgelaten aan de aanbieder, die zelf – logischerwijze – moet zorgen voor een trajectovereenkomst en een aanbod met elke betrokken werkzoekende. Terugverwijzing naar de VDAB is in dit model geen optie. De aanbieder staat bijgevolg in voor inschakeling van andere instanties die in de loop van het traject nodig blijken.

Van de vier geschetste modellen zijn er voorbeelden terug te vinden in andere landen. Model 1, en in het verlengde daarvan model 2, is in feite redelijk courant in de praktijk, ook in de VDAB-praktijk, bijvoorbeeld voor ICT-basisvaardigheden of begeleiding van WEP+ (zie hoofdstuk 3). Model 3 vinden we terug als het mainstreammodel in Nederland (UWV-tender), Australië (Job Network) en Groot-Brittannië (New Deal-programma's). Model 4 is in een zuivere vorm herkenbaar in de toepassing van bijvoorbeeld de Employment Zones in Groot-Brittannië en bepaalde gemeenten in Nederland.

De vier modellen kunnen we verder invullen naargelang van de plaats die het voortraject, de intake, de begeleiding, de nazorg en de bewaking van het traject krijgen in de aanbesteding (zie tabel). Samen vormen ze de kerntaken in het proces van de trajectbegeleiding.

Tabel 2.1 Kernfuncties in een traject en modellen voor aanbesteding

	Model 1 Trajectonderdelen	Model 2 Deeltrajecten	Model 3 Geïntegreerd traject met ev. diepgaande intake	Model 4 Geïntegreerd traject met volledige intake
Type omschrijving	Producten: sollicitatiehulp, specifieke opleiding, ...	Drie types: volledige trajectuitvoering; voortraject; trajectuitvoering- en begeleiding	Volledig traject (afhankelijk van evolutie in trajectinvulling)	Volledig traject
Voorfase	VDAB	VDAB (of aanbieder, afhankelijk van opdrachtoomschrijving)	VDAB	Aanbieder
Intake	VDAB	VDAB	VDAB; 1 st e intake	Aanbieder (administratieve rol VDAB)
Begeleiding van traject	VDAB	Aanbieder: deeltraject VDAB: complement	Aanbieder (VDAB + andere aanbieders bij terugverwijzing)	Aanbieder
Bewaking van traject	VDAB van begin tot eind; vele overgangen tussen onderdelen	VDAB van begin tot eind; minder overgangen	VDAB: begin van proces (+ ev. overdracht andere aanbieder)	Minimaal

De vier modellen gaan in opgaande lijn.

Modellen 1 en 4 vormen elkaars tegenpool: bij model 1 blijft de doorverwijzende instantie een zware rol spelen bij de sleutelmomenten van het begeleidingsproces, bij model 4 worden ze alle overgelaten aan de aanbieder. Model 1 biedt als voordeel dat de publieke dienst een goed zicht bewaart over het proces, maar het nadeel ligt bij de vele overgangen tussen onderdelen in het traject. Het model gaat ook uit van een relatief makkelijk te bepalen traject vanuit de diagnose van een enkelvoudige problematiek. Model 4 daarentegen leent zich beter voor trajecten die een meervoudige problematiek moeten remediëren, via intensieve begeleiding van en samenwerking met gespecialiseerde instanties of dienstverleners. Voor zulke moeilijke doelgroep is bij uitstek een innovatieve aanpak aangewezen. Vandaar dat in het vierde model maximaal wordt gerekend op de creatieve vrijheid van de aanbieder.

Model 3 verschilt in dat opzicht vrij radicaal van model 4. Bij model 3 wordt veeleer een standaardaanpak verondersteld voor een eerder moeilijk te reïntegreren doelgroep. Indien er zich specifieke noden voordoen kan de aanbieder terugvallen op de mogelijkheid van trajectherbepaling en terugverwijzing naar de opdrachtgever (i.c. de doorverwijzende instantie), vergezeld van een advies voor een ander traject. Eventueel kan de aanbieder mede worden afgerekend op dit advies bij de doorstroom naar een andere aanbieder.

Model 2 is te beschouwen als een tussenliggend model. Net zoals bij modellen 1 en 3 is regelmatig overleg met de doorverwijzende instantie nodig bij het begin en de overgangen van het traject. De begeleiding van het traject ligt gedeeltelijk bij de aanbieder, zoals bij modellen 3 en 4, maar enkel tot zover het proces van het omschreven deeltraject reikt. Bij de bewaking van het traject is nog een zware rol weggelegd voor de doorverwijzende instantie, zoals bij model 1.

3. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de mogelijke modellen in het kader van de sluitende curatieve aanpak, geconcipieerd vanuit de huidige politiek-bestuurlijke contouren in Vlaanderen. Hierbij zijn we vertrokken van de kernfuncties in het proces van een begeleidingstraject. Het feit dat gekozen is voor de curatieve doelgroep voor de toepassing van marktwerking via een tendersysteem, vergt ons inziens dat speciaal zorg wordt besteed aan de bepaling van het trajectplan, aan de begeleiding doorheen het traject en aan de nazorg bij plaatsing. Dit zijn stuk voor stuk functies die in de praktijk vaak complexer uitvallen dan bij de preventieve doelgroep en waarvoor de standaardoplossing dan ook niet altijd toereikend is. Een specifieke kwestie tenslotte betreft de plaats van kwalificerende opleiding in een traject. In onze typologie kan opleiding een plaats krijgen in elk van de vier

modellen, dus ook bij de modellen 3 en 4. Dit hangt af van de behoefte en de wijze waarop het traject wordt ingevuld. Bij opleidingen speelt het gegeven dat opleiding niet voor iedere werkzoekende nodig is, terwijl de inzet van opleiding toch vooraf moet kunnen worden ingecalculeerd in de prijs. Er is dus een dilemma tussen de noodzaak van een opleidingsbehoefte, en de noodzaak om er in de prijs rekening mee te houden om er desgevallend te kunnen op inspelen. Op de oplossingen voor dit dilemma komen we terug in hoofdstuk 4.

HOOFDSTUK 3

VAN UITBESTEDEN NAAR AANBESTEDEN

In de Vlaamse begeleiding en opleiding van werkzoekenden zijn uit- en aanbesteding geen onbekende meer. Denken we maar aan de verschillende uitbestedingsformules bij de VDAB en de ervaringen met de voortijdig ingetrokken aanbestedingsprocedure voor het ESF-programma. Waarin verschillen die toepassingen dan van het hier behandelde marktmechanisme bij tendering? In dit hoofdstuk staan we vooreerst stil bij het onderscheid tussen uit- en aanbesteding. Vervolgens schetsen we de verschillende juridische vormen van aanbesteding. De derde sectie geeft een overzicht van procedures en criteria van aanbesteding. In de vierde sectie bespreken we uitvoerig de financieringsmodellen, de voor- en nadelen van resultaatfinanciering, alsook mogelijke maatregelen tegen negatieve effecten van resultaatfinanciering. Zowel de juridische kenmerken als de kenmerken van de betalingsstructuur laten toe om in de vijfde sectie de gangbare toepassingen in Vlaanderen van uit- en aanbesteding nader te vergelijken en te beoordelen.

1. Onderscheid tussen uitbesteden en aanbesteden

In de beleidsfilosofie van de politieke beslissing in Vlaanderen tot tendering bij de sluitende curatieve aanpak ligt er een sterk accent op marktwerking via aanbesteding of *tendering* of *contracting out*. Dit gaat verder dan uitbesteding of *outsourcing*. In juridische zin vormen het synoniemen, maar niet in bestuurskundige zin. Daarom is het goed vooreerst beide termen nader te definiëren. Onderstaande tabel geeft de verschillen weer op basis van een ideaaltypische tweedeling.

Tabel 3.1 Kenmerken van uitbesteden versus aanbesteden: ideaaltypische tweedeling

Kenmerken	Uitbesteden of outsourcing	Aanbesteden of tendering
Model	Zelfde overheidsinstantie als aanbieder en opdrachtgever (één-actormodel)	Splitsing opdrachtgever en opdrachtnemer (multi-actormodel)
Rol van overheid	Rol als aanbieder	Verschuiving van rol tot regie en basisdienstverlening
Concurrentie	Marktspelers hebben aanvullende rol	Aanvullende rol als aanbieder
Programma van eisen	Management-pragmatische keuze: 'make or buy', capaciteitsoverwegingen	Politiek-principiële keuze voor marktwerking
Sturing	Sterk ingevuld	Weinig ingevuld
Juridische basis	Sterke overheidsinterventie: sturing van de markt	Sterke marktsturing: sturing van de markt
	Wetgeving overheidsopdrachten	Wetgeving overheidsopdrachten

De drie basisprincipes die ten grondslag liggen aan het marktmechanisme via het tendersysteem markeren het onderscheid tussen uitbesteding en aanbesteding. Zuiver administratief-juridisch gezien is er geen onderscheid: het gaat telkens om het uitbesteden van een dienst aan een derde tegen een bepaalde prijs. De wetgeving op de overheidsopdrachten is in beide gevallen van toepassing.³

Bij uitbesteding blijft er een sterke overheidsinterventie via de publieke aanbieder. Vanuit managementperspectief maakt deze overheidsinstantie een *make or buy*-afweging, uitlopend op een gedetailleerd programma dat verwacht wordt van een derde. 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). Zoals boven al werd aangegeven, gaat het marktprincipe ervan uit dat taken die de overheid dient te verzorgen, niet noodzakelijk door de overheid zelf moeten worden uitgevoerd. Of nog: bij uitbesteding gaat het om sturing *van* de markt, bij aanbesteding vindt sturing in sterkere mate plaats *door* de markt.

³ Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, KB van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken en KB van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken, en zijn bijlage, zijnde de algemene aannemingsvoorwaarden voor de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en voor de concessies voor openbare werken.

2. Vormen en regels van aanbesteding

2.1 Zes gunningswijzen

Om een opdracht te gunnen bestaan er zes mogelijke gunningswijzen:

- de openbare aanbesteding;
- de algemene offerteaanvraag;
- de beperkte aanbesteding;
- de beperkte offerteaanvraag;
- de onderhandelingsprocedure met bekendmaking;
- de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking.

Een aanbestedende overheid is volledig vrij in haar keuze tussen de eerste vier gunningswijzen. De onderhandelingsprocedure (met of zonder bekendmaking) is daarentegen slechts mogelijk in de gevallen die limitatief in de wet beschreven zijn. 'Gunning uit de hand' is een vorm van onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. Juridisch wordt er een onderscheid gemaakt tussen een aanbesteding en een offerteaanvraag (zie onder). In dit rapport gebruiken we de term aanbesteding in een meer algemene zin, dus ook voor offerteaanvraagprocedures.

Tabel 3.2 Gunningswijzen volgens de Belgische wetgeving

	Procedure	Minimum aantal uitnodigingen	Gunningscriterium	Drempelbedrag (exclusief BTW**)
Gunning uit de hand*	Niet-gefaseerd	Minimaal 1	Geen eigenlijke gunningscriteria	< 5 500 euro
Onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking*	Niet-gefaseerd ¹	Minimaal 3 potentiële inschrijvers (het raadplegen van meerdere inschrijvers is steeds verplicht, indien onmogelijk, dan deze onmogelijkheid formeel motiveren)	Gunningscriteria niet verplicht maar wel aangewezen	Europees indien drempelbedrag ≥ 67 000 euro 200 000 euro voor Onderzoek & Ontwikkeling 236 900 euro voor financiële diensten 200 000 euro voor juridische diensten
Onderhandelingsprocedure met bekendmaking	Gefaseerd ²	Minimaal 3 geselecteerde kandidaten uitnodigen tot indienen van een offerte	Gunningscriteria niet verplicht (maar wel aangewezen) indien de raming het Eur. drempelbedrag niet bereikt	Europees indien drempelbedrag ≥ 236 900 euro
Beperkte aanbesteding	Gefaseerd	Minimaal 5 geselecteerde kandidaten uitnodigen tot indienen van een offerte	Prijs als enig gunningscriterium	Europees indien drempelbedrag ≥ 236 900 euro
Openbare aanbesteding	Niet-gefaseerd	Alle offertes van de inschrijvers die aan de minimum-selectiecriteria, bepaald in het bestek, voldoen, moeten worden onderzocht	Prijs als enig gunningscriterium	Europees indien drempelbedrag ≥ 236 900 euro
Beperkte offerteaanvraag	Gefaseerd	Minimaal 5 geselecteerde kandidaten uitnodigen tot indienen van een offerte	Prijs als een van de gunningscriteria	Europees indien drempelbedrag ≥ 236 900 euro
Algemene offerteaanvraag	Niet-gefaseerd	Alle offertes van de inschrijvers die aan de minimum-selectiecriteria, bepaald in het bestek, voldoen, moeten worden onderzocht	Prijs als een van de gunningscriteria	Europees indien drempelbedrag ≥ 236 900 euro

* gunning uit de hand: opdracht met aangenomen factuur (onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking), d.w.z. zonder een offerte of geschreven stukken op basis waarvan wordt vergeleken voorzover gunningsbedrag lager dan 5.500 euro, excl. btw.

** drempelbedrag voor Europese en nationale publicatie van de oproep tot het indienen van een offerte (bij algemene of openbare procedure) of tot het indienen van een kandidaatstelling (bij beperkte procedure of onderhandelingsprocedure met bekendmaking) bij leveringen en diensten, bedoeld in bijlage 2A van de wet van 24.12.93.

1 Slechts die kandidaat-inschrijvers uitnodigen waarvan verondersteld bekwaam te zijn maar niet verboden om ook selectiecriteria in het bestek op te nemen.

2 d.w.z. altijd eerst onderzoek op basis van de selectiecriteria n.a.v. een gepubliceerde oproep tot kandidaatstelling, alvorens het bestek naar de geselecteerde kandidaten wordt verstuurd.

Bron: KB 8 januari 1996; MB 17 december 2003, Nathalie De Jaeger, Administratie Werkgelegenheid

2.2 Aanbesteding en offerteaanvraag

Bij een aanbesteding, c.q. offerteaanvraag heeft men in de eerste plaats de keuze om al dan niet te werken met een gefaseerde *procedure*. Bij een niet-gefaseerde procedure verloopt de hele procedure openbaar of algemeen: iedere belangstellende krijgt de kans een offerte in te dienen. In een gefaseerde procedure wordt in een eerste fase een preselectie doorgevoerd op basis van een inschrijving. Vervolgens worden de geselecteerde organisaties - op basis van de op voorhand vastgelegde selectiecriteria - verzocht een offerte in te dienen (Struyven et al., 2002). Bij deze beperkte procedure doet de aanbestedende overheid met andere woorden vooraf een oproep tot kandidatuurstelling: wie is geïnteresseerd om een offerte in te dienen? Uit de binnengekomen kandidaturen maakt de aanbestedende overheid eerst een selectie. Enkel de geselecteerden ontvangen dan een bestek met het verzoek binnen een bepaalde periode een offerte in te dienen.

Een tweede element dat bepalend is voor de keuze van de aanbestedingsprocedure is het *gunningscriterium*. Bij een aanbesteding moet de aanbestedende overheid kiezen op basis van één en slechts één criterium, namelijk de prijs. Wil ze bijgevolg de gewenste kwaliteit voor de laagste prijs, dan moet het bestek zeer nauwkeurig het te verwachten resultaat kunnen beschrijven. Bij een offerte-aanvraag liggen de zaken anders. Hier speelt de prijs meestal nog een belangrijke rol, maar naast andere criteria die veeleer betrekking hebben op de kwaliteit of de creativiteit van het aanbod en/of de snelheid van uitvoering van de opdracht. In de economische literatuur wordt een soortgelijk onderscheid gemaakt tussen een *beauty contest* en een veiling: in het eerste geval wordt zowel op prijs als kwaliteit geboden, in het laatste geval enkel op prijs.

Een derde element in de keuze van de aanbestedingsprocedure is het *drempelbedrag*. Inzake drempelbedragen en mate van openbaarheid is de Europese regelgeving van kracht, meer bepaald de richtlijn diensten en de beginselen uit het EG-Verdrag. De Europese Richtlijn is naar Belgisch recht omgezet; een ministerieel besluit kan de drempelbedragen tweejaarlijks herzien⁴.

Richtlijn diensten

De richtlijn diensten⁵ is van toepassing bij aanbestedingen met een waarde van 236 900 euro of meer. De hier bedoelde diensten vallen onder het beperkte regime (bijlage 1B) van de richtlijn, wat inhoudt dat slechts een beperkt deel van de Richtlijn van toepassing is (nl. de artikelen 14 en 16). Publicatie vooraf en het aanvragen

⁴ Meest recent besluit is het MB van 17 december 2003 tot wijziging van sommige bedragen in het KB van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken.

⁵ Richtlijn nr. 92/50/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 97/52/EG.

van offertes zijn niet vereist; wel mag de beschrijving van de opdracht geen discriminerende bepalingen bevatten die op voorhand bepaalde dienstverleners uitsluiten en dient er uiterlijk 48 dagen na de gunning een gunningsbericht gestuurd te worden naar het Bureau voor Officiële Publicaties van de Europese Gemeenschappen.

Transparantiebeginsel

Naast de richtlijn diensten is ook de transparantievereiste die volgt uit het EG-Verdrag⁶ van toepassing. Het gaat meer bepaald over de beginselen van non-discriminatie, gelijke behandeling en transparantie. Dat betekent dat voor alle diensten, ook die onder de drempelwaarde van 236 900 euro, geen discriminerende bepalingen in de beschrijving van de opdracht mogen worden opgenomen. Volgens de interpretatie door de Europese Commissie van jurisprudentie van het Europees Hof⁷ geldt een verplichting om bij overheidscontracten een 'passende mate van openbaarheid' (vooraf) te betrachten, ook wanneer de richtlijnen daarop niet of niet volledig van toepassing zijn (SZW, 2003). De Europese Commissie stelt het als volgt: 'Transparantie kan door elk daartoe geëigend middel, waaronder publiciteit, worden gewaarborgd. Welk middel geëigend is, hangt af van en houdt rekening met de specifieke aspecten van de betreffende sectoren. Transparantie kan worden gewaarborgd door, onder andere, publicatie van een (voor)aankondiging in dagbladen of gespecialiseerde kranten of door uithanging'.⁸

Toepassing in Nederland

De Nederlandse overheid raadt dan ook aan opdrachtgevende instanties (UWV, gemeenten) in de reïntegratiesector aan om te werken via publicatie vooraf (door aankondigingen in dagbladen of tijdschriften of andere passende bekendmakingen) en daarbij voldoende informatie op te nemen die potentiële gegadigden nodig hebben om te kunnen oordelen of zij naar de opdracht willen meedingen via selectie- en gunningscriteria en de omschrijving van de aard en de omvang van de opdracht. Want, aldus het Nederlandse ministerie, het is in het belang van potentiële inschrijvers dat er voor voldoende openbaarheid wordt gezorgd, zodat de dienstenmarkt voor mededinging wordt opengesteld en de onpartijdigheid van een aanbestedingsprocedure kan worden getoetst. Merk op dat uit deze beginselen niet volgt dat offertes moeten worden aangevraagd, of melding achteraf noodzakelijk is (dit laatste is wel verplicht voor opdrachten boven het drempelbedrag).

⁶ Publicatieblad Nr. C 325 van 24 december 2002.

⁷ Waaronder het arrest Telaustria van 7 december 2000.

⁸ Interpretatieve mededeling van de Commissie over concessieovereenkomsten in het communautaire recht, Publicatieblad C 121 van 29 april 2000.

De 'passende mate van openbaarheid' die volgt uit de beginselen van het EG-Verdrag wordt dus voor het aanbestedingsbeleid meer en meer doorslaggevend. Deze regel betekent een verstrenging in vergelijking met de richtlijn diensten, die beperkt is voor opdrachten boven 236 900 euro, en dus minder relevant wordt. Dit betekent een vorm van publicatie vooraf en voldoende informatie over selectie- en gunningscriteria en andere aspecten van de opdracht.

Toepassing in België

Volgens de Belgische wet moet zodra het Europese drempelbedrag is bereikt, de opdracht voor diensten, vermeld in bijlage 2A van de Wet, voorafgaand Europees worden gepubliceerd door het publiceren van een oproep tot kandidaatstelling bij beperkte procedure of door het publiceren van een oproep tot indiening van een offerte bij algemene of openbare procedure.

Alle opdrachten (ongeacht de Europese drempelbedragen) moeten steeds nationaal worden gepubliceerd, tenzij men valt onder het toepassingsgebied van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking.

Binnen een termijn van 48 dagen na de gunning van de opdracht, moet de gegunde opdracht in de publicatiebladen (zowel Europees als nationaal) worden gepubliceerd zodra het Europese drempelbedrag is bereikt.

2.3 Aanbesteding en offerteaanvraag versus onderhandelingsprocedure

Bij de aanbesteding en de offerteaanvraag formuleert de aanbestedende overheid via de bestekbepalingen haar vraag naar een bepaalde prestatie. Het aanbod wordt via de offerte door de inschrijvers aan de opdrachtgever kenbaar gemaakt. Uit deze offerte moet blijken dat de inschrijver akkoord gaat met de door de aanbestedende overheid gestelde voorwaarden. Het aanbod moet bovendien zodanig duidelijk zijn dat de loutere aanvaarding van de offerte door de aanbestedende dienst volstaat om de wederzijdse rechten en plichten vast te leggen. Deze aanvaarding, en bijgevolg de totstandkoming van het contract, zal blijken uit 'de betekening van de goedkeuring' van de offerte. Hieronder verstaat men het versturen van een in principe aangetekende brief naar de firma x of persoon y waarin vermeld wordt dat aan hem/haar de opdracht gegund wordt.

Bij een onderhandelingsprocedure daarentegen kan er onderhandeld worden op basis van de offertes die door de verschillende inschrijvers in een eerste stadium ingediend werden. Dergelijke onderhandelingen zijn in de procedure van aanbesteding en offerteaanvraag verboden. Bij een onderhandelingsprocedure met bekendmaking is de procedure analoog aan deze van een beperkte procedure. Ook hier is de schaal van de bekendmaking afhankelijk van het geraamde bedrag

van de opdracht.⁹ Bij een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking is de mededinging in de regel ook verplicht. Hier kiest de aanbestedende overheid de potentiële inschrijvers of de ondernemingen waarmee onderhandeld wordt volledig vrij.¹⁰

3. Procedures en criteria inzake aanbesteding

De aanbestedingsprocedure is vastgelegd in een bestek. In dit bestek wordt een beschrijving opgenomen van de opdracht, de procedure, de timing, de selectie- en gunningscriteria, de doelgroepen, standaardcontracten en instructies voor aanbieders die willen inschrijven op de opdrachten (Van den Brink et al., 2002).

Hieronder wordt een aanbestedingsprocedure in twee fasen besproken (beperkte offerteaanvraag). De eerste fase is er op gericht om het kaf van het koren te scheiden, op basis van een aantal ontvankelijkheidscriteria en kwalitatieve criteria die vooraf zijn vastgelegd. De geselecteerde aanbieders kunnen een offerte indienen in de tweede fase. Deze offertes worden beoordeeld aan de hand van een aantal gunningscriteria.

3.1 Informatie en communicatie

Los van de fasen en criteria moet gewezen worden op het element van informatie en communicatie ten aanzien van kandidaat-aanbieders. Open, transparante en eenduidige informatie en communicatie zijn belangrijk in het kader van marktwerking. Het is een element van goed bestuur en creëert een sfeer van vertrouwen bij de kandidaat-aanbieders.

Wanneer geopteerd wordt voor doelgroepspecifieke of regiospecifieke opdrachten of wanneer de opdrachtgever nieuwe aanbieders wil betrekken in de opdrachten is gerichte communicatie aangewezen.

3.2 De eerste fase

De eerste fase is bedoeld om onbetrouwbare en kwalitatief slechte aanbieders uit te sluiten van het indienen van offertes. Deze selectie gebeurt op basis van ontvankelijkheidscriteria en kwalitatieve criteria, resp. uitsluitingsgronden en selectiecriteria.

⁹ Het aantal limitatief beschreven gevallen waarin deze bekendmaking verplicht is, wordt bepaald in art.17, §3 van de wet.

¹⁰ Het aantal limitatief beschreven gevallen waarin deze procedure toegestaan is, wordt bepaald in art.17, §2 van de wet.

Uitsluitingsgronden en selectiecriteria hebben betrekking op de persoon of de firma die zijn/haar kandidatuur stelt of een offerte indient. De aanbestedende overheid gaat na of er redenen zijn om de firma uit te sluiten (bv. omdat ze in staat van faillissement is) en of ze voldoende documenten kan voorleggen waaruit blijkt dat ze economisch, technisch en financieel bekwaam is om de opdracht tot een goed einde te brengen.

De *ontoankelijkheidscriteria* zijn de mogelijke juridische en financiële uitsluitingsgronden:

- organisaties in staat van faillissement of vereffening;
- organisaties, waarvan het faillissement is aangevraagd of waartegen een procedure van vereffening is gestart;
- organisaties die ernstige beroepsfouten begaan hebben of veroordeeld zijn geweest voor een delict dat de beroepsmoraliteit van de organisatie in het gedrang brengt;
- organisaties die niet aan hun verplichtingen ten aanzien van de belastingen of de sociale zekerheidsbijdragen hebben voldaan.

De economische, technische en financiële bekwaamheid van de kandidaat om de opdracht tot een goed einde te brengen wordt achterhaald aan de hand van vooraf vastgelegde selectiecriteria.

- De financiële en economische draagkracht kan worden aangetoond aan de hand van passende bankverklaringen, het voorleggen van balansen en verklaringen betreffende de omzet.
- De technische bekwaamheid kan worden beoordeeld aan de hand van de vakkundigheid, doeltreffendheid, ervaring en betrouwbaarheid van de kandidaat-dienstverlener door het voorleggen van de studie- en beroepskwalificaties van de dienstverlener of het ondernemingskader, een lijst van de voornaamste reeds uitgevoerde diensten, de vermelding van de technici, een verklaring van de gemiddelde personeelsbezetting en een beschrijving van de maatregelen die de dienstverlener treft om de kwaliteit te waarborgen.

De ervaring van de organisatie kan aan de hand van verschillende criteria aangetoond worden, afhankelijk van het type opdracht en opdrachtspecificaties. Denken we hierbij aan ervaring met de doelgroep, de regio, de omvang van de opdracht, het uitvalpercentage, het behaalde doorstroompercentage en uitstroom- of plaatsingspercentage, de inschakeling van of samenwerking met andere organisaties in het kader van de opdracht.

Hoe meer nadruk gelegd wordt op specifiek inhoudelijke criteria zoals ervaring met de doelgroep, hoe hoger de drempel is voor kandidaat-aanbieders.

3.3 De tweede fase

In de tweede fase mogen de uit de eerste fase overgebleven kandidaat-aanbieders offertes indienen. Aan de hand van de in het bestek vastgelegde gunningscriteria wordt de intrinsieke waarde van de offertes beoordeeld. Doel van de tweede fase is om de 'economisch voordeligste aanbieder' te contracteren. In totaal kunnen grosso modo vier criteria onderscheiden worden voor de beoordeling van de offertes:

- prijs: de aanbieder biedt per opdracht een gemiddelde prijs per traject aan;
- resultaten: verwacht uitval- of terugverwijzingspercentage, verwacht doorstroompercentage, verwacht uitstroom- of plaatsingspercentage;
- aanpak: methodiek, doorlooptijd van traject tot en met plaatsing - onderdelen als opleiding kunnen apart aangegeven worden;
- specialisatie: doelgroepspecifiek (bv. kennis van de doelgroep, specifieke methodiek en uitstroombmogelijkheden) en regiospecifiek (bv. kennis van de (sub)regionale arbeidsmarkt en contacten met de spilorganisaties in de regio).

Het algemene uitgangspunt is dat naarmate de doelgroep moeilijker plaatsbaar is, de criteria doelgroep, regio en plaatsingspercentage zwaarder doorwegen in de beoordeling.

4. Financieringsmodellen

4.1 Gradueel onderscheid van inputfinanciering naar resultaatfinanciering

Het principe bij tendering is dat gestuurd wordt op basis van het resultaat. Dit komt het scherpst tot uitdrukking in het financieringsmodel. In zijn meest zuivere vorm vindt volledige of gedeeltelijke resultaatfinanciering plaats ('outcome is income'). Bij tussenvormen kan ook gefinancierd worden op basis van input, proces en output.

Tabel 3.3 Financieringsmodellen

Term	Betekenis	Niveau
Inputfinanciering	Vaste prijs per cliënt of vergoeding kosten. Geen afspraken over te leveren prestaties ('input')	Cliëntniveau
Instrument of product financiering	Prijs per geleverd instrument of product ('output')	Productniveau
Gedeeltelijke resultaatfinanciering of 'no cure, less pay'	Afrekening van de prestaties of producten in een traject is deels afhankelijk van het bereiken van het vooraf vastgesteld eindresultaat of tussentijds resultaat ('outcome')	Trajectniveau
Volledige resultaatfinanciering of 'no cure, no pay'	Afrekening van de prestaties of producten in een traject is geheel afhankelijk van het bereiken van het vooraf vastgelegde eindresultaat of tussentijds resultaat ('outcome')	Trajectniveau of contractniveau (in dat laatste geval wordt alleen afgerekend indien bepaald plaatsingspercentage is behaald)
Bonus-malus (in aanvulling op één van bovenstaande afspraken)	Een bonus of korting op het totaal af te rekenen budget indien meer of minder dan het afgesproken aantal cliënten het vooral gedefinieerde eindresultaat bereikt	Contractniveau

Bron: Stichting StimulanSZ, 2003

4.2 Voor- en nadelen van resultaatfinanciering

Resultaatfinanciering kan een efficiënt middel zijn, mist voldaan is aan een aantal voorwaarden. Succesfactoren hebben te maken met het aanbod of de dienstverlening, de opdrachtgever of aanbesteder en de markt zelf. We zetten ze in die volgorde op een rij (Stichting StimulanSZ, 2003):

- op het niveau van het aanbod of de dienstverlening:
 - transparante en meetbare diensten (definitie en registratie van diensten in termen van indicatoren);
 - ruimte bij de aanbieder voor de invulling van het traject (ruimte om het proces in te vullen);
 - transparantie van de input of de kenmerken van de doelgroep;
 - instroomgarantie voor de aanbieder.
- op het niveau van de opdrachtgever/aanbesteder van diensten:
 - registratie -en monitoringsysteem;
 - flankerend beleid van ondersteunende voorzieningen (bv. kinderopvang, mobiliteit,...);
 - kennis van de doelgroepen en van de arbeidsmarkt voor de prijssetting;
 - duidelijke functietoewijzing van trajectbepaling, doorverwijzing en bewaking in functie van naadloze trajecten;
 - sanctiebeleid bij falen van de dienstverlening.

- op het niveau van de markt:
 - meerdere opdrachtgevers voor spreiding van het risico;
 - stabiele en transparante markt: open markt met gelijkwaardige partijen en lage toetredingsdrempels.

Het moet duidelijk zijn dat resultaatfinanciering geen doel op zich is. Het is een middel om een effectieve en efficiënte reïntegratie te bevorderen en aanbieders aan te sturen. De resultaatfinanciering kan hierbij een belangrijk middel zijn, maar de relatie tussen opdrachtgever en aanbieder is minstens zo belangrijk. Denken we hierbij aan elementen als samenwerking op basis van zakelijke afspraken en vertrouwen, continuïteit in de samenwerking, e.d.

De invoering van een systeem van resultaatfinanciering gaat gepaard met hoge verwachtingen. Mogelijk positieve effecten van resultaatfinanciering zijn in de eerste plaats een effectievere en efficiëntere inzet van de beschikbare middelen, maar ook een sterke focus op de cliënt en een duidelijke sturing op de plaatsing naar werk. Positieve neveneffecten zijn een lagere administratieve belasting voor beide partijen en een duidelijke rolverdeling met heldere afspraken tussen beide partijen.

Al te positieve verwachtingen moeten enigszins getemperd worden. In de eerste plaats zijn er meerdere onzekere factoren die zowel door de opdrachtgever als door de aanbieder nauwelijks te beïnvloeden zijn. Zowel de instroomzijde (de doelgroep) als de uitstroomzijde (absorptievermogen van de markt) is aan schommelingen onderhevig. Bovendien zijn de uitstroomresultaten niet altijd eenduidig (bv. type uitstroom) of helder meetbaar (bv. meetmoment).

De bedenkingen bij de positieve effecten van resultaatfinanciering wijzen reeds op het belang van de succesfactoren voor een succesvolle invoering van een systeem van resultaatfinanciering. Zoniet zijn er belangrijke negatieve effecten verbonden aan resultaatfinanciering. Bij de invoering van een systeem van resultaatfinanciering is het aangewezen om bijkomende maatregelen te voorzien die deze ongewenste effecten ondervangen.

De belangrijkste negatieve effecten zijn:

- op het niveau van aanbod of dienstverlening: afroming en alleen activering van makkelijk bemiddelbaren;
- op het niveau van aanbod of dienstverlening: beperkte inzet van het aanbod of de dienstverlening op de versterking van *employability* van cliënten;
- op het niveau van opdrachtgever of aanbesteder van dienstverlening: onzekerheid over de omvang van het effectief te besteden budget bij de opdrachtgever;
- op het niveau van de markt: verschraling van de markt (vormen van marktconcentratie, gebrek aan diversiteit en innovatie in het aanbod).

4.3 Maatregelen tegen mogelijk negatieve effecten van resultaatfinanciering

Afroming of 'creaming' van de beste cliënten is een negatief effect van resultaatfinanciering op het niveau van de dienstverlening, maar is vanuit bedrijfseconomisch standpunt een rationele keuze bij de afweging van opbrengst en risico. Welke maatregelen kan de opdrachtgever nemen om dit negatieve effect te voorkomen?

Een eerste maatregel is van financiële aard: de opdrachtgever kan de plaatsingsresultaten gedifferentieerd belonen, met de hoogste beloning voor regulier werk en lagere beloningen voor gesubsidieerd werk en sociale activering. Op deze manier ligt de focus op werk, maar wordt eveneens voorkomen dat cliënten voor wie dat nog niet haalbaar is, uitvallen. Naast deze financiële maatregel zijn er nog een aantal andere maatregelen mogelijk van niet-financiële aard:

- afspraken over gemotiveerde terugverwijzing in het contract: cliënten blijven niet hangen in een traject (*parking*) en de opdrachtgever kan de 'verkeerd geplaatste' cliënt naar een ander traject doorverwijzen;
- afspraken over de duur van een traject;
- een acceptatieplicht voor welbepaalde doelgroepen koppelen aan instroomgarantie: de aanbieder krijgt op deze manier een garantie aan instroom, maar kan zich niet beperken tot makkelijk bemiddelbaren;
- diagnose inkopen en op basis daarvan doorverwijzen;
- differentiatie in plaatsingsresultaten per doelgroep, zodat mindere resultaten voor moeilijke doelgroepen niet afgestraft worden;
- een verplichting voor aanbieders om bij uitval van cliënten zelf op zoek te gaan naar alternatieve trajecten bij andere aanbieders.

De beperkte inzet van het aanbod of de dienstverlening op de *employability* van de cliënten in termen van opleiding is een tweede negatief effect van resultaatfinanciering. Enerzijds hebben opdrachtgever, aanbieder en cliënt alle belang bij een zo snel mogelijke plaatsing. Anderzijds zijn de kansen op duurzame tewerkstelling groter door trajecten in te bouwen met meer intensieve begeleiding en opleiding voor specifieke doelgroepen. Voor sommige cliënten zijn deze trajectonderdelen noodzakelijk in functie van effectieve plaatsing op de arbeidsmarkt. Resultaatfinanciering mag niet verworden tot *quick wins* maar moet duurzaamheid voorop stellen.

De opdrachtgever kan de focus op *employability* verzekeren op verschillende manieren:

- kwalificerende trajecten of opleiding kunnen apart aanbesteed worden: op deze manier kan de opdrachtgever investeringen inzake opleiding garanderen;
- de opdrachtgever kan een optie tot verlenging van het contract inbouwen, afhankelijk van een aantal kwalitatieve criteria;

- de opdrachtgever kan de contractpartners van de aanbieder (de tussenschakels in het traject) aansturen op kwaliteit door dit in te bouwen in het contract met de aanbieder;
- de betaling van de aanbieder kan in fasen opgedeeld worden in functie van de duurzaamheid van plaatsing (bv. een schijf na 6 maanden, een schijf na 12 maanden).

Op het niveau van de opdrachtgever of aanbesteder brengt resultaatfinanciering onzekerheid met zich mee over *het effectief te besteden budgetten en bereikte volumes*. Het is immers niet mogelijk om op voorhand exact vast te leggen welke de realisaties zijn en wat bijgevolg het noodzakelijke budget is. Dit is het geval met resultaatfinanciering met bonus-malussysteem. Bovendien kan de opdrachtgever voor plotse verrassingen komen te staan bij facturatie van hoge trajectprijzen.

De opdrachtgever kan financiële maatregelen nemen om deze budgetonzekerheid in te perken:

- voorzien van voorfinanciering waardoor een deel van de middelen al besteed is;
- werken met jaarlijkse cycli van aanbesteding: door deze systematiek van aanbestedingscycli ontstaan er ook cycli van uitgaven, zodat het budget na enkele jaren gekend is;
- invoering van een meeneemregeling: de opdrachtgever kan een bepaald percentage van het budget meenemen naar het volgende jaar.

Naast financiële maatregelen kan de opdrachtgever ook een aantal niet-financiële maatregelen nemen om budgetrisico's in te perken:

- de opdrachtgever laat de aanbidders mee het risico bepalen door de uitstroomresultaten en de trajectprijs te bepalen;
- een goed monitoringsysteem van cliënten, resultaten en kosten moeten de opdrachtgever tijdig gegevens leveren voor eventuele bijsturing;
- de ontwikkeling van goede samenwerkingsrelaties tussen opdrachtgever en aanbieder verhogen het inzicht en beperken het risico: mogelijkheden zijn regelmatig overleg, meerjarige contracten, ...

De *vershraling van de markt* is een laatste negatief effect op het niveau van de markt. Een goede reïntegratiemarkt kenmerkt zich door concurrentie, een divers aanbod en een diversiteit aan aanbidders. Zo moeten naast grote aanbidders ook kleine en gespecialiseerde aanbidders een marktaandeel kunnen behouden. Vershraling van de markt heeft dus niet alleen betrekking op vormen van marktconcentratie, maar ook op gebrek aan diversiteit en innovatie in het aanbod. De opdrachtgever kan hiertoe een aantal maatregelen treffen:

- het aanbieden van verschillende contractvormen voor kleine en grote aanbidders (bv. voorfinanciering van kleine aanbidders om liquiditeitsproblemen te voorkomen);
- in de aanbesteding worden expliciet gespecialiseerde partijen uitgenodigd;

- in de aanbesteding wordt nadrukkelijk op zoek gegaan naar nieuwe partijen;
- de opdrachtgever gaat innovatief aanbesteden: de opdrachtgever investeert in een experimenteel product of dienst of voorziet een vast onderdeel innovatie in de trajectprijs.

5. Praktijktoeepassingen van uit- en aanbesteding

De verschillende kenmerken van uitbesteding en aanbesteding en de verschillende financieringsmodellen kunnen toegepast worden op huidige praktijken van uitbesteding en aanbesteding. We geven hieronder een aantal representatieve praktijken in het kader van reïntegratie en activering van werkzoekenden naar de arbeidsmarkt en maken de vergelijking met de principes van aanbesteding van modellen 2 en 3 in hoofdstuk 2.

Tabel 3.4 Toepassing van principes en kenmerken op gangbare praktijken in Vlaanderen

Kenmerken	Module ICT-basisvaardigheden	Opleiding in lokale projectpro-grammatie	ESF-derden enveloppe	Model 2 en 3
Model	Aanbesteding	Onderhandelingsprocedure	Mix van offerteaanvraag en toewijzing van middelen	Offerteaanvraag
Relatie opdrachtgever - opdrachtnemer	VDAB is opdrachtgever en opdrachtnemer	VDAB is opdrachtgever en opdrachtnemer	Splitsing regisseur en opdrachtnemer	Splitsing opdrachtgever en opdrachtnemer
Concurrentie	Open voor alle spelers op de markt	Beperkt aantal spelers op de markt	Beperkt tot 'derden' binnen derdenenveloppe	Open voor alle spelers op de markt
Programma van eisen	Standaardpakket - opdracht is sterk afgebakend en ingevuld	Maatwerkpakket - opdracht is sterk afgebakend en ingevuld	Invulling van doelgroep, regio en soms sector	Invulling is opdrachtafhankelijk
Juridisch-organisatorische vorm	Openbare procedure: 1 fase met open intekening	Procedure: 1 fase voor aangeschreven intekenaars	Procedure: 2 fasen met open intekening in 1ste fase en toewijzing van middelen binnen grenzen van derdenenveloppe	Openbare of beperkte procedures: 1 of 2 fasen met open intekening
Financieringsmodel	Prijs is belangrijkste gunningscriterium	Grenzen van wet op overheidsopdrachten Prijs is onderdeel van de onderhandelingsprocedure	Prijs is geen criterium	Prijs is één van de gunningscriteria
	Productfinanciering (op basis van contractueel vastgelegde kosten)	Productfinanciering (op basis van contractueel vastgelegde kosten)	Productfinanciering (op basis van reële kosten)	Gedeeltelijke of volledige resultaatfinanciering

De module ICT-basisvaardigheden situeert zich binnen model 1, meer bepaald het model van aanbesteding van trajectonderdelen. Het gaat om duidelijke pakketten voor aanbesteding, met prijs als belangrijkste gunningscriterium.

De aanbesteding van opleiding in de lokale projectprogrammatie zou, ongeacht afwijkingen op een aantal kenmerken, kunnen gezien worden als een toepassing van model 2, namelijk het model van aanbesteding van deeltrajecten. De 'onderhandelingsprocedure' heeft in de praktijk meestal betrekking op voortrajecten bij derden in functie van doorstroming naar een finale arbeidsmarktgerichte opleiding. Het voordeel van een onderhandelingsprocedure ligt in het programma van eisen: de opdrachtgever heeft een betere inschatting van de opdracht, het resultaat en het budget door te werken met een onderhandelingsprocedure. Het nadeel is het gebrek aan transparantie en de administratieve belasting. Toepassing van de onderhandelingsprocedures is echter beperkt op basis van de wet op de overheidsopdrachten.

De praktijk van toewijzing van ESF-middelen aan derden is wat complexer door het hanteren van twee fasen in de procedure. De eerste fase is de selectiefase van mogelijke aanbieders volgens de procedure van openbare offerteaanvraag: deze fase ligt in de lijn van modellen 2 en 3, met name aanbesteding van deeltrajecten of geïntegreerde trajecten. In de tweede fase is de toepassing van de procedure van openbare offerteaanvraag niet meer gevolgd. Binnen de derdenenveloppe zijn middelen toegekend aan trajecten/projecten die de eerste fase van de procedure hebben doorlopen. De prijs is geen criterium van gunning, wel situering van het project binnen de vooropgestelde doelgroep en regio (eventueel sector) door de STC's. Het werken met een enveloppesysteem is ingegeven door de bekommernis voor garantie van diversiteit van het spelersveld en de financiële bestaanszekerheid van de derden.

In de drie beschreven praktijken is er sprake van productfinanciering en geen resultaatfinanciering. De aanbieder factureert op basis van geleverde diensten en niet op basis van resultaten. Bij de ESF-derden worden wel uitstroomnormen vastgelegd, conform de VDAB-beheersovereenkomst. De normen liggen echter relatief laag, zodat er niet echt sprake is van sterke prestatieprikkels.

Het programma van eisen is in de eerste twee praktijkvoorbeelden gedetailleerd ingevuld: in de praktijk van ICT-basisvaardigheden is het programma volledig ingevuld en uitgewerkt en is de opdrachtnemer verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. In de lokale projectprogramma wordt het programma sterk ingevuld via een onderhandelingsprocedure. De sturing door de VDAB van het proces is in beide gevallen erg groot. In de ESF-praktijk is in de tweede fase van de procedure het programma van eisen minimaal ingevuld: doelgroep, regio (en eventueel sector) zijn aangegeven als prioriteiten door het STC, maar hier kan van worden afgeweken. Een belangrijke vernieuwing binnen de ESF-praktijk is de splitsing tussen regisseur en opdrachtnemer.

6. Conclusie

Concluderend blijkt dat bij de gangbare praktijken van uit- en aanbesteding verschillende tussenvormen zijn ontwikkeld, die telkens op bepaalde kenmerken afwijken van het ideaaltypische onderscheid tussen uitbesteding en aanbesteding. Eigenlijk gaat het telkens om hybride vormen. De grootste verschillen tussen de bestaande praktijken en de modellen van tendering zoals voorgesteld in hoofdstuk 2 liggen bij het programma van eisen en het financieringsmodel. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de aanwezigheid van de private sector, het aantal nieuwe spelers op de markt, de toegang tot de markt, de werking van het prijsmechanisme en de mate van concurrentie - de voorwaarden voor marktwerking zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 - tot nog toe telkens beperkt blijven. Deze elementen vormen dan ook de echte toets voor het al dan niet slagen van de voorgenomen marktwerking bij de sluitende curatieve aanpak.

HOOFDSTUK 4

ONTWERPKEUZES BIJ TENDERING

Uit voorgaande hoofdstukken blijkt dat de principiële keuze voor een verder doorgedreven vorm van marktwerking op basis van een tendersysteem - zoals momenteel het geval is in Vlaanderen voor de sluitende aanpak - allesbehalve louter een kwestie van techniek is. Bij de uitwerking naar een operationeel model duiken heel wat nieuwe kwesties op die telkens nieuwe principiële keuzes oproepen: hoe de opdrachten omschrijven? hoe het te bereiken resultaat bepalen? hoe vermijden dat de marktwerking al bij voorbaat wordt beknot, en toch maken dat de kwaliteit erop vooruitgaat, in het bijzonder ook voor de moeilijke doelgroepen? Dit zijn wat we kunnen noemen de *ontwerpkeuzes* die zich aandienen. Hoe groter het streven om daadwerkelijk een vorm van marktwerking op gang te (helpen) brengen, hoe meer de huidige principes (in verband met opdrachtomschrijving, normering, financiering, datacommunicatie, monitoring, audit en kwaliteitscontrole) moeten herdacht worden en nieuwe keuzes moeten worden gemaakt, ontwerpkeuzes die op een consistente wijze de politieke doelen vertalen. In hoofdstuk 1 wezen we reeds op de dubbele optie die de overheid zich stelt bij tendering: het realiseren van de beleidsdoelen (met betrekking tot sluitende curatieve en preventieve aanpak, duurzame integratie, kansengroepen, knelpuntvacatures) en het realiseren van de principes van marktwerking op basis van vrije toegang, concurrentie en transparantie. De vele doelen resulteren in zogenoemde trade-offs of dilemma's bij de vormgeving van het tenderinstrument. Typische ontwerp-dilemma's zijn bijvoorbeeld het dilemma tussen bewezen ervaring van aanbieders en toegang tot de reïntegratiemarkt; het dilemma tussen transparantie van kwaliteit (door zoveel mogelijk de schakels in het traject afzonderlijk te gunnen) en de kwaliteit van het te verwachten eindresultaat; het dilemma tussen verschillende soorten prikkels voor verschillende aanbieders (differentiatie) en de noodzaak van het onderling vergelijken van prestaties (benchmarking); ... (zie o.m. Struyven et al., 2002; Svensson et al., 2003). In wat volgt komen een aantal van die ontwerpkeuzes aan bod. We doen dit op basis van een bespreking van de volgende aspecten: doorverwijzing van werkzoekenden; inzet van opleidings- en werkervaringsinstrumenten; bepaling van resultaten en financieringsmodel; combinatie van overheidsopdrachten en marktactiviteiten; kwaliteit, monitoring en kwaliteitsla-

beling; privacy en sanctionering. In de mate van het mogelijke passen we de principes en ontwerpkeuzes toe op de modellen voor tendering zoals ontwikkeld in hoofdstuk 2.

1. Doorverwijzing van werkzoekenden

1.1 Inleiding

Elk proces van begeleiding van de werkzoekende start bij de intake en het *assessment*. De Vlaamse beleidsmakers hebben ervoor geopteerd om de verantwoordelijkheid voor de intake en de doorverwijzing van werkzoekenden naar een trajectmodule of een opeenvolging van trajectmodules bij de VDAB te leggen (in de context van de zogenoemde universele dienstverlening). Als dit uitgangspunt gevolgd wordt, dan staat de VDAB dus in voor de doorverwijzing van een voldoende aantal cliënten naar de gecontracteerde aanbieders. Bovendien is de VDAB ervoor verantwoordelijk dat er geen foutief doorverwezen cliënten zijn. De kwaliteit van de intake moet hiervoor garant staan.

Bij de doorverwijzing van cliënten en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de publieke 'toegangspoort' en de private trajectaanbieder spelen verschillende afwegingen een rol. Vanuit de kant van de aanbieder gaat het over de keuzemogelijkheid om werkzoekenden al dan niet op te nemen in de eigen dienstverlening en voldoende kandidaten doorverwezen te krijgen - de zogenoemde instroomgarantie tot de vastgelegde contractuele capaciteit is bereikt. Vanuit de kant van de cliënt gaat het om de keuzevrijheid voor de werkzoekende van een welbepaalde aanbieder. Vanuit de kant van de opdrachtgever gaat het om de verantwoordelijkheid over de intake en de eventuele foutief doorverwezen cliënten.

1.2 Keuze voor de aanbieder en instroomgarantie

Als de aanbieder kan kiezen welke werkzoekenden in aanmerking komen voor een traject, bestaat er een grotere kans op afroming van de meest succesrijke cliënten, in het bijzonder naarmate de betalingsstructuur meer gewicht hecht aan het uiteindelijke plaatsingsresultaat. Als de aanbieder helemaal geen keuze heeft, dan bestaat er een grotere kans dat de aanbieder minder inspanningen zal doen voor de minder succesrijke cliënten, die dan 'geparkeerde cliënten' worden. Hieraan kan worden tegemoetkomen door de mogelijkheid van terugverwijzing en *re-assessment* van cliënten.

In andere landen is de ervaring dat aanbieders zich niet al te kieskeurig opstellen bij de opname van kandidaten. In Australië wordt slechts voor een beperkt aantal cliënten de mogelijkheid van een re-assessment aangevraagd (Productivity Com-

mission, 2002, 9.6). Bij de UWV-aanbesteding in Nederland (2002) bestond de principiële mogelijkheid om doorverwezen cliënten te weigeren, maar dat deed zich in de praktijk van de eerste UWV-tender niet voor (Struyven et al., 2002). Hiermee wilde de Nederlandse opdrachtgever compenseren dat hij zich niet verbond tot een gegarandeerde instroom van kandidaten; de capaciteit kon dus niet contractueel worden afgedwongen door de opdrachtnemer. Als motivering vermeldde het bestek dat de keuzemogelijkheid voor cliënten dit verhinderde. Daarnaast speelde wellicht ook een gebrek aan efficiëntie bij de uitkeringsinstantie om cliënten adequaat door de toegangspoort te loodsen. Bij de afwezigheid van een gegarandeerde instroom verschuift er een grote last in de richting van de opdrachtnemer.

Een tussenweg voor het gebrek aan vaste garantie voor de opdrachtnemer is dat er een instroomgarantie geldt tot een bepaald percentage van de gecontracteerde capaciteit - dit was het geval in Australië onder Job Network 2. Boven deze drempel kan de doorverwijzing op een flexibele basis worden geregeld: dit is een vorm van contractuele flexibiliteit. Het laat de opdrachtgever toe de goed presterende opdrachtnemers te belonen met extra doorverwijzingen (voor de slecht presterende geldt dan het omgekeerde). Dit is een middel tot bevordering van concurrentie om prestaties. In de nieuwe, derde ronde van Job Network overweegt de overheid om deze mogelijkheid toe te passen.¹¹ Op die manier wordt ook de concurrentie om de werkzoekende gestimuleerd. Aanbieders hebben dan immers een incentive om zich te profileren ten aanzien van de werkzoekenden en werk te maken van de marketing van hun dienstverlening bij de werkzoekenden. Dit laatste is ook van betekenis om keuzevrijheid van de werkzoekende mogelijk te maken.

1.3 Keuzevrijheid voor de werkzoekende

Het vergroten van de individuele keuzevrijheid is een belangrijk doel van quasi-markten. Als werkzoekenden kunnen kiezen, zullen ze zich meer betrokken voelen en zelfverantwoordelijk opstellen, aldus de premisse van activering. Maar uit de praktijk in andere landen blijkt dat het gebrek aan reële keuzemogelijkheden één van de zwakke punten is van de tot nog toe ontwikkelde modellen van tendering (Struyven & Steurs, 2003b). In de Australische case maken de werkzoekenden daadwerkelijk een keuze in 20-30% van de gevallen. Bij de drie opeenvolgende Nederlandse UWV-tenders sinds het eerste contractjaar 2000 is er nu meer

¹¹ De omvang van opdrachten in de derde periode van Job Network (vanaf 1 juli 2003) is niet meer bepaald op basis van een vaste contractuele capaciteit, maar een contractueel aandeel van de flow van nieuwe werkzoekenden binnen een bepaalde arbeidsmarktregio. Aangezien in de Vlaamse context de doelgroep voor tendering bij de langdurig werkzoekenden ligt, gaan we op dit mechanisme hier niet dieper in. Overigens schuilt er ook een gevaar in te eenzijdige contractvariaties van de kant van de opdrachtgever (Productivity Commission, 2002, 12.1).

keuzemogelijkheid, door opdrachten van voldoende omvang op te splitsen in 'tranches'. Een reïntegratiebedrijf kan daarbij niet meer dan één tranche gegund krijgen per omschreven opdracht. In hoeverre er daadwerkelijk gekozen wordt door de werkzoekenden, is niet gekend.

Om keuzevrijheid mogelijk te maken volstaat het niet dat meerdere aanbieders een contract krijgen voor eenzelfde type opdracht. Werkzoekende moeten bovendien terdege worden geïnformeerd over het aanbod en de prestaties van aanbieders. Bovendien kan de principiële mogelijkheid worden voorzien dat werkzoekenden kunnen wisselen van aanbieder. Dit creëert tevens een basis voor meer concurrentie tussen aanbieders.

Schematisch kunnen we de samenhang tussen de hier behandelde aspecten als volgt weergeven.

Tabel 4.1 Vaste of flexibele instroomcapaciteit in samenhang met concurrentie en keuzevrijheid

Instroomgarantie	Incentive voor goede presteerders	Concurrentie om werkzoekenden	Keuzevrijheid voor werkzoekende
Vast	Geen	Beperkt	Beperkt
Flexibel	Extra doorverwijzing	Ruim	Ruim

Uit de tabel blijkt hoe de keuze voor een vaste of flexibele gegarandeerde capaciteit de mate van concurrentie om prestaties (via de incentive van extra doorverwijzingen voor goede presteerders) en concurrentie om werkzoekenden kan beïnvloeden en bovendien de mogelijkheden voor keuzevrijheid voor de werkzoekende reëel kan vergroten.

1.4 Terugverwijzing van cliënten

Wat ook de ruimte van de opdrachtnemer is bij de opname van kandidaten, in beide gevallen is de opdrachtnemer voor het begin van het proces afhankelijk van de intake door de VDAB. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de VDAB dat er voldoende kandidaten worden doorverwezen, en dat deze doorverwijzingen correct en tijdig gebeuren. Dat de intake door een enig (i.c. publiek) loket gebeurt, heeft onmiskenbaar een aantal voordelen: een grotere kostenefficiëntie gezien de schaalvoordelen; meer garantie voor een onafhankelijke trajectbepaling; de mogelijkheid om door te verwijzen naar het volledige scala van instanties en programma's; meer gelijke behandeling doordat inconsistenties tussen verschillende organisaties worden vermeden.

Toch is de werkelijkheid van het uitvoeren van een intake en assessment weerbarstiger dan op het eerste gezicht lijkt, zeker in het geval van de curatieve doelgroep

(zie hoofdstuk 2). Voor een aantal individuele cases zal een sterk standaard-procedurele, kortstondige intake-periode zonder intensief persoonlijk contact niet volstaan. Ook de gehanteerde instrumenten schieten soms tekort. De bedoeling van instrumenten zoals de intakeleidraad reikt niet zover dat deze een zeer accurate individuele diagnose beogen, maar wel een screening met daarbij horend een doorverwijzing naar een passend traject of programma. Verwacht mag dus worden dat het merendeel van werkzoekenden correct zal worden doorverwezen naar een aanbieder, rekening houdend met het gamma van diensten dat deze aanbieder blijkens de offerte kan aanbieden. Maar dit betekent ook dat er altijd significante individuele fouten zullen optreden bij de doorverwijzing.

Problemen met de doorverwijzing zijn denkbaar op een drietal vlakken:

- Ten eerste kan het zich voordoen dat de doorverwijzing niet klopt in relatie tot het traject dat de opdrachtnemer biedt. Denken we bijvoorbeeld aan een werkzoekende die eerst een geletterdheidskursus nodig heeft vooraleer een specifieke opleiding te kunnen starten. Dit is een probleem dat rechtstreeks voortkomt uit de aard van de instrumenten (geletterdheid wordt niet specifiek gescreend) en de kortstondigheid van de intake-periode bij de intake-instantie.
- De doorverwijzing stemt niet meer overeen met de noden van de werkzoekende. Het is immers mogelijk dat de werkzoekende niet meer werkzoekend is of zelf al stappen heeft gezet om bepaalde problemen te remediëren. Dit probleem is een gevolg van de tijds kloof tussen het moment van intake en de effectieve start van het traject bij de opdrachtnemer.
- Een derde vorm van verkeerde doorverwijzing kan erin bestaan dat de intake-instantie bewust werkzoekenden verkeerdelijk doorverwijst, bijvoorbeeld om de opdrachtnemer aan voldoende aantallen te helpen (zie instroomgarantie) of om zich te ontdoen van de moeilijke gevallen. Dit bleek de ervaring met de Commonwealth Employment Service in Australië in de periode 1994-1996, die het verwijt kreeg de moeilijker klanten systematisch naar de private spelers door te verwijzen. In dit geval is verkeerde doorverwijzing een gevolg van het gedrag van de doorverwijzende instantie zelf en niet van de gehanteerde instrumenten.

Uit de omschrijving moge blijken dat deze problemen nooit helemaal zijn uit te sluiten. Een tenderproces, op welke basis ook, zal dus een regeling moeten voorzien voor het probleem van verkeerde doorverwijzingen. Dit betekent niet dat inmiddels niet kan worden verder gezocht naar verfijningen van de gehanteerde instrumenten om de predicatieve waarde ervan te verhogen. Bij de VDAB wordt deze noodzaak onderkend. Voor de sluitende curatieve aanpak wordt een intensieve screening voorzien via uitbreiding van oriëntatiecentra. Maar dan nog blijft de kans bestaan op een 'niet sluitende' doorverwijzing. Om die reden is er een tendens in andere landen om het gebruik van classificatie-instrumenten bij de doorverwijzing lichtjes af te zwakken.

De maatgerichte aanpak van werkzoekenden botst in de praktijk dus op een standaard intake-model. Daarom is het aan te bevelen om de mogelijkheid te voorzien van terugverwijzing van kandidaten. Deze kan verschillende vormen aannemen, gaande van terugverwijzing onder strikte voorwaarden tot een soepele formule van terugverwijzing. Een soepele formule schrikt op het eerste gezicht af, maar uit de praktijk in andere landen blijkt dit toch eerder ongegrond gezien het samenspel met andere keuzes. Onze conclusie is dat een soepele formule de voorkeur verdient, zeker in combinatie met een flexibele instroomcapaciteit. Dit mag niet verward worden met zelfrekrutering of spontane instromers (zie sectie 4 van dit hoofdstuk).

1.5 Toepassing op de modellen

In elk van de verschillende modellen kan in principe worden gewerkt met vaste of flexibele capaciteitsgarantie, en met strikte of soepele terugverwijzing.

Wat de instroomgarantie betreft, vergemakkelijkt het feit dat het gaat om langdurig werklozen het werken met een vaste gegarandeerde capaciteit. Het gaat om een doelgroep waarvan de uitstroomkans hoogstwaarschijnlijk klein zal blijven in de eerstkomende periode, waardoor de totale groep zowel naar omvang als naar kenmerken redelijk gekend is. Wel is het moeilijker ex ante in te schatten welke trajecten nodig zullen zijn. Dit geldt vooral voor model 2, waar de omvang van de behoefte naar welomschreven deeltrajecten (de schakeling van modules) vooraf door de VDAB - als neutrale toeleider - zal worden bepaald. De keuze voor een vaste capaciteitsgarantie kan om die reden problemen opleveren bij model 2. Model 3 levert vanuit die optiek minder problemen op, tenminste als dit model meer ruimte laat voor de aanbieder om over de aard en de intensiteit van het traject zelf te beslissen. Vanuit het oogpunt van marktwerking verdient het echter de voorkeur om ook enige ruimte te voorzien voor flexibele capaciteitsaanpassingen.

Wat de foutieve doorverwijzingen betreft, schatten we de kans op verkeerde doorverwijzingen kleiner in bij model 2 dan bij model 3. Model 2 gaat er immers van uit dat de intake resulteert in een duidelijk te definiëren traject. Anderzijds laat model 3 een grotere foutenmarge toe; het is ook minder noodzakelijk dat de intake volledig zal zijn afgerond. Model 3 biedt zelfs de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid van de VDAB voor de intake te reduceren en de aanbieder expliciet een rol te geven bij de vervolginname en het diepergaande re-assessment (zoals in model 4). Het grote voordeel is dan dat door een langduriger contact met de werkzoekende de reële problematiek van een werkzoekende tot uiting kan komen. Uiteraard vergt een dergelijk proces van diepergaande re-assessment afspraken over de overdracht van de geactualiseerde informatie over de werkzoekende. Zowel bij model 2 als model 3 kan ervoor geselecteerd worden om de terugverwijzing van kandidaten enkel onder strikte voorwaarden toe te laten, maar om

verschillende redenen: bij model 2 omdat de intake en doorverwijzing meer 'sluitend' zijn, bij model 3 omdat de aanbieder meer beslissingsruimte heeft over welk traject voor wie. Maar indien de VDAB de rol van intake volledig claimt bij model 3, is het gerechtvaardigd dat de aanbieder beschikt over een soepeler formule voor terugverwijzing van verkeerd doorverwezen kandidaten.

2. Inzet van instrumenten

2.1 IBO en WEP+

In het kader van de sluitende curatieve aanpak zijn een aantal extra plaatsen voor IBO (Individuele Beroepsopleiding in een onderneming) en WEP+ (Werkervaringsprogramma, niet voor de commerciële sector) voorzien. Voor deze programma's is er telkens een specifieke subsidieregeling. Bij de creatie van de extra opleidings- en werkervaringsplaatsen dagen er een aantal nieuwe kwesties op als een tendersysteem wordt toegepast. Deze hebben betrekking op de creatie van mogelijke plaatsen, de screening en doorverwijzing van kandidaten naar een opleidings- of werkervaringsplaats, de sociale of arbeidsbegeleiding van deze kandidaten, de plaats van opleiding en werkervaring in de aanbestede opdrachten en tenslotte de bepaling van de resultaten en de honorering ervan. Vooral volgende vragen vergen nader antwoord in het licht van de tendering: wie beslist over welke kandidaten voor een dergelijke plaats in aanmerking komen, en moeten de aanbieders de betrokken extra plaatsen zelf gaan zoeken of creëren?

De eerste vraag gaat over de beslissing over de toeleiding van kandidaat-werkzoekenden: beslist de VDAB of beslissen de aanbieders zelf? Kandidaten plaatsen in WEP+- of IBO-contracten kan in principe op twee wijzen: ofwel doet de VDAB dit in het kader van de trajectbepaling, ofwel behoort dit tot de taak (en de beslissingsruimte) van de aanbieder. Bij model 2 worden welomschreven deeltrajecten door private spelers uitgevoerd. Als de intake en het assessment leiden tot de bepaling van een traject dat resulteert in een IBO- of WEP+-contract, ligt het voor de hand dat de VDAB de daarmee gepaard gaande begeleidingsopdracht in de offerteaanvraag omschrijft. Ook als blijkt dat de mogelijkheid van dergelijke trajectevolucie pas gaandeweg blijkt, is deze regeling van toepassing: dan schrijft de VDAB een nieuwe specifieke opdracht uit of past een contractverlenging toe voor de aanbieder die de werkzoekende tot hertoe begeleidde. Bij model 3 gaat het om trajecten, met inbegrip van de trajectbegeleiding tot op een passende arbeidsplaats. In dit model is het in principe denkbaar dat de aanbieder zelf kan beslissen welke kandidaten eventueel doorstromen naar een opleidings- of werkervaringscontract bij een (andere) werkgever. Over de mogelijke plaatsen en vacaturevereisten kan de VDAB een mechanisme ontwikkelen, waarbij aanbieders op eender welk ogenblik kennis kunnen krijgen van een actuele lijst van vacatures, en desge-

vallend zelf aanvragen voor nieuwe plaatsen kunnen toevoegen aan de lijst. Om te vermijden dat aanbieders al te gemakkelijk kandidaten voor plaatsing in een IBO- of WEP+-plaats aanmelden, kan de opdrachtgever voorzien in lagere resultaatvergoedingen dan bij een plaatsing in een reguliere arbeidsplaats (cf. onderscheid tussentijds en finaal resultaat; zie onder). Anderzijds zal dit vaak een noodzakelijk onderdeel van een traject vormen, bij de zeer langdurig werklozen.

Samenvattend, in model 2 behoort de beslissing over welke werkzoekenden voor een IBO- of WEP+-plaats in aanmerking komen tot de taak van de VDAB, in model 3 is het mogelijk dat aanbieders zelf de werkzoekenden naar deze plaatsen toeleiden. Aanbieders moeten ook de mogelijkheid krijgen om het volledige gamma van programma's (w.o. stagecontracten) te benutten.

De tweede vraag is of de aanbieders de betrokken extra WEP+-en IBO-plaatsen zelf moeten gaan zoeken of creëren. Hier zou het risico kunnen ontstaan dat een aanbieder, al dan niet samenwerkend met onderaannemers, naar zichzelf doorverwijst (waardoor een situatie van rechter en partij ontstaat). Bij WEP+ is dit gevaar wellicht niet erg reëel. De laatste jaren is er een stagnatie opgetreden in het aantal WEP+-plaatsen, en de huidige plaatsen zijn niet afgestemd op de zeer langdurig werklozen (meer dan 3 jaar werkloos). De uitdaging zal er dus eerder in bestaan om de voorziene uitbreiding van nieuwe WEP+-plaatsen te realiseren en in te vullen met de groep van zeer langdurig werklozen. Bij de extra IBO-plaatsen stelt zich het risico van *quick wins* (weinig begeleiding, maximale plaatsing). Dit is een probleem dat het tendersysteem overstijgt. Bedacht moet wel worden, dat de huidige IBO's vooral de kortdurig werkzoekenden ten goede komen. Opnieuw zal de uitdaging er dus in bestaan, om de voorziene extra IBO-plaatsen voor te bestemmen voor de zeer langdurig werkzoekenden.

2.2 Opleiding

Als we het hebben over opleiding, wordt best een onderscheid gemaakt tussen korte opleidingen in het zoeken naar werk (*job search skills*) en meer substantiële opleidingen (*job-specific training*). Vraag is hoe job-specifieke opleidingen in het algemeen kunnen worden aangemoedigd voor die cliënten, die er behoefte aan hebben. Ook in het licht van het competentiegericht toeleiden naar de arbeidsmarkt is dit van belang; in de toekomst kunnen EVC-certificaten aan belang winnen op de arbeidsmarkt. Als de prikkels en vergoedingen in het tendersysteem sterk doorwegen in de richting van het uitstroomresultaat (reguliere tewerkstelling), is de verleiding voor aanbieders groot om kandidaten de 'snelste weg naar werk' te helpen/doen vinden. Vraag is of het dan ook om een passende en duurzame job gaat. Zowel in de Nederlandse als in de Australische ervaring blijkt dat dit een reëel gevaar is. Uit nog niet gepubliceerde gegevens blijkt dat in Australië slechts 23% van de 'intensief begeleide' werkzoekenden (werkzoekenden door-

verwezen naar een aanbieder voor Intensive Assistance) effectief een job-specifieke opleiding krijgt. Bovendien gaat het om opleidingen met een korte duurtijd: voor 41% van de opgeleide werkzoekenden minder dan een week, voor 32% tussen twee en acht weken (Struyven, forthcoming). Het feit dat onder een marktwerkingsysteem minder opleiding wordt voorzien, kan gedeeltelijk worden toegeschreven aan de resultaatgerichte betalingsstructuur. Aanbieders zijn niet geneigd om te investeren in de opleiding van hun cliënten, omdat het niet zeker is dat dit ook resulteert in een plaatsing achteraf, en dus in een vergoeding voor de geleverde diensten (Struyven en Steurs, 2003a). Een mogelijke oplossing ligt in het creëren van een aparte rekening voor werkzoekenden, waarmee kosten zoals opleiding kunnen worden betaald (bv. *jobseeker account* in Australië). Het gaat om gepersonaliseerde rekeningen, die worden beheerd door de aanbieder; op die wijze ontstaat een mix van een tendersysteem met het vouchersysteem. De werkzoekendenrekening in Australië is wel niet in die mate gepersonaliseerd, dat de vaste stortingen voor een bepaalde cliënt ook effectief voor die welbepaalde cliënt moeten worden besteed. Bij de *Employment Zones* in Groot-Brittannië is dat wel het geval. Dergelijke opleidingsrekening kan in eerste instantie worden voorbehouden voor bepaalde doelgroepen (bv. oudere werkzoekenden). Deze middelen kunnen worden vergoed op basis van product- of outputfinanciering; met output wordt dan bedoeld het beëindigen van de opleiding of het behalen van een hiermee verbonden certificaat.

3. Resultaten en financieringsmodel

3.1 Inleiding

De bepaling van de resultaten en het financieringsmodel zijn twee sleutelelementen bij de vormgeving van een tender. De keuzes die zich aandienen met betrekking tot de bepaling van de resultaten en het financieringsmodel houden rechtstreeks verband met de mate waarin concurrentie op basis van prestaties wordt gezocht en het gewicht van de prijs in het selectieproces bij aanbesteding. In hoofdstuk 3 hebben we de mogelijke compenserende maatregelen voor negatieve effecten ten gevolge van volledige resultaatfinanciering besproken. Vooraleer nader in te gaan op het financieringsmodel, gaan we eerst in op de kwestie van een adequate bepaling van het te verwachten resultaat.

3.2 De bepaling van resultaten

3.2.1 Inleiding

De bepaling van de resultaten is een belangrijk aspect in een model van aanbesteding, vooral wanneer geopteerd wordt voor minder sturing op het proces en meer

op resultaten. Sterke incentives zijn bij voorkeur gericht op het resultaat (*outcome*). Ongeacht het specifieke model van aanbesteding zijn er drie aspecten aan te halen bij de bepaling van de resultaten: de definitie, de meting en de normering.

3.2.2 De definitie van resultaten

De definitie van resultaten heeft betrekking op volgende vragen:

1. Is doorstroming naar een vervolgopleiding of een vervolgmodule in een traject een resultaat of gaat het bij resultaat enkel om uitstroom naar tewerkstelling?
2. Als tewerkstelling als resultaat wordt gedefinieerd, om welk soort tewerkstelling van welke minimumduur gaat het dan? Is vrijwilligerswerk een mogelijk resultaat?

Tabel 4.2 Definitie van soorten resultaten

	Doorstroom	Uitstroom
Tussentijds	(Voor)opleiding, IBO en werkervaring	Werkervaring en IBO, kortlopende interim-arbeid?
Finaal	Buiten de arbeidsmarkt: vormen van uitval?	- Arbeidsmarkt: strikt versus ruim (op basis van criteria type tewerkstelling, type contract, duur van tewerkstelling) - Buiten de arbeidsmarkt: vrijwilligerswerk, vormen van uitval?

3.2.2.1 Soorten resultaten

De eerste vraag gaat eenvoudig gezegd over de keuze om enkel finale uitstroomresultaten te meten of ook tussentijdse doorstroomresultaten. In het eerste geval blijft het proces ondergeschikt aan het resultaat, in het tweede geval is dit slechts gedeeltelijk het geval. In het Australische Job Network worden zowel doorstroom- als uitstroomresultaten onderscheiden, met telkens een differentiatie tussen tussentijdse en finale resultaten. De Nederlandse UWV-tender voor 2003 onderscheidt twee soorten resultaten: na 2 maanden tewerkstelling en na 6 maanden tewerkstelling.

Toepassing op de modellen

In een model van aanbesteding van deeltrajecten (model 2) gaat het (bij wijze van voorbeeld) om aanbesteding van voortrajecten, kwalificerende modules of werkervaringsmodules. Afhankelijk van de opdrachtomschrijving hebben de resultaten betrekking op doorstroom naar een vervolgmodule in een traject of uitstroom naar

tewerkstelling. De keuze bij definiëring van de verschillende soorten resultaten (tussentijds/finaal; doorstroom/uitstroom) is met andere woorden begrensd door de opdrachtomschrijving. In een model van aanbesteding van geïntegreerde trajecten (model 3) kan in een aantal gevallen worden gewerkt met verschillende aanbieders, verantwoordelijk voor verschillende modules van een traject. Deze aanbieders kunnen werken in een relatie van onderaanneming of onder de vorm van een samenwerkingsverband. Resultaten naar doorstroom en uitstroom kunnen gedefinieerd worden per uitvoerder-aanbieder of gemeenschappelijk per traject. De keuze van definitie van resultaten naar aanbieder of naar traject heeft consequenties voor de meting van resultaten.

3.2.2.2 *Type uitstroom*

De tweede vraag gaat over de keuze van het type uitstroombestemming als uitstroomresultaat. Tewerkstelling, liefst nog duurzame tewerkstelling, wordt vooropgesteld als uiteindelijke doelstelling van elk reïntegratietraject. Maar welk soort finale tewerkstelling beogen we dan? Hanteren we hierbij een strikte definitie van duurzame tewerkstelling in termen van type tewerkstelling, type contract en duur van tewerkstelling? Een kortlopende interim-contract van bijvoorbeeld 8 weken kan in die optiek niet zoveel verschillen van een werkervaringsproject van één jaar, ook al geldt dit laatste doorgaans als een doorstroomresultaat en niet als een uitstroomresultaat. Zeker bij gesubsidieerde werkervarings- en opleidingscontracten zitten we in een overgangszone tussen doorstroom en uitstroom: de definitie van uitstroom bepaalt hier wel degelijk de mogelijkheden en de resultaten van aanbieders. Als algemene regel kan worden gehanteerd dat de duur van tewerkstelling (min of meer aaneengesloten periode) van belang is, niet noodzakelijk de tewerkstelling bij eenzelfde werkgever.

Een andere keuze bij de definitie van uitstroom is deze met betrekking tot de uitstroom buiten de arbeidsmarkt. De uitstroom buiten de arbeidsmarkt kan te maken hebben met werk in het vrijwilligerscircuit (maatschappelijke participatie), maar ook met vormen van uitval door exogene factoren (bv. bij ziekte, verhuis, een schorsing om administratieve redenen). Wordt dit type uitstroom als uitstroom gedefinieerd? De definitie van duurzame tewerkstelling is in dit kader een beleidskeuze die onrechtstreeks invloed heeft op de markt van aanbieders, maar ook op de instroom van werkzoekenden. Strenge definities van uitstroomresultaten zullen bepaalde aanbieders afschrikken om een offerte in te dienen. Vage definities van uitstroomresultaten geven minder garantie op duurzame tewerkstelling en netto-tewerkstellingseffecten. Het valt daarom te overwegen om uitstroom buiten de arbeidsmarkt positief te verrekenen bij de groep van zeer langdurig werklozen.

3.2.3 De meting van resultaten

De meting van resultaten is een tweede aandachtspunt bij de bepaling van de resultaten. Het gaat hier in de eerste plaats over de operationalisering van de definitie van resultaten en in de tweede plaats over de toewijzing van de verantwoordelijkheid inzake meting van resultaten. Deze vraag hangt nauw samen met aspecten van registratie en trajectbewaking.

Toepassing op de modellen

Vooraf in een model van aanbesteding van geïntegreerde trajecten met meerdere uitvoerders voor eenzelfde traject (cf. model 3) zijn deze aspecten van belang. Ook bij langere termijn-contracten neemt de noodzaak van nauwgezette resultaatmeting toe. Een langere termijn-binding betekent immers dat de concurrentie afneemt, zodat er aanvullende prestatieprikkels nodig zijn.

3.2.4 De normering van resultaten

De normering van de resultaten is het derde en laatste element bij de bepaling van de resultaten. De redenen voor het hanteren van normen zijn meervoudig: efficiëntie, maar ook sociale correctie spelen een rol. In een systeem van marktwerking speelt de concurrentie tussen aanbieders op basis van prestaties; normering op sociaal-corrigerende effecten vlakkt in principe het spel van de concurrentie af. In het gebruik van normering als instrument tegen afoming als negatief effect van aanbesteding, speelt met andere woorden steeds de afweging tussen concurrentie en sociale correctie.

Een eerste vraag is of er al dan niet absolute, aanbieder-overstijgende normen moeten vooropgesteld worden met betrekking tot de resultaten, zeker wanneer de resultaten goed gedefinieerd en geoperationaliseerd zijn. Bij de normering zijn er twee opties: ofwel kiest men voor plaatsingsnormen per contractant, in relatie tot de afspraken in het contract, ofwel kiest men voor absolute normen. In de eerste optie hanteert men de voorziene doorstroom- en uitstroomresultaten in de offerte als één van de criteria voor de beoordeling van de offerte. In een zuiver model van resultaatfinanciering is een contractspecifieke norm een logische optie. In de tweede optie hanteert men aanbieder-overstijgende resultaatnormen zoals dit momenteel gebeurt ten aanzien van de derden (onderaanneming VDAB, ESF-programma).

Een volgende vraag is of de normen van de VDAB-beheersovereenkomst ook moeten gelden in het tendersysteem. Ons inziens is het niet logisch om de geldende uitstroomnormen in de beheersovereenkomst van de Vlaamse regering met de VDAB automatisch over te nemen. Vooreerst gaat het in de beheersovereenkomst om afspraken die gemaakt zijn in de geest van de VDAB als aanbieder (en

bij uitbreiding uitbesteder van diensten), maar niet als aanbesteder. Ten tweede zijn die uitstroomnormen niet afgestemd op de curatieve doelgroep die het voorwerp zal uitmaken van de tender. De actueel geldende uitstroomnormen zijn weinig gedifferentieerd naargelang van de moeilijkheidsgraad van de doelgroep. Ten derde vergen de minimale uitstroomnormen - absoluut of contractgerelateerd - een meer verfijnde meting, in het bijzonder inzake de uitstroombestemming en de duur van tewerkstelling.

Normering van resultaten kan op twee domeinen: normering van resultaten naar type uitstroomresultaat (hoe 'duurzamer' de tewerkstelling, hoe lager de uitstroomnorm) en normering van resultaten naar type doelgroep (hoe 'moeilijker' de doelgroep, hoe lager de uitstroomnorm) of een combinatie van beide. De ervaring in andere landen leert dat sterke prikkels nodig zijn om sociaal-corrigerende effecten te sorteren. Prestaties transparant maken is één middel daartoe, een ander middel is gelegen in de betalingsstructuur van de contracten.

3.3 Financieringsmodel

3.3.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn reeds de verschillende financieringsmodellen weergegeven. Vertrekkende van het idee dat een zekere mate van resultaatfinanciering wordt toegepast, dienen nog een aantal keuzes gemaakt te worden over de prijszetting en de betalingsstructuur. De keuzes zijn niet alleen van belang voor de resultaatgerichtheid van de aanbestede trajecten of trajectonderdelen, maar ook voor de goede werking van de markt.

3.3.2 De prijszetting

De prijszetting gaat over de vraag welke criteria gehanteerd worden voor de prijszetting en wie de prijs bepaalt. Deze vraag loopt enigszins parallel met de vraag naar de normering van de resultaten. Er kan geopteerd worden voor een vrije prijszetting door de aanbieder, zoals in de Nederlandse UWV-tender. Op die manier vormt de prijs, samen met de uitstroomresultaten, een van de belangrijkste criteria voor beoordeling van offertes. Vrije prijszetting is een voordeel als de overheid het principe van concurrentie op prijs volwaardig wil laten spelen, en onvoldoende kennis heeft om de juiste prijs te bepalen. Het nadeel van vrije prijsvorming is dat prijzen niet noodzakelijk tenderen naar een lager prijspeil onder invloed van de vrije marktwerking. Omgekeerd is het ook denkbaar dat spelers bewust onder de marktprijs zullen bieden, om zich aldus te verzekeren van toetreding tot de markt, om vervolgens bij nieuwe tenders een hogere prijs te stellen.

In een vast systeem van prijszetting worden vaste prijzen per eenheid of administratieve prijzen gehanteerd. Voorwaarde is dan wel dat de opdrachtgever zich een goed beeld kan vormen van de prijsstructuur bij marktspelers. Een systeem van marktwerking en concurrentie valt echter moeilijker te rijmen met een vast systeem van prijszetting, omdat in deze optie concurrentie op basis van prijs volledig wegvalt. Een ander probleem bij vaste prijzen is de hoogte van de prijzen (cf. in Australië onder Job Network 3). Wel dient opgemerkt dat ook als er met vaste prijzen wordt gewerkt, een variatie met hogere prijzen kan worden toegepast voor de beste presterende aanbieders.

Een tussenweg is de keuze voor een gemengd of semi-vast systeem van prijszetting. Zo'n systeem kan een combinatie zijn van criteria, richtprijzen, vorken met minimum en maximum prijzen en een aantal administratieve prijzen, afhankelijk van het type kosten. Criteria voor prijszetting kunnen gebaseerd zijn op doelgroep en aanbod enerzijds en uitstroommogelijkheden anderzijds. Richtprijzen kunnen worden opgesteld op basis van ervaring van de publieke bemiddelingsinstantie bij de eigen werking of bij uitbesteding. De vraag is of deze richtprijzen ook zonder meer gelden als het gaat om type trajecten of doelgroepen waarmee de VDAB minder ervaring heeft. Vorken met minimum en maximum prijzen voor bepaalde modules kunnen een zinvol alternatief zijn voor richtprijzen. Anderzijds wordt ook in dit systeem prijsvariatie beperkt door een minimum en een maximum. Een mogelijk nadeel van dergelijke gemengde prijszetting is dat dit al vlug heel complex wordt (cf. Australië).

3.3.3 De betalingsstructuur

Voor de betalingsstructuur zijn er twee grote varianten: *no cure, less pay* en *no cure, no pay* (zie de financieringsmodellen in hoofdstuk 3). Meestal sluiten de in de praktijk gehanteerde formules aan bij een combinatie van input- en outcome-financiering. Dit beantwoordt aan de risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Als het risico voor de opdrachtnemer te groot is, zullen aanbieders zich terugtrekken of zullen de kleinere aanbieders niet meespelen. Een logisch gevolg van volledige verantwoordelijkheid voor de resultaten bij de aanbieder is de toepassing van volledige resultaatfinanciering als betalingsstructuur. Een negatief effect van volledige resultaatfinanciering is afroming, uitgaande van het idee dat de aanbieder de risico's volledig moet dragen. Bij gedeeltelijke resultaatfinanciering krijgt de opdrachtnemer vooraf een startvergoeding per te bemiddelen persoon (*up-front payment*) en achteraf een plaatsingsvergoeding (*interim fee* en *outcome fee*) wanneer de geleverde inspanningen resulteren in een plaatsing van de werkzoekende in een job. Bovendien kan een bonus worden voorzien indien de prestaties hoger liggen dan vooropgesteld (cf. UWV-tender in Nederland). Daarnaast worden er ook vergoedingen gehanteerd voor een effectief

gepresteerde dienst (terugbetaling van kosten op basis van bewijsbare uitgaven) - de zogenoemde *fee-for-service*.

In Nederland is er met de UWV-tender vanaf 1 juli 2003 een belangrijke stap gezet richting 'no cure, no pay' (voor de moeilijke doelgroepen blijft 'no cure, less pay' gelden). Voordien lag ook al een substantieel gedeelte van de betaling op het outcome-gedeelte (40 tot 60% van het totale trajectbedrag). Ook in Australië koos de overheid aanvankelijk voor een verhoging van het outcome-gedeelte in de betalingsstructuur (gemiddeld 23-77-verhouding in Job Network 2), maar in de huidige (derde) tender is dit weer wat afgezwakt ten voordele van financiering op basis van terugbetaling van gemaakte kosten (*service fee; jobseeker account*).

Een model van aanbesteding met gedeelde risico's en verantwoordelijkheden is logischerwijze gekenmerkt door een betalingsstructuur met gedeeltelijke resultaatfinanciering. Gedeeltelijke resultaatfinanciering betekent dat de afrekening van de prestaties of producten in een traject deels afhankelijk is van het bereiken van het vooraf vastgesteld (eind)resultaat ('outcome'). In de betalingsstructuur kan met andere woorden een onderscheid gemaakt worden tussen een aantal vaste kosten en facturatie op basis van de resultaten. Afhankelijk van de doorverwijzing en de moeilijkheid van de doelgroepen, maar ook afhankelijk van de uitstroommogelijkheden, kan het gewicht van de resultaatfinanciering verschillen. Bij instroomgarantie van de doelgroep, bij 'goed bemiddelbare' werkzoekenden en bij economische hoogconjunctuur, kan geopteerd worden voor een meer doorgedreven resultaatfinanciering.

Een tweede onderscheid in de betalingsstructuur heeft te maken met de wijze van betaling. We denken hierbij aan voorfinanciering en financiering bij plaatsing, al dan niet gefaseerd. Voorfinanciering is vooral voor kleine aanbieders en nieuwe aanbieders belangrijk. Het is tegelijk een maatregel tegen mogelijke verschraling van de markt en cash flow-problemen bij aanbieders.¹² De financiering bij plaatsing op basis van facturatie is afhankelijk van de resultaten. In functie van de duurzaamheid van de plaatsing kan de betaling gefaseerd verlopen (bv. een schijf na 6 maanden, een schijf na 12 maanden).

Toegepast op een reïntegratiemarkt voor 'moeilijke' doelgroepen zijn er een aantal keuzes te maken bij gedeeltelijke resultaatfinanciering. Deze keuzes hebben in de eerste plaats te maken met differentiatie in de resultaatfinanciering en met de toepassing van een bonus-malussysteem. Differentiatie kan worden toegepast op het type uitstroom en het type doelgroep. Deze keuze hangt samen met de definitie en normering van resultaten. Een strenge definitie van uitstroom zal leiden tot factu-

¹² In Australië is er sinds de start van de huidige contractperiode op 1 juli 2003 (Job Network 3) zelfs sprake van een aanhoudende cash flow-crisis.

ratie van een beperkter uitstroomresultaat. Bij een brede definitie van uitstroom is differentiatie naar type uitstroom mogelijk, waarbij duurzame tewerkstelling hoger beloond wordt.

De vraag is hoe resultaten te financieren die beneden of boven de norm of de ingeschatte uitstroom liggen? De toepassing van een bonus-malussysteem is in dit geval een zinvol instrument. Positief uitgedrukt kan een bonus-malussysteem gehanteerd worden indien de aanbieder beter presteert dan voorzien, in termen van aantal uitstromers, overschrijding van de norm in type uitstroom of doelgroep. Negatief uitgedrukt kan het systeem gehanteerd worden als sanctie voor slechte prestatie. De slechte prestatie moet in dit geval te maken hebben met slechte werking van de organisatie in kwestie, niet met exogene factoren (bv. problemen van doelgroepinstroom of slechte uitstroommogelijkheden door gewijzigde economische situatie). De toepassing van een bonus-malussysteem als sanctie bij slechte prestatie past in een systeem van gedeelde risico's met gedeeltelijke resultaatfinanciering (*no cure, less pay*).

De huidige UWV-tender voor 2003 voorziet twee soorten bonussen: een tempo-bonus (voor een zo kort mogelijke doorlooptijd) en een plaatsingsbonus (indien het dienstverband minstens 6 maanden bedraagt).

Een alternatieve optie voor het financiële bonus-malusmechanisme is om in een terugnameplicht te voorzien, naar analogie met de regeling inzake outplacement. Indien de werkzoekende te snel opnieuw werkloos wordt, verbindt de aanbieder er zich toe om de werkzoekende opnieuw te begeleiden. Een terugnameplicht creëert aldus een vorm van 'blijvende verantwoordelijkheid' voor de aanbieder tijdens de nazorgfase.

3.3.4 Toepassing op de modellen

Volgende tabel geeft de samenhang weer van de keuzes voor volledige of gedeeltelijke resultaatfinanciering met het risico, het prijsmechanisme en de mogelijk nadelige gevolgen voor de werkzoekende.

Tabel 4.3 Volledige of gedeeltelijke resultaatfinanciering in samenhang met risico, prijszetting en afroming

Resultaatfinanciering	Risico	Prijszetting	Afroming van makkelijk plaatsbare cliënten
Volledig	Bij opdrachtnemer	Eerder vrije prijzen	Mogelijk groter
Gedeeltelijk	Gedeeld opdrachtgever en opdrachtnemer	Eerder vaste of semi-vaste prijzen	Mogelijk beperkter

Zowel bij deeltrajecten (model 2) als geïntegreerde trajecten (model 3) is er sprake van gedeelde risico's en verantwoordelijkheden. Daarom is gedeeltelijke resultaat-

financiering het meest aangewezen. Volledige resultaatfinanciering zou zich beter lenen voor model 4, waarbij de aanbieder zelf van bij het begin van het traject (de intake) betrokken is. Wel is er een groter gewicht mogelijk op het resultaatgedeelte bij model 3 dan bij model 2. Ook de mogelijkheden tot financiële bonussen - voor extra plaatsingen, voor duurzamer plaatsingen - zijn groter bij model 3 dan bij model 2.

In een systeem waarbij het gewicht sterk ligt bij volledige resultaatfinanciering en het risico dus verschuift in de richting van de opdrachtnemer, past het beter om de prijszetting ook door die aanbieder te laten gebeuren. In het geval van een keuze voor relatief meer gewicht bij het gedeelte startvergoeding, past beter een gemengde formule van vaste of semi-vaste prijsopbouw. Afroming van makkelijk plaatsbare cliënten is bij beide opties een bedreiging, maar mogelijk groter bij volledige resultaatfinanciering als er geen compenserende maatregelen worden voorzien. Mogelijk sterke incentives om afroming tegen te gaan zijn bijvoorbeeld een oplopende vergoedingenschaal naargelang de moeilijkheidsgraad van de doelgroep en een extra vergoeding (bonus) per extra geplaatste werkzoekende boven het gecontracteerde plaatsingspercentage.

In modellen van aanbesteding, waarbij de sturing van het traject nog sterk in handen blijft van de opdrachtgever, is er geen sprake van volledige toewijzing van risico's en dito verantwoordelijkheden aan de aanbieder, maar is er eerder sprake van gedeelde risico's en verantwoordelijkheden. Dit is eerder het geval in het model van aanbesteding van deeltrajecten (model 2) dan in het model van aanbesteding van geïntegreerde trajecten (model 3). In een model van aanbesteding met gedeelde risico's en verantwoordelijkheden, is het dan ook logisch dat geopteerd wordt voor een vast of semi-vast systeem van prijszetting. In een model van aanbesteding van deeltrajecten (model 2) is het gemakkelijker om zicht te krijgen op prijzen en eventueel te werken met richtprijzen. In een model van aanbesteding van geïntegreerde trajecten (model 3) is het moeilijker ex-ante een goed inzicht van de kostprijs te vormen; het traject evolueert immers, het kan complexer worden en er kunnen verschillende uitvoerders voor bepaalde onderdelen in betrokken worden. In de logica van model 3 past vrije prijsvorming beter.

4. Combinatie van overheidsopdrachten en marktactiviteiten

4.1 Inleiding

Marktwerving bij de sluitende curatieve aanpak brengt met zich mee dat marktspelers overheidsopdrachten combineren met hun gewone (markt)activiteiten, die geheel of gedeeltelijk op hetzelfde terrein liggen als de activiteiten gevraagd in de tender. Dit roept enkele mechanismen op die ingaan tegen een 'sluitende financie-

ring': kruissubsidiëring en dubbelfinanciering. Vormen deze mechanismen een reëel risico? En in welke mate is regelgeving vooraf wenselijk om mogelijke misbruik of oneigenlijk gebruik te vermijden?

4.2 Kruissubsidiëring

Als de overheid voor de uitvoering van specifieke begeleidingsdiensten voor werkzoekenden een beroep doet op andere, i.c. private marktspelers, doet zich de mogelijkheid voor dat die marktspelers andere inkomstenbronnen mee inzetten voor de realisatie van de opdracht. Dit staat bekend als kruissubsidiëring. Op die manier kunnen aanbieders compenseren voor een te lage prijszetting in de offerte (bij vrije prijsvorming) of voor door de opdrachtgever te laag vastgestelde prijzen (bij vaste prijzen). Ook zouden bepaalde aanbieders het kunnen aangrijpen om onder de marktprijs te bieden en zich zo van aanwezigheid in de nieuw gecreëerde markt te verzekeren. Dit mechanisme geldt trouwens evenzeer voor publieke spelers als voor private commerciële en niet-commerciële spelers. Bij publieke spelers creëert dit dan substitutie van overheidsmiddelen. Het kan verstorend werken voor de marktprijs en uiteindelijk de concurrentie, ook al hoeven werkzoekende en opdrachtgever er niet onmiddellijk nadeel van te ondervinden. Overigens moet dit probleem niet worden overdreven, private bedrijven zullen hun reputatie van goede uitvoerder graag willen hoog houden. Tenslotte mag men niet uit het oog verliezen dat toetrede tot de markt van begeleidingsdiensten hoge specifieke investeringen meebrengt voor de nieuwkomers op de markt.

Om kruissubsidiëring volledig uit te sluiten zou men kunnen denken aan het plaatsen van een financieel beschot tussen enerzijds overheidsopdrachten en anderzijds marktactiviteiten, met telkens een gescheiden boekhouding per overheidsopdracht of type overheidsprogramma waarin de betrokken organisatie publieke middelen ontvangt. Dergelijke optie lijkt ons echter veel te verre gaand in de huidige context. Vooreerst omdat ze hoogstwaarschijnlijk veel potentiële indieners zal weerhouden in te tekenen en uiteindelijk het doel van marktwerking zal ondermijnen. Ten tweede ook omdat dergelijke regeling de administratie-, toezicht- en andere transactiekosten aanzienlijk doet toenemen, waardoor de verwachte efficiëntiewinst teniet zal gaan. Belangrijkst lijkt ons dat de opdrachtgever bij de vaststelling of vergelijking van prijzen uitgaat van een redelijke prijs die alle kosten omvat; de optie van cofinanciering is best uit te sluiten. Ook in andere landen is dat het geval.

4.3 Dubbelfinanciering

Een aanverwante kwestie heeft te maken met het dubbel factureren van dezelfde activiteit: dit is de zogenoemde dubbelfinanciering. Opnieuw is dit denkbaar bij zowel publieke als private organisaties.

De commerciële intermediairen op de arbeidsmarkt worden vergoed door de inlenende werkgever voor twee taken: de selectie van de kandidaat en de uitzending, waarbij het uitzendbureau alle contractuele en administratieve aspecten van de werkgever vervult. Als de kandidaat die is uitgezonden door dit bureau ook een begeleidingstraject doorloopt in het kader van de tender, dan ontvangt het bureau voor die diensten (die normaal niet tot het pakket voor de inlenende werkgever behoren) publieke financiering. Van belang is dus dat het bureau in zijn offerte goed kan aangeven om welke specifieke dienstverlening het gaat en hoe die wordt georganiseerd. De situatie van dubbelfinanciering is enkel denkbaar als het bureau zich ertoe zou beperken om een werkzoekende uit de betrokken doelgroep van de tender louter en alleen te plaatsen bij een werkgever, dus zonder enige aanvullende dienstverlening. Dan is er een overlap van publieke financiering met de privaat gefinancierde selectietaak. Maar in de praktijk is dit haast niet mogelijk, zeker niet gezien de doelgroep van langdurig werklozen. Tenzij het gaat om een werkzoekende, die zich spontaan aanmeldt bij het uitzendbureau, deel uitmaakt van de doelgroep van de tender, door het uitzendbureau als onmiddellijk plaatsbaar wordt bevonden voor een vacature, de baan accepteert, terwijl het bureau een deal sluit met de doorverwijzende instantie: zulke coïncidentie is wel zeer hypothetisch. Anders is het wanneer het uitzendbureau of de werkgever zelf de kandidaat rekruteert. Daarom is het aan te bevelen dat de overheid elke vorm van 'zelfrekrutering' door de aanbieder uitsluit.

Een analoge situatie van overlap in financiering (of minstens van dubbelrol) kan ontstaan bij de zogenoemde WEP+-werkgevers. In welke mate kunnen zij voor een zelfde cliënt optreden als aanbieder van een begeleidingstraject en als werkgever van een gesubsidieerde arbeidsplaats? Het gevaar ontstaat dat WEP+-promotoren zich aldus verzekeren van makkelijk haalbare plaatsingsvergoedingen. Deze problematiek overstijgt enigszins het tendersysteem, want het toeleiden naar eigen opleidings- en werkervaringsplaatsen speelt ook bij andere arbeidsmarktprogramma's (bv. ESF). Vraag is trouwens of dit een reëel probleem kan vormen. Bij de doelgroep van langdurig werklozen mag men ervan uitgaan dat er altijd een zekere mate van extra begeleiding zal moeten worden voorzien. Instrumenten zoals WEP+ en zeker IBO rekruteren immers doorgaans niet bij de moeilijkste doelgroepen. Bij een voldoende grote omvang van de opdracht zal het aantal te begeven plaatsen gerantsoeneerd zijn zodat er nog altijd aanzienlijke inspanningen nodig zullen blijven om cliënten te laten doorstromen buiten de eigen organisatie. Verder leert de ervaring dat de creatie van bijkomende WEP+-plaatsen niet makkelijk verloopt gezien de voorwaarden inzake financiering e.d. Bovendien speelt ook de differentiatie in vergoedingen voor doorstroom resp. uitstroom naar een reguliere baan een temperende rol voor het ongebreideld afkomen van de beste kandidaten voor plaatsen binnen de eigen organisatie. Tot slot bevelen we ook hier aan dat de overheid elke vorm van 'zelfrekrutering' door de aanbieder

uitsluit in het kader van het tendersysteem, om 'gemakkelijke resultaten' te vermijden.

5. Kwaliteit, monitoring en kwaliteitslabeling

5.1 Inleiding

Anders dan in de commerciële markt is bij een markt van publiek gefinancierde opdrachten verantwoording vereist over de ingezette middelen en de behaalde resultaten. Publieke taken overlaten aan private uitvoerders is maar mogelijk indien de contractuele verplichtingen voldoende nauwkeurig kunnen worden bepaald en de navolging kan worden verzekerd. Bovendien moet de overheid er ook over waken dat alle werkzoekenden effectief aan hun trekken komen. In de private sector is de kwaliteit van diensten sterk gedifferentieerd volgens de socio-economische status van de consument. In de publieke sector is dit evenwel onaanvaardbaar. Contracten moeten een voldoende mate van gelijke behandeling van werkzoekenden verzekeren.

Daarom zijn naast een aantal maatregelen om de navolging van een contract en een gedragscode te verzekeren ook de monitoring van prestaties nodig. Het opzetten van een tenderprocedure gaat gepaard met investeringen in een systeem voor monitoring (zowel van de nakoming van contracten als van de prestaties), data-management, en een systeem voor kwaliteitsbewaking. Monitoring van de nakoming van contracten heeft te maken met de vraag of de diensten worden geleverd zoals voorzien in het contract en met de financiële en betalingsregelingen. Monitoring van de prestaties is gebaseerd op sleutelindicatoren (*Key Performance Indicators*) en een mix van methoden (administratieve data, survey data, risk assessment en site visits). Voor de kwaliteitsbewaking en labeling zijn er verschillende systemen overdraagbaar vanuit de systemen die gangbaar zijn in de dienstverleningssector in het algemeen, afhankelijk van de kwaliteitsbenadering en het kwaliteitsstelsel.

5.2 Welke monitoring?

De wijze van monitoring bij een tendersysteem is niet zomaar over te nemen van deze in het ons vertrouwde systeem van overheidsfinanciering via dotaties of subsidies. Vooreerst is terughoudendheid geboden tegenover gedetailleerde monitoring van het proces om bepaalde resultaten te bekomen. Het uitgangspunt bij marktwerking luidt immers dat de aanbieder autonoom kan beslissen op welke wijze de dienstverlening (de module, het traject) wordt ingevuld om aan de behoefte van de werkzoekende tegemoet te komen. De Australische case laat zien hoe een al te gedetailleerde overheidsbemoeienis met het dagdagelijkse manage-

ment van de markspelers op weerstand in de markt stuit en averechtse effecten sorteert. De zaak was dermate ernstig dat ook de onafhankelijke audit door de Productivity Commission er de nodige waarschuwingen aan verbond: 'There is evidence that the balance has swung too far towards detailed monitoring. Some forms of monitoring are applied to all Job Network providers, not just to those identified through risk assessment. (...) In the next Job Network round, the compliance burden placed on providers by DEWR¹³ should be reduced to the minimum compatible with a prudent risk-based strategy that ensures accountability in the expenditure of public funds and the achievement of clearly specified objective outputs and outcomes.' (Productivity Commission, 2002, 12.1).

In een opdrachtgever-opdrachtnemer model wordt de opdrachtnemer primair beoordeeld (en ook afgerekend: zie betalingsstructuur) op de mate waarin het beoogde doel werd gerealiseerd, veeleer dan op de wijze waarop. Ten tweede wordt bij een tendersysteem de transparantie van de markt een belangrijke doelstelling: het gaat er dan niet alleen om dat alle partijen (overheid, werkzoekenden, werkgevers) weten hoeveel en welke spelers er op de markt zijn, maar ook een inzicht krijgen in de kwaliteit van de individuele markspelers. Meer transparantie over de kwaliteit bevordert immers de concurrentie om prestaties. Het gaat erom dat van de transparante marktwerking op zich een kwaliteitsbevorderende stimulans uitgaat. Transparantie impliceert een zekere monitoring van prestaties, maar op die wijze dat de administratieve belasting (transactiekosten) beperkt blijft.

Er zijn een aantal aspecten van monitoring die speciale aandacht verdienen bij tendering:

- Een eerste aspect van monitoring is de opvolging van de doorverwijzingen. Deze taak ligt volledig in het verlengde van de VDAB of lokale werkwinkel als toegangspoort tot een traject. Deze opvolging is van belang bij zowel model 2 als model 3, hoewel er hier toch een accentverschuiving denkbaar is. Bij model 2 is het vooral een kwestie dat de doorverwezen cliënt tijdig met de activiteiten start; bij model 3 is het van belang dat de aanbieder voldoende terugkoppelt over het trajectverloop en dat de trajectovereenkomst met de werkzoekende kan worden geactualiseerd naarmate het traject evolueert.
- Een tweede aspect betreft de data-overdracht van VDAB naar aanbieder en omgekeerd, alsmede de registratietechnische belasting die dat met zich meebrengt voor de aanbieder. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de informatie in

¹³ DEWR: Department of Employment and Workplace Relations. Het rapport gaat zelfs verder en pleit voor de oprichting van een nieuwe onafhankelijke instantie (een onafhankelijke regulator) als de problemen blijven voortduren. Deze instantie zou dan de taken inzake auditing, monitoring en evaluatie overnemen van DEWR, dat verantwoordelijk blijft voor de tenders en contracten (Productivity Commission, 2002, 14.9-14.14)

- het dossier van de werkzoekende onvolledig of achterhaald is op het moment dat het proces bij de aanbieder start.
- Een volgend aspect van monitoring dat speciale aandacht verdient, is de uitstroombestemming, die zeer gevarieerd kan zijn gaande van een reguliere baan, een gesubsidieerde baan, een langdurige opleiding tot tijdelijke terugtrede uit de arbeidsmarkt. Ook inzicht in het longitudinale verloop van de bestemming (is de werkzoekende nog steeds aan het werk bij dezelfde werkgever?) is noodzakelijk. In de huidige dataregistratie door de VDAB is dit niet voorzien.
 - Een vierde aspect heeft betrekking op de behoeften en ervaringen van de werkzoekenden. Het verdient aanbeveling een systeem op te zetten voor periodieke beoordeling van de kwaliteit (in brede zin) door de gebruikers (werkzoekenden) en afnemers (werkgevers). Een dergelijk beoordelingssysteem gaat verder dan de huidige tevredenheidsmetingen (hoe waardevol ook in de bestaande context), omdat ze een relatieve maatstaf om niet alleen te vergelijken doorheen de tijd maar ook tussen aanbieders. Naast terugkoppeling over de kwaliteit is de installatie van een klachtenprocedure voor zowel aanbieders als werkzoekenden wenselijk.

Het mag wel duidelijk zijn dat bij de vormgeving van een tendersysteem - volgens welk model ook - fors zal moeten geïnvesteerd worden in prestatie monitoring en onderlinge prestatievergelijking via benchmarking.

5.3 Welke kwaliteitslabels?

Ook wat de kwaliteitslabeling betreft roept de gangbare praktijk een aantal vragen op die in de context van tendering een eigen antwoord moeten krijgen. De eerste vraag is hoever de overheid moet gaan in het opleggen van bepaalde kwaliteitslabels, die de continue kwaliteitsverbetering tot doel hebben. Ten tweede is er de vraag hoe om te gaan met de veelheid van erkenningen en labels naargelang van het werkveld waarop intermediaire arbeidsmarktactoren actief zijn. Zowel publieke spelers zoals de VDAB als private en non-profitspelers nemen immers zelf initiatieven en ontwikkelen meer en meer een eigen kwaliteitsbeleid.

Een recent expertenrapport in opdracht van de Administratie Werkgelegenheid (Matheus et al., 2002) bevat een theoretische vergelijking van kwaliteit en kwaliteitslabels, evenals een vergelijkende analyse van gevestigde kwaliteitslabels (ISO, EFQM, Q*For) en een analyse van bestaande toepassingen in het Vlaamse werkveld. Uitgaande van een onderscheid tussen de commerciële arbeidsmarktdiensten en overheidsopdrachten komt het rapport tot verschillende scenario's, waarbij telkens voor- en nadelen worden afgewogen. Dat resulteert in een gefundeerd advies voor het gebruik van labels met een éénduidige klantgerichte benadering binnen een systeem van kwaliteitsborging:

- Een klantgerichte benadering, omdat het in het domein van arbeidsreïntegratie bij uitstek gaat om klantgerichte dienstverlening (in tegenstelling tot een transcendente of *excellence*-benadering zoals bij EFQM);
- Kwaliteitsborging, omdat dit het best beantwoordt aan de behoefte aan garantie van een basiskwaliteit (in tegenstelling tot een systeem van integrale kwaliteitszorg of continue kwaliteitsverbetering van de hele organisatie). De bedoeling is te vermijden dat kwalitatief ondermaatse aanbieders een plaats op de reïntegratiemarkt zouden verwerven of behouden.

Concreet wil dit zeggen dat alle gevestigde labels die kwaliteitsbevordering tot doel hebben (zoals EFQM, ISO, Q*For) of gangbare labels die daarop geënt zijn (zoals het ESF-label, het overheidslabel bij de opleidingscheques) als basis in aanmerking komen, en dat additioneel wordt bekeken welke criteria onderbelicht blijven. Een belangrijk voordeel is dat de vroegere investeringen om een label te behalen dan niet tevergeefs zijn geweest. Ook voor kleinere organisaties wordt het met het vooropstellen van een basisniveau niet onnodig moeilijk gemaakt. Bij de reeds gelabelde actoren wordt dan nagegaan of hun label bestaat uit de vooropgestelde criteria, of de kwaliteitsbenadering deze is van klantgerichtheid en of ze garant staan voor een minimumkwaliteitsniveau (kwaliteitsborging). Inzake criteria gaat het primair om prestaties (prestaties omvatten zowel het proces en de output als de outcome). Voor opleidingsaanbieders wordt best bekeken in hoeverre de specifieke accreditering die verschilt al naargelang de sector of het programma-aanbod als zodanig mee van toepassing is.

Tot hiertoe is ervan uitgegaan dat de ontwikkeling van een label een taak van de overheid is. De Nederlandse case leert dat kwaliteitsborging net zo goed door de reïntegratiemarkt kan gebeuren. Daar is een keurmerk ontwikkeld door de brancheorganisatie voor reïntegratiebedrijven, toegankelijk voor zowel grote als kleine bedrijven, hoofdaannemers en onderaannemers. In 2002 is het Borea Keurmerk Reïntegratie van start gegaan. Eind 2003 zijn er een 50-tal gecertificeerd. Borea publiceert halfjaarlijks een benchmarkrapportage. Het label bevat 12 prestatie-indicatoren, waaronder doorlooptijden van trajecten, plaatsingsresultaten, kwaliteitsbeleid van het bedrijf en tevredenheid van cliënten, opdrachtgevers en werkgevers.

Een laatste kwestie is de vraag in welke mate de potentiële indieners reeds over het label moeten beschikken om toegelaten te worden tot de markt. In een beginnende marktwerking is het niet raadzaam om al meteen dergelijke drempel in te voeren. In dit opzicht pleiten we voor een geleidelijke aanpak, met een consequente keuze om de marktwerking op gang te brengen. Iets anders is de voorafgaandelijke vereiste bij een tenderprocedure op het vlak van erkenning (voldoen aan de sociale en fiscale wetgeving, anti-discriminatie, privacy en gebruik van informatie, enz.), professionele deskundigheid en gedragscodes. Dat de criteria die

gelden voor toegang tot de commerciële markt ook in dit kader gelden, is evenwel evident. Dit wordt verder uitgewerkt in de volgende sectie.

6. Privacy en gegevenstransmissie

6.1 Inleiding

De ethische beleidsuitgangspunten geven aan welke waarden en normen een overheid wil uitdragen in een systeem van marktwerking en aanbesteding. In deze paragraaf besteden we aandacht aan volgende elementen:

- bescherming van de persoonlijke levenssfeer: registratie en gebruik van gegevens, integriteitseisen t.a.v. de aanbieders (gedragscode);
- rechten en plichten van de werkzoekenden: keuzevrijheid en inspraak, klachten- en beroepsprocedure, transmissieproblematiek.

6.2 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

In een systeem van marktwerking via een aanbesteding is een bijzonder ethisch aandachtspunt de bescherming van de privacy en de eerbiediging van de persoonlijke integriteit. Het eerste element heeft betrekking op de registratie en het gebruik van persoonsgegevens, het tweede element heeft te maken met de integriteitseisen ten aanzien van de aanbieder of dienstverlener.

In de eerste plaats gaat het om maatregelen ter bescherming van de *privacy*, zoals deze met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Het is duidelijk dat de aan de kandidaat gevraagde informatie een direct en noodzakelijk verband moet vertonen met de dienstverlening.

Ten tweede is er het eerbiedigen van de *persoonlijke integriteit*, in termen van objectiviteit, respect, gelijke behandeling en non-discriminatie. Een eerste instrument hiervoor is een gedragscode of deontologische code die wordt onderschreven door de organisaties die instaan voor de dienstverlening. Een tweede instrument is het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening (o.a. op het vlak van personeel, management, instrumenten, procedures).

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is opgenomen in *Europese en Belgische wetgeving* als horizontaal aandachtspunt.

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt beschermd door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens¹⁴ en artikel 22 van de Grondwet.¹⁵ Wettelijke en decretale teksten werken deze algemene bepalingen verder uit. In België is er de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens die gewijzigd werd door de wet van 11 december 1998 tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad. Bovendien is er regelgeving rond het gebruik van de Kruispuntbank en de transmissie van gegevens.

Met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling staan zowel in de algemene gedragscode als de "tekst met rechten" die in het kader van het decreet van 13 april 1999 in het Vlaamse gewest werden opgesteld, elementen ter bescherming van de privacy van de betrokkenen bij de arbeidsbemiddeling (Roels, 2001).

De vraag is of dit decreet de wettelijke basis kan vormen voor een systeem van marktwerking. Bij het uitwerken van de procedure van aanbesteding voor het ESF-programma 2000-2006 vormde het decreet van 13 april 1999 alvast de wettelijke basis voor de kandidaat-private spelers.

6.2.1 Het decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse gewest en zijn uitvoeringsbesluiten

De belangrijkste bepalingen in het decreet met betrekking tot de bescherming van de privacy zijn de volgende. De eerste 3 pijltjes verwijzen naar bepalingen uit de algemene gedragscode. De laatste 3 verwijzen naar bepalingen uit de tekst die de rechten van de betrokkenen bevat (Roels, 2001).

→ *Het bureau waarborgt alle verstrekte inlichtingen op vertrouwelijke wijze te behandelen. Informatie omtrent een kandidaat kan slechts aan derden worden doorgegeven na uitdrukkelijke toestemming van de kandidaat.*

14 "Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen" (Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, *B.S. 19 augustus 1955, err. B.S. 29 juni 1961.*)

15 "Iedereen heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarde door de wet bepaald". Het begrip "wet" in art. 8 EVRM en art. 22 G.W. moet in de ruime zin begrepen worden in die zin dat men hier een "algemeen normatieve beslissing van een officieel, democratisch verkozen orgaan" bedoelt

- Het bureau mag medische gegevens slechts inwinnen in de mate dat dit noodzakelijk is om te bepalen of de werknemer in staat is een bepaalde functie uit te oefenen of te voldoen aan de eisen van gezondheid en veiligheid.
- Het bureau mag geen genetische testen verrichten of laten verrichten.
- Het bureau dient de persoonlijke levenssfeer van de werknemers te eerbiedigen en de gegevens die tot de persoonlijke levenssfeer behoren, enkel op te vragen en te gebruiken met toestemming en in het belang van de werknemer in het kader van zijn professionele inschakeling en met inachtneming van de regelgeving betreffende de verwerking van persoonsgegevens en het vrij verkeer van die gegevens. Hiermee bedoelt men de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en de wet van 11 december 1998 tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens¹⁶.
- Het bureau dient inzage te verlenen aan de opdrachtgever en de werknemers betreffende de over hen opgeslagen gegevens en dient hen, op hun verzoek, na beëindiging van de opdracht een afschrift van hun dossier te bezorgen.
- Persoonlijkheidsonderzoeken en psychologische tests kunnen enkel plaatsvinden door of onder verantwoordelijkheid van een psycholoog.

6.2.2 De wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens

Het decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de arbeidsbemiddeling en de tekst met rechten van de betrokkenen stipuleren uitdrukkelijk dat de wet van 8 december 1992 van toepassing is. Enkele bepalingen uit deze wet werden echter niet expliciet in het decreet, de gedragscode en de tekst met rechten opgenomen:

De verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot het ras, de etnische afstamming, het seksueel gedrag of de overtuiging of activiteit op politiek, levensbeschouwelijk of godsdienstig gebied, het lidmaatschap van een vakbond of ziekenfonds is slechts voor de door of krachtens de wet¹⁷ vastgestelde doeleinden toegestaan (art. 6).

Elke persoon die zijn identiteit bewijst, heeft het recht kennis te krijgen van de hem betreffende gegevens die in een verwerking zijn opgenomen. Deze mogelijkheid staat echter niet open voor: de verwerking van de persoonsgegevens die anoniem zijn gemaakt met de uitsluitende bedoeling anonieme statistieken op te maken en te verspreiden. Zolang de persoonsge-

¹⁶ Wet van 11 december 1998 tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens, B.S. 3 februari 1999

¹⁷ Hier dient men "wet" in ruime zin te begrijpen

gevens echter nog van individuele aard zijn, blijven de belanghebbenden toegang hebben tot het bestand (art. 9, 10 en 11).

Deze situatie zal zich voordoen wanneer het personeel de gegevens aanwendt om statistieken bij te houden omtrent profiel, leeftijd, verwachtingspatroon van de kandidaten, ... Alle verwijzingen naar de specifieke persoon moeten dan echter vermeden worden.

Eenieder is gerechtigd alle onjuiste persoonsgegevens die op hem betrekking hebben kosteloos te doen verbeteren. Eenieder is tevens gerechtigd kosteloos de verwijdering van of het verbod op de aanwending van alle hem betreffende persoonsgegevens te bekomen die gelet op het doel van de verwerking, onvolledig of niet terzake dienend zijn, of waarvan de registratie, de mededeling of de bewaring verboden zijn, of die na verloop van de toegestane duur zijn bewaard (art. 12).

6.2.3 De wet houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid van 15 januari 1990

De wet houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid van 15 januari 1990 heeft betrekking op het verzamelen van 'sociale gegevens', zijnde 'alle gegevens die nodig zijn voor de toepassing van de sociale zekerheid' (art. 2, 4°). Gegevens van 'persoonlijke aard' zijn gegevens aan de hand waarvan een persoon is of kan worden geïdentificeerd.

Art. 28 van de wet bepaalt dat degene die uit hoofde van zijn functie dergelijke gegevens werkt of kent, ertoe gehouden is het vertrouwelijke karakter van deze gegevens te eerbiedigen en luidt als volgt:

Hij die uit hoofde van zijn functies betrokken is bij de inzameling, de verwerking of de mededeling van sociale gegevens van persoonlijke aard of kennis heeft van dergelijke gegevens is ertoe gehouden het vertrouwelijk karakter ervan te eerbiedigen; hij wordt evenwel van die plicht ontheven wanneer hij geroepen wordt om in rechte, in het raam van de uitoefening van het recht van onderzoek toevertrouwd aan de kamers door art. 40 van de Grondwet, in het raam van een onderzoek van een zaak door het Toezichtscomité van de Kruispuntbank getuigenis af te leggen, of wanneer de wet hem van deze plicht ontslaat of hem verplicht bekend te maken wat hij weet.

6.2.4 Recente regelgeving

In Vlaanderen heerst consensus over het principe van registratie en erkenning van private spelers op de arbeidsmarkt (cf. private arbeidsbemiddelingsbureaus, centra voor loopbaandienstverlening). De toepassing van een erkenningsregeling in een tendersysteem ligt dan ook voor de hand. Deze keuze kan, afhankelijk van de Europese besluitvorming inzake liberalisering van de dienstenmarkt, voor gevolg

hebben dat ook buitenlandse spelers in een Vlaams tendersysteem onder de erkenningsregeling vallen.

Recent is er de regelgeving (in ontwikkeling) voor de *erkenning van centra voor loopbaandienstverlening*. Zowel in het ontwerp van besluit als in de bijhorende deontologische code worden elementen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer opgenomen, maar worden ook kwalitatieve eisen gesteld op het vlak van kwaliteit en professionaliteit van de organisatie.

De deontologische code is als volgt opgevat:

- uitgangspunten: kader van de regelgeving;
- profiel van de dienstverlener: eisen naar kwalificaties van personeel, ervaring van de organisatie en opleidingsbeleid van de organisatie;
- relatie dienstverlener - cliënt: transparantie van de dienstverlening, inspraak van de cliënt, bescherming van de privacy, integriteitseisen in de behandeling van de cliënt, aanwezigheid van klachtenprocedure.

Het onderschrijven van de deontologische code is een voorwaarde voor de erkenning als centrum voor loopbaandienstverlening. In het ontwerp van besluit worden de elementen van de deontologische code opnieuw opgenomen, maar worden nog bijkomende eisen gesteld:

- juridische ontvankelijkheidseisen (rechtspersoon), er worden geen financiële ontvankelijkheidseisen opgenomen;
- ethische ontvankelijkheidseisen: naleven van de deontologische code, eerbiedigen van de persoonlijke integriteit, bescherming van de privacy;
- kwalitatieve ontvankelijkheidseisen: eisen naar kwalificaties van personeel, ervaring van de organisatie en opleidingsbeleid van de organisatie, beschikken over een ESF-organisatielabel.

Het ontwerp van besluit is wel zeer verregaand in die zin dat de kwalitatieve eis van het ene ESF-organisatielabel als ontvankelijkheidseis wordt geformuleerd voor de erkenning als centrum voor loopbaandienstverlening (zie voor een toelichting bij dit label: Matheus et al., 2002). En dat terwijl er verschillende kwaliteitsbenaderingen en -systemen op de markt zijn ingeburgerd. Ons inziens biedt dit te weinig flexibiliteit voor de kandidaat-aanbieders. Bovendien zal het onvermijdelijk drempelverhogend werken.

6.2.5 Toepassing op het tendersysteem

De horizontale wetgeving rond de bescherming van de persoonlijke levenssfeer geeft garanties en rechten aan de burger bij registratie en gebruik van persoonlijke gegevens. In een tendersysteem worden deze garanties best ingebouwd via een gedragscode of deontologische code voor de aanbieders en via de explicitering van de rechten en plichten van de werkzoekende (zie onder).

In een procedure van aanbesteding worden offertes in principe beoordeeld op drie types criteria: ontvankelijkheidscriteria, kwalitatieve criteria en gunningscriteria. De ontvankelijkheidscriteria zijn juridische en financiële uitsluitingsgronden: enkel betrouwbare organisaties kunnen zich kandidaat stellen voor een aanbestedingsprocedure. De kwalitatieve criteria hebben betrekking op de professionele werking als organisatie: een kwaliteitslabel worden hier vaak als instrument gehanteerd. De selectiecriteria beoordelen de geschiktheid van de organisatie voor de uitvoering van de opdracht.

In een model van aanbesteding in twee fasen worden de eerste twee criteria opgenomen in de eerste fase en de gunningscriteria in de tweede fase. De gedragscode kan opgevat worden als ethisch ontvankelijkheids criterium, maar kan evenzeer opgenomen worden in een kwaliteitslabel. Integriteitseisen hebben immers niet alleen te maken met registratie en gebruik van persoonsgegevens, maar ook met de professionaliteit van een organisatie. Denken we aan het hanteren van objectieve, non-biased instrumenten, non-discrimatoire procedures en criteria voor participatie aan het aanbod, e.d.

Toegepast op de modellen van aanbesteding vormt een gedragscode een weinig administratief belastende manier om garanties voor de werkzoekenden in te bouwen in de dienstverlening. De ervaring met de eerste fase in de aanbestedingsprocedure van ESF 2000-2006 heeft trouwens aangetoond dat dit geen drempel vormt voor private spelers om zich kandidaat te stellen voor het opstellen van een offerte.

De gedragscode kan in elk model van aanbesteding gehanteerd worden. Deze gedragscode wordt best gezien als een onderdeel van een registratie- en erkenningssysteem voor private spelers. Zo'n registratie- en erkenningssysteem bevat niet alleen juridische, financiële en ethische voorwaarden, maar ook aspecten van beroepsbekwaamheid. Dit biedt op zich al een zekere kwaliteitsborging. Het aspect van beroepsbekwaamheid wordt best onderscheiden van verdergaande kwaliteitseisen inzake dienstverlening en/of organisatie, in de vorm van een kwaliteitslabel. Zoals we betoogden in paragraaf 5, is het opleggen van een kwaliteitslabel als voorwaarde tot toegang tot de nieuw ontwikkelende markt niet aan te bevelen. Het behalen van een kwaliteitslabel als voorwaarde voor erkenning is sowieso al verregaand. Als dit dan nog betekent dat het ESF-label als enige label geldt, zoals bij de centra voor loopbaandienstverlening, dan is dit veel te extreem om als voorbeeld te dienen bij een tendersysteem.

6.3 Rechten en plichten

6.3.1 Inleiding

Onder de rechten en plichten van de werkzoekende kunnen verschillende elementen begrepen worden: in eerste instantie hebben deze rechten en plichten betrek-

king op inspraak in de trajectbepaling en vrijheid bij de keuze van een aanbieder, in tweede instantie hebben rechten en plichten te maken met procedures voor klachtenbehandeling en beroepsprocedures. Tenslotte vallen ook plichten en sancties, ondermeer de transmissieproblematiek, onder het geheel van rechten en plichten.

6.3.2 Rechten van de werkzoekenden

In het voorstel van decreet over het *handvest van de werkzoekende* worden de rechten van de werkzoekenden bepaald. Het decreet zal van toepassing zijn op de werkzoekenden en de publieke en private dienstverlenende organisaties.

De rechten van de werkzoekenden in het voorstel van decreet hebben ondermeer betrekking op volgende elementen:

- de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (bescherming van de privacy en eerbiediging van de persoonlijke integriteit);
- het recht van de werkzoekende op gratis informatie en dienstverlening;
- het statuut van de werkzoekende;
- recht op inspraak, overleg en onderhandeling;
- klachten- en beroepsprocedure.

De elementen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn van toepassing indien gelijkwaardige bepalingen in een gedragscode van dienstverlenende organisaties ontbreken.

Een belangrijk instrument is de trajectovereenkomst die wordt afgesloten met de cliënt. In de trajectovereenkomst worden de rechten en plichten opgenomen van de cliënt. In het voorontwerpdecreet van de VDAB (versie 20 oktober 2003) wordt het statuut van de werkzoekende behandeld in art. 5 par. 1 6°:

Taak inzake het Statuut van de werkzoekende:

Het sluiten van een overeenkomst met elke werkzoekende die in de trajectbegeleiding van VDAB wordt opgenomen, waarin de rechten en plichten van partijen, alsmede de inhoud van de trajectbegeleiding zelf worden geregeld;

In de trajectovereenkomst kunnen garanties opgenomen worden voor de werkzoekende. Zo kunnen regels opgenomen worden voor inspraak van de werkzoekende bij de registratie van transmissiegegevens, kan een klachten- en beroepsprocedure voorzien worden bij transmissie, en kan de rol van de 'trajectbewaker' verscherpt worden voor transmissiegegevens (zie onder).

Keuzevrijheid is een marktprincipe dat ook van toepassing is in een tendersysteem voor werkzoekenden. De keuzevrijheid van werkzoekenden is gekoppeld aan het geheel van rechten en plichten van de werkzoekende in de zoektocht naar werk. De werkzoekende heeft recht op informatie en begeleiding naar werk. Op welke manier wordt de cliënt betrokken in de keuzes die moeten gemaakt worden in de

trajectbepaling? De betrokkenheid en inspraak van de cliënt in de trajectbepaling kan betrekking hebben op de interpretatie van testresultaten, de mogelijkheid om een tweede diagnose als een soort 'second opinion' te laten uitvoeren, e.d. Keuzevrijheid in de trajectbepaling heeft ondermeer te maken met de keuze in het aanbod van begeleiding en opleiding. Inspraak in de trajectbepaling en keuzevrijheid ten aanzien van de aanbieder gaan in wezen over *cliëntparticipatie*.

Naast de cliëntparticipatie is er de kwestie van *klachten- en beroepsprocedures*. Kan de cliënt ergens terecht met klachten en hoe worden deze klachten behandeld? Kan de cliënt in beroep gaan tegen beslissingen die te maken hebben met zijn persoonlijk traject of met sancties? Een klachten- en beroepsprocedure is meer dan een klachtenformulier in te dienen bij een ombudsdienst in een organisatie, in de hoop op een oplossing. In deze procedure moet duidelijk zijn wie de klacht behandelt, hoe deze behandeld wordt, welke betrokkenen gehoord kunnen worden en op welke termijn een beslissing genomen wordt.

6.3.3 Plichten en sancties

De twee voorgaande elementen gaan over de rechten van de werkzoekenden. Aan de andere kant kan me de vraag stellen naar plichten en sancties: in welke mate is de werkzoekende verplicht om in te gaan op een aanbod van begeleiding, opleiding of werk en in welke mate kan een werkzoekende gesanctioneerd worden wanneer hij/zij beslist niet in te gaan op een voorgesteld aanbod?

De antwoorden op deze vragen naar plichten en sancties voor de werkzoekenden hebben gevolgen voor de rol van de aanbieder in een model van aanbesteding met gedeelde verantwoordelijkheden voor opdrachtgever en aanbieder. Het gaat hier meer specifiek over de transmissieproblematiek: de overdracht van cliëntgegevens tussen VDAB en RVA.

6.3.3.1 Transmissie tussen VDAB en RVA

De kwestie van plichten en sancties duidt op het probleem van 'onwil' van werkzoekenden in de zoektocht naar werk. Deze 'onwil' onder de vorm van nalatigheid in acties of weigering tot acties moet onderscheiden worden van een 'gebrek aan motivatie' bij de doelgroep. De kans is reëel dat aanbieders in de sluitende aanpak van de curatieve doelgroep geconfronteerd worden met gedemotiveerde cliënten. Het is belangrijk te onderstrepen dat aanbieders een rol te vervullen hebben in de motivering van cliënten en dat gedemotiveerde cliënten in eerste instantie in een begeleidingsmodel terecht komen en niet in een sanctionerend activiteitsmodel.

Transmissie mag evenmin verward worden met eventuele mogelijkheden van *terugverwijzing* bij verkeerde trajectbepaling of doorverwijzing (zie paragraaf 1). Boven is reeds verwezen naar het belang van de screening om *parking* en *afroming*

te vermijden en bijgevolg problemen bij doorverwijzing en terugverwijzing te voorkomen of te beperken.

De nieuwe transmissieregeling tussen RVA en VDAB doorkruist het model van de 'sluitende aanpak' van het Vlaamse beleid. In het kader van het recente *federale oproep- en controlesysteem* (situatie maart 2004) wordt een online-gegevenssysteem uitgebouwd waarbij de VDAB de volgende gegevens ter beschikking zal stellen aan de RVA:

- werklozen die in 'sluitende aanpak' treden;
- werklozen waarvan de trajectbegeleiding afloopt;
- werklozen die spontaan in een traject of module stappen;
- werkzoekenden die een trajectbegeleiding, opleiding of werkaanbod weigeren;
- werklozen die zonder geldige reden een trajectbegeleiding of opleiding stopzetten;
- vermelding van de modules, stappen die een werkloze doorloopt.

Naast de gegevenstransmissie wordt de bewijslast bij de werkzoekende gelegd. Dit betekent dat de werkzoekende moet kunnen aantonen dat hij als actieve werkloze kan vrijgesteld worden van het RVA-oproepsysteem.

In de Vlaamse 'sluitende aanpak' wordt de bewijslast in hoofde van de werkzoekende maximaal door de VDAB overgenomen. De trajectstappen van de werkloze worden automatisch gecommuniceerd aan de RVA via het online-registratiesysteem. Bovendien zullen de werklozen in het bezit worden gesteld van een werkmap met attesten door de VDAB afgeleverd. Dit betekent niet dat de VDAB de bewijslast volledig overneemt van de werkzoekende. VDAB stelt zich wel ondersteunend op.

In een overgangperiode zullen de vroegere en de nieuwe transmissieregeling naast elkaar gehanteerd worden.

6.3.3.2 Registratie van cliëntgegevens en transmissie tussen aanbieder en VDAB

In een model van marktwerking kunnen een aantal vragen gesteld worden naar verantwoordelijkheden van de aanbieder inzake registratie en transmissie. Men kan veronderstellen dat in een model van aanbesteding de aanbieder verantwoordelijk is voor de registratie en opvolging van de cliëntgegevens voor de deeltrajecten of de geïntegreerde trajecten bij de betrokken aanbieder. Gezien de online-gegevensstransmissie, wordt de registratie van gegevens een belangrijk aandachtspunt.

In Nederland zijn in het programma van eisen voor reïntegratietrajecten van de UWV-tender (2003) regels opgesteld voor informatieverstrekking door de aanbieder. Zo dient het reïntegratiebedrijf op verzoek en uit eigen beweging alle gegevens en inlichtingen aan UWV te verstrekken omtrent:

- het verloop en resultaat van de ingezette reïntegratietrajecten;
- de reden van uitval of vertraging en reden van voortijdige beëindiging van ingezette reïntegratietrajecten.

Voor cliënten met een uitkering geldt een specifieke verantwoordings- en informatieplicht ten aanzien van UWV van feiten en omstandigheden die kunnen leiden tot boetes of gevolgen voor de uitkering. Het gaat concreet om nalatigheden van de cliënt in de zoektocht naar werk:

- in onvoldoende mate passende arbeid trachten te verkrijgen;
- nalaten aangeboden arbeid te aanvaarden of door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgen;
- door eigen toedoen geen passende arbeid behouden;
- in verband met door hem/haar verrichte arbeid eisen stellen die het aanvaarden of verkrijgen van passende arbeid belemmeren.

De verplichting heeft ook betrekking op een weigering van de cliënt om:

- gevolg te geven aan een verzoek van de aanbieder om inlichtingen van belang voor de uitvoering van het reïntegratietraject te verstrekken;
- gevolg te geven aan een verzoek van de aanbieder om te verschijnen;
- voldoende mee te werken aan de door UWV wenselijk geachte maatregelen die gericht zijn op behoud, herstel en bevordering van de mogelijkheid tot het verrichten van arbeid;
- in voldoende mate mee te werken aan activiteiten van of in opdracht van de aanbieder die bevorderlijk zijn voor de inschakeling in de arbeid (bv. tests, opleiding).

De aanbieder stelt de opdrachtgever uitsluitend van de feiten en omstandigheden op de hoogte, maar heeft geen adviserende taak naar sancties.

In Vlaanderen werd oorspronkelijk de registratie van cliëntgegevens gehanteerd als instrument voor trajectbegeleiding en monitoring van prestaties van aanbieders. In de nieuwe transmissieregeling tussen VDAB en RVA wordt zij ook gehanteerd als instrument voor controle en sanctionering van de werkzoekende. Bovendien kan zij ook worden gehanteerd als instrument voor controle van de aanbieder. In welke mate worden regels opgelegd voor de registratie van deze transmissiegegevens? hoe registreren, in welke mate van detail (registratie van acties, modules)? Het kan bovendien niet de bedoeling zijn dat registratie- en transmissieverplichtingen bij de risicoaverse aanbieders leidt tot het 'dumpen' van de risicogevalen.

In het huidige CVS (cliëntvolgsysteem) krijgen de 'module-uitvoerders' van ESF-trajecten toegang tot bepaalde gegevensbestanden en worden zij ook geacht

gegevens over het trajectverloop te registreren. De uitvoerders hebben hiervoor een gedetailleerde handleiding ter beschikking. Het systeem heeft zeker een aantal voordelen: het biedt garanties inzake privacy, het is een instrument voor trajectopvolging en het biedt de derden de kans dat ook hun prestaties zichtbaar worden. We pleiten er niet voor om deze werkwijze zomaar over te nemen bij een tendersysteem. Het CVS wordt best herbekeken vanuit een logica van marktwerking: dat betekent dat overdreven nadruk op gedetailleerde procescontrole moet worden vermeden.

Ander aandachtspunt vormt de registratie van redenen voor afwezigheid, vroegtijdige beëindiging of weigering bij dienstverlening, meer bepaald de formulering van deze redenen. In het huidige CVS worden semi-gesloten categorieën gehanteerd met de formulering van de redenen. Zo worden volgende antwoordcategorieën voorzien bij het stopzetten van een opleidingslijn:

- door klant: op eigen verzoek van de klant. De reden moet aangevuld worden op het document C91.
- wegens ongeschiktheid: de cursist beschikt niet over de nodige capaciteiten of er zijn medische tegenaanwijzingen om de opleiding verder te kunnen volgen, zonder foutieve houding.
- wegens orde en tucht: inbreuk huishoudelijk reglement, ongewettigde afwezigheid, ... De reden moet aangevuld worden op de C91.
- wegens technische reden: de opleiding kan niet meer verder gezet worden door technische problemen, bijv. defecte machine, brand, wateroverlast, ...
- wegens tewerkstelling: via e-mail of in de samenvatting moet de informatie in verband met de tewerkstelling aan de trajectbegeleider doorgegeven worden (begindatum, firma, soort contract en functie).
- wegens langdurige ziekte: moet gestaafd worden door een medisch attest.

Het document C91 moet aan de uitkeringsgerechtigde cursist afgeleverd worden bij stopzetting of beëindiging van de opleiding. Dit wordt ingediend bij de uitbetalingsinstelling (hulpkas of vakbond van betrokkene).

6.3.3.3 *Bewijslast*

Gekoppeld aan de registratie is er de bewijslast. Bij wie ligt de bewijslast: de werkzoekende, de aanbieder en/of de VDAB? Voor de werkzoekende is het van belang een goed dossier met aantoonbare acties te hebben in functie van federale controle en sanctionering. In de Vlaamse 'sluitende aanpak' wordt de bewijslast in hoofde van de werkzoekende maximaal door de VDAB overgenomen, maar het is logisch dat in een model van aanbesteding ook de aanbieder een rol te vervullen heeft. In een model van geïntegreerde trajecten is deze rol groter dan in een model van aanbesteding van deeltrajecten, vermits de aanbieder in het eerstgenoemde model een sterkere greep heeft op de sturing van het proces.

6.3.3.4 *Geen controle en sanctie door de aanbieder*

De kwesties van registratie en bewijslast duiden op taken en verantwoordelijkheden van aanbieders, niet enkel in functie van begeleiding, maar ook in functie van controle en sanctie. Waar liggen de grenzen van deze verantwoordelijkheden voor controle en sanctie? In de nieuwe transmissieregeling tussen VDAB en RVA heeft de aanbieder als zodanig geen rol; er is enkel een taak van informatieverstrekking en een meldingsplicht bij 'onwil' van werkzoekenden. Het moet duidelijk zijn dat de aanbieder geen taak te vervullen heeft inzake controle en sanctie, vanuit de rol als vertrouwenspersoon en begeleider van cliënten.

6.3.4 Toepassing op het tendersysteem

De rechten en plichten van de werkzoekende worden vastgelegd in het statuut van de werkzoekende. In een model van aanbesteding moet het voor de werkzoekende duidelijk zijn van wie en hoe hij/zij deze rechten kan afdwingen.

In een model van aanbesteding van deeltrajecten (model 2) wordt een trajectovereenkomst afgesloten met de VDAB en kunnen rechten worden afgedwongen van de VDAB. In een model van aanbesteding van geïntegreerde trajecten (model 3) is de rol van de aanbieder een stuk groter. De intake gebeurt weliswaar door de VDAB, maar bij de invulling van het traject ligt de verantwoordelijkheid grotendeels bij de aanbieder. Het is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever om te bewaken dat de rechten van de werkzoekende gegarandeerd worden. Dit kan door garanties voor de werkzoekende in te bouwen in het statuut van de werkzoekende en door regels voor registratie en transmissie van gegevens tussen aanbieder en VDAB vast te leggen. Deze registratie- en transmissieplicht voor de aanbieder blijft in de logica van een marktmodel best beperkt tot hoofdlijnen, d.i. de registratie van de grote stappen in een traject. Het kan niet de bedoeling zijn dat elke concrete activiteit op een permanente wijze moet kunnen worden gescreend door de VDAB.

De dubbele transmissieproblematiek - tussen aanbieder en VDAB, en tussen VDAB en RVA - en hieraan gekoppeld de kwesties van registratie en bewijslast, wijzen op het belang van de ontdubbeling van de rol van begeleider-aanbieder van reïntegratiediensten en de rol inzake controle en sanctie. In het Vlaamse model van de sluitende aanpak is registratie een noodzakelijk onderdeel van de trajectwerking: de registratie is een instrument voor trajectopvolging en voor de monitoring van prestaties. In de nieuwe transmissieregeling tussen VDAB en RVA is registratie ook een instrument voor controle en sanctie. Een verkeerde trajectbepaling mag geen onderdeel uitmaken van transmissie naar de RVA. Het is essentieel dat begeleidingswerk de kern blijft uitmaken van de sluitende aanpak zonder dat de activeringsverplichtingen een ware obsessie gaan worden bij de registratie.

HOOFDSTUK 5

CONCLUSIES EN EINDADVIES

1. Inleiding

Voorgaande hoofdstukken bevatten een groot aantal keuzemogelijkheden en aanbevelingen voor het beleid bij de vormgeving van een (eerste) tender voor de sluitende curatieve aanpak binnen de Vlaamse context. In dit afsluitend hoofdstuk brengen we de voornaamste keuze-opties samen, en sluiten af met enkele overkoepelende aanbevelingen.

Vooreerst staan we stil bij de noodzaak om ontwerpkeuzes te maken die onderling consistent zijn en elkaar zelfs kunnen versterken. We vertrekken daarvoor van de twee tussenliggende modellen: model 2 (deeltrajecten) en model 3 (geïntegreerde trajecten). Model 1 is al meer vertrouwd in de VDAB-praktijk, terwijl model 4 wellicht te ver afwijkt van de huidige marges van beleid. Daarom gaan we er hier niet nader op in. Vervolgens bepleiten we drie voorwaarden om de marktwerking te doen slagen: ruimte voor marktwerking, 'positieve afroming' van de moeilijkste doelgroepen en garanties van de overheid.

2. Consistentie in de uitwerking van het tendersysteem volgens één van de modellen

In dit rapport zijn vier modellen ontwikkeld, waarbij de keuze voor de Vlaamse overheid zich toespitst op het model van aanbesteding van deeltrajecten (model 2) of het model van aanbesteding van geïntegreerde trajecten (model 3). Aan het onderscheid tussen deze keuze-opties ligt de vraag ten grondslag in hoeverre de uitvoering van het volledige proces van een traject gericht op werk - en de daarmee gepaard gaande beslissingen voor de individuele betrokkenen - wordt overgelaten aan de markspelers. Vanuit dit oogpunt gaat model 3 verder dan model 2, omdat daar meer verantwoordelijkheden en risico's bij de aanbieder worden gelegd. Model 3 dient bijgevolg zo begrepen, dat er meer ruimte wordt gelaten

voor de aanbieder om over de aard en de intensiteit van het traject zelf - in samenspraak met de cliënt - te beslissen.

Model 2, met minder risico voor de aanbieder en bijgevolg minder ruimte om zelf het traject in te vullen, leent zich vanuit de in dit rapport aangehaalde factoren voor volgende ontwerpkeuzes:

- Aanpasbare capaciteitsgarantie, met een voldoende flexibel gedeelte en met een soepele terugverwijzingsformule.
- Gedeeltelijke resultaatfinanciering, met een gelijkmatig gespreid gewicht over het input- en het resultaatgedeelte en een bonus voor extra plaatsingen.
- Eerder vast of semi-vast systeem van prijszetting (prijs is makkelijker ex-ante te bepalen).
- Vooral monitoring nodig van tijdige start met een traject.

Model 3, met meer risico voor de aanbieder en meer ruimte om zelf het traject in te vullen, leent zich beter voor volgende ontwerpkeuzes:

- Vaste capaciteitsgarantie, met een klein flexibel gedeelte en zeer strikt bepaalde mogelijkheid van terugverwijzing.
- Gedeeltelijke resultaatfinanciering, met een groter gewicht bij het resultaatgedeelte en twee soorten bonussen: een bonus voor extra plaatsingen en/of een bonus voor duurzamer plaatsingen (gedefinieerd als tewerkstelling gedurende een aaneengesloten periode).
- Meer mogelijkheden voor vrije prijszetting (richtprijs is moeilijker ex-ante te bepalen).
- Vooral monitoring nodig van de trajectovergangen.

De ontwerpkeuzes binnen elk van de modellen vergen een complexe afweging. De keuze voor model 2 of model 3 is een principiële keuze. De afwegingen die deze keuze beïnvloeden hebben te maken met een hele reeks overwegingen:

- het belang dat men hecht aan een zo groot mogelijke 'gelijke behandeling' bij het begin van het proces (bij model 3 berust de traject(her)bepaling gedeeltelijk bij de aanbieder);
- het belang dat men hecht aan prijsconcurrentie (meer mogelijk bij model 3);
- het belang dat men hecht aan keuzevrijheid voor werkzoekenden en concurrentie om werkzoekenden (zowel bij model 2 als model 3 mogelijk);
- de mogelijkheid om bij de eerste intake, voor de trajectuitvoering start, het traject volledig te kunnen bepalen en in een trajectovereenkomst te kunnen vastleggen (vereiste bij model 2);
- de mogelijkheid om de toekomstige behoefte aan aantallen en type deeltrajecten correct te kunnen schatten (vereiste bij model 2);
- het geloof dat men stelt in de innovatieve aanpak van marktspelers (zowel bij model 2 als model 3 mogelijk);

- het vertrouwen in een goed functionerende marktwerking (model 3 getuigt van meer vertrouwen omdat het volledige proces na intake wordt losgelaten).

3. Ruimte voor marktwerking

Een tendersysteem - binnen welk model ook - kan maar slagen op voorwaarde dat er voldoende ruimte wordt geboden voor de marktwerking: ruimte voor aanbieders en voor de sturende werking van de markt (sturing door de markt in plaats van sturing van de markt), ruimte voor prestatieprikkels (vandaar het belang van gedeeltelijke resultaatfinanciering en bonussen), en ruimte voor de werkzoekende.

De mate van marktwerking en concurrentie kan positief worden beïnvloed via een reeks van ingrepen:

- door te vermijden dat er maar één bidder is;
- door te werken met vrije prijsvorming in plaats van vaste prijzen;
- door de kansen voor nieuwe aanbieders te vergroten via afwezigheid van toegangsdrempels (expliciet gunnen aan aanbieders zonder vereiste ervaring);
- door ervoor te zorgen dat er meerdere aanbieders met gelijkaardige contracten zijn, zodat de voordelen voor de zittende aanbieders beperkt worden;
- door de transactiekosten te beheersen voor zowel indiener als opdrachtgever o.m. via eenvoudiger tenders en contracten;
- door de pool van gekwalificeerde potentiële indieners te vergroten;
- door een keuze te geven aan de cliënt tussen verschillende aanbieders;
- door ruimte te laten voor de aanbieder voor de invulling van het traject.

Financiële prikkels moeten een centrale plaats krijgen in de ontwikkelende marktwerking. Het is doorheen de ervaring dat inzicht zal moeten worden verworven in de werking van de prikkels die afgestemd zijn op de opdrachten in de contracten. Daarom is het aan te bevelen om de werking van prikkels niet te neutraliseren via contractoverstijgende normen of andere vormen van overheidssturing, normering en auditing.

Het opzetten van een tendersysteem in een quasi-markt zoals de begeleiding van werkzoekenden vergt een aangepast systeem voor monitoring en kwaliteitsbewaking via een mix van methoden. Daarnaast is een kwaliteitslabel wenselijk gebaseerd op de systemen die gangbaar zijn in de dienstverleningssector in het algemeen. Maar het is niet raadzaam om het (op EFQM gebaseerde) ESF-label, dat momenteel in de subsidieregeling ten aanzien van de NGO's geldt, in de context van marktwerking automatisch over te nemen, integendeel. Ten gronde vinden we het niet raadzaam om in een beginnende marktwerking al meteen van alle potentiële indieners voorafgaandelijk te vereisen dat ze over één van de in de markt gangbare labels zouden beschikken alvorens toegelaten te worden tot de nieuw ontwikkelende markt. Dit zou een te hoge drempel opwerpen.

Last but not least is een systeem van marktwerking gebaat met meer ruimte voor de keuzevrijheid voor de werkzoekende en de ruimte om mee te beslissen over de trajectovereenkomst. Om keuzevrijheid te realiseren is het vooreerst vereist dat er meerdere aanbieders voor eenzelfde soort dienstverlening zijn gecontracteerd. Daar bovenop is er voldoende informatie nodig om er ook een reële keuzemogelijkheid van te maken. Tenslotte is het van belang dat de werkzoekende een ‘ernstige’ mogelijkheid heeft tot inspraak en verhaalrecht.

4. Positieve afroming van de moeilijkste doelgroepen

Afroming, en als variant ervan *parking*, druisen in tegen de principes van sociale rechtvaardigheid en gelijke behandeling. Het feit dat de overheid aanzienlijk investeert in een sluitende curatieve aanpak, is op zich natuurlijk al ingrijpend als corrigerende maatregel tegen afroming van de makkelijk te bemiddelen groepen. De laatste jaren zagen we in de trajectwerking van de VDAB en de acties van het ESF een (bedoelde) verschuiving optreden in de richting van de kortdurig werkzoekenden, de zogenoemde preventieve doelgroep. Het nieuwe plan van de sluitende curatieve aanpak is dus een trendbreuk in het beleid. Maar dat betekent niet dat alle ongewenste selectieproblemen van de baan zijn. Onderzoek leert dat de fenomenen van ongewenste selectie van groepen met het kleinste risico van blijvende werkloosheid en het parkeren van cliënten met een groter risico op telkens een ander niveau worden gereproduceerd.

‘Positieve afroming’ bestaat erin dat aanbieders worden gestimuleerd om hun inspanningen te concentreren op degenen die het meest nood hebben aan een intensief begeleidingstraject (cf. Struyven et al., 2002). Binnen de logica van een systeem van marktwerking ligt de eerste oplossing in een voldoende grote differentiatie van de plaatsingsvergoedingen, aangevuld met bonussen, volgens het principe ‘hoe moeilijker de doelgroep, hoe hoger de vergoeding’. Een eenvoudige proxy-variabele voor de moeilijkheidsgraad is de werkloosheidsduur. Deze kan worden aangevuld met de afbakening van enkele zeer specifieke doelgroepen (bv. allochtonen). Het gewicht van de startvergoeding kan groter gemaakt worden bij moeilijker doelgroepen. Minimale plaatsingscijfers kunnen lager bij moeilijker doelgroepen. Tenslotte kan men ook de uitstroombestemming verruimen voor de moeilijkste doelgroep, door vormen van maatschappelijke participatie (bv. via vrijwilligerswerk) volwaardig te erkennen als plaatsingsresultaat.

Een ander middel is om aan te besteden per doelgroep: de populatie van te reïntegreren werkzoekenden wordt dan opgesplitst in een voldoende groot aantal offerteaanvragen per doelgroep. De offerteaanvragen per doelgroep kunnen ook gespreid worden in de tijd. Dit komt ook tegemoet aan de mogelijkheden van kleinere, gespecialiseerde aanbieders.

5. Garanties van de overheid

Een markt ontwikkelen kan maar als de overheid vertrouwen laat blijken in de marktspelers door bepaalde garanties te geven: garanties voor competitieve neutraliteit; garanties voor professioneel opdrachtgeverschap en garanties voor continuïteit in de gemaakte keuze voor het tendersysteem, zodat marktspelers ook bereid gevonden worden hierin te investeren. Er is vandaag in Vlaanderen een markt van potentiële indieners, maar verwacht mag worden dat de commerciële sector zich afwachtend en zelfs terughoudend zal opstellen. De uitdaging is dus dubbel: op korte termijn een aanbidding lanceren die vanuit het oogpunt van de markt meteen voor 100% 'juist' is, en tegelijk met het perspectief van een stabiele beleidskeuze op termijn. Het is met een langere termijn-perspectief dat de beginnende ontwikkeling van marktwerking voor de begeleiding van werkzoekenden het meest baat zal hebben: pas dan ontstaat ruimte voor een dynamiek waarin leereffecten, coördinatie-effecten en anticiperend gedrag elkaar kunnen versterken. Dat proces starten met een helder kader zonder extreme regelzucht is in de Vlaamse context de beste aanpak voor de verhoopde marktdynamiek en innovatie.

6 Procedure en aanpak

De introductie van marktwerking op basis van het tendersysteem stelt de organisatie die verantwoordelijk wordt voor het tenderingproces voor een grote uitdaging. Er is in ons land geen of nauwelijks ervaring met de voorbereiding en opvolging van een verplichte open aanbestedingsprocedure in de sector van de arbeidsbemiddeling en activering. Aan het buitenland kunnen we ook al moeilijk beproefde modellen ontleen: tendering is meer dan het toepassen van pasklare technieken. Succes is niet gegarandeerd bij toepassing in een andere omgeving en een andere institutionele context, zoals de Vlaamse. Net zoals dat het geval is voor andere landen, staat ook ons land voor een complex proces van afwegen, uitproberen en zien hoe het werkt.

Formeel gezien zijn de mogelijke keuzes voor de organisatie van een aanbestedingsprocedure gegeven. We stellen voor een offerte-aanvraagprocedure in twee fasen te volgen zoals toegelicht in hoofdstuk 3. Beoordelingscriteria met bijbehorende gewichten dienen vooraf duidelijk gespecificeerd te zijn in het tenderdocument. Inhoudelijk daarentegen staan er een aantal opties open, afhankelijk van de keuze voor de aanbesteding van deeltrajecten (model 2) of geïntegreerde trajecten (model 3). Deze keuze, met bijbehorende modaliteiten inzake capaciteitsgarantie, terugverwijzing, betalingsstructuur, prijsvorming en monitoring, is van principiële aard en wordt dus best vooraf gemaakt op het beleidsniveau, alvorens het tenderdocument wordt voorbereid. De afbakening van de opdracht hangt af van de beoogde omvang van het aantal aan te besteden (deel)trajecten. In de lijn van de afwegingen in hoofdstuk 2, pleiten we voor een brede opdrachtschrijving met

een beperkt aantal pakketten (gedefinieerd naar doelgroep en/of arbeidsmarktregio) waarop kan worden ingetekend. Aldus wordt een verregerende versnippering van opdrachten - en dus in te dienen offertes - in doelgroepen en arbeidsmarktregio's vermeden. Dit zou de transactiekosten voor zowel opdrachtgever als indiener nodeloos doen oplopen.

De voorbereiding en implementatie van het tendersysteem heeft een experimenteel karakter, waarvoor ook in andere beleidssectoren en in het buitenland veel interesse zal bestaan. Een eerste vereiste is dat er voldoende capaciteit wordt vrijgemaakt om de voorbereiding en implementatie in goede banen te leiden. Ideaaltypisch zou gepleit kunnen worden voor een organisatorische structuur 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), maar dit is in de gegeven omstandigheden niet haalbaar en politiek wenselijk gebleken. Wel moet erover gewaakt worden dat in het VDAB-organogram de VDAB-divisie waarin het opdrachtgeverschap wordt ondergebracht, een voldoende autonome plaats krijgt ten aanzien van de andere direct betrokken VDAB-divisies (divisies voor de trajectwerking, lokale werkwinkels). Tenslotte pleiten we voor een extern toezicht op het verloop van de tenderprocedure omwille van de competitieve neutraliteit.

Een pragmatische oplossing dringt zich dus op. Vanuit organisatorisch oogpunt stellen we voor 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 nieuwe keuzes en bijstellingen die zich bij de verdere uitwerking ongetwijfeld nog zullen stellen. Aldus komen we tot volgende tweeledige structuur:

- een taskforce, aangestuurd vanuit het politieke niveau, en samengesteld uit overheid, sociale partners en externe deskundigen (uit beleid en uit academische hoek);
- een implementatieteam, dat opereert vanuit de VDAB, versterkt met experten door een samenwerking met het ESF-agentschap en de Administratie Werkgelegenheid (bv. voor monitoring en kwaliteitslabeling).

Op die manier wordt het tenderexperiment in zekere mate ingebed in een eigenstandige structuur. Deze optie is op korte termijn haalbaar en is ook nodig om het eerste doel van het tenderexperiment te doen slagen: dat de markt overneemt.

BIBLIOGRAFIE

- Arents M., Peters M. & Dorenbos R. (2003), *Vormgeving van het opdrachtgeverschap. Ervaringen en percepties van reïntegratiebedrijven*, in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.
- Batelaan H., Jürgens K., Mallee L. & Odé A. (2003), *Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten*, Regioplan Beleidsonderzoek, in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.
- Brandsen T., van den Brink J. & Putters K. (2000), 'De klant beklemd: concurrentie in de uitvoering van sociaal beleid', *Beleidswetenschap*, 14, p. 52-71.
- Heyma et al. (2003), *Doelgroepindeling werkzoekenden*, onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.
- Hoffius R., Duvekot L. Grootsholte M. & Engelen M. (2003), *De inzet van scholing bij reïntegratietrajecten*, in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.
- Le Grand J. (2001), *The quasi-market experiments in public service delivery: did they work?* Paper for presentation at Pontignano conference 6-8 April 2001, <http://www.econ-pol.unisi.it/welfare/legrand.pdf>.
- Le Grand J. & Bartlett W. (eds.) (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan Press, London.
- Leroy F. (2003), 'Weer-werk-loos?! Ervaringen van een conférencier - Part 2', *Over.Werk*, 4, p. 42-48.
- Matheus N., Struyven L. & Vanhoren I. (2002), *Naar een veralgemeend stelsel van erkenning en kwaliteitslabeling van arbeidsmarktactoren*. Expertenrapport in opdracht van de Administratie Werkgelegenheid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, HIVA, Leuven.

- Productivity Commission (2002), *Independent Review of the Job Network: Inquiry Report*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Roels J. (2001), *Buitenlandse modellen, regelgeving en praktijken van (h)erkenning van competenties. Op zoek naar toepassingsmogelijkheden voor Vlaanderen. Deel II: Juridische aspecten*, Universiteit Antwerpen (UIA), Antwerpen.
- StimulanSZ (2003), *Resultaatfinanciering van reïntegratietrajecten*, Stichting StimulanSZ, Den Haag.
- 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*, Acco, Leuven.
- Struyven L. & Steurs G. (2002), *The competitive market for Employment services in the Netherlands*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/employment>.
- Struyven, L. & Steurs, G. (2003), 'Towards a Quasi-Market in Reintegration Services: First Assessment of the Dutch Experience', *Australian Journal of Labour Economics*, 2, p. 331-355.
- Struyven L. & Steurs G. (2003a), 'Arbeidsbemiddeling 'down-under'', *Economisch Statistische Berichten*, 4403, p. 233-234.
- Struyven L. & Steurs G. (2003b), 'Twee landen, één systeem? Het ontwerp van quasi-markten bij de arbeidsreïntegratie van werkzoekenden in Australië en Nederland', in Steunpunt WAV (red.), *Arbeidsmarktonderzoekersdag 2003. Verslagboek. Reeks 'De Arbeidsmarkt in Vlaanderen. Editie 2003'*, Garant, Leuven.
- Struyven L. (2004), "Aldus sprak de Koning': marktwerking bij onze noorderburen en enkele verschillen met Vlaanderen', *Over.Werk*, 1.
- Svensson J., Trommel W. & Sigter M. (2003), *Arbeidsreïntegratie in de markt: een onderzoek naar de inrichting en werking van de uitbesteding van reïntegratieprojecten door de gemeente Enschede*, Universiteit Twente.
- SZW (2003), *Handreiking uit- en aanbesteding van reïntegratie-activiteiten*, Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- SZW & Steunpunt Suwi Gemeenten (2002), *Inkoop en innovatie*, Steunpunt Suwi Gemeenten, Den Haag.
- van den Brink J.C., Cordia L.A.J. & Mullenders P. (2002), *De praktijk van het aanbesteden. Een onderzoek naar de uitvoering van de aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten 2002 van UWV*, Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag.

- Vandendriessche F. (2003), *Overheidsopdrachten klassieke sectoren*. Faculteit Rechten, Universiteit Gent.
- van der Veen R.J. (1997), 'Marktwerking en sociaal beleid', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 2, p. 194-210.
- VNG (2003), *Handreiking Verdien aan besteden. Naar een beleid voor efficiënt inkopen en aanbesteden voor lokale overheden*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag.
- Verhoest K. (2002), *Resultaatgericht verzelfstandigen. Een analyse vanuit een verruimd principaal-agentperspectief*, Faculteit Sociale Wetenschappen, Leuven.
- Vermader J. (1997), *Overheidsopdrachten in de klassieke sectoren. Een beknopte leidraad bij de toepassing van de wet van 24 december 1993 en haar uitvoeringsbesluiten*.
- Vos S., Vanhoren I. & Bollens J. (2003), *De positie van werkloze vrouwen in het Meetjesland*, HIVA, Leuven.