



KATHOLIEKE
UNIVERSITEIT
LEUVEN

Van aanbieden naar aanbesteden

*Buitenlandse ervaringen met marktwerking bij arbeidsbemiddeling en
-reïntegratie
Eindrapport*

Ludo Struyven	(HIVA)
dr. Geert Steurs	(IDEA Consult)
dr. Anneleen Peeters	(IDEA Consult)
Veerle Minne	(IDEA Consult)

Onderzoek in opdracht van Minister Landuyt,
Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme,
in het kader van het Viona-onderzoeksprogramma (oproep 2000)

januari 2002



Hoger instituut
voor de arbeid

WOORD VOORAF

Dit onderzoek is het resultaat van een één jaar durend onderzoek, gefinancierd door het Viona-programma voor arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen. We zijn het Viona-programma, en in het bijzonder minister van Werkgelegenheid en Toerisme R. Landuyt, dankbaar voor deze opdracht. Verder een woord van dank aan de Visiegroep onder leiding van Marion Vrijens (Administratie Werkgelegenheid), en met als leden: Dirk Geldof (Administratie Werkgelegenheid), Machteld De Dobbeleer, Bart Candaele (Administratie Economie), Peter Van Herck (Administratie Binnenlandse Aangelegenheden), Karin Van Mossevelde, Tanja Mattheus (Kabinet Vlaamse minister van Werkgelegenheid), Lieve Heene (kabinet Vlaamse minister van Welzijn), prof. Jan Bundervoet (K.U.Leuven), Geert Vandenbroucke (Steunpunt WAV) en Peter Cabus (SERV). Een bijzonder woord van dank zijn we tot slot verschuldigd aan de vele contactpersonen uit de onderzochte landen: hun namen zijn, overzichtelijker dan in een woord vooraf mogelijk is, opgesomd in bijlage. Het onderzoek is een gezamenlijk product van het HIVA-K.U.Leuven en IDEA Consult: dat deze samenwerking tot een goed einde is gebracht, sterkt ons vertrouwen dat er ook in de sector van de arbeidsbemiddeling nog een hele toekomst is weggelegd voor nieuwe publiek-private verhoudingen.

INHOUD

INLEIDING	1
1. De vier casestudies	2
2. Opbouw van het rapport	4
DEEL 1	5

Hoofdstuk 1 /Arbeidsbemiddeling: bestaansreden, aanbieders en ontwikkelingen

1. Inleiding	9
2. Bestaansreden	9
2.1 Intransparantie	9
2.2 Afstand	10
3. Aanbieders	10
3.1 Publieke aanbieders	11
3.2 Non-profitorganisaties	11
3.3 Private aanbieders	12
4. Ontwikkelingen in de markt voor arbeidsbemiddeling	15
4.1 Ontwikkelingen op de bemiddelingsmarkt	15
4.2 Ontwikkelingen bij de bemiddelaars	18
5. Ontwikkelingen in de beleidsorganisatie inzake de publieke arbeidsbemiddeling	19
5.1 Inleiding	19
5.2 Tendensen in de relatie tussen de verschillende functies	19
5.3 Tendensen in bestuur en organisatie	22

5.4 Tendensen in de relatie tot private intermediairs	24
5.5 Tendensen in het management van de publieke arbeidsbemiddelingsorganisatie	25
6. Besluit	26

Hoofdstuk 2 /	Theoretisch kader	27
1. Inleiding		27
2. Uitgangspunten, begrippenkader en afbakening in de Vlaamse context		27
2.1 Inleiding: marktwerking voor klassieke overheidstaken		27
2.2 Begrippenkader		28
2.3 Marktwerking niet als doel, maar als middel		30
2.4 Marktwerking in de arbeidsbemiddelingssector		31
3. Doelen en argumenten voor marktwerking		34
3.1 Inleiding		34
3.2 Waarom meer marktwerking		35
3.3 Waarom overheidsinterventie: marktvalingen		37
4. De rol van de overheid versus de markt		41
4.1 Inleiding		41
4.2 Marktwerking in de verhouding tussen overheid en markt		41
4.3 Interne en externe marktwerking		43
4.4 Gevolgen voor de overheidsorganisatie		44
4.5 Purchaser-provider split		45
4.6 Nieuwe rollen voor de overheid		46
4.7 De noodzaak van een aangepast institutioneel kader		47
4.8 Besluit		48
5. Gradaties en vormen van marktwerking		48
5.1 Inleiding		48
5.2 Twee klassieke types van beleidsinstrumenten: eigen overheidsorganisatie en subsidies		49
5.3 De keuze van beleidsinstrumenten		51
5.4 Onderscheid op basis van de mate van concurrentie		52
5.5 Onderscheid op basis van het allocatiemechanisme van middelen		53
6. De introductie van marktwerking via aanbesteding		58
6.1 Inleiding		58
6.2 De voordelen van aanbesteden door publieke diensten		58
6.3 De nadelen van aanbesteden: transactiekosten		61
6.4 Grenzen aan aanbesteden		62
6.5 Aandachtspunten bij aanbesteden		62

7. Problemen bij de financiering van reïntegratie-inspanningen	70
7.1 Inleiding	70
7.2 Informatie-asymmetrieën	71
7.3 Input- en/of outputfinanciering	72
7.4 Evaluatieresultaten	75

DEEL 2 **75**

Hoofdstuk 3 / Australië **79**

Inleiding	79
1. Het Job Network systeem als beleidsexperiment	79
1.1 Inleiding	79
1.2 Job Network in de Australische arbeidsmarkt	80
1.3 De ontwikkeling van een markt voor bemiddelingsdiensten	82
1.4 Introductie van volledig vrije concurrentie onder Job Network	87
1.5 Conclusie	91
2. De institutionele setting	92
2.1 Inleiding	92
2.2 Structuur van het model	93
2.3 Organisatie en werking ten aanzien van werkzoekenden en werkgevers	97
2.4 De contractrelaties tussen het departement en Centrelink	100
2.5 Evaluatie	101
3. Aanbestedingsproces	103
3.1 Inleiding	103
3.2 Uitgangspunten	103
3.3 Procedure	104
3.4 Evaluatie	111
4. Betalingsstructuur en concurrentie	116
4.1 Inleiding	116
4.2 Betalingsstructuur	116
4.3 Concurrentieniveaus	122
4.4 Evaluatie	124
5. Spelersveld	130
5.1 Inleiding	130
5.2 Marktaandelen en toetreding	130
5.3 De positie van Employment National	133
5.4 De positie van de NGO-sector	135

5.5 De positie van de private sector	138
5.6 Evaluatie	142
6. Monitoring, kwaliteitsbewaking en evaluatie	143
6.1 Monitoring en kwaliteitsbewaking	143
6.2 Star rating	147
6.3 Evaluatie-onderzoek over Job Network	148

Hoofdstuk 4 /	Nederland	153
Inleiding	153	
1. Beleidscontext en institutionele ontwikkelingen	153	
1.1 Inleiding	153	
1.2 Trends op de Nederlandse arbeidsmarkt	155	
1.3 SUWI en de weerslag voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie	156	
1.4 Drie basistrends in de hervormingen voor de sociale zekerheid	160	
1.5 De gemeente als opdrachtgever	165	
1.6 Bestuurlijke hervormingen	168	
1.7 Evaluatie	169	
2. Het aanbestedingsproces	172	
2.1 Inleiding	172	
2.2 De UWV-aanbesteding	173	
2.3 De gemeentelijke aanbestedingen	190	
3. Kwaliteitsbewaking, monitoring en evaluatie	192	
3.1 Randvoorwaarden voor kwaliteit	192	
3.2 Monitoring en evaluatie	194	
4. De spelersmarkt	195	
4.1 Marktstructuur	195	
4.2 Marktaandelen en toetreding	196	
4.3 De voormalige overheidsaanbieder Kliq	199	
5. Evaluatie	202	
5.1 Opdrachtgeverschap	202	
5.2 Aanbieders en marktwerking	203	
5.3 Inrichting van het proces naar marktwerking	205	

Hoofdstuk 5 /	Verenigd Koninkrijk	207
Inleiding	207	
1. Ontwikkelingen in het Britse arbeidsmarktbeleid	207	
1.1 De periode tot 1986	207	
1.2 1986-1996	208	
1.3 Sinds 1997: Welfare to Work	209	
2. Organisatie van de arbeidsbemiddeling en verdeling van taken tussen het publieke en private domein	210	
2.1 Verantwoordelijke organisaties en instanties	210	
2.2 Programma's	211	
3. Het aanbestedingsproces	215	
3.1 New Deal	215	
3.2 Employment Zones	225	
3.3 Action Teams	231	
4. Toezicht en kwaliteitsbewaking, monitoring en evaluatie	232	
4.1 Toezicht op naleving contract	232	
4.2 Kwaliteitsbewaking: Adult Learning Inspectorate (ALI)	233	
4.3 Evaluatie van de effectiviteit van de New Deal 25+ pilootprojecten	234	
4.4 Evaluatie van de effectiviteit van de Employment Service	235	
5. Conclusies	236	
Hoofdstuk 6 /	Zweden	239
Inleiding	239	
1. Het Zweedse arbeidsmarktbeleid	240	
1.1 Focus op een actief arbeidsmarktbeleid	240	
1.2 Sterke decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid	242	
2. Naar een 'markt' voor opleiding	244	
2.1 Inleiding	244	
2.2 Afbakening van het begrip opleiding	245	
2.3 Het opleidingssysteem in de periode vóór 1986	247	
2.4 De eerste hervorming in 1986: van divisie naar agentschap	248	
2.5 De tweede hervorming in 1993: van agentschap naar zelfstandige onderneming	251	
2.6 De markt voor opleidingen anno 2000	255	

3. De implementatie van een markt voor opleiding	255
3.1 Inleiding	255
3.2 Aanbesteding	256
3.3 Betalingsstructuur	261
3.4 Kwaliteitsbewaking	262
4. Gevolgen van de introductie van marktwerking	263
4.1 Gevolgen van de eerste hervorming (1986)	263
4.2 Gevolgen van de tweede hervorming (1993)	264
4.3 Andere gevolgen	268
5. Conclusies	269

DEEL 3 **267**

Hoofdstuk 7 / Samenvattende vergelijking 275

Inleiding	269
1. Functies, instituties en actoren	275
1.1 De Zweedse context van de jaren '80	275
1.2 Australië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk: de institutionele hervorming van tweede helft jaren '90	276
2. Doelstellingen en praktijkmodellen	280
2.1 Samenvattend overzicht van toepassingen van marktwerking	280
2.2 Doelstellingen: de beleidstheorie	283
2.3 Praktijkmodellen voor marktwerking	284
3. Procedures en criteria	289
3.1 Type aanbesteding	289
3.2 Eenmalige of gefaseerde procedure	289
3.3 Prijs versus kwaliteitsconcurrentie	290
3.4 Transactiekosten	290
4. Betaling, concurrentie en afroming	293
4.1 Input- versus outputfinanciering	293
4.2 Afroming	294
4.3 Keuze voor de werkzoekende	295
5. Spelersveld	298
5.1 De positie van de voormalige Public Employment Service	298
5.2 Concentratie en schaalvergroting	298
5.3 Moeilijke toetreding	299

Hoofdstuk 8 /	Beleidsconclusies	303
1. Beginnen met een juiste keuze van (deel)domeinen	303	
2. Introductie marktwerking afstemmen met institutioneleerschikking	304	
3. Scheiding tussen inkoper en aanbieder: ontvlechting én verzakelijking	305	
4. Een quasi-markt als streefdoel: een voldoende groot aantal vragers en aanbieders	306	
5. Aandacht voor de nieuwe taken van de overheid: marktwerkingsbeleid en aanbestedingsmanagement	307	
6. Aanbestedings- en contractvoorwaarden afstemmen op het niveau van de marktontwikkeling	308	
7. Aandacht voor de transactiekosten bij ontwerp van aanbestedings- en contractvoorwaarden	309	
8. Prijs- én kwaliteitsconcurrentie	310	
9. Combinatie van input- en outputfinanciering	310	
10. Maatregelen tegen afroming	311	
BIJLAGEN	307	
Bijlage 1 / bij Deel 2: Lijst van geïnterviewden	315	
Bijlage 2 / bij Deel 2: Interview topics 'Marktwerking bij de reïntegratie van werkzoekenden' - Australië, Nederland en Verenigd Koninkrijk	321	
Bijlage 3 / bij Deel 2: Interview topics 'Marktwerking bij beroepsopleiding voor werkzoekenden' - Zweden	327	
Bijlage 4 / bij Deel 2: Hoofdstuk 4	329	
BIBLIOGRAFIE	333	

INLEIDING

In dit rapport staat de praktijk van marktwerking bij arbeidsbemiddeling en -reïntegratie centraal. Marktwerking vatten we hier op als middel om publieke doelen te realiseren; het gaat dus niet om het verleggen van de financieringsbasis van voorheen publieke taken naar het private domein. Marktwerking is gericht op het openen van de overheidsorganisatie naar de markt. De dienstverlening, die traditioneel sterk gemonopoliseerd werd door overheidsvoorzieningen, komt tot stand via inkooprelaties en contractrelaties met publieke en private aanbieders. Marktwerking zou resulteren in een grotere efficiëntie, een grotere klantgerichtheid en meer keuze. Naarmate meer concurrentie met private partijen tot stand komt, is sprake van marktwerking in de echte zin van het woord. Dat proces vergt van de overheid dat ze anders optreedt. Marktwerking stelt specifieke vereisten op het vlak van informatie, monitoring en prikkels, vertrouwen, kwaliteit en risico. Dit onderzoek stelt scherp op de voorwaarden voor marktwerking.

Bij de activering en reïntegratie van werkzoekenden proberen steeds meer landen voor de uitvoering een beroep te doen op private organisaties. In een aantal westerse landen neemt dit momenteel de vorm aan van een marktwerkingsbeleid, gebaseerd op de creatie van een markt voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie. Het mechanisme hierbij is dat van de open aanbesteding. Het beroep op private uitvoerders komt deels in de plaats van de eigen overheidsorganisatie voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie. In dit onderzoek staat de vraag centraal welke ervaringen met marktwerking zijn opgedaan. Vier landen, die als trendsetter kunnen worden gezien, worden belicht: Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden. De hoofdvragen voor dit onderzoek zijn de volgende: Hoe is die radicale transformatie te verklaren? Ontstaat er daadwerkelijk een markt voor reïntegratiediensten? Wat gebeurt er met de voormalige overheidsaanbieder? Onder welke voorwaarden is marktwerking mogelijk? En welke gevolgen heeft marktwerking voor de werkzoekenden?

Zowel op theoretisch vlak als in de beleidspraktijk van arbeidsbemiddeling en opleiding is het marktmechanisme nog maar weinig ontgonnen. Dit onderzoek naar

de praktijk in vier landen komt aan die leemte tegemoet. Het doel van dit onderzoek is om een aantal lessen te trekken inzake praktijkmodellen van marktwerking, op basis van de theoretische voorwaarden en rekening houdend met de specifieke context van elk land.

Om de ontwikkelingen met betrekking tot marktwerking in de juiste verhouding te plaatsen is het van belang om te kijken naar het institutionele kader, dat op zijn beurt samenhangt met de bredere socio-economische context. Op al deze ontwikkelingen ingaan zou de opzet van voorliggende studie ver overstijgen. Dit rapport brengt slechts één - zij het een fundamentele - ontwikkeling voor het voetlicht: de toenemende marktwerking bij het vormgeven en uitvoeren van publieke taken inzake arbeidsreïntegratie van werkzoekenden. Deze marktwerking vervangt de alom beproefde subsidieprogramma's voor werkzoekenden. Het gebruik van marktwerkingsmechanismen is overigens niet de enige methode uit de private sector die opgang maakt in de publieke sfeer. Andere hebben te maken met het prestatie management en resultaatssturing. De nieuwe methoden kunnen ook samengaan.

1. De vier casestudies

De vier geselecteerde landen in dit onderzoek zijn te situeren binnen volgende algemeen gangbare driedeling: landen uit de Angelsaksische traditie (VK, Australië en de VS), de Scandinavische landen (Zweden, Denemarken, Finland) en landen zoals Nederland of Ierland die in de voorbije jaren elementen hebben overgenomen uit zowel het Angelsaksische als het Scandinavische model.

Bij de keuzebepaling van buitenlandse vergelijkingspunten komt het er op aan bruikbare lessen te kunnen trekken uit de structuur en de wijze van invoering van vormen van marktwerking. Daarbij zijn we vertrokken vanuit een benadering van 'good practices' waarbij vooral aandacht wordt besteed aan systemen van marktwerking die in de praktijk een meerwaarde opleveren. Tegelijk wordt lering getrokken uit de negatieve ervaringen met bepaalde systemen in bepaalde landen (feitelijke gang van zaken versus ideale model). Methodologisch veronderstellen we dat er een functionele equivalentie aanwezig is voor onderlinge vergelijking: de te vergelijken fenomenen vervullen dezelfde functie binnen de (systeem)context. Context-inclusieve vergelijkingen vereisen dat het bestudeerde fenomeen zoveel mogelijk binnen de socio-economische, politiek-bestuurlijke en arbeidsmarktcontext wordt geïnterpreteerd. De introductie van marktwerking blijkt in de betrokken landen niet los te kunnen worden gezien van een grondige institutionele hervorming van het bredere uitkerings-, activerings- en bemiddelingsstelsel. Die institutionele ontwikkelingen komen expliciet aan bod in elk van de cases.

De empirische analyse is gebaseerd op twee soorten bronnen: schriftelijke bronnen en interviews met de voornaamste actoren ter plaatse. Met uitzondering van de

Zweedse case is er redelijk wat toegankelijke informatie beschikbaar. Die werd gebruikt als voorbereiding voor de gesprekken ter plaatse maar ook voor het uitschrijven van de casestudies. Als leidraad voor de half-gestructureerde interviews ter plaatse werd een exhaustief interviewschema opgemaakt omtrent de diverse aspecten die van belang zijn betreffende de problematiek van marktwerking. Deze werden gegroepeerd rond vier logisch op elkaar volgende blokken: de relevante context-informatie, de concrete invulling die werd gegeven aan de marktwerking in arbeidsbemiddeling, de operationalisering en organisatorische invulling van die marktwerking en tenslotte de uitkomsten en evaluatieresultaten voor zover reeds beschikbaar. Dit analysekader is als bijlage toegevoegd. De vragenlijst werd gebruikt voor de gesprekken met de actoren in Australië, Nederland en de UK. Voor Zweden werd een aangepaste versie gemaakt omdat het daar specifiek ging over de introductie van marktwerking voor het organiseren van het opleidingsaanbod.

Voor wat de gesprekspartners betreft onderscheiden we de volgende vier categorieën:

- de overheid: zowel de politieke als de administratieve overheid;
- de actoren: de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie, de private actoren en de betrokken niet-gouvernementele organisaties;
- de sociale partners: werkgevers- en werknemersorganisaties;
- onafhankelijke experts aan universiteiten of onderzoeksinstituten.

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal interviews dat werd gevoerd en de spreiding ervan over de verschillende categorieën gesprekspartners. De lijst met feitelijke gesprekspartners is als bijlage toegevoegd voor elke casestudy.

Tabel 1 Profiel van de gesprekspartners

	Australië	Nederland	Zweden	UK
Overheid	4	4	3	3
Publieke aanbieder	1	1	2	1
Private aanbieder	6	3	1	2
Sociale partners	2	3	1	2
Experten	5	2		1
Totaal	18	13	7	9

De hier bestudeerde praktijken van marktwerking zijn van zeer recente datum. Zowel in Australië, het Verenigd Koninkrijk als Nederland heeft het marktwerkingsbeleid op het gebied van reïntegratie vorm gekregen na 1995. De marktwerking bij het opleidingsbeleid is van vroegere datum: in Zweden vanaf midden jaren '80 en in het VK vanaf het begin van de jaren '90. De onderlinge vergelijk-

baarheid van de vier cases is sterk beïnvloed door de institutionele kenmerken van elk land. In de mate van het mogelijke is de relatie tot de institutionele en beleidscontext uitgewerkt, zowel bij de analyse van de achtergronden en motieven als bij de concrete vormgeving en gevolgen van marktwerking op het terrein.

De behandelde cases hebben, met uitzondering van Zweden, marktwerking ingevoerd of veralgemeend in een periode van opgaande conjunctuur. De gevolgen van marktwerking voor het beleid zijn bijgevolg nog niet (helemaal) uitgekristalliseerd.

2. Opbouw van het rapport

De indeling van voorliggende publicatie is als volgt. In deel 1 wordt het theoretisch kader voor marktwerking toegelicht, dat het uitgangspunt vormt voor de empirische analyse in deel 2. Deel 3 vat de gelijkenissen en verschillen voor de vier cases samen. Aansluitend volgen een aantal beleidsconclusies voor de toepassing van marktwerking in Vlaanderen.

In deel 1 komen we tot een afbakening van de markt voor arbeidsbemiddeling en brengen we de voornaamste ontwikkelingen inzake arbeidsbemiddeling en de beleidsorganisatie ervan in kaart. Voor het analysekader in hoofdstuk 2 maken we gebruik van economische en politiek-wetenschappelijke benaderingen. Deel 2 bestaat uit de vier casestudies. De hoofdstukken per land hebben een min of meer vergelijkbare structuur. Er wordt vooreerst aandacht besteed aan de institutionele setting en de ontwikkelingen in het arbeidsmarktbeleid in het betrokken land. Vervolgens wordt ingegaan op de programma's waar voor de uitvoering ervan een beroep gedaan wordt op de markt via aanbestedingen. De topics die steeds weerkeren in de analyse zijn de doelstellingen, de aanbestedingsprocedure en criteria, de betalingsstructuur, de mate van concurrentie, de keuze voor de werkzoekende, maatregelen om afroming tegen te gaan, de ontwikkelingen in het spelersveld met bijzondere aandacht voor de positie van de (voorheen) publieke aanbieder en de wijze van kwaliteitscontrole en monitoring. Ook wordt ingegaan op effectevaluaties, voorzover beschikbaar. In deel 3 wordt een vergelijkend overzicht gemaakt van de verschillende marktwerkingssystemen. Dit leidt tot een aantal beleidsconclusies in het laatste hoofdstuk.

De effecten die in dit onderzoek onder de loep worden genomen, hebben vooral betrekking op de effecten voor het functioneren van de bemiddelings- en reïntegratiemarkt. Daarnaast kunnen we effecten onderscheiden ten aanzien van het functioneren van de arbeidsmarkt. In dit onderzoek was het niet de bedoeling om de arbeidsmarkteffectiviteit te bestuderen. Vooreerst is het daarvoor nog te vroeg. Bovendien is het vergelijken van effecten tussen landen of met de pre-marktsituatie bijzonder gecompliceerd. Overigens is er nog geen wetenschappelijk onderzoek dat expliciet het verband legt tussen marktwerking en micro- of macro-eco-

nomische effectiviteit. Dat neemt niet weg dat er uit de ontwikkelende marktwerkingsprocessen al heel wat lessen zijn te trekken.

DEEL 1

HOOFDSTUK 1

ARBEIDSBEMIDDELING: BESTAANSREDEN, AANBIEDERS EN ONTWIKKELINGEN

1. Inleiding

In dit eerste hoofdstuk willen we de markt voor arbeidsbemiddeling situeren.

Onder arbeidsbemiddeling verstaan we het geheel van activiteiten van publieke en private actoren om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bij elkaar te brengen of op elkaar af te stemmen.

In wat volgt gaan we na waarom er nood is aan arbeidsbemiddeling. Daarna wordt een overzicht gegeven van de diverse actoren die arbeidsbemiddeling aanbieden, alsook van de diensten die zij aanbieden. Tenslotte worden een aantal ontwikkelingen geschetst, zowel in de markt voor arbeidsbemiddeling als in de beleidsorganisatie inzake publieke arbeidsbemiddeling.

2. Bestaansreden

De vraag naar arbeidsbemiddeling ontstaat vanuit twee elementen die beletten dat vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden op de arbeidsmarkt (CPB, 2000).

2.1 Intransparantie

Vooreerst bestaat er een vorm van intransparantie op de arbeidsmarkt die belet dat vraag en aanbod mekaar vinden. Een werkzoekende kent niet alle openstaande vacatures, terwijl de werkgever de kwaliteiten van de werkzoekende niet perfect kan beoordelen. De vraag naar arbeid kan men nog wel proberen wijd te verspreiden, door middel van bijvoorbeeld een (verplichte) nationale vacaturebank. Het is echter heel wat moeilijker om het volledige arbeidsaanbod te kennen, vooral omdat bij de beoordeling van het aanbod ook subjectieve elementen spelen zoals motivatie of uitstraling.

Om die intransparantie te verkleinen, kan de werkgever bijvoorbeeld tests organiseren, maar dit gaat gepaard met kosten. Zowel werkzoekende als werkgever moeten bijgevolg een afweging maken tussen enerzijds de zoekkosten, en

anderzijds de extra informatie die dit oplevert. Er blijft m.a.w. steeds een stuk intransparantie bestaan, waardoor werkgevers niet op de hoogte zijn van werkzoekenden die over de geschikte kwaliteiten beschikken. Diensten die erop gericht zijn de intransparantie op de arbeidsmarkt te verkleinen, worden bemiddelingsactiviteiten in strikte zin genoemd. Het betreft onder meer selectie en werving, het organiseren van beroepskeuzetests, of sollicitatietrainingen. Deze diensten kunnen via diverse kanalen verstrekt worden, gaande van persoonlijke contacten tot elektronische databanken of advertenties.

Ook de aanbieders van deze diensten moeten 'zoekkosten' maken om de intransparantie op de arbeidsmarkt te verminderen. Omwille van schaal- en specialisatievoordelen zijn deze zoekkosten voor de organisatoren van arbeidsbemiddelingsdiensten echter beperkter dan voor een individuele werkzoekende of werkgever. Het screenen van een groot aantal werkzoekenden via uitgebreide tests betekent een hoge kost voor een werkgever die slechts één vacature heeft. Voor een bemiddelaar die meerdere vacatures bundelt, levert dezelfde kost meer op.

2.2 Afstand

Een tweede element waardoor een tussenkomst vereist is op de arbeidsmarkt, is de afstand voor sommige werkzoekenden tot de arbeidsmarkt. Er bestaat m.a.w. een mismatch tussen de gezochte kwaliteiten door de werkgever en de aangeboden kwaliteiten door de werkzoekende. De slechte afstemming kan betrekking hebben op kennis of technische vaardigheden, maar ook op werkhouding of communicatievaardigheden. Diensten die proberen een antwoord te bieden op deze gebrekkige afstemming van vraag en aanbod, worden reïntegratiediensten genoemd. Diensten in dit verband zijn onder meer het organiseren van cursussen, loopbaanoriëntatie, attitudetraining en werkervaringsprojecten.

Ook op het vlak van reïntegratieactiviteiten kunnen belangrijke schaal- en specialisatievoordelen gerealiseerd worden, waardoor de aanbieders van deze diensten dit efficiënter kunnen doen dan individuen.

3. Aanbieders¹

In grote lijnen kunnen drie categorieën aanbieders onderscheiden worden. Het betreft de publieke actoren, de private aanbieders en de non-profitorganisaties. Deze laatste categorie bestaat weliswaar uit private organisaties, maar deze worden hoofdzakelijk met publieke middelen gefinancierd.

¹ Dit hoofdstuk is vooral gebaseerd op Steunpunt WAV (1998) en Landuyt (2000b).

3.1 Publieke aanbieders

Tot de publieke aanbieders kunnen we o.a. de VDAB, de OCMW's, de PWA's en diverse andere gemeentelijke diensten rekenen.

3.1.1 VDAB

De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) is de belangrijkste publieke aanbieder. De VDAB heeft zowel taken op het vlak van arbeidsbemiddeling in enge zin, als op het vlak van reïntegratie. Bemiddeling van werkzoekenden gebeurt via de vacature- (WIS) en sollicitanten- (KISS) databank. Ook staan consultants in voor de bemiddeling. Andere aangeboden diensten zijn uitzendarbeid (T-Interim), werving en selectie (VDAB Consult) en outplacement (VDAB-outplacement), diensten die op 1 april 2002 worden verzelfstandigd in een autonoom overheidsbedrijf.

Daarnaast tracht de VDAB door opleiding en begeleiding ook het arbeidsaanbod te versterken. Een deel ($\pm 2/3$ in 1999) van de opleidingen voor werkzoekenden gebeurt in eigen beheer, de rest wordt uitbesteed aan derden, vooral aan niet-commerciële maar soms ook aan commerciële opleidingsinitiatieven.

3.1.2 OCMW's

Ook de OCMW's vervullen een actieve rol in het begeleiden van hun cliënten naar de arbeidsmarkt. De OCMW's maken hierbij gebruik van zowel OCMW-specifieke instrumenten zoals Artikel 60§7, Artikel 61, TOK-omkaderingssubsidies, maar ook van generieke maatregelen zoals de tewerkstelling bij PWA's (Sannen, Struyven & Vos, 2000).

3.1.3 Andere publieke aanbieders

Naast de VDAB en de OCMW's zijn nog enkele andere publieke aanbieders actief op het vlak van arbeidsbemiddeling. Zo onder meer de PWA's en andere gemeentelijke diensten die soms initiatieven organiseren om werklozen aan een job te helpen. De PWA's worden juridisch echter niet als bemiddelingsbureaus beschouwd, maar als een verlengstuk van de werkloosheidsverzekering.

3.2 Non-profitorganisaties

In de markt voor arbeidsbemiddeling zijn ook naar schatting 240 non-profitorganisaties actief (Landuyt, 2000b). Het betreft hier private organisaties, die vooral door publieke middelen zoals ESF, VDAB-projectprogrammatie, SIF; ... gefinancierd worden. Deze non-profitorganisaties zijn hoofdzakelijk gericht op de reïntegratie van werkzoekenden op de arbeidsmarkt, waarbij de klemtoon ligt op lang-

durig werkzoekenden en andere kansengroepen, onder meer personen met een handicap, kansarmen, bestaansminimumgerechtigden etc. Voorbeelden zijn onder meer de Centra voor Beroepsopleiding en Arbeidstrajectbegeleidingsdiensten (gehandicapten), of de Brailleliga (blinden). In deze categorie vallen ook opleidingsorganisaties, de centra voor deeltijds onderwijs, en scholen of vakbondscentrales die bijvoorbeeld soms cursussen loopbaanbegeleiding inrichten. De organisaties uit de NGO sector zijn vaak vernieuwend op het vlak van opleidingsmethodieken of doelgroepenbenadering.

Zoals reeds aangegeven halen zij hun financiële middelen vooral uit niet-stabiele geldstromen. Opleidings- en begeleidingsacties worden vaak financieel gesteund via de Europese Structuurfondsen (doelstelling 3), in het bijzonder wanneer ze gericht zijn op (Steunpunt WAV, 1999):

- langdurig en laaggeschoolde werklozen (zwaartepunt 1);
- laaggeschoolde jonge werkzoekenden (zwaartepunt 2);
- personen met een handicap en kansarmen (zwaartepunt 3);
- herintredende of laaggeschoolde langdurig werkloze vrouwen (zwaartepunt 4).

In tabel 1.1 wordt een overzicht gegeven van het aantal deelnemers dat in 1999 op die manier bereikt werd.

Tabel 1.1 Goedgekeurde ESF-deelnemers en -steun, doelstelling 3, Vlaams Gewest, 1999

	Aantal goedgekeurde deelnemers					In %	ESF Steun Mio BEF
	Zwtp 1	Zwtp 2	Zwtp 3	Zwtp 4	Totaal		
VDAB	4 661	-	6 755	-	11 416	51%	626,5
Onderwijs	-	3 330	120	-	3 450	16%	228,1
VFSIPH	-	-	630	-	630	3%	103,1
Vizo	24	837	58	-	919	4%	37,4
Derden	1 097	82	3 766	851	5 796	26%	465,6
Totaal	5 782 (26%)	4 249 (19%)	11 329 (51%)	851 (4%)	22 211 (100%)	100%	1 478,8

Bron: Administratie Werkgelegenheid, geciteerd in Steunpunt WAV (1999)

3.3 Private aanbieders

In Vlaanderen zijn ook heel wat private arbeidsbemiddelaars actief. In wat volgt wordt aan deze private arbeidsbemiddelaars relatief meer aandacht geschonken, omdat de introductie van marktwerking net een grotere betrokkenheid van deze private bemiddelaars beoogt.

Afhankelijk van het soort contract dat ze hebben met werkzoekende en werknemer, kunnen ze ingedeeld worden in intermediairen, uitzendkantoren en aanbieders van directe dienstverlening (zie tabel 1.2).

Tabel 1.2 Classificatie private arbeidsbemiddelaars

Type aanbieder	Bemiddelaar - Werkgever	Bemiddelaar - Werknemer	Werkgever - Werknemer
Arbeidsbemiddeling	Commercieel contract		Arbeidscontract
Uitzendkantoren	Commercieel contract	Arbeidscontract	
Aanbieder van directe dienstverlening	Commercieel contract	Commercieel contract	

Bron: op basis van Steunpunt WAV (1998)

3.3.1 Arbeidsbemiddeling in enge zin

Bedrijven die op zoek zijn naar een werknemer sluiten een commercieel contract met de intermediair. Wanneer de vacature ingevuld wordt, sluit de werkgever een arbeidsovereenkomst met de werkzoekende. Tussen de werkzoekende en de bemiddelaar wordt geen contract gesloten.

Het belangrijkste voorbeeld hiervan zijn de *wervings- en selectiebureaus*. Wervings- en selectiebureaus zoeken in opdracht van het bedrijf, waarmee ze een contract hebben afgesloten, kandidaten voor een vacante functie. Executive search bureaus zijn selectiebureaus gericht op een specifieke doelgroep. Bedrijven sluiten met deze bureaus een contract af, voor het zoeken van kandidaten voor hooggekwalificeerde of gespecialiseerde functies. Ook de interim management agent-schappen vervullen een gelijkaardige functie, maar typisch hier is dat de kandidaten die men zoekt managers zijn, om tijdelijk een project uit te voeren. In januari 2001 waren er in het Vlaamse Gewest 384 erkende wervings- en/of selectiebureaus (zie tabel 1.3).

Daarnaast bestaan er ook *agentschappen voor speciale categorieën* werkzoekenden. Denk bijvoorbeeld aan de makelaars voor sportbeoefenaars, de managers van schouwspelartiesten, of au pair-bureaus. Zij bemiddelen eveneens tussen de vragende en aanbiedende partijen op de arbeidsmarkt. Juridisch worden deze intermediairen echter niet (allemaal) als arbeidsbemiddelaars beschouwd, en vaak beschikken zij over een eigen licentiesysteem en regulering.

Uitzendkantoren

Bij de *uitzendkantoren* wordt ook een commercieel contract gesloten tussen de werkgever en de bemiddelaar. Het grote verschil is echter dat de werkzoekende een arbeidsovereenkomst heeft met de bemiddelaar. Tussen de werkgever en de werkzoekende is geen rechtstreeks contract.

In januari 2001 waren er 106 erkende uitzendbureaus in Vlaanderen (zie tabel 1.3). 7 ervan hebben meer dan 100 werknemers. Deze 7 uitzendkantoren

vertegenwoordigen bijna drie vierden van het aantal uitzenduren en van de totale omzet gerealiseerd door de Belgische uitzendsector (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2000).

Aanbieders van dienstverlening

Een derde categorie tenslotte omvat de aanbieders van dienstverlening waarbij werkgevers of werkzoekenden een commercieel contract sluiten met de bemiddelaar. Deze kan bijvoorbeeld een *aanbieder van databanken* zijn of een *outplacementbureau*. Begin 2001 waren er 26 outplacementbureaus erkend (zie tabel 1.3). Zij zijn vooral actief in individueel outplacement.

Deze categorieën van private aanbieders overlappen elkaar gedeeltelijk. Vele uitzendbureaus zijn tegelijk ook actief op het vlak van werving en selectie, of op het gebied van outplacement. Begin 2001 waren er bijvoorbeeld 9 bureaus die zowel een vergunning hadden voor bemiddeling, uitzendarbeid als outplacement. 18 combineerden bemiddeling met één andere activiteit (uitzendarbeid of outplacement). Dit is echter een onderschatting van de reële branchevervaging. Diverse (grotere) bureaus hebben niet gewacht op de wijziging van de wetgeving, en hebben afzonderlijke rechtspersonen opgericht om in de diverse segmenten te opereren. Zo heb je bijvoorbeeld Adecco Personnel Services (uitzendkantoor) en Adecco Select (bemiddeling) of Randstad Tewerkstellingsprojecten (outplacement), Randstad Belgium (uitzendkantoor) en Randstad Services (bemiddeling).

Tabel 1.3 Evolutie erkenningen voor private arbeidsbemiddelaars

Type aanbieder	1996	1997	1998	1999	Jan 2001
Werving en selectie	275	300	286	323	384
Werving	3	3	3	3	*
Selectie	6	6	4	4	*
Uitzendkantoren	74	75	89	101	106
Outplacementbureaus	12	13	12	14	26

* Gezien het geringe aantal wervingsbureaus of selectiebureaus (die alleen aan werving, of alleen aan selectie doen) bleek een afzonderlijke erkenning voor werving of selectie niet langer gewenst.

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Migratie en Arbeidsmarktbeleid (1999)

Uit tabel 1.4 blijkt voorts dat op het vlak van werving en selectie, outplacement en interim-arbeid, zowel publieke als private aanbieders actief zijn. De zogenaamde merit diensten van de VDAB (T-Interim, VDAB Outplacement en VDAB Consult) concurreren er met private actoren.

Tabel 1.4 Aanbieders en diensten op het vlak van arbeidsbemiddeling

Aanbieder	Dienst				Reïntegratie Opleiding, werkerva- ringsprojecte n
	Werving & selectie	Databan k	Outplacemen t	Interim	
Publiek					
VDAB		X			X
VDAB Consult	X				
T-Interim				X	
VDAB Outplacement			X		
Andere publieke aanbieders					X
Privaat					
Werving en selectie	X				
Uitzendkantoren	(X)	X	(X)	X	(X)
Outplacement			X		
Non-profit					X

Bron: HIVA/IDEA Consult

4. Ontwikkelingen in de markt voor arbeidsbemiddeling

4.1 Ontwikkelingen op de bemiddelingsmarkt

4.1.1 Informatisering

Eenzijds neemt door de informatisering de pure bemiddelaarsrol van de arbeidsbemiddelaars, dit is het verstrekken van informatie, aan belang af, omdat een deel van de informatie 'zichtbaarder' wordt. Veel bedrijven plaatsen hun vacatures op hun website, waardoor ze ook zonder bemiddelaar een groot aantal kandidaten kunnen bereiken. Maar tegelijk biedt de informatisering ook nieuwe mogelijkheden voor bemiddeling.

De klassieke personeelsadvertenties uit de kranten kunnen vaak ook elektronisch geraadpleegd worden, wat het zoeken flink vereenvoudigt (bijvoorbeeld Job@, Vacature, ...).

Ook bestaan er talrijke websites die vacatures van verschillende bronnen bundelen. Werkzoekenden hoeven niet meer alle bronnen afzonderlijk af te zoeken (ArbaJob² bv. zoekt de vacatures af beheerd door Hotjob/Jobpilot/Jobstoday/References/Job@/Jobscareer/newmonday en VDAB).

Verder kunnen werkzoekenden op diverse websites hun CV of profiel van de gezochte job opgeven (Jobstoday, Monster.be, ...) of vragen dat vacatures die voldoen aan bepaalde criteria per e-mail doorgestuurd worden (bv. Job World).

² <http://www.arbalet.com/befnl/jobsprofile.html>

Door de informatisering nemen de zoekkosten sterk af, en er kan dan ook enige substitutie verwacht worden van de traditionele bemiddelingskanalen. Er zijn schattingen dat traditionele bemiddelaars mogelijk 10 tot 20% van hun omzet aan de internetbedrijven zullen verliezen (De Koning, 2001). Ook op de opleidings-initiatieven heeft de informatisering een impact. Door de informatisering wordt scholing immers minder plaats- en tijdgebonden. Bij een groeiend aandeel van de bedrijfsopleidingen worden nieuwe technologieën dan ook als medium gebruikt.

Aandachtspunten hierbij zijn evenwel dat erover gewaakt dient te worden dat de nieuwe technologie binnen het bereik van iedereen ligt, en dat het gebruik ervan voldoende gebruiksvriendelijk is.

Toename wervings- en zoekkanalen

Hierboven werd reeds aangegeven dat de informatisering een belangrijke impact heeft op de arbeidsbemiddelingsdiensten. Naast het klassieke bemiddelingskantoor zijn er nog talrijke andere manieren waarop werkzoekende en ondernemingen met elkaar in contact kunnen komen. Ook jobbeurzen, persoonlijke contacten, kranten, ... worden door de bedrijven ingeschakeld. Het meest gebruikte wervingskanaal bij bedrijven is het gebruik van advertenties, gevolgd door spontane sollicitaties (Denolf et al, 1999).

Ook de werkzoekende beschikt thans over meer kanalen om een gepaste job te zoeken. Naast de formele bemiddelingskanalen (VDAB, opendeurdagen van bedrijven, plaatsingsdienst van school, ...) kan ook een beroep gedaan worden op geschreven zoekkanalen (jobadvertenties in kranten, affiches, ...) of audiovisuele zoekkanalen (websites van bedrijven, vacaturesites, werkaanbiedingen op TV, databanken VDAB, ...). Behalve al deze formele kanalen, kunnen ook informele contacten (via familie, vrienden, ...) ingeschakeld worden, of kan spontaan gesolliciteerd worden.

Onderzoek toont aan dat werkzoekenden gemiddeld 6 verschillende zoekkanalen gebruiken (Doyen & Lamberts, 2000). De meest gebruikte zoekkanalen zijn advertenties in de lokale en nationale pers. Bij internetgebruikers scoren ook de vacaturewebsites hoog. Daarna worden ook de WIS databank, informele contacten, en de interim-kantoren ingeschakeld.

Flexibiliteit

Jobs krijgen een steeds meer een flexibel karakter, zowel op vraag van de werkgevers als op vraag van de werknemers.

De ondernemingen dienen, om hun competitiviteit te behouden, steeds flexibeler in te spelen op veranderende omstandigheden. De productie wordt meer en meer klantgericht. Sommige ondernemingen bieden hun diensten 24 uur op 24 aan (CIETT, 2000). Om flexibel op bijvoorbeeld piekmomenten te kunnen inspelen

wordt meer en meer een beroep gedaan op flexibele arbeidskrachten, zoals uitzendkrachten.

Omgekeerd zijn er ook werkzoekenden die meer flexibiliteit willen. Demografische ontwikkelingen en wijzigingen in sociale waarden zetten ook werknemers er toe aan meer flexibiliteit te eisen, bijvoorbeeld op het vlak van soepele werkuren, deeltijds werk, onbetaald verlof of een sabbatjaar. Daarnaast zijn er meer werknemers die niet hun ganse loopbaan bij een zelfde werkgever blijven (CIETT, 2000).

Deze toenemende flexibiliteit beïnvloedt de rol voor arbeidsbemiddeling. De bemiddelaar dient de verwachtingen van werkgevers en werkzoekende met elkaar te verzoenen. Niet elke werkzoekende is immers geïnteresseerd in bijvoorbeeld uitzendwerk of deeltijdse arbeid. Voor werkzoekenden met een uitkering is een deeltijdse job financieel vaak niet altijd aantrekkelijk (De Beer, 1999). De nieuwe vormen van arbeidsbemiddeling zijn dan ook vaak gericht op doelgroepen met een ander profiel. Zo richten bepaalde uitzendkantoren zich specifiek naar studenten (Student@Creyfs).

Voorts dient de arbeidsbemiddeling niet langer in hoofdzaak gericht te zijn op schoolverlaters en werkzoekenden, maar steeds meer ook op werknemers, vermits meer en meer werknemers niet langer hun ganse loopbaan voor een zelfde onderneming werken. Het zijn vooral de private partijen (en in het bijzonder de uitzendbureaus) die meer en meer inspelen op deze andere arbeidsmarktsegmenten, en minder het accent leggen op de klassieke, vaste en voltijdse baan.

Inzetbaarheid

Employability of de inzetbaarheid van arbeidskrachten wordt meer en meer belangrijk. Door de technische ontwikkelingen, de internationalisering van de economie, en de sneller veranderende consumentenvoorkeuren neemt de turbulentie op de arbeidsmarkt toe: de inhoud van banen verandert sneller en bepaalde jobs verdwijnen. Het op peil houden van de inzetbaarheid van mensen wordt dan ook in toenemende mate een aandachtspunt (De Koning, 2001). Opleidings- en reïntegratie-initiatieven dienen bijgevolg niet louter gericht te zijn op het aanleren van een bepaalde job, maar in toenemende mate ook op het verhogen van de inzetbaarheid. Arbeidsbemiddeling dient met andere woorden meer pro-actief gericht te zijn dan re-actief.

Samenstelling sectoren

De arbeidsmarkt kent een gewijzigde samenstelling (De Koning, Denys & Walwei, 1999). De laatste jaren liep het aandeel van de traditionele sectoren (industrie en bouw) systematisch achteruit, ten gunste van de dienstensectoren. Dit vraagt ook een aanpassing van de arbeidsbemiddelaar. Bij het zoeken naar kandidaten voor

een vacature, dient men rekening te houden met de specifieke voorkeuren in deze nieuwe sectoren (bijvoorbeeld meer hoger opgeleiden). Ook hier betekent dit dat het profiel van de doelgroepen een verandering onderging.

4.2 Ontwikkelingen bij de bemiddelaars

4.2.1 Schaalvergroting en branchevervaging

In de sector van de arbeidsbemiddeling is duidelijk een beweging naar schaalvergroting te merken. Dit is enerzijds het gevolg van de talrijke fusies en overnames binnen de sector. Maar tegelijk groeien de grotere kantoren ook sneller: werkzoekenden en bedrijven stappen sneller naar een groter kantoor, omdat de kans op succesvolle bemiddeling dan ook groter geacht wordt. De fusies en overnames blijven trouwens niet beperkt binnen eenzelfde segment, maar strekken zich uit over alle arbeidsgerelateerde diensten. Zo gaan uitzendkantoren bijvoorbeeld loonadministratie uitvoeren of selectietaken overnemen.

In Vlaanderen stellen we vast dat meer en meer outplacementbureaus of selectiekantoren worden opgekocht. De 6 grote uitzendbureaus in Vlaanderen zijn tegelijk ook actief op het vlak van werving en selectie. De helft van hen combineert dit nog met outplacementactiviteiten. Ook de bedrijven zien voor de intermediairs meer dan één taak weggelegd: 14,5% van de bedrijven beschouwt uitzendkantoren als een manier om personeel te werven (Landuyt, 2000a).

Als gevolg van de schaalvergroting en branchevervaging, wordt de bemiddelingsmarkt gekenmerkt door een sterke concentratie, waarbij een beperkt aantal actoren een breed gamma aan diensten aanbieden. Daarnaast zijn er een aantal kleinere actoren die zich specialiseren in een niche van bepaalde bedrijfstakken of beroepsgroepen.

De grote spelers beperken zich trouwens niet tot de Vlaamse of nationale markt, maar zijn in toenemende mate internationaal actief. Ook buitenlandse kantoren breiden hun activiteiten uit naar de Vlaamse markt. Zo waren 7 van de 13 nieuwe uitzendbureaus in 1999 van buitenlandse origine (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2000). Van de 7 grootste uitzendkantoren in België zijn er 6 gesitueerd in een internationale groep, die naast uitzendactiviteiten nog een heel pakket van andere personeelsdiensten aanbieden (Landuyt, 2000a).

Nieuwe toetreders

Tenslotte wordt de markt voor arbeidsbemiddeling de laatste jaren gekenmerkt door een versnelde toetreding van nieuwe actoren. Door de grote heterogeniteit van zowel vraag als aanbod op de arbeidsmarkt, en door het openstellen van de bemiddelingsmarkt voor private bemiddelaars, is het aantal aanbieders van bemiddelingsdiensten sterk toegenomen. Denk bijvoorbeeld aan de elektronische

intermediairs, onderwijsinstellingen die opleidingsinitiatieven organiseren, outplacementkantoren, Vandaag zijn er in het Vlaamse Gewest op het domein van arbeidsbemiddeling alleen al naar schatting meer dan 800 organisaties actief naast de VDAB (Landuyt, 2000a).

5. Ontwikkelingen in de beleidsorganisatie inzake de publieke arbeidsbemiddeling

5.1 Inleiding

In deze sectie overlopen we beknopt enkele tendensen in het beleid met betrekking tot de organisatie van de arbeidsbemiddeling in een internationale context en in Vlaanderen in het bijzonder. Daarvoor baseren we ons op bestaande bronnen en inzichten, zoals onder meer vervat in de diverse internationale beleidskaders (IAO, OESO, Europese Commissie) en in Vlaamse beleidsdocumenten en -analyses (Landuyt, 2000a, b; Leroy, 2000).

De hier geschetste ontwikkelingen staan niet op zichzelf, maar zijn mede ingegeven door de marktontwikkelingen die in de vorige sectie aan bod kwamen. We kunnen een onderscheid maken tussen enerzijds het beleid ten aanzien van de publieke bemiddelingsorganisatie en anderzijds het beleid vanuit de publieke bemiddelingsorganisatie. Er zijn momenteel geen recente bronnen voorhanden waarin het geheel van ontwikkelingen in de beleidsorganisatie wordt samengebracht en geanalyseerd. Ook voor de ontwikkelingen in eigen land blijft dit een blinde vlek. Een aantal tendensen lichten we hierna kort toe.

5.2 Tendensen in de relatie tussen de verschillende functies

In het beleid ten aanzien van de publieke arbeidsbemiddeling vormt de verhouding tussen de bemiddelingsfunctie en de uitkeringsfunctie een voortdurend weerkerend spanningsveld. Momenteel is er internationaal een tendens om voor de plaatsing van werkzoekenden opnieuw een koppeling te maken met de uitkerings- en controlefunctie, daarin aangemoedigd door het hernieuwde OESO-standpunt. Vanuit die logica tenderen bepaalde landen opnieuw naar een integratie van de uitkerings- en de bemiddelingsbureaus. Dit krijgt o.m. gestalte in de één-loketbenadering.

5.2.1 De herkoppeling van de controlefunctie aan de plaatsingsfunctie

In de jaren '70 en '80 hebben heel wat landen de banden tussen de uitkeringsinstantie en de bemiddelingsinstantie ontkoppeld. Ook in eigen land was dat het geval. Met de staats Hervorming van 1988-1989 vormen de uitkeringsinstelling RVA en de arbeidsbemiddelingsinstelling VDAB twee aparte systemen, die niet

alleen in aparte instanties zijn gescheiden maar bovendien ook verspreid zijn geworden over verschillende bevoegdheidsniveaus. Die politiek-institutionele scheiding van uitkering en bemiddeling brengt ons land internationaal gezien in een wat aparte positie.

Toch is het feit dat beide functies over verschillende instanties gespreid zijn, op zich niet uitzonderlijk: landen zoals Frankrijk, Duitsland, Zweden en Denemarken kennen tot op vandaag evenzeer een relatief gescheiden systeem. Wel is er internationaal een trend naar meer afstemming, c.q. integratie tussen beide functies. De onderliggende reden is om de plaatsingsfunctie te koppelen aan de controlefunctie. Volgens Van Bekkum (1997) heeft dat te maken met de 'voortdurende roep naar het meer actief maken van de passieve voorzieningen'. Daardoor wordt de publieke bemiddelingsdienst steeds meer in de richting van de uitkeringsorganen getrokken, organen waarvan wordt verwacht dat ze het uitkeringsstelsel gezond houden door controle uit te oefenen over de voorwaarden om als uitkeringsgerechtigde toegang te krijgen tot het stelsel en in het stelsel te blijven. Om die reden pleit ook de OESO voor een integratie met de bemiddeling, die kan toetsen op werkwilgheid.

België krijgt al jaren kritiek van de OESO vanwege een te passief uitkeringsbeleid. De gewesten zijn tot voor kort altijd zeer terughoudend geweest in het signaleren van werklozen aan de RVA. Bij de Vlaamse beleidsverantwoordelijken wordt een te strikte koppeling tussen bemiddeling en uitkering afgewezen met het argument dat dit een efficiënt plaatsingsbeleid eerder in de weg staat dan dat het ertoe bijdraagt (Leroy, 2000). Recent is er wel een kentering waar te nemen. Reden is niet het terugdringen van de werkloosheidsuitgaven, maar wel de krapte van het arbeidsaanbod in Vlaanderen. De gewesten stemden ook in met een strengere procedure van gegevenstransmissie naar de RVA als een werkloze onvoldoende meewerkt bij het zoeken van een job, op voorwaarde van lichtere sancties.

5.2.2 De één-loketbenadering

De één-loketbenadering heeft tot doel om voor de klant-werkzoekende te komen tot geïntegreerde uitkerings- en bemiddelingsbureaus die werken op basis van een geïntegreerd klantendossier. Dit proces wordt vergemakkelijkt door de nieuwe informatietechnologieën en vormt een nieuw gegeven in vergelijking met de jaren '70. Markante voorbeelden zijn de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) in Nederland, ONE in het Verenigd Koninkrijk of Centrelink in Australië. De één-loketbenadering wordt in een aantal landen ook aangegrepen om de uitkeringsfunctie opnieuw organisatorisch te integreren met de bemiddelingsfunctie.

In het Vlaamse model van de lokale werkwinkel blijft de uitkeringsfunctie echter apart ressorteren onder de RVA. Wel zijn er afspraken om bepaalde dienstverlenende taken van de RVA (bv. banenkaart) via de werkwinkel te laten verlopen. Specifiek voor de Vlaamse situatie is dat aan de werkinkwinkels naast de basisdienst-

verlening ook nog een tweede functie wordt toegedicht inzake nieuwe dienstwerkgelegenheid (nabijheidsdiensten).

5.2.3 Uitbreiding van het dienstenpakket

Net zoals dat het geval is voor de private dienstverleners worden ook de publieke bemiddelingsdiensten geconfronteerd met een complexer wordende arbeidsmarkt die een hoge mate van functiemobiliteit vereist en waarin zich nieuwe vormen van tijdelijke arbeid ontwikkelen (Europese Commissie, 1998). In een aantal landen leidt dat tot een uitbreiding van diensten die aan werkgevers worden aangeboden. Daarbij kan het ook gaan om betaalde diensten, zoals de merit-diensten van de VDAB. Op die manier kunnen publieke dienstverleners een positie opbouwen van waaruit een volledig dienstenpakket kan worden aangeboden aan de werkgevers, net zoals de private intermediairs. Dat is wenselijk volgens de Europese Commissie omdat de publieke diensten in een positie zijn beland 'waarin zij meer dan ooit hun marktpositie moeten opbouwen door het goed bedienen van hun klanten in plaats van hun positie af te leiden van ministeriële bevoegdheden' (Europese Commissie, 1998).

Het beleid van de VDAB is sterk gericht op een expansieve aanpak die niet alleen beperkt blijft tot de aanbodzijde. Ook worden vraaggerichte en commerciële bemiddelingsvormen ontwikkeld (naast T-Interim ook VDAB-consult, VDAB-outplacement). De VDAB is zich, mede in het licht van de private marktwerking en de nakende liberalisering sedert begin jaren '90, geleidelijk gaan ontwikkelen tot een zo aantrekkelijk mogelijke marktpartij.

Vrij uniek in Europa is dat de VDAB al sedert de oprichting niet alleen actief is op het vlak van informatie, advies en directe bemiddeling, maar ook een uitgebreid opleidingsaanbod heeft ontwikkeld. Van daaruit heeft de VDAB een voorsprong opgebouwd in de huidige trend van levenslang leren, omdat heel wat expertise aanwezig is die kan worden benut bij nieuwe activiteiten zoals opleiding op de werkvloer, competentiebeheer, certificering van verworven vaardigheden of loopbaanbegeleiding. Via die weg wordt ook een functie geambieerd ten aanzien van de bredere werkende bevolking en niet enkel de werkloze werkzoekenden.

5.2.4 De transparantiefunctie

Eén van de wijzen waarop in bepaalde landen de publieke bemiddelingsdiensten aan een versterking van hun marktpositie werken, is door een zo groot mogelijk markt bereik na te streven. De sleutel daartoe zijn de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën.

Naast Frankrijk wordt ook de VDAB regelmatig aangehaald als voorbeeld voor die ontwikkeling. De VDAB vervult op dat vlak zelfs een voorlopersrol. In de jaren '90

is fors geïnvesteerd in nieuwe informatietechnologieën en zelfbesturingssystemen voor het informatie- en bemiddelingswerk (cf. WIS-vacaturedatabank, KISS-sollicitantenbank, VDAB-website). Momenteel behoort de VDAB-technologie tot de meest geavanceerde ter wereld. Het beleid staat sterk in het teken van een zo groot mogelijk bereik en aandeel in de vacaturemarkt. Men zou kunnen stellen dat de transparantiefunctie ten aanzien van de arbeidsmarkt de basis is geworden voor de marktpositie van de VDAB.

5.3 Tendensen in bestuur en organisatie

Organisatorisch heeft de publieke bemiddeling doorgaans een zekere mate van autonomie, al dan niet in een extern verzelfstandigde vorm. Algemeen is de betrokkenheid van de sociale partners. Met de opheffing van het publieke monopolie tendert de centrale overheid naar een grotere afstand ten opzichte van de eigen overheidsvoorzieningen, wat kan leiden tot het aanbesteden van opdrachten op de markt.

5.3.1 Verzelfstandiging van de overheidsorganisatie

In de Europese landen is de arbeidsbemiddelingsdienst op nationale schaal georganiseerd als een overheidsorganisatie. Het kan dan gaan om een vorm van interne of externe verzelfstandiging. Het ontwikkelingspatroon verschilt per land. Zo vermeldt Van Bekkum (1997) dat bepaalde landen in de jaren '80 hun publieke bemiddelingsdienst onder de directe invloedssfeer van het ministerie hebben georganiseerd (bv. Denemarken, Groot-Brittannië). In andere landen deed zich een omgekeerde ontwikkeling voor van externe verzelfstandiging (bv. Nederland). Volgens Van Bekkum is er wel altijd sprake van een duidelijk eigen positie en een zekere mate van autonomie.

De aansturing vanuit het beleidscentrum is uiteenlopend geregeld. In het Verenigd Koninkrijk bestaat er een vorm van contractmanagement, waarbij de algemene lijnen eens per vier jaar en meer specifieke taken eens per jaar in onderhandeling worden vastgelegd. Ook in Vlaanderen is er sedert 1994 sprake van contractmanagement in het beleid ten aanzien van de VDAB en dit op basis van vierjaarlijkse beheersovereenkomsten tussen de Vlaamse minister voor Werkgelegenheid en de verzelfstandigde overheidsinstelling.

5.3.2 Betrokkenheid van sociale partners en sectoralisering

De sociale partners zijn overal betrokken bij het beleid van de publieke bemiddelingsdienst, zoals voorgeschreven door het IAO-Verdrag nr. 88. In de EU heeft enkel het Verenigd Koninkrijk dit verdrag niet meer geratificeerd. De wijze van betrokkenheid verschilt evenwel per land: van een paritair bestuur (zoals bij de VDAB) over een daadwerkelijke functie in een tripartiete bestuur (bv. Duitsland,

Zweden tot 1991 en Nederland tot 1999) naar een loutere adviesfunctie (bv. Denemarken en Zweden).

Het paritair beheer van de sociale-zekerheidsinstellingen is in eigen land al een lange traditie. Wel wordt in beleidskringen geijverd voor een tripartisering van het VDAB-bestuur (Landuyt, 2000).

Op het niveau van de bedrijfssectoren is in België in de jaren '90 meer en meer aandacht gekomen voor actief arbeidsmarktbeleid, vooral onder impuls van de 0,18%-bijdrage uit de brutoloonmassa (Interprofessioneel akkoord van 1988). Daardoor spelen collectieve arrangementen een toenemende rol in het bemiddelings-, begeleidings- en opleidingsbeleid. Het belang daarvan zal wellicht nog toenemen met de vooral door toedoen van Europa ingezette trend naar een pro-actief beleid. Daardoor zal ook het belang van de sectoralisering van het VDAB-beleid verder toenemen.

De Europese tradities zijn heel verschillend op dit vlak. Tot midden jaren '90 hebben enkel Frankrijk en Nederland een gelijkaardige uitbouw gekend als België inzake het sectoraal vormingsbeleid (Denys & Aalders, 1996). Over de recente evolutie en de verhouding tot het beleid van de overheid en de eigen uitvoeringsorganisatie is weinig gekend.

5.3.3 Interne delegatie van bevoegdheden en decentralisatie

Volgens de Europese Commissie (1998) is er in een groeiend aantal lidstaten sprake van een zekere mate van interne decentralisatie van bevoegdheden (Zweden, Finland, Denemarken, Nederland) of zijn er aanzetten daartoe (Duitsland, Oostenrijk, Ierland, België, Frankrijk). Bovendien hebben bepaalde landen een aparte decentrale structuur gecreëerd voor de opvang en begeleiding van zeer kansarme werkzoekenden (o.m. in Denemarken en Ierland).

Ook in Vlaanderen was er in de jaren '90 sprake van decentralisering op het domein van arbeidsbemiddeling en reïntegratie (opleiding, begeleiding, gesubsidieerde tewerkstelling, bemiddeling). Drie ontwikkelingen dienen hier vermeld (Struyven & De Rynck, 2000; Vanhoren & Struyven, 2000; Frère, Vanhoren & Struyven, 1997).

Binnen het VDAB-beleid is er een planningsystematiek gekomen met meer inbreng vanuit de subregionale entiteiten. Ook de STC's kregen een ondersteunende planningscel en een beperkte budgettaire ruimte.

Ten tweede tenderde de Vlaamse overheid om te werken met subregionaal verdeelde middelen in het reïntegratiebeleid van het ESF-programma, met een indicatieve verdeelsleutel die werd gehanteerd naast het klassieke allocatiemechanisme.

Ten derde heeft de Vlaamse overheid de oprichting gestimuleerd van lokale partnerships tussen intermediaire actoren. Zo zijn er subregionale ESF-consortia

(om de ESF-projecten op elkaar af te stemmen) en lokale netwerken (tussen PWA's, OCMW's en derden) gekomen waarvan de leiding wisselend berust bij de lokale besturen of bij de VDAB.

5.3.4 Uitbesteding vanuit de publieke uitvoeringsorganisatie

Algemeen wordt aangenomen dat de publieke diensten voor bemiddeling, opleiding, activering en reïntegratie meer en meer een beroep doen op andere aanbieders voor de uitvoering van (onderdelen van) de dienstverlening. Het betreft dan voornamelijk uitbesteding aan non-profitorganisaties. Daarbij kan het gaan om activiteiten vanuit de reeds bestaande financiering, die voordien zelf werden uitgevoerd en vanaf een bepaald ogenblik worden uitbesteed. Een andere mogelijkheid is dat het gaat om supplementaire taken waarvoor nieuwe financiering beschikbaar komt. Dit laatste is ook het geval voor de VDAB, die in de jaren '90 een sterk gegroeid uitbestedingsbeleid heeft gekend.

5.4 Tendensen in de relatie tot private intermediairs

5.4.1 Demonopolisering

Decennialang gold er in alle landen, behalve Groot-Brittannië, op wetgevend vlak een monopolie inzake arbeidsbemiddeling (cf. IAO-Verdrag nr. 96). Met het IAO-Verdrag nr. 181 werd het overheidsmonopolie opgeheven, terwijl tegelijk het beginsel van vrije, gratis toegankelijke basisdienstverlening bleef gehandhaafd (cf. IAO-Verdrag nr. 88). Feitelijk was het monopolie van de openbare arbeidsbemiddeling tegen betaling al langer doorbroken (Van Bakkum, 1997).

Met het decreet van 13 april 1999 werden ook in Vlaanderen de meeste belemmeringen voor private intermediairen opgeheven, zodat ze een volwaardig dienstenpakket op de arbeidsmarkt kunnen aanbieden (Landuyt, 2000). Wel is de bijdrage van commerciële bureaus op het terrein van de arbeidsreïntegratie voor moeilijker te plaatsen werkzoekenden (nog) zeer beperkt.

Publiek-private concurrentie

Volgens Van Bakkum (1997) betreft het een algemene trend dat de overheid in haar beleid ter bestrijding van de werkloosheid steeds minder gedwongen is om haar programma's altijd helemaal via de publieke bemiddelingsdienst tot uitvoering te brengen. Meer en meer is sprake van - al dan niet vrije - aanbesteding van opdrachten.

Door de liberalisering van de arbeidsbemiddeling kunnen ook private intermediairs opdrachten gaan uitvoeren die door de overheid klassiek toebedeeld werden aan de

eigen specifieke voorzieningen. In het Vlaamse beleid bleek dit de voorbije jaren reeds bij de initiatieven collectief outplacement na faling, waarbij naast de VDAB ook private bureaus kunnen worden ingehuurd.

Publiek-private samenwerking

Verschillende internationale organisaties (IAO, Europese Commissie) pleiten niet alleen voor een grotere rol van de private spelers op de bemiddelingsmarkt, maar ook voor meer samenwerking tussen de publieke en de private intermediaire actoren. In dat verband wordt gesproken van publiek-private samenwerking (PPS). Het is echter zeer onduidelijk wat die samenwerking precies betekent en in hoeverre ze ook gestalte krijgt in de verschillende landen.

In het Vlaamse beleid wordt gedacht aan de PPS-formule voor de ontwikkeling en financiering van de 'Arbeidsmarktbanksys' (Landuyt, 2000). Doel is dat dit systeem gevoed wordt met arbeidsmarktgegevens van alle intermediairen en er ook ter beschikking van staat. De Arbeidsmarktbanksys zou vorm krijgen als een aparte structuur, ook juridisch, met een private financiële inbreng. Aldus kan het bijdragen tot een grotere transparantie van de arbeidsmarkt. Dezelfde doelstelling zat reeds vervat in de bestaande financieringsovereenkomst tussen de VDAB en Upedi voor het gebruik van WIS- en KISS-databanken. In de uitzendsector is er het Vlaamse Interim Brug-project in samenwerking met Upedi (Leroy, 2000). Een ander initiatief in de geest van publiek-private samenwerking is het sociaal uitzendkantoor Instant A, een samenwerking van de vzw Jeugd en Stad met T-Interim en Vedior.

5.5 Tendensen in het management van de publieke arbeidsbemiddelingsorganisatie

Publieke bemiddelingsdiensten worden meer en meer gerund zoals een private organisatie (cf. new public management). Een aantal publieke diensten passen de beleidscyclus toe, en voeren een beleid op basis van *management by objectives* (of *results*) en prestatie-indicatoren.

Ook binnen de VDAB wordt de organisatie meer en meer op bedrijfsmatige leest geschoeid. Er is overgeschakeld naar een bedrijfseconomische boekhouding, waardoor op kostenbasis wordt gewerkt. De VDAB wordt door beleidsverantwoordelijken getypeerd als een 'performante en eigentijdse publieke bemiddelingsdienst' (Leroy, 2000).

6. Besluit

In dit hoofdstuk werd de markt voor arbeidsbemiddeling geschetst en zijn een aantal ontwikkelingen samengebracht inzake de Vlaamse markt voor bemiddeling alsmede de beleidsorganisatie in relatie tot arbeidsbemiddeling. Dit overzicht is in het bestek van dit onderzoek beperkt gebleven tot een verkenning op basis van bestaande en toegankelijke bronnen. De inventarisatie en analyse van ontwikkelingen en trends is daarmee geenszins voltooid. Erg weinig informatie is voorhanden over de feitelijke ontwikkelingen, niet alleen in ons land maar ook in andere landen. Algemeen drijft het beeld boven van een mozaïek aan tendensen, die bovendien verschillend is per land.

Voor de Vlaamse situatie is een dominante trend in het geheel onmiskenbaar het sterk toegenomen aantal intermediairen, waarbij de VDAB als publieke arbeidsbemiddelaar een veelheid aan taken vervult die in de beleidsnota Landuyt worden gebundeld tot de actorrol en de regisseursrol (Landuyt, 2000). In dergelijke context rijst onvermijdelijk de vraag naar een herdefiniëring van taken van wat de overheid zelf doet en wat andere spelers op de markt kunnen doen. Het beleid krijgt m.a.w. meer en meer vorm op basis van marktwerking.

Of dit ook het nieuwe organisatieprincipe zal worden voor de arbeidsbemiddeldingsdiensten, kan op dit ogenblik geenszins worden beantwoord. Zowel op theoretisch vlak als in de beleidspraktijk is het marktmechanisme in de arbeidsbemiddeling nog maar weinig ontgonnen. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op marktwerking vanuit een theoretisch perspectief.

HOOFDSTUK 2

THEORETISCH KADER

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een theoretisch kader geschetst voor de introductie van marktwerking in arbeidsbemiddeling. We beginnen met een verduidelijking van de uitgangspunten, het begrippenkader en de afbakening in de Vlaamse context. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de doelen en argumenten vóór maar ook tegen marktwerking, om in de daaropvolgende paragraaf de rol van de overheid versus de markt te duiden.

Marktwerking is evenwel geen eenduidig begrip. Verschillende gradaties en vormen kunnen worden onderscheiden. Omwille van het steeds ruimer gebruik ervan, wordt dieper ingegaan op de introductie van marktwerking via aanbesteding. We ronden dit hoofdstuk af met een aantal aandachtspunten inzake de financiering van de bemiddelaars die na aanbesteding activerings- en reïntegratiediensten aanbieden.

Waar dit hoofdstuk begint met een brede aanzet, wordt dus naar het einde toe ook ingegaan op een aantal operationele aspecten in verband met de introductie van marktwerking.

2. Uitgangspunten, begrippenkader en afbakening in de Vlaamse context

2.1 Inleiding: marktwerking voor klassieke overheidstaken

Sedert een aantal jaren is er groeiende aandacht voor de introductie van marktwerking in een uiteenlopend aantal sectoren waar de overheid traditioneel een dominante positie bekleedde. Tot hiertoe is marktwerking vooral aan de orde voor de zogenoemde 'harde' sectoren. In economische bedrijfssectoren zoals de luchtvaart is die tendens al langer bezig. Momenteel staan vooral de netwerksectoren in de belangstelling, in de hand gewerkt door het Europese concurrentiebeleid. Het

gaat dan om de klassieke nutssectoren zoals energie, water, openbaar vervoer, postbezorging en de telecommunicatie. Deze activiteiten kwamen traditioneel tot stand in sterk overheidsgebonden sectoren.

Naast de economische sectoren zijn er ook een aantal 'sociale' sectoren, waarvoor marktwerking in verschillende landen aan de orde is. Hier gaat het dan om sectoren die staan voor een aantal klassieke overheidstaken, zoals gezondheidszorg, onderwijs, sociale zekerheid of kinderopvang. Algemeen kunnen we stellen dat deze sectoren, meer nog dan de genoemde economische sectoren, de kern van het publieke domein raken. Het gaat namelijk om activiteiten die voortvloeien uit sociale grondrechten. De rol van regelgeving en publieke financiering is dan ook überhaupt groot.

In structureel-organisatorisch opzicht is de overheid doorgaans uitgerust met omvangrijke publieke uitvoeringsorganisaties. De sociale sectoren zijn in het model van de verzorgingsstaat uitgegroeid tot klassieke overheidsdomeinen vanwege de belangrijke sociaal-maatschappelijke functie. Typerend is dat het overheidsbeleid op deze sociale domeinen niet alleen bestaat uit een verdelingsbeleid, maar dat ook een herverdelingsbeleid wordt beoogd waarin achtergestelde groepen prioriteit kunnen krijgen. In de gangbare opvattingen wordt marktwerking doorgaans gezien als haaks staand op die sociaal-maatschappelijke functie. Voor dit onderzoek is het bijgevolg van belang na te gaan of en op welke wijze de overheid via marktwerking de sociaal-maatschappelijke doelstellingen kan waarborgen.

2.2 Begrippenkader

2.2.1 Marktwerking, privatisering en liberalisering

Het begrip marktwerking is alles behalve een eenduidig begrip. Vaak wordt bij marktwerking in eerste instantie gedacht aan privatisering, en dan in het bijzonder aan privatiseringsoperaties zoals bij de overheidsbedrijven of de telecommunicatie. Privatisering slaat op het afstoten van overheidstaken en op deregulering. Volgens een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in Nederland (WRR), is de betekenis van privatisering gaan verschuiven tot 'het inschakelen van private partijen bij het behartigen dan wel realiseren van publieke belangen' (WRR, 2000). Dat heeft geleid tot een begripsverwarring tussen privatisering en marktwerking. De afwezigheid, in de VS, van overheidsbedrijven zoals we die in Europa kennen of gekend hebben, op bepaalde domeinen kan daartoe hebben bijgedragen (Rehfuss, 1989).

Voor een goed begrip maken we in dit onderzoek vooreerst een onderscheid tussen de begrippen liberalisering, verzelfstandiging en privatisering:

- verzelfstandiging: het behartigen van belangen binnen de overheid op afstand van het beleidscentrum;

- privatisering: verandering van eigendomsstructuur van een voorheen publieke organisatie;
- liberalisering (vs. overheidsmonopolie): mogelijk maken van een markt van private actoren.

Hoe staan deze fenomenen nu in relatie tot marktwerking? Marktwerking kan in zijn meest primaire betekenis worden opgevat als het 'overlaten van activiteiten aan de werking van de vrije markt'. Een nadere verkenning van het marktfunctioneren in relatie tot de hier bestudeerde beleidsterreinen leert al vlug dat marktwerking zelden in deze betekenis kan worden opgevat. De redenen daarvoor komen aan bod in punt 3. Het gaat in deze sectoren om overheidsmiddelen, die op een of andere wijze ter beschikking kunnen worden gesteld. Marktwerking is dan op te vatten in relatie tot de vraag via welke mechanismen de allocatie van middelen verloopt.

Algemeen kan men stellen dat er sprake is van marktwerking als aan volgende twee hoofdkenmerken is voldaan:

1. als concurrentie tussen aanbieders mogelijk wordt gemaakt;
2. als er een grotere keuzevrijheid ontstaat uit hoofde van de instantie of persoon die een beroep doet op de diensten van de aanbieders.

Daarbij kan er concurrentie worden beoogd tussen private aanbieders onderling, maar ook tussen publieke en private aanbieders. Marktwerking is dus mogelijk zonder dat er sprake is van privatisering. Liberalisering is wel een voorwaarde voor marktwerking omdat het via liberalisering wordt mogelijk gemaakt dat private spelers de 'markt' betreden. Indien er ook (een) publieke aanbieder(s) op de markt is, zal bij marktwerking het beleid ten aanzien van de vroegere monopolie-organisatie wel moeten wijzigen omwille van het principe van gelijke behandeling tussen publieke en private marktspelers. Marktwerking impliceert dat de publieke aanbieder op gelijke voet wordt behandeld met de andere aanbieders. Dat gaat dan gepaard met een verzelfstandiging van de publieke aanbieder(s).

2.2.2 Marktwerking versus uitbesteding

Marktwerking kan worden nagestreefd via verschillende instrumenten. Marktwerking dient daarbij te worden onderscheiden van uitbesteding. Uitbesteding (*contracting out*) kan worden gedefinieerd als een vorm van *subcontracting*, waarbij een aanbieder voor bepaalde onderdelen van de dienstverlening een beroep doet op andere aanbieders.

Marktwerking is geen synoniem voor uitbesteding, maar als marktwerking wordt vertaald naar de praktijk wordt het vaak hiertoe herleid. In de bedrijfseconomische literatuur wordt uitbesteding soms breder gedefinieerd als een situatie waarbij een opdrachtgever diensten inkoopt bij verschillende partijen. Aldus ontstaat een situatie van marktwerking via inkoop. Domberger (1998) heeft het over uitbesteding in enge en in ruime zin: bij uitbesteding in enge zin worden

activiteiten die traditioneel intern worden uitgevoerd, nu door externe partijen uitgevoerd. Bij uitbesteding in ruime zin ontstaat in feite een situatie van aanbesteding, waarbij ook de huidige (publieke) aanbieder kan meedingen naar een contract. In de sfeer van door de overheid gedefinieerde opdrachten is een gepro- nonceerde vorm de verplichte aanbestedingsprocedure of *compulsory competitive tendering*. Dit is echter niet de enige vorm van marktwerking, zoals verder zal blij- ken.

Met het introduceren van een tendersysteem namen verschillende landen op andere sociale beleidsvelden (bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs) reeds het voortouw tijdens het voorbije decennium. Voor het activerings- en reïntegratie- beleid van werkzoekenden komt die ontwikkeling dus enigszins met vertraging. De heroplevende conjunctuur midden jaren '90 speelt daarin wellicht een door- slaggevende rol. Dat heeft als voordeel dat lessen kunnen worden getrokken uit soms radicale beleidsexperimenten zoals de financiering via quasi-markten in het Verenigd Koninkrijk of het systeem van *competitive tendering* in Australië.

2.3 Marktwerking niet als doel, maar als middel

Er is een ruime consensus over de opvatting dat marktwerking niet als doel, maar als middel moet worden gezien. Maar wat betekent dat eigenlijk? De Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in een recent rapport gepleit voor een helder onderscheid tussen volgende twee vragen (WRR, 2000):

- de vraag naar de belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid wenst te dragen: de *wat*-vraag;
- de vraag naar de wijze waarop deze verantwoordelijkheid vorm moet krijgen en of daarbij ook private partijen moeten worden ingeschakeld: de *hoe*-vraag.

Bij de *wat*-vraag gaat het om de vraag voor welke belangen de overheid een eind- verantwoordelijkheid moet dragen. Op het domein van de arbeidsbemiddeling luidt dan bijvoorbeeld de vraag: moet de overheid ervoor zorgen dat elke werkloze een baan of een traject krijgt aangeboden? Moet de overheid erover waken dat werklozen kunnen rekenen op een onafhankelijke trajectbepaling?

Bij de *hoe*-vraag luidt de vraag wie de operationele verantwoordelijkheid draagt voor de belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid op zich heeft genomen. Moet de overheid dat zelf doen, of moet ze daarvoor private partijen inschakelen? Als de overheid zich bijvoorbeeld verantwoordelijk acht voor een goede matching tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod, moet er dan ook een publieke bemiddelingsdienst zijn?

Het beantwoorden van de *wat*-vraag is volgens de WRR in wezen een politieke vraag. De WRR onderscheidt daarbij maatschappelijke belangen van publieke belangen. Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Een maatschappelijk belang voor de arbeids-

markt in zijn geheel zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat individuele werkzoekenden voldoende zicht hebben op de arbeidsvraag.

Van een publiek belang is sprake als de overheid zich het behartigen van een maatschappelijke belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit anders niet goed tot zijn recht komt. Zo kan bijvoorbeeld de overheid het als haar taak definiëren om de arbeidsmarktinformatie transparanter en voor iedereen toegankelijk te maken. Om dit doel te verwezenlijken kan de overheid zich laten leiden door de werking van de vrije markt en de aanwezigheid van concurrentie.

Als de vrije markt bijvoorbeeld zelf informatie over de arbeidsvraag tegen een redelijke prijs-kwaliteitverhouding levert zou dat voor de overheid een reden kunnen zijn om zelf geen informatie-ontsluitende initiatieven te nemen. Maar als de overheid het van belang acht dat de informatie gratis voor iedereen toegankelijk moet zijn, zal de overheid zich dit belang moeten aantrekken. Bij het bepalen of de overheid dit moet doen, spelen naast economische overwegingen altijd ook normatieve overwegingen een rol. Het antwoord op de vraag welke belangen door de overheid moeten worden behartigd, is finaal een vraag voor de politiek.

Anders is het voor de hoe-vraag. Publieke belangen kunnen op verschillende wijzen worden gewaarborgd. Bij de hoe-vraag gaat het om de toedeling van de operationele verantwoordelijkheid, terwijl de overheid de eindverantwoordelijkheid blijft behouden. De vraag luidt dan hoe de publieke belangen het meest efficiënt nagestreefd kunnen worden en welke rol marktwerking daarbij kan spelen. Het gaat dus niet om het bepalen van de doelstellingen zelf, maar wel om het bepalen van de wijze waarop de doelstellingen het best kunnen worden gerealiseerd.

De hoe-vraag is niet louter technisch op te lossen. In werkelijkheid gaat het om een complex afwegingsproces, waarbij ervaring met en kennis over concrete toepassingen kunnen helpen. Volgende vragen kunnen dat illustreren: hoe ver moet de overheid gaan in het beroep op private spelers? Is het beroep op private spelers in alle omstandigheden aangewezen? Hoe om te gaan met omvangrijke uitvoeringsorganisaties? Hoe kan het eigen publieke aanbod worden georganiseerd?

2.4 Marktwerking in de arbeidsbemiddelingssector

Marktwerking toegepast op het intermediaire beleidsveld van arbeidsbemiddeling en reïntegratie kan benaderd worden vanuit de twee belangrijkste actoren op de arbeidsmarkt: de aanbod- en de vraagzijde. Het onderscheid tussen beide toepassingsgebieden is gradueel. Als gesproken wordt van marktwerking in de arbeidsbemiddelingssector, worden doorgaans twee onderling verschillende fenomenen aangehaald:

- marktwerking ten opzichte van die bemiddelingsactiviteiten die in hoofdzaak door private spelers op de markt worden verricht;
- marktwerking ten opzichte van de opleidings- en reïntegratie-activiteiten, die nu haast uitsluitend worden uitgevoerd door de publieke en non-profitsector.

2.4.1 Onderscheid in marktwerking naar bemiddelingsvormen

De verschillende vormen van arbeidsbemiddeling kunnen worden gerangschikt op een continuüm van aanbodgeoriënteerd versus vraaggeoriënteerd. De aanbodgerichte arbeidsbemiddeling is sterk toegespitst op de activering en reïntegratie van moeilijk te plaatsen doelgroepen, wat een sterkere mate van individualisering, intensieve begeleiding en maatwerk vergt. Deze bemiddelingsvormen vormen de activiteit van vooral publieke en non-profitorganisaties. Aan het andere uiterste zijn er de uitgesproken vraaggerichte arbeidsbemiddelingsvormen, die vaak puur commercieel van aard zijn en zich afspelen in het private domein. Tussen beide uitersten ligt een brede tussenzone, waarop naast de publieke bemiddeldingsdienst ook de private sector actief is. In tabel 2.1 zijn een aantal hoofdvormen van arbeidsbemiddeling weergegeven op een denkbeeldig continuüm tussen aanbodgericht en vraaggericht.

Tabel 2.1 Aanbod- versus vraaggeoriënteerde arbeidsbemiddeling

Aanbod		Vraag
– Toeleiding en rekrutering	– Gewone bemiddeling	– Werving en selectie
– Trajectbegeleiding	– Matching	– Opleiding op vraag van werkgevers
– Werkervaring	– Informatie en advies	– Uitzendarbeid
– Opleiding	– Digitale arbeidsbemiddeling	– Mobiliteitsbevordering, hertewerkstelling en outplacement

Het hier gehanteerde onderscheid tussen vraaggerichte en aanbodgerichte bemiddelingsvormen is niet absoluut maar gradueel. Bovendien is er een brede tussen-categorie die valt onder de 'basisdienstverlening' gaande van bestandsselectie, informatie en advies, matching, gewone bemiddeling tot lichte vormen van begeleiding. Het onderscheid kan ook niet volledig worden teruggevoerd op het onderscheid tussen privaat en publiek. Enkele nieuwe ontwikkelingen kunnen dat illustreren.

Zo heeft in Vlaanderen de VDAB als publieke bemiddeldingsdienst al zeer snel initiatieven genomen op het vlak van digitale arbeidsbemiddeling. De VDAB is ook actief in commerciële marktsegmenten zoals uitzendarbeid en werving en selectie. Omgekeerd zijn er in de private sector - hierin gestimuleerd door de overheid - initiatieven ontwikkeld voor mobiliteitsbevordering, hertewerkstelling of inschakeling van moeilijk plaatsbare werklozen. Soms gebeurt dat in samenwerking met de overheid (bv. outplacementvormen of sociale uitzendkantoren). Veeleer gaat het dan ook om een continuüm van activiteiten, met een zekere branche-

vervaging tussen de publieke bemiddelingsdienst, non-profitaanbieders, en private partijen.

Marktwerking is in beide gevallen aan de orde, maar op een onderling grondig verschillende wijze. De vraag van marktwerking kan in de eerste plaats worden gesteld ten opzichte van de overwegend in het private domein ontwikkelende arbeidsbemiddelingsvormen. Voor de vraaggerichte bemiddelingsvormen rijst de vraag welke rol de overheid op die terreinen moet spelen, gezien het grote belang van andere kanalen voor werving van werknemers of het zoeken van een job. Een andere vraag is of de publieke bemiddelingsorganisatie commerciële activiteiten (uitzendarbeid, werving en selectie, enz.) moet ontwikkelen naast de publieke taak. Deze vragen zijn in dit onderzoek niet aan de orde.

Voor de aanbodgerichte arbeidsbemiddeling is de vraag aan de orde op welke wijze de private sector kan aangesproken worden voor het uitvoeren van activeerings- en reïntegratietaken. Het zijn dit soort activiteiten waarop we ons verder concentreren. De activiteiten op het vlak van reïntegratie zullen maar tot stand komen naarmate er overheidsmiddelen beschikbaar voor komen of ander incentives worden gegeven. De vraag is in feite dubbel: niet alleen is de kwestie hoe private spelers kunnen worden betrokken bij het soort activiteiten waarvan sprake, maar ook hoe de overheid kan maken dat dit aansluit bij de vooropgestelde doelen en kwaliteitsnormen.

Een belangrijke factor om private partijen te betrekken voor reïntegratie van werkzoekenden is natuurlijk de economische conjunctuur, waarbij dit primair het eigen belang dient van de private actor. Een belangrijke overweging is wat er zal gebeuren met de 'reïntegratiemarkt' op het ogenblik dat de conjunctuur omslaat. Naast de gunstige conjunctuur zijn er nog andere factoren van belang om marktwerking op dit terrein op gang te brengen. Dit vormt één van de kernvragen voor het onderzoek.

2.4.2 Aanknopingspunten in het Vlaamse beleidskader

Tot hiertoe sloeg marktwerking vooral op de intermediaire functie t.a.v. de vraagzijde. De demonopolisering van de publieke arbeidsbemiddeling, die met de herziening van de IAO-Convention 181 ook in de lage landen - zij het met vertraging in Vlaanderen - haar beslag heeft gekregen, leidt ertoe dat de publieke diensten voor de betaalde bemiddelingsvormen moeten concurreren met private bureaus. Vlaanderen heeft dit geregeld in een kaderdecreet (13 april 1999), met als motivering dat de arbeidsmarkt zo snel evolueert. Het decreet is dus vrij breed opgevat, maar tegelijk is er ook ruimte om een groot aantal bepalingen (o.m. de afzonderlijke erkenning voor beroepssporters) via uitvoeringsbesluiten te regelen. Belangrijk in het kaderdecreet in vergelijking met de voorgaande decreten is dat de erkenning niet meer beperkt zal blijven tot hogere functies. Deze geleidelijke

aanpassing van de Vlaamse regelgeving is vooral geïnduceerd door de internationale regelgeving.

Zulk een liberalisering leidt niet noodzakelijk tot een grondige verschuiving in de marktstructuur. Eerste indicaties voor acht Europese landen geven aan dat de recente deregulerende regimes in de jaren 1990 op zich weinig invloed hebben gehad op de posities van de onderscheiden actoren (De Koning et al., 1999). Daarvoor kunnen een aantal redenen worden genoemd: het aantal private bemiddelaars hangt in de eerste plaats samen met de al dan restrictieve wetgeving inzake reikwijdte van uitzendarbeid, tijdelijk werk en terbeschikkingstelling van werknemers, naast andere factoren zoals de houding van de sociale partners en de culturele en demografische context van een land.

Naast toepassingen in het veld van de 'private bemiddeling' komen vormen van marktwerking ook meer en meer voor in de publieke taak, zoals opleiding van werkzoekenden en andere reïntegratietrajecten (coaching, assessment, ...). Eerder is er al een lange traditie met uitbesteding van opleidingen door de VDAB naar non-profitactoren. Voor Vlaanderen betekent het jaar 2000 een kentering. Vanuit twee verschillende beleidsniveaus zijn twee toepassingen van marktwerking geïntroduceerd: in het Vlaamse ESF-programma Doelstelling 3 voor de diensten die deel uitmaken van de trajectbegeleiding (zwaartepunten 1 en 2, onder regie van het VDAB-ESF-Agentschap) en bij de reïntegratie via invoeginterim voor bestaansminimumgerechtigden (federaal niveau).

Beide instrumenten doen een beroep op marktspelers maar zijn onderling niet zomaar vergelijkbaar. Bij het ESF wordt het instrument gehanteerd van een competitieve offerte-aanvraag en wordt expliciet gekozen voor een marktinstrument. De ESF-tender kan worden gezien als proefterrein voor de nieuwe arbeidsmarktstructurering zoals voorgestaan in de beleidsnota Landuyt. Bij de invoeginterim gaat het om een uitbestedingsmechanisme door de bevoegde minister via bilaterale overeenkomsten met marktspelers. Hier wordt niet als zodanig gekozen voor een marktmechanisme, hoewel er voor de OCMW's een situatie ontstaat waarin zij in zekere mate kunnen kiezen tussen verschillende aanbieders.

3. Doelen en argumenten voor marktwerking

3.1 Inleiding

In wat volgt komen vooreerst een aantal argumenten voor meer marktwerking inzake activerings- en reïntegratiediensten aan bod. Meer marktwerking zou resulteren in een grotere efficiëntie, een grotere klantgerichtheid en meer keuze. Vervolgens komen de redenen voor overheidsinterventie in deze markt aan bod. Er mag immers worden aangenomen dat een vrije markt voor activerings- en reïntegratiediensten nooit tot stand zal komen of in elk geval niet tot de gewenste uit-

komst zal leiden. De redenen daarvoor houden verband met marktvalingen of met ongewenste neveneffecten die met marktwerking kunnen gepaard gaan. Ook een aantal aspecten in verband met overheidsfalen komen kort aan bod.

3.2 Waarom meer marktwerking

De introductie van (meer) marktwerking in de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid komt er in essentie op neer dat er (meer) competitie tussen de verschillende aanbieders wordt ingevoerd. De competitie kan plaatsvinden tussen publieke bemiddelaars, tussen private bemiddelaars of tussen zowel publieke als private bemiddelaars (publiek-private competitie).

De doelstellingen die met de introductie van marktwerking worden nagestreefd kunnen zuiver economisch worden gedefinieerd. Het is een gangbare veronderstelling dat concurrentie resulteert in een grotere efficiëntie. Door de aard van activerings- en reïntegratiediensten, zal er evenwel typisch geen sprake zijn van echte markten waar er een directe relatie is tussen vragers en aanbieders (zie *infra*). Het zal eerder gaan om quasi-markten waar omwille van het publiek karakter van de dienstverlening, de overheid in de plaats treedt van de klant (werkzoekende of werkgever). In de theorie van de quasi-markten, die mede de basis vormde voor de hervormingen in de gezondheidszorg in o.a. de VS en de UK, worden naast een grotere efficiëntie ook het streven naar een grotere klantgerichtheid en meer keuze als voordelen vooropgesteld (Legrand & Bartlett, 1993).

Uit de bespreking zal blijken dat deze doelstellingen soms nauw met elkaar verweven zijn. Bovendien kan zeker niet worden gesteld dat de vooropgestelde doelstellingen enkel en alleen via marktwerking kunnen worden bereikt. Zo kan een grotere klantgerichtheid of meer keuze ook bekomen worden door bijvoorbeeld toegankelijke klachtenprocedures.

1. Meer efficiëntie

Concurrentie op een vrije markt resulteert volgens de economische theorie in *allocatieve* en *productieve* efficiëntie. Allocatieve efficiëntie betekent dat de schaarse middelen daar zullen worden ingezet waar ze het best aan de behoeften van de consumenten voldoen. Het competitief element door de introductie van marktwerking zorgt er in principe voor dat de bemiddelaars meer klantgericht gaan optreden, waarbij de acties meer gericht zijn op maat van de consument in plaats van volgens de bemiddelaar. Deze allocatieve efficiëntie vloeit voort uit het feit dat de bemiddelaars bij marktwerking op hun prestaties kunnen worden afgerekend. Zij hebben bijgevolg sterkere prikkels tot het verzorgen van efficiënte en effectieve activering en reïntegratie van werklozen dan een overheidsdienst/ monopolist.

Daarnaast verhoogt marktwerking ook de productieve efficiëntie (soms ook wel technische of kostenefficiëntie genoemd). Er is sprake van productieve efficiëntie wanneer een bepaald goed met een gegeven kwaliteit, tegen de laagst mogelijke

eenheidskosten wordt geproduceerd. Door de concurrentie ontstaat er immers een hogere prikkel tot interne kostenefficiëntie hetgeen zou moeten resulteren in kostenbesparingen. Belangrijk om hierbij op te merken is dat het begrip productieve efficiëntie rekening houdt met de kwantiteit en de kwaliteit van de geleverde dienstverlening. Kostenbesparingen door een verhoogde productieve efficiëntie zijn dus niet het resultaat van een reductie van de activerings- en reïntegratie-activiteiten.

Soms wordt ook gesteld dat meer marktwerking zal resulteren in een grotere dynamische efficiëntie, dat wil zeggen in een snellere vernieuwing van producten/diensten en productieprocessen. De reden is dat concurrentie de aanbieders prikkelt tot innovatie. Waar voor het bekomen van allocatieve en productieve efficiëntie een groot aantal aanbieders die individueel geen invloed hebben op de markt, noodzakelijk is, lijkt dit niet noodzakelijk voor het bekomen van dynamische efficiëntie. Binnen het domein van de industriële economie lijkt er stilaan een consensus te ontstaan dat een meer gematigde vorm van concurrentie meer aanzet tot innovatie dan een perfect concurrentiele aanbodzijde.

2. *Grotere klantgerichtheid*

De voorstanders van de introductie van zogenaamde quasi-markten stellen ook het bereiken van een grotere klantgerichtheid als doelstelling voorop. Binnen bureaucratisch georganiseerde overheidsdiensten zou onvoldoende aandacht uitgaan naar de bekommernissen van de klanten. Overheidsambtenaren zouden eerder geïnteresseerd zijn in het verbeteren van hun eigen werkomstandigheden en in het vervullen van de politieke en budgettaire agenda van diegene aan wie ze verantwoording verschuldigd zijn (Le Grand & Bartlett, 1993). Door de concurrentie worden aanbieders evenwel aangezet hun dienstverlening af te stemmen op die van de consumenten hetgeen moet resulteren in een grotere klantgerichtheid³.

3. *Meer keuze*

Marktwerking zou ook moeten resulteren in een grotere keuze voor de gebruiker. De ruimere keuzemogelijkheden kunnen vooreerst betrekking hebben op de dienstverlening. Door de concurrentie zal naar verwachting een gedifferentieerder aanbod van diensten ontstaan dan wanneer het aanbod enkel en alleen wordt ontwikkeld door een overheid die als monopolist optreedt. Maar marktwerking biedt voor een gegeven dienst natuurlijk ook de keuze tussen verschillende aanbieders.

³ Op te merken valt dat het begrip allocatieve efficiëntie ook al een grotere klantgerichtheid impliceert.

3.3 Waarom overheidsinterventie: marktfalingen

Meer marktwerking wil niet zeggen dat de voorziening van activerings- en reïntegratiediensten volledig aan een vrije markt kan worden overgelaten. Er zal dan immers sprake zijn van marktfalingen die een overheidstussenkomst verantwoorden. Mogelijks treden er ook ongewenste sociale neveneffecten op. Het in kaart brengen van deze marktfalingen en neveneffecten laat toe om later in dit hoofdstuk de rol van de overheid versus de markt te expliciteren.

Om de mogelijke marktfalingen te duiden, zetten we een gedachtenexperiment op (CPB, 2000). Daarbij stellen we ons een volledig vrije markt voor van activerings- en reïntegratiediensten van werkzoekenden.⁴ De aanbieders in deze markt duiden we verder aan als bemiddelaars, de consumenten zijn de werklozen of eventueel de werkgevers en wanneer we spreken van de overheid, dan kan dit ook een door de overheid gemandateerde instelling zijn.

In wat volgt gaan we in op de volgende mogelijke marktfalingen:

- de financiering van activerings- en reïntegratie-activiteiten;
- externe effecten door interactie met de sociale zekerheid;
- informatie-asymmetrieën tussen bemiddelaar en werkloze/werkgever;
- marktmacht van bemiddelaars.

Het belang van deze verschillende mogelijke marktfalingen zal telkens in het bijzonder worden geduid voor de diensten waarop we ons in deze studie toespitsen, namelijk de activerings- en reïntegratiediensten. Tenslotte gaan we ook even in op overheidsfalen.

3.3.1 De financiering van activerings- en reïntegratie-activiteiten

De vraag naar activerings- en reïntegratiediensten is in een vrije markt zonder overheidsinterventie afhankelijk van o.a. het inkomen van de werklozen. Maar juist in de periode van werkloosheid is dit inkomen laag. De onzekerheid waarmee de baten van een reïntegratietraject omgeven zijn, impliceren een groot risico voor de werkloze indien hij zou investeren in een reïntegratietraject (CPB, 2000).⁵ Om dezelfde reden zullen financiële instellingen niet bereid zijn aan werklozen een lening te verstrekken voor het volgen van zulk een traject.

Tenzij misschien in periodes van hoogconjunctuur, zullen ook de (toekomstige) werkgevers niet bereid zijn de kosten van het volgen van een reïntegratietraject te

⁴ Daarom besteden wij bijvoorbeeld geen aandacht aan (de discussie over) het publiek goed karakter van arbeidsmarktinformatie (zie bv. De Koning, 1991 en 1998 of CPB, 2000).

⁵ Dezelfde argumentatie geldt ook voor investeringen in scholing die al dan niet deel uitmaken van het reïntegratietraject (De Koning, 1991, 1998 en 1999).

betalen.⁶ Hetzelfde geldt voor de bemiddelaars. Als werklozen de kosten van een reïntegratietraject niet zelf kunnen dragen, bestaat er dus een financieringsprobleem.

Er zal door de bemiddelaars dus geen aanbod worden ontwikkeld omdat de vraagzijde niet kan of wil betalen voor de aangeboden diensten. Maar omwille van de positieve externe effecten die werkhervatting met zich meebrengen, is het dus wenselijk dat de overheid aan dit financieringsprobleem een oplossing geeft.

3.3.2 Externe effecten door interactie met de sociale zekerheid

Men spreekt van externe effecten of externaliteiten wanneer de activiteiten van een economische agent rechtstreeks de consumptie of productie beïnvloeden van een andere economische agent zonder dat deze hiervoor via de markt een compensatie ontvangt of betaalt. Externaliteiten kunnen negatief zijn, bijvoorbeeld wanneer de productie van een goed gepaard gaat met milieuverontreiniging, maar ook positief, bijvoorbeeld wanneer de resultaten van eigen onderzoek en ontwikkeling oversijpelen naar andere ondernemingen.

Wanneer de betrokken agenten er niet in slagen deze externe effecten te internaliseren, zal een vrije markt resulteren in een inefficiënte uitkomst. Zo zal in een vrije markt, in het geval van een negatieve externaliteit, te veel worden geproduceerd en verkocht aan een te lage prijs in vergelijking met wat welvaartsoptimaal is. Immers, de economische agent wiens activiteiten een negatieve externaliteit veroorzaken, houdt daar bij zijn beslissing geen rekening mee. Het omgekeerde geldt indien er sprake is van een positieve externaliteit.

In het kader van de markt voor activerings- en reïntegratiediensten is er sprake van een aantal positieve externaliteiten en wel door de interactie met de sociale zekerheid, meer in het bijzonder de werkloosheidsverzekering (CPB, 2000). De reïntegratie-inspanningen die geleverd worden door arbeidsbemiddelaars (als aanbieder) hebben een positief extern effect op de instantie die de werkloosheidsuitkeringen moet betalen omdat een succesvol reïntegratietraject een besparing zal opleveren aan werkloosheidsuitkeringen die moeten betaald worden. Indien de arbeidsbemiddelaars er (financieel) geen baat bij hebben wanneer hun reïntegratie-inspanningen resulteren in een job voor de bemiddelde, zullen zij te weinig inspanningen leveren.

Hetzelfde geldt voor de inspanningen die de werkloze (als vrager) levert in het kader van een reïntegratietraject. Voor sommige werklozen is het financiële verschil tussen het ontvangen van een uitkering en het inkomen uit arbeid klein, waardoor zij uit zichzelf weinig prikkels hebben om in te schrijven voor een reï-

⁶ Voor wat betreft investeringen in scholing kan hier het onderscheid worden gemaakt tussen algemene scholing, die ook bruikbaar is voor andere ondernemingen waardoor ondernemingen niet geneigd zullen zijn hiervoor te betalen, en bedrijfsspecifieke scholing waarin ondernemingen wel zullen investeren (De Koning, 1991).

tegratietraject. De winst in termen van bespaarde uitkeringsgelden voor de sociale zekerheid is daarentegen veel groter.

3.3.3 Informatie-asymmetrieën tussen bemiddelaar en werkloze

Wanneer de betrokken partijen geen nauwkeurige informatie hebben over prijs of kwaliteit, dan zal de markt niet efficiënt werken. Omwille van zoekkosten zullen ook aanbieders die een hogere prijs aanrekenen of een lagere kwaliteit bieden, klanten vinden.

In de markt voor activerings- en reïntegratiediensten zal er vooral sprake zijn van een informatie-asymmetrie tussen de bemiddelaar en de werkloze. Zo is het voor de werkloze erg moeilijk om de inspanningen die de bemiddelaar levert in het kader van zijn of haar reïntegratietraject, te monitoren: heeft de bemiddelaar wel het best mogelijke integratietraject uitgestippeld en de beste baan geselecteerd in termen van contractduur, mogelijkheden voor ontplooiing, ...?

De intermediair kan van deze ruimte voor opportunistisch gedrag gebruik maken en een niet optimale dienstverlening aanbieden en/of een te hoge prijs aanrekenen. De intermediair zal dit doen wanneer zijn belangen niet overeenstemmen met die van de cliënt. Reputatie-effecten en kwaliteitsgaranties/labelling kunnen hier een uitkomst bieden zodat er niet noodzakelijk sprake is van een marktfaling. Door de overheid opgelegde kwaliteitsnormen kunnen ook een uitkomst bieden.

3.3.4 Marktmacht van bemiddelaars

Een vrije markt zal ook slechts resulteren in een optimale uitkomst wanneer de aanbieders individueel geen invloed hebben op de marktuitskomst. Wanneer een aanbieder evenwel marktmacht heeft, dan zal die typisch een kleinere hoeveelheid van een product of dienst aanbieden om op die manier de prijs en zijn winst te vergroten.

Wanneer er een groot aantal min of meer evenwaardige aanbieders zijn van activerings- en reïntegratiediensten, dan zullen die aanbieders over weinig marktmacht beschikken. Daarbij is niet alleen het feitelijk aantal aanbieders van belang, maar ook het aantal potentiële toetreders. Indien er slechts een beperkt aantal aanbieders zijn dan zullen die immers geen marktmacht kunnen ontwikkelen en hun prijzen verhogen wanneer potentiële toetreders zonder al te veel en niet te recupereren kosten kunnen toetreden. De vraag naar het mogelijk bestaan van marktmacht bij bemiddelaars herleidt zich dus tot een vraag naar het bestaan van toetredingsdrempels.

Voor activerings- en reïntegratiediensten zouden bijvoorbeeld de specifieke expertise van de bemiddelaars of de beschikking over een vacaturedatabank, waarvan het opzetten typisch gepaard gaat met schaalvoordelen, toetredingsbelemmeringen kunnen zijn. De overheid kan hierbij een rol spelen door het weg-

nemen van deze drempels, bijvoorbeeld door het zelf opzetten van een vacature-databank en deze ter beschikking te stellen voor de bemiddelaars.

Als gevolg van de hiervoor beschreven marktfalingen, zal er ofwel geen markt tot ontwikkeling komen of zal de marktallocatie niet de meest efficiënte zijn. Zonder overheidstussenkomst zal minder beroep gedaan worden op reïntegratiediensten dan vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk is.

Maar waar deze marktfalingen inderdaad argumenten zijn vanuit de economische theorie voor overheidsingrijpen in de markt voor activerings- en reïntegratiediensten, wil dit niet zeggen dat het in alle gevallen ook het beste is dat de overheid, of een door de overheid gefinancierde organisatie, deze ook zelf aanbiedt (De Koning, 1991 en 1999).

3.3.5 Waarom overheidsinterventie: andere redenen

Er is echter niet enkel een rol voor de overheid weggelegd omwille van marktfalingen. Wanneer arbeidsbemiddeling volledig aan de markt wordt overgelaten, kunnen ook ongewenste sociale effecten optreden. Zo zullen private bemiddelaars zich in de eerste plaats richten op de 'betere' werkzoekenden ('afroming'). (Private) bemiddelaars kunnen onvoldoende oog hebben voor het verwezenlijken van gelijke kansen. Ook kunnen private bemiddelaars té klantgericht zijn, door in te gaan op specifieke eisen van werkgevers, zonder de jobvereisten in vraag te stellen, terwijl de publieke aanbieder de jobvereisten tracht bij te stellen, zodat ook benadeelde groepen meer kansen krijgen.

3.3.6 Overheidsfalen

Als er zich marktfalingen voordoen, of andere ongewenste neveneffecten optreden, rijst de vraag naar overheidsinterventie. Zelfs in de meest optimale vorm kan men er echter niet zeker van zijn dat dit overheidsingrijpen per saldo gunstige effecten oplevert, ook al zijn de argumenten voor dit ingrijpen terecht (De Koning, 1991). Overheidsinterventie is immers veelal niet kosteloos en kan 'niet-marktfalingen' met zich meebrengen. Deze interventiekosten kunnen een dergelijke omvang aannemen dat ze de vermeende kosten bij een vrije marktwerking kunnen overtreffen. Dit overheidsfalen kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een minder efficiënte werking van de overheidsdienst of van het feit dat deze eigen doelstellingen gaat nastreven die afwijken van het beoogde welvaartsobjectief. Overheidsinterventie vergt bovendien soms een uitgebreid arsenaal van instrumenten van controle en coördinatie waardoor hoge toezichtskosten kunnen ontstaan.

4. De rol van de overheid versus de markt

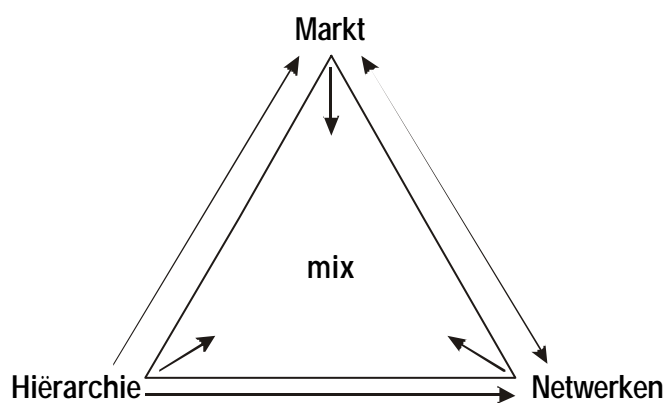
4.1 Inleiding

In de voorgaande paragraaf werd geargumenteerd dat een vrije markt voor activerings- en reïntegratiediensten niet tot stand zal komen en zelfs niet wenselijk is. Zo dient in elk geval de overheid deze diensten te financieren. De markt kan wel worden beschouwd als een instrument voor de allocatie van deze middelen.

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de rolverdeling tussen overheid en markt. In de gangbare opvattingen over marktwerking wordt daarbij vaak gedacht vanuit een stelsel van communicerende vaten, waarbij meer markt samengaat met minder overheid. In wat volgt geven we aan dat het marktprincipe inherent is geworden aan het overheidsmanagement. Vervolgens gaan we na wat dit betekent voor de rol van de overheid.

4.2 Marktwerking in de verhouding tussen overheid en markt

In de bestuurskundige theorie zijn er voor de organisatie en sturing van beleid drie concepten gangbaar: hiërarchie, markten en netwerken (Thompson et al., 1991; Parsons, 1995; Bouckaert, 1998; Bouckaert, Verhoest & Wauters, 2000). Deze kunnen we voorstellen door middel van een driehoek, met als hoekpunten de drie ideaaltypische modellen. In de praktijk zullen deze modellen nooit in hun zuivere vorm voorkomen en is er steeds sprake van een mix (Parsons, 1995).



Bron: Gebaseerd op Thompson et al., 1991; Parsons, 1995; Bouckaert, 1998

Figuur 2.1 Modellen voor organisatie en sturing: de mix hiërarchie-markt-netwerken

Volgens Bouckaert treedt er algemeen in het openbaar bestuur een verschuiving op van hiërarchieën in de richting van het markt- en netwerkmodel. Elke model heeft zijn eigen type sturing: de hiërarchische sturing berust op gezag of autoriteit, de

marktsturing functioneert op basis van het ruilprincipe, terwijl de netwerksturing berust op coalitie of alliantie.

Het netwerkmodel mag daarbij niet worden herleid tot een variant van het hiërarchische model of het marktmodel, maar het voegt integendeel een specifieke dimensie toe die in beide andere modellen ontbreekt. De meerwaarde van netwerken ligt in de waarden gelijkwaardigheid en wederkerigheid, vertrouwen en loyaliteit. Zij functioneren niet louter op basis van gezagsverhoudingen of prijsmechanismen.

Het netwerkmodel wordt in de literatuur doorgaans geassocieerd met de particuliere of community sector (NGO-sector), het marktmodel met de private sector en het hiërarchiemodel met de overheidssector. Toch gaat het om ideële modellen. In de werkelijkheid komen prijs, autoriteit en vertrouwen steeds in gecombineerde vormen voor. Vertrouwen speelt ook een rol bij het hiërarchische model, net zoals een marktsysteem een sterk hiërarchisch karakter kan hebben.

Bij marktwerking van voorheen publieke taken wordt al te gemakkelijk gedacht in termen van een dichotomie tussen overheid en markt. Daarbij wordt het belang van de particuliere non-profitsector op verschillende sociale beleidsdomeinen miskend. Vaak is het zo dat de NGO-sector bepaalde taken van maatschappelijk belang is gaan opnemen, waaronder taken op het domein van de arbeidsreïntegratie. Voor het bestuderen van marktwerkingsprocessen is het bijgevolg van belang, na te gaan welke veranderingen optreden zowel in de positie van de vroegere monopolist en de private organisaties als in de non-profitorganisaties.

Het marktmechanisme is overigens inherent geworden aan het overheidsmanagement. De introductie van marktmechanismen in de publieke diensten is immers een dominante ontwikkeling in de sector van het openbaar bestuur (Hood, 1991; Walsh, 1995). Het marktdenken is één van de grondkenmerken van het new public management. Algemeen wordt marktwerking geassocieerd met het liberaal-democratische gedachtegoed (Thatcher en Reagan), dat privatisering hoog in het vaandel had geschreven. Volgens Walsh moet de introductie van marktwerking echter onderscheiden worden van volledige privatisering, die vaak haalbaar noch publiek aanvaardbaar wordt geacht en slechts in een beperkt aantal landen voet aan de grond kreeg. De introductie van marktwerking daarentegen is te beschouwen als een hervorming vanuit de publieke sector.

Totale privatisering komt in werkelijkheid inderdaad maar heel beperkt voor. Wat de sociale zekerheid betreft wijst Berghman erop dat, ondanks de retoriek, privatisering in zijn volle breedte nauwelijks voorkomt (Berghman, 1998). Een volledige privatisering veronderstelt immers een dubbele beweging: een afname van de mate van publieke bescherming en een overname door private instituties. Voor Europa vinden we dit enkel terug in het Verenigd Koninkrijk voor de pensioensector, en in Nederland voor de verzekering tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid. Bovendien, aldus Berghman, als men nauwer kijkt naar het stelsel, dan doen er zich slechts verschuivingen voor richting private sector in de financie-

ring en het administratieve beheer van de verzekering. Enkel voor deze twee aspecten kan de werkgever kiezen voor een private verzekeraar. Het toepassingsgebied en het niveau van bescherming daarentegen blijven ongewijzigd.

4.3 Interne en externe marktwerking

De introductie van marktwerking in het openbaar bestuur kan worden gezien als het streven om de voordelen van beide systemen, hiërarchie en markt, te combineren. Naar aard van de veranderingen kunnen we grosso modo een onderscheid maken tussen twee bewegingen, enerzijds intern gericht en anderzijds extern gericht. Bij de interne beweging gaat het om het introduceren van bedrijfsvoeringsmethoden binnen de overheid, bij de tweede beweging gaat het om het overbrengen van overheidstaken naar een marktsituatie.

Marktwerking in de eerste betekenis is gericht op het beter doen functioneren van de interne organisatie van de overheid: efficiënter, klantvriendelijker, resultaatgerichter, effectiever. In de praktijk van overheidsadministraties kan dit verschillende vormen aannemen: top-down gericht (bijvoorbeeld de introductie van boordtabellen, individuele taakstellingen, benchmarking) of meer bottom-up gericht (met decentralisering van bevoegdheden en middelen en een grotere inbreng van verschillende participanten). De doelstellingen overstijgen meestal de context van kostenbeheersing of besparing. Het prijsbewust element vergt wel dat de publieke aanbieder de kosten inzichtelijk maakt. Deze vorm van marktwerking is vooral intern gericht, hoewel het ook meestal aanzet tot een systematischer beleid van uitbesteding of onderaanneming.

Een tweede soort veranderingen is gericht op het openen van de organisatie naar de markt. Marktwerking bestaat dan uit het tot stand brengen van inkoopfinanciering en contractrelaties met publieke en private aanbieders van diensten, die traditioneel sterk gemonopoliseerd werden door overheidsvoorzieningen. In een meer geavanceerd stadium kan dit de vorm aannemen van een open aanbesteding. De introductie van competitive tendering voor de publieke sector is een beweging van de jaren '80 (Walsh, 1995).

De eerste categorie interne veranderingen worden vaak onder de noemer marktwerking geplaatst, hoewel ze eerder als de andere kant van de medaille van marktwerking via concurrentie met private partijen zijn op te vatten. Instrumenten zoals resultaatsfinanciering, benchmarking, e.d. zijn immers vormen van sturing tussen een bovengeschildt besturend orgaan en een ondergeschikt bestuurd systeem. Het blijft gaan om een hiërarchisch sturingsmodel te onderscheiden van een marktsturingsmodel.

In de bestuurswetenschappelijke literatuur wordt geen scherp onderscheid gemaakt tussen de externe 'vermarkting' en de interne veranderingen in het sturingsmodel ten gevolge van marktwerking. Deels is dat te verklaren door het feit dat de genoemde veranderingen niet los van elkaar staan. De interne veranderingen

gen beogen een grotere efficiëntie via de koppeling van resultaten aan de bekostiging (Verhoest, 2001). De efficiëntiebevordering staat niet op zich, maar vervult een belangrijke rol om de publieke organisatie te kunnen laten voortbestaan in een marktomgeving, waarin sprake is van toenemende (potentiële) concurrentie. Daarom kunnen in een publieke organisatie die elementen al aanwezig zijn, vooreer de organisatie in de markt wordt geplaatst en aan concurrentie wordt blootgesteld.

4.4 Gevolgen voor de overheidsorganisatie

Bouckaert (1998) onderkent bij het meer op de voorgrond treden van de markt als model voor overheidsorganisatie drie belangrijke verschuivingen.

Marktwerking binnen overheden leidt vooreerst tot competitieve elementen om zuiniger, effectiever en efficiënter te presteren, onder meer via open tendering, resultaatsverbintenissen, benchmarking.

Ten tweede leidt marktwerking tot de vorming van kleinere eenheden met meer autonomie, die dichter bij de gebruiker staan en die een andere verdeling van verantwoordelijkheden en verantwoordingsmechanismen tot gevolg hebben.

Ten derde brengt marktwerking een ontkoppeling van beleidsvelden mee, waarbij meer wordt gefocust op het micromanagement ten koste van het macro-management over verschillende organisatorische gehelen heen. Dit wordt ook gepercipieerd als één van de belangrijkste nadelen in de dominante opvattingen over new public management. Cruciale vraag wordt hoe een set van organisaties te managen i.p.v. één enkele organisatie (Pollitt en Bouckaert, 2000).

Walsh (1995) onderscheidt vier grote marktgerelateerde veranderingen:

- de invoering van een gebruikersbijdrage (*user charging*) en de toepassing van vouchers;
- *contracting* en *tendering*;
- het tot stand brengen van interne markten;
- de oprichting van autonome agentschappen ‘op armlengte’ van het centrum.

Contractualisering is daarbij fundamenteel en staat als metafoor voor de veranderingen in de overheid, samen met de klantgerichtheid. Contracten worden toegepast zowel voor de interne relaties als voor de relatie tot private aanbieders. De overheid transformeert tot een ‘nexus of contracts, rather than a bureaucratic hierarchy’.

De geciteerde auteurs suggereren dat er geen absoluut onderscheid is te maken tussen wel of geen marktwerking. Veeleer zijn de ontwikkelingen op te vatten als gradaties van marktwerking, waarbij de keuze voor bijvoorbeeld het mechanisme van open aanbesteding als een ‘logische’ stap volgt uit voorgaande stappen van bijvoorbeeld de creatie van een interne markt. Voor het domein van de arbeidsbemiddeling, die traditioneel werd georganiseerd via overheidsdiensten, is het

daarom van belang om de stappen die aan de introductie van het aanbestedingsmechanisme voorafgingen, goed in beeld te brengen.

4.5 Purchaser-provider split

Een wezenlijke factor in de evolutie naar meer markt binnen de overheid is de *purchaser-provider split* in publieke dienstverlening: de scheiding van verantwoordelijkheden tussen aan de ene kant het bepalen van diensten (*provision*) en aan de andere kant het leveren van diensten (*production*). Dit wordt gezien als de sleutel voor meer efficiëntie (Walsh, 1995). Essentieel daarbij is dat de beslissing over wie de dienst levert gescheiden wordt van de beslissing welke dienst, voor welk volume en voor welke doelgroep nodig is (Fay, 1997). Eerst wordt de vraag 'wat, hoeveel en voor wie' beantwoord, daarna volgt de vraag 'door wie'. Er treedt een ontvlechting en verzakelijking op van rollen, waarbij de rol van inkoper-opdrachtgever wordt gescheiden van de rol van aanbieder-opdrachtnemer. Doel is meer efficiëntie, klant- en outputgerichtheid.

Meer algemeen gaat het om de scheiding tussen beleid en uitvoering, waarbij strategische beslissingen worden genomen in de kern en het leveren van diensten zich voltrekt in de periferie. Daartoe staan verschillende mechanismen ter beschikking, gaande van de creatie van een interne markt tot concurrentie met private aanbieders.

De purchaser-provider split is des te meer noodzakelijk als wordt overgegaan naar een systeem van open aanbesteding. Zoals bij de bespreking van het aanbestedingsmechanisme blijkt (zie punt 6), kan dergelijke splitsing als voordelen hebben dat dubbelrollen en daarmee verbonden dilemma's worden vermeden en dat een betere taakopvatting mogelijk wordt.

Bij de scheiding tussen beleid en uitvoering speelt de vraag in hoeverre er een scheiding optreedt in de organisatie. Minimaal is dat er een scheiding zichtbaar wordt op boekhoudkundig vlak. Een volgende stap is dat er een organisatorische scheiding wordt doorgevoerd. Het meest radicaal is de situatie waarbij beleid en uitvoering plaatsvinden in aparte juridische entiteiten. De keuze voor de mate waarin beleid en uitvoering worden gescheiden vormt een moeilijke afweging. Belangrijk nadeel van een verregaande scheiding in aparte entiteiten is dat in de strategische kern een gebrek aan kennis over diensten kan ontstaan, waardoor het maken van strategische beslissingen moeilijk wordt. Zeker als het gaat om professionele diensten, speelt de opbouw van kennis en informatie over de in te richten markt een grote rol. Zonder die kennis kan de overheid haar nieuwe rol immers niet goed vervullen. Informatie over de geboden dienstverlening vormt één van de vereisten van het institutionele kader.

4.6 Nieuwe rollen voor de overheid

De introductie van marktmechanismen vergt een sterke overheid, waarmee nieuwe rollen gepaard gaan. Door marktwerking ontstaan nieuwe taken voor de overheid (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1998). Dit komt rechtstreeks voort uit wat is vastgesteld als behorend tot de publieke verantwoordelijkheden. Indien het louter gaat om het afstoten van voorheen publiek uitgevoerde taken (bijvoorbeeld onderhoudstaken), heeft de overheid geen bijzondere verantwoordelijkheid meer. Maar als het gaat om taken waarvoor is vastgesteld dat de overheid een publieke verantwoordelijkheid heeft, moet worden gewaarborgd dat de daarbij horende taken worden uitgevoerd in overeenstemming met de door de politiek geformuleerde doelen. De voordelen van marktwerking kunnen pas goed tot hun recht komen binnen een stelsel van randvoorwaarden en adequaat toezicht. Daarom dient de overheid zorg te besteden aan het formuleren van publieke voorwaarden voor de te leveren opdracht, bijvoorbeeld inzake prijs, omvang en toegankelijkheid.

Voor de overheid vereist dit proces dat bijzondere aandacht wordt besteed aan nieuwe taken op het vlak van regie en toezicht. Die rollen kunnen we als volgt omschrijven:

- De regierol bestaat uit het organiseren van het inkoopbeleid dat moet worden opgezet ten gevolge van het marktmechanisme voor de uitvoering van een opdracht. Inhoudelijk behoort tot de regietaak te bepalen wat voor diensten nodig zijn voor welke doelgroepen
- De toezichtsrol (c.q. regulator) krijgt gestalte in een toezichtsbeleid, dat niet alleen wordt uitgeoefend op dossiers (cf. inspectie), maar ook op de structuren, de organisatie en de open communicatie met de relevante omgeving (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1998). Voor bepaalde sectoren wordt de toezichtsrol ook getypeerd als de regulator, omdat de introductie van marktwerking gepaard gaat met nieuwe regelgeving (bijvoorbeeld certificering).

Meer algemeen wordt de nieuwe rol van de overheid ook wel getypeerd als 'marktmeester': die bestaat er volgens de WRR in dat 'bij een goed werkende en, gegeven de publieke belangen, goed geconditioneerde markt vooraf een helder institutioneel kader is geschapen, met als belangrijkste elementen goede wetgeving, inspectie en toezicht' (WRR, 2000). Een blauwdruk voor die nieuwe rol is evenwel niet voorhanden. Ook voor Nederland - een land met toch relatief meer ervaring inzake marktwerking en privatisering - is deze functie vrij nieuw, aldus de WRR. Twee verklaringen worden daarbij aangegeven:

- De tijdsinconsistentie tussen de vormgeving van de publieke functie van marktmeesterschap, die achterloopt, en de ontwikkeling van de markt, die voorloopt. Het complementaire overheidsbeleid bevindt zich nog in een opbouwfase;
- De relatieve onervarenheid van de overheid. Het overheidsapparaat moet een andere attitude en andere vaardigheden aanleren: 'een meer afstandelijke

overheidsrol, het kunnen schrijven van contracten en het organiseren van toezicht'.

Het marktmeesterschap kan een nieuw perspectief geven aan de rol van de overheid. Het geeft ook aan, aldus de WRR, dat de overheid het welslagen van marktwerking voor een deel zelf in handen heeft.

Een heel ander facet van de regietaak dan deze op het vlak van marktwerking en contracting, is de regie op het vlak van netwerkontwikkeling. Dat is specifiek aan de orde in het domein van arbeidsreïntegratie. Immers, bij de begeleiding van werkzoekenden naar arbeid vervullen verschillende organisaties een rol (Frère, Vanhoren & Struyven, 1997; Vanhoren & Struyven, 2000). Trajectbegeleiding neemt vaak de vorm aan van een gefaseerd proces van dienstverlening, waarbij ieder een eigen stukje van de keten invult. Samenwerking is dus essentieel om een naadloze overgang van de ene naar de andere organisatie te bewerkstelligen. Organisaties hebben in principe alleen belang bij de uitvoering van hun eigen stukje. Samenwerking komt niet vanzelf binnen concurrerende verhoudingen. Deze samenwerking kan worden bewerkstelligd door contractsturing, maar kan ook worden gevonden in netwerksturing en -ontwikkeling, met de overheid als leidende actor, die de verschillende belangen tracht te bundelen. Een andere mogelijkheid is dat volledige trajecten in de markt worden gezet en dat de aanbieder zelf de netwerking organiseert via samenwerking of onderaanneming met derden.

4.7 De noodzaak van een aangepast institutioneel kader

De introductie van marktmechanismen vergt dat er een marktwerkingsbeleid wordt ontwikkeld. Daartoe is een aangepast institutioneel kader nodig. In navolging van Walsh (1995) zou men kunnen stellen dat de grote moeilijkheid niet zozeer ligt in het opzetten van een marktwerkingssysteem, maar wel in het doen functioneren op zo'n wijze dat het leidt tot een efficiënt en effectief bestuur. Daartoe is een nieuwe set van instituties vereist, waarin wordt rekening gehouden met de factoren informatie, monitoring en incentives, vertrouwen, kwaliteit en risico (Walsh, 1995):

- Informatie over de geleverde diensten is zelden vrij, compleet en voor iedereen beschikbaar. Het informatieprobleem is inherent aan marktwerking. Het vloeit voort uit het feit dat gegeven hun concurrentiepositie partijen er zelf geen belang bij hebben om de voor hun taak benodigde informatie te verstrekken (WRR, 2000). Sectorspecifieke informatie zit in de beginfase van marktwerking vaak geconcentreerd bij de voormalige monopolist. Voor de overheid kan dit bijvoorbeeld moeilijkheden opleveren om de opdracht duidelijk te specificeren, of om na te gaan of de resultaten wel degelijk het gevolg zijn van de ondernomen acties.
- Monitoring is moeilijker naarmate de output minder zichtbaar is en de relatie tussen input en output minder helder. Dat is in het bijzonder het geval voor

- professionele diensten. De behoefte aan monitoring kan milderer als men werkt met een structuur van positieve incentives.
- Vertrouwen is een basisvoorwaarde voor alle relationele verbanden, dus ook voor contractrelaties. Contracten zijn immers nooit volledig (zie ook punt 6). Vertrouwen werkt efficiëntieverhogend, want hoe meer vertrouwen hoe minder de behoefte aan gedetailleerde en dure monitoring. Vertrouwen is wel moeilijker te ontwikkelen wanneer er een groot aantal partijen zijn betrokken, en wanneer de onderlinge interactie en de beschikbare informatie beperkt zijn.
 - Kwaliteit: in het geval van diensten is kwaliteit moeilijker te beoordelen en contractueel te bepalen. Voor de beoordeling is een onafhankelijke benadering nodig.
 - Risico: als het risico groter is, zal de prijs ook worden opgetrokken. Dat is bijvoorbeeld het geval in de beginfase van de invoering van een tendersysteem, als de aanbieder zich geconfronteerd ziet met prestatie maatstaven. Om zich in te dekken voor het eventuele extra werk zal hij een hogere prijs stellen.

4.8 Besluit

Marktwerking is een brede notie geworden die ook de noemer moet vormen voor een aantal interne veranderingen. Naarmate meer concurrentie met private partijen wordt beoogd, is sprake van marktwerking in de echte zin van het woord. Dat proces vergt van de overheid dat ze niet minder, maar wel anders optreedt. De nieuwe rollen voor de overheid liggen op het vlak van regie en toezicht, ook wel genoemd als het marktmeesterschap. Marktwerking stelt specifieke vereisten op het vlak van informatie, monitoring en incentives, vertrouwen, kwaliteit en risico. Op de meeste van deze onderscheiden voorwaarden of aandachtspunten, die samen een nieuwe set van instituties vormen, wordt nog dieper ingegaan in paragraaf 6.

5. Gradaties en vormen van marktwerking

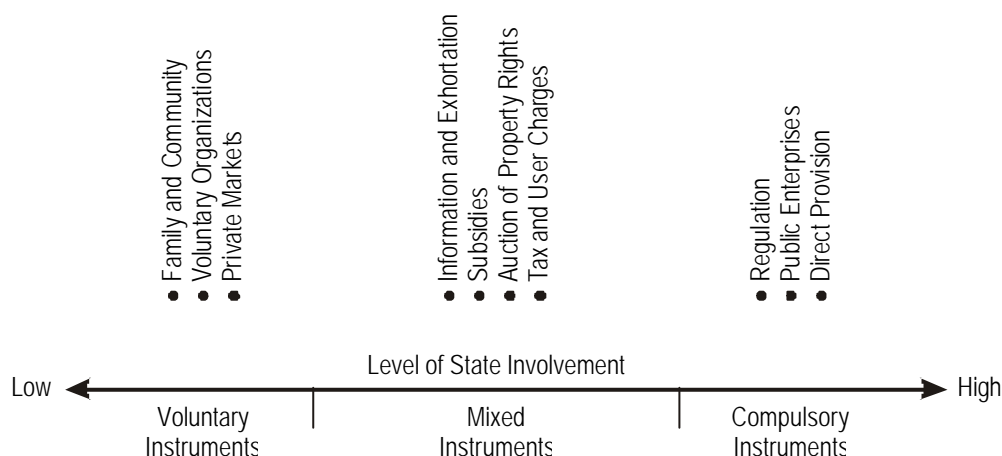
5.1 Inleiding

Marktwerking kan worden gezien als een alternatief instrument voor de allocatie van middelen in vergelijking met de meer vertrouwde instrumenten zoals het instrument van een eigen overheidsaanbod en het subsidie-instrument. In dit deel gaan we vooreerst in op een aantal algemene voor- en nadelen van deze klassieke instrumenten. Vervolgens gaan we op zoek naar een typologie van marktmechanismen bij de allocatie van middelen, gebaseerd op de verschillende rollen die de betrokken actoren kunnen innemen.

5.2 Twee klassieke types van beleidsinstrumenten: eigen overheidsorganisatie en subsidies

De keuze voor meer of minder marktwerking in een sociaal beleidsveld zoals arbeidsbemiddeling en -reïntegratie heeft in wezen te maken met de keuze voor welbepaalde beleidsinstrumenten. Beleidsinstrumenten kunnen op verschillende wijzen worden geclassificeerd.

Veel gangbare classificaties zijn gebaseerd op het onderscheid tussen juridische, economische en communicatieve instrumenten. Een andere benadering is die waarin de mate van overheidsbetrokkenheid als criterium wordt gehanteerd (Howlett & Ramesh, 1995). Op die wijze kunnen instrumenten worden gepositioneerd op een as, variërend van een lage naar een hoge betrokkenheid van de overheid bij de totstandkoming van een bepaald goed of een bepaalde dienst (zie figuur 2.2). Howlett en Ramesh onderscheiden tien grote types van instrumenten, ondergebracht in drie groepen: vrijwillige instrumenten (voluntary instruments), verplichtende instrumenten (compulsory instruments) en een brede tussengroep van gemengde instrumenten (mixed instruments).



Bron: op basis van Howlett & Ramesh (1995)

Figuur 2.2 Schema van beleidsinstrumenten

Het zou ons te ver voeren in de context van dit onderzoek om in te gaan op de voor- en nadelen van de verschillende instrumenten zoals die uit de theoretische literatuur naar voor komen. In het bestek van dit onderzoek is het evenwel van belang twee veel voorkomende beleidsinstrumenten aan te halen: een eigen overheidsvoorziening (*direct provision*) en subsidies. Op het domein van de arbeidsbemiddeling zijn beide instrumenten - een publieke overheidsorganisatie en het subsidie-instrument - immers prominent aanwezig. Voorbeelden in de Vlaamse context zijn de VDAB en het ESF-subsidieprogramma. Voor dit onderzoek is het

dan ook van belang dat de overgang naar nieuwe mechanismen van marktsturing wordt gekaderd binnen het bredere bestaande instrumentarium.

De publieke voorziening via een eigen overheidsorganisatie wordt getypeerd als een extreem geval van regulering, waarbij de regels zodanig zijn gespecificeerd dat ze functioneren als richtlijnen voor de concrete activiteiten waarop de publieke organisatie is gericht. Een eigen overheidsvoorziening is wellicht het meest verbreide instrument. Heel wat overheidstaken worden op die wijze georganiseerd. Tegelijk wordt het in het privatiseringsklimaat makkelijk over het hoofd gezien als beleidsinstrument. Howlett en Ramesh vatten voor- en nadelen van eigen overheidsvoorzieningen als volgt samen (zie tabel 2.2):

Tabel 2.2 Voor- en nadelen van de eigen overheidsvoorziening voor het totstand brengen van een dienst

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> – Makkelijk op te richten (beperkte informatie-behoefte) – Organisatie op grote schaal laat toe om middelen, vaardigheden en informatie op te bouwen – Vermijdt de moeilijkheden die gepaard gaan met indirecte voorziening (informatiebehoefte, contracten, ...) – Internaliseert transactiekosten 	<ul style="list-style-type: none"> – Gebrek aan flexibiliteit – Politieke controle en inmenging, gevaar van incoherente sturing – Onvoldoende kostenbewustzijn – Gevaar van inter- en intra-organisatorische conflicten

Bron: Gebaseerd op Howlett & Ramesh (1995)

Het subsidie-instrument behoort tot de categorie gemengde instrumenten. Subsidies verwijzen naar alle financiële transfers van de overheid (of organisaties onder leiding van de overheid) naar individuen, bedrijven en organisaties. Het is een zeer heterogeen instrument, variërend van beurzen en fiscale stimuli tot vouchers en leningen. Een aantal typische voor- en nadelen kunnen als volgt worden geresumeerd (zie tabel 2.3):

Tabel 2.3 Voor- en nadelen van subsidies als beleidsinstrument

Voordelen	Nadelen
– Makkelijk te creëren	– Financieringsmogelijkheden begrensd (geldt minder voor fiscale stimuli), nog andere overheidsprogramma's moeten worden gefinancierd
– Flexibel	– Onzekerheid over de hoogte van het noodzakelijk subsidiebedrag
– Innovatie mogelijk	– Time-lag vooraleer effecten zichtbaar worden
– Lage administratieve kost	– Gevaar van windfall voor de gesubsidieerden (activiteit zou ook plaatsgevonden hebben zonder subsidie)
– Politiek aanvaardbaar (geconcentreerde baten, terwijl kosten gespreid zijn over de bevolking)	– Risico op corruptie of fraude

Bron: Gebaseerd op Howlett & Ramesh (1995)

5.3 De keuze van beleidsinstrumenten

De keuze van een instrument is een complexe aangelegenheid. Technisch gezien is er tot op zekere hoogte 'substitutie' mogelijk, aldus Howlett en Ramesh, maar in de praktijk zijn er tal van verschillen wat de keuze van een instrument zeer complex maakt.

Kernvraag is welke factoren kunnen verklaren waarom de overheid de keuze maakt voor een bepaald instrument, en of er verschillende patronen of stijlen van instrumentenkeuze kunnen worden onderscheiden (Howlett & Ramesh, 1995). Linder & Peters (1989) hebben een model ontwikkeld ter verklaring van de keuze van instrumenten, waarin inzichten uit de economische en politiek-wetenschappelijke literatuur zijn geïntegreerd. Volgende factoren spelen volgens hun theorie een cruciale rol in de keuzevorming:

- De kenmerken van het beleidsinstrument: volgens de auteurs verschillen instrumenten naargelang de vereiste middelen (efficiëntie), de doelgroepgerichtheid (effectiviteit), het politieke risico (aanhang of tegenstand, visibiliteit, slaagkans) en de actieve rol van de overheid.
- De typische nationale beleidsstijl (policy style) en politieke cultuur (legitimiteit): elk land heeft een specifieke nationale stijl, cultuur en patroon van sociale verhoudingen die van invloed zijn op de keuze voor een bepaald instrument. Liberale democratieën hebben bijvoorbeeld geen voorkeur voor dwingende instrumenten. Belangrijke rol hierbij spelen ook de ervaringen van de overheid met de probleemaanpak in het verleden.
- De organisatiecultuur van de betrokken departementen en organisaties en hun relatie met het doelpubliek en met andere actoren. Bijvoorbeeld een overheidsdepartement heeft de voorkeur voor subsidies omdat het op die manier controle kan behouden.

Een minimale competitiviteit doet zich voor in situaties waarbij er sprake is van een louter interne transactie van diensten. Een hoge competitiviteit doet zich voor wanneer we een marktsituatie hebben met verschillende inkopers en verschillende aanbieders, dit in tegenstelling tot een situatie met slechts één aanbieder (monopolie) en/of één inkoper (monopsonie).

Common, Flynn en Mellon (1992) komen op basis van een aantal empirische ontwikkelingen met betrekking tot vermarkting van publieke dienstverlening in het Verenigd Koninkrijk in de jaren '80 (o.m. busvervoer en gezondheidszorg) tot volgende types van marktwerking: geen concurrentie tussen inkopers of aanbieders; meer dan één inkoper; meer dan één aanbieder; competitieve interne markt; competitieve markt met beperkte keuzemogelijkheid voor de consument; competitieve markt met keuzevrijheid voor de consument waarbij overheid nog een zekere controle uitoefent.

Het probleem met deze typologieën is dat ze moeilijk te vatten zijn op basis van één criterium. Bij marktwerking gaat het namelijk altijd over twee partijen, resp. de vrager en de aanbieder. Het ene instrument sluit meer aan bij de vraagzijde (bv. vouchers of gebruikersbijdragen), het andere bij de aanbodzijde (aanbiedersconcurrentie, bijvoorbeeld via open aanbesteding). Tenslotte kan ook sprake zijn van een combinatie van verschillende instrumenten.

5.5 Onderscheid op basis van het allocatiemechanisme van middelen

Een andere manier om marktinstrumenten van elkaar te onderscheiden is gebaseerd op de verschillende rollen die de betrokken actoren kunnen innemen in het marktarrangement. Het gaat om de volgende rollen (cf. Common, Flynn & Mellon, 1992; Vosselman, 1996; Fisher, 1998; Verhoest, 2001):

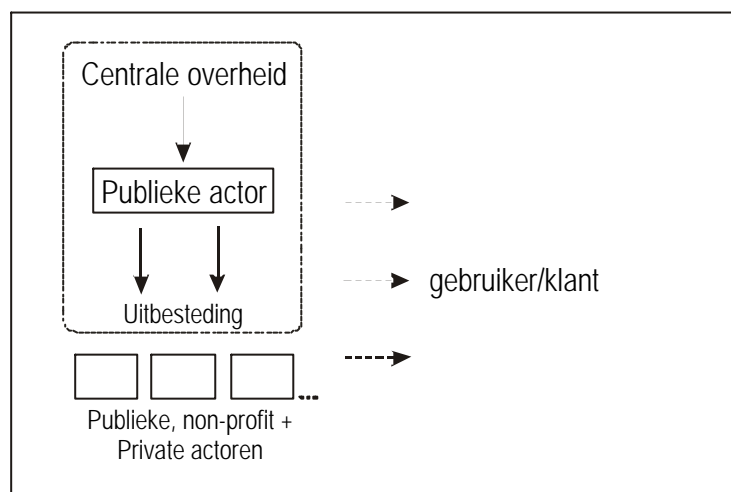
- Gebruiker/klant (customer): de gebruikers zijn de actoren die direct of indirect de dienst gebruiken. Dit kunnen zowel publieke of private rechtspersonen als particulieren zijn.
- Aanbieder (provider): de aanbieders zijn de actoren die de dienst verstrekken aan de gebruikers. Ze kunnen daarbij andere actoren in onderaanneming inschakelen.
- Inkoper/vrager (purchaser): de inkopers zijn de actoren die bepalen welke diensten moeten worden geleverd en die de aanbieders daarvoor betalen.
- Financier (resourcer): gezien het publieke karakter van de hier beschouwde diensten, gaan we ervan uit dat de centrale overheid optreedt als financier.

Deze rollen kunnen in een verschillende constellatie voorkomen, op basis van de wijze waarop de middelen worden gealloceerd. In onderstaande figuren worden de mogelijkheden grafisch weergegeven. Daarbij gaan we uit van generieke allocatiemodellen, die elkaar niet uitsluiten. Een combinatie van modellen in de praktijk is bijgevolg mogelijk. Bij de modellen houden we ook geen rekening met de typische kenmerken van financiering en bijhorende incentivestructuur gerelateerd aan het

sociale zekerheidsstelsel. Ook wordt abstractie gemaakt van het feit dat de gebruiker dubbel kan zijn, namelijk de werkzoekende en de werkgever.

Aldus kunnen we volgende vier ideaaltypische modellen onderscheiden:

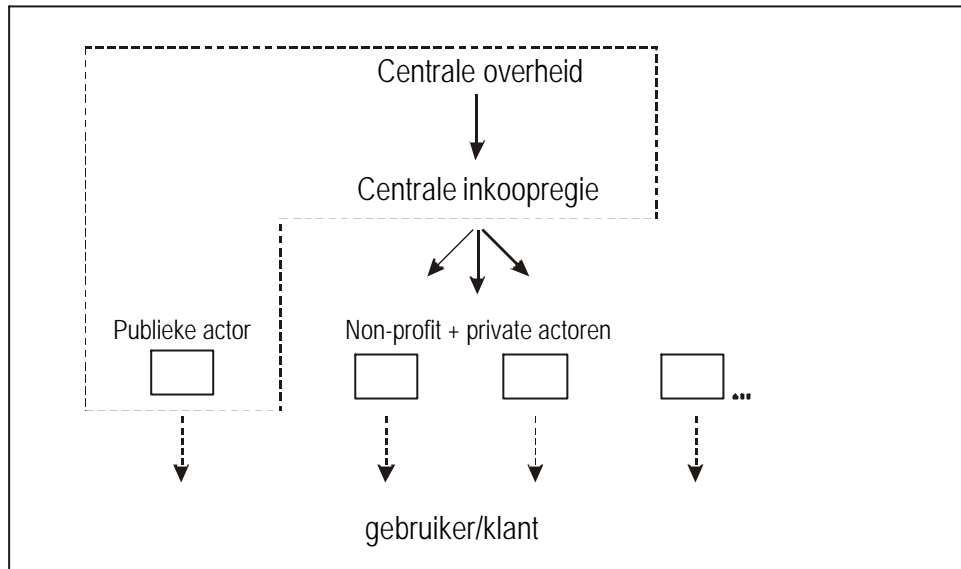
- Model 1: het klassieke model van de centrale overheidsaanbieder;
- Model 2: het model met één centrale inkoopregie;
- Model 3: het model van een quasi-markt met verschillende decentrale inkoopregies;
- Model 4: het vouchermodel.



* Zwarte pijl= financiële sturing; onderbroken pijl = dienstverleningsrelatie

Figuur 2.4 Model 1: Het klassieke model van de centrale overheidsaanbieder*

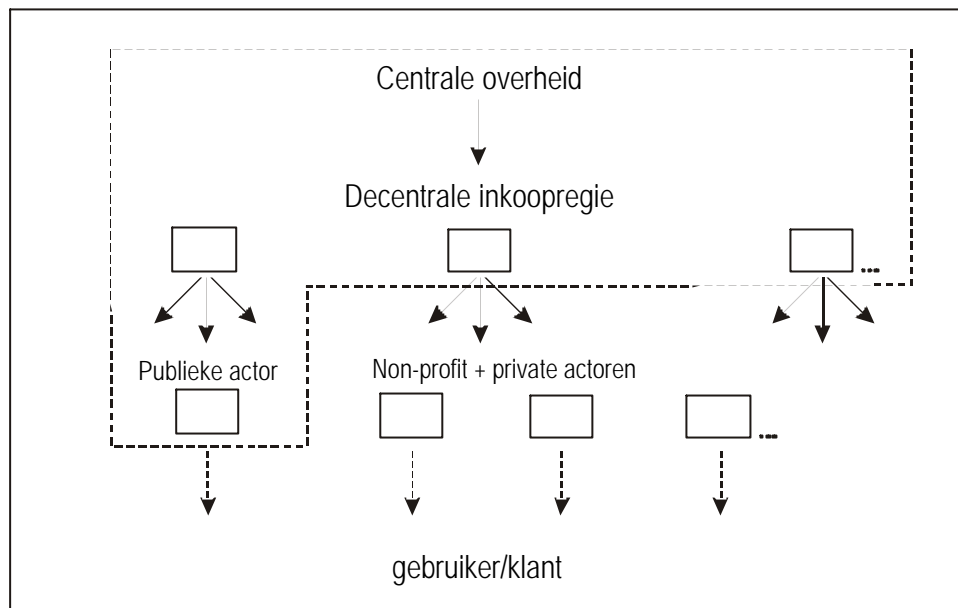
Het eerste model is het klassieke model van de overheidsaanbieder, die door de overheid wordt gefinancierd om de opgedragen taken uit te voeren. De wijze van bekostiging kan verschillende vormen aannemen. Die vormen worden hier niet dieper behandeld. Zo is de VDAB geëvolueerd van inputsturing naar een contractueel bepaalde resultaatsturing via de beheersovereenkomst op basis van te bereiken doelstellingen en resultaatnormen (Verhoest, 2001). De publieke aanbieder kan daarvoor een beroep doen op marktpartijen via uitbesteding. Publieke taken kunnen worden gecombineerd met marktactiviteiten. In dit geval spreekt men van een hybride overheidsorganisatie.



* Zwarte pijl= financiële sturing; onderbroken pijl = dienstverleningsrelatie

Figuur 2.5 Model 2: marktwerking met één centrale inkooporganisatie*

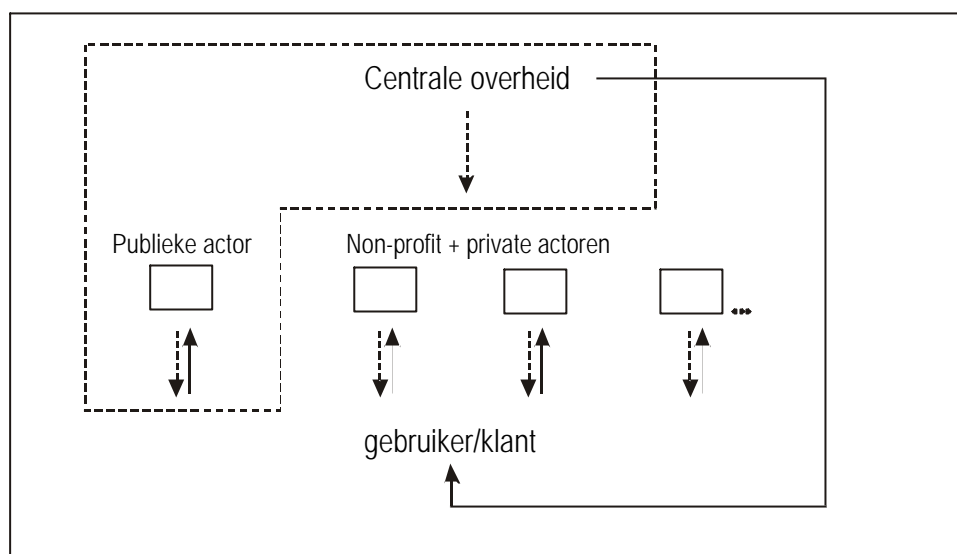
Het tweede model is het model van open aanbesteding met één centrale inkooporganisatie. De publieke aanbieder treedt in concurrentie met private aanbieders. Dit kunnen zowel particuliere non-profitorganisaties als commerciële bedrijven zijn. De centrale inkooporganisatie kan bij het bepalen van de opdracht (wat is nodig) of bij de toekenning van de opdracht met andere organisaties samenwerken (sectoraal, subregionaal of lokaal) of andere actoren betrekken (bv. sociale partners).



* Zwarte pijl= financiële sturing; onderbroken pijl = dienstverleningsrelatie

Figuur 2.6 Model 3: marktwerking met decentrale inkooporganisaties*

Het derde model is op te vatten als een variant van het tweede model. In dit model verdeelt de financier op basis van bepaalde criteria de middelen over verschillende inkooporganisaties, die optreden als opdrachtgever. Dit model benadert het dichtst het model van een quasi-markt, omdat sprake is van meerdere vragers en aanbieders. In deze context komt het model van decentrale inkoop erop neer dat de centrale overheid een nationaal budget voorziet, maar de besteding ervan en de nadere detaillering van regelgeving overlaat aan functioneel of territoriaal gedecentraliseerde organisatie-eenheden.



* Zwarte pijl= financiële sturing; onderbroken pijl = dienstverleningsrelatie

Figuur 2.7 Model 4: Vouchermodel met aanbiedersconcurrentie*

Het vierde model, het vouchermodel, verschilt van de twee voorgaande. In dit model kent de centrale overheid op basis van welbepaalde criteria de middelen rechtstreeks toe aan de gebruiker, die als individuele vrager én betaler optreedt naar de mogelijke aanbieders. De rollen van gebruiker en vrager/betaler vallen dus samen.

Centraal in dit onderzoek staat het systeem van open aanbesteding (*competitive tendering*) voor de allocatie van overheidsmiddelen op het terrein van arbeidsreïntegratie. Typerend voor een concurrentieel marktarrangement is dat er een versnippering kan optreden van diensten die vroeger bij één aanbieder zaten. Daarnaast worden de te leveren diensten zo nauwkeurig mogelijk gedefinieerd en gestandaardiseerd. De aanbieder verliest daardoor in zekere mate de mogelijkheid om zelf te bepalen welke diensten een individuele cliënt nodig heeft. (Fisher, 1998). De behoeftebepaling wordt daardoor in zekere mate onttrokken aan de aanbieder. In de context van de trajectbenadering is dit een specifiek aandachtspunt: door wie wordt bepaald welk traject het meest is aangewezen voor een individuele werkzoekende? Bij welke instantie ligt de bevoegdheid om de behoefte en het traject te bepalen (de trajectallocatie)?

Een systeem van open aanbesteding heeft voor- en nadelen en stelt een aantal voorwaarden opdat de theoretische of beoogde effecten zouden kunnen optreden. Bovendien is het van belang om erop te wijzen dat concurrentie niet in alle omstandigheden mogelijk of wenselijk is. In de volgende paragraaf gaan we daar dieper op in.

6. De introductie van marktwerking via aanbesteding

6.1 Inleiding

Bij de introductie van marktwerking in arbeidsbemiddeling wint het systeem van open aanbesteding voor de allocatie van overheidsmiddelen via de markt aan belang. Aanbesteden komt erop neer dat gebruik wordt gemaakt van een competitief veilingproces om uit te maken wie het recht krijgt om bepaalde diensten en goederen te produceren en te leveren. Het is een alternatief voor de meer traditionele methode voor het aanbieden van publieke diensten die gekarakteriseerd wordt door een monopoliepositie voor een publieke aanbieder die door allerlei regelgeving beschermd is van de concurrentie door andere publieke of private organisaties (Rimmer, 1994).

Aansluitend bij de terminologie die ontwikkeld werd in de vorige paragraaf is er bij open aanbesteding sprake van een centrale (model 2) of decentrale (model 3) inkoopregie die optreedt als opdrachtgever ten aanzien van contractanten die via een aanbestedingsprocedure worden geselecteerd. Daarbij kunnen de contractanten zowel publieke actoren zijn, private actoren of non-profitorganisaties.

In deze paragraaf schetsen we kort de voor- en nadelen van aanbesteden, in het bijzonder wanneer dit gebeurt door de overheid. De klemtoon ligt evenwel bij een aantal aandachtspunten waarmee rekening dient te worden gehouden bij het proces van aanbesteden.

6.2 De voordelen van aanbesteden door publieke diensten

6.2.1 Productieve (en allocatieve) efficiëntie

Door aan te besteden wordt de voorziening van publieke diensten blootgesteld aan de druk die uitgaat van marktwerking en worden de voordelen van de markt geïntroduceerd in activiteiten waar de markt voorheen afwezig was (King, 1994). In het model dat we voor ogen hebben waarbij een inkoopregie de vraag bepaalt, gaat het wel vooral over een grotere productieve of kostenefficiëntie die dus resulteert in kostenbesparingen. Van een grotere allocatieve efficiëntie is slechts sprake indien de inkoopregie door het opzetten van het aanbestedingsproces, er beter dan voorheen zou in slagen de preferenties van de uiteindelijke gebruikers te vertegenwoordigen. De allocatieve efficiëntie kan eventueel ook worden verhoogd wanneer de verschillende aanbesteders worden gescreend op hun klantenrelaties.

De belangrijkste bevinding uit de verschillende onderzoeken naar de effecten van competitief tenderen is dat deze inderdaad resulteren in kostenbesparingen maar dat dit geen automatisme is (Domberger, 1998; Rehfuss, 1989; Denys, 1998). Bij de realisatie van een grotere kostenefficiëntie door aan te besteden kunnen immers

een aantal opmerkingen worden gemaakt (Rimmer, 1994; Domberger, 1998; Denys, 1998).

Zo geldt dat in de private sector de concurrentie ervoor zorgt dat ondernemingen de goedkoopste optie zullen kiezen. De keuze om iets zelf te doen dan wel aan te besteden, wordt dan ook veelal bepaald door wat het goedkoopst is. In de publieke sector daarentegen is deze keuze meer complex, aangezien meer factoren in aanmerking moeten genomen worden. Naast het kostenaspect is er de kwaliteit, de betrouwbaarheid van de dienstenleveranciers en of contractuele dan wel bureaucratische processen meer effectief zijn in het bereiken van de (politieke) doelstellingen.

Verder geldt dat de druk van de concurrentie kan spelen zonder wijziging van eigendomstructuur, namelijk wanneer publieke instellingen worden blootgesteld aan de potentiële concurrentie van andere private aanbieders. Dus zelfs wanneer contracten worden toegewezen aan de oorspronkelijke publieke aanbieder, zorgt de dreiging van de concurrentie voor sterke prikkels om de kosten te drukken. Voor het bereiken van een grotere kostenefficiëntie is de introductie van concurrentie belangrijker dan een wijziging van de eigendomsstructuur.

Een andere bedenking betreft de moeilijkheden die zich stellen voor het maken van correcte kostenvergelijkingen. De analyse van de impact van aanbestedingen op de kosten is immers erg complex en wel om verschillende redenen. Zo kan er sprake zijn van kostenbesparingen op de korte termijn, terwijl deze verdwijnen en de kosten zelfs toenemen op de lange termijn. Ondernemingen kunnen bijvoorbeeld strategisch bieden bij een eerste aanbesteding en een lage prijs zetten om op die manier toe te treden tot de markt. Wanneer deze ondernemingen later marktmacht verwerven verhogen zij hun prijzen. Of onvolledige informatie kan er toe leiden dat bij een eerste aanbestedingsronde de aanbieder aan wie het contract wordt toegewezen een té lage prijs heeft gezet (de zogenaamde 'winner's curse'), wat resulteert in de initiële kostenbesparing. Maar contractvernieuwing zal er dan toe leiden dat de aanbieders hun prijzen verhogen om hun kosten volledig te recupereren waardoor de initiële kostenbesparingen verdwijnen.

Tegenover de eventuele kostenbesparingen dienen ook de hogere transactiekosten te worden geplaatst die gepaard gaan met het opzetten van een aanbesteding (zie infra). Maar de kostenbesparingen kunnen ook worden onderschat. Zo worden de kosten van de eigen diensten vaak onderschat omdat bijvoorbeeld onvoldoende rekening wordt gehouden met overheadkosten. Daarenboven moet bij de beoordeling van de kostenbesparingen ook rekening worden gehouden met de mogelijk verschillende belastingsystemen waaraan de aanbieders onderworpen zijn. Zo zijn publieke of non-profitorganisaties vaak vrijgesteld van belastingen. Wanneer een contract wordt toegewezen aan een contractant die belastingplichtig is, terwijl de dienst vroeger werd verzorgd door een aanbieder die geen belastingen moest betalen, zal de aanbesteding zorgen voor bijkomende belastingopbrengsten.

Tenslotte beweren tegenstanders van aanbestedingen dat de kostenbesparingen gerealiseerd worden ten koste van de kwaliteit. De relatie tussen aanbesteden en de kwaliteit van de dienstverlening is evenwel moeilijk te onderzoeken. In competitieve markten wordt de kwaliteit van de geleverde goederen en diensten gemeten door de prijs die de consumenten bereid zijn te betalen. Maar het meten van de kwaliteit van publiek aangeboden diensten is een meer complexe aangelegenheid. De perceptie over de aangeboden kwaliteit verschilt vaak tussen de aanbieders, de kiezers, de verkozenen, de belastingbetalers en de consumenten. Er zijn geen algemeen aanvaarde maatstaven van kwaliteit. Bovendien heeft de overheid, vooraleer wordt uitbesteed, vaak geen duidelijke kwaliteitsspecificatie en daarom zijn er ook weinig gegevens beschikbaar over de impact van aanbestedingen op het kwaliteitsniveau van de dienstverlening. Sommige studies geven dan ook aan dat precies het proces van aanbesteden de aanleiding vormt voor een grotere aandacht voor kwaliteitsaspecten en het ontwikkelen van kwaliteitsmaatstaven (zie infra).

Domberger (1998) en Rehfuss (1989) vermelden nog een aantal andere voordelen van aanbesteding die specifiek zijn voor aanbesteding door de publieke sector en daarom van belang zijn voor dit onderzoek.

De ontvlechting van de rol tussen aanbieder (provider) en inkoper (purchaser)

Vóór de aanbesteding is het vaak het geval dat de publieke instantie zowel instaat voor de vraag als voor het aanbod van de betrokken dienst en dus een dubbele rol speelt. De instantie specificeerde niet alleen de behoefte naar diensten, in de plaats van de ultieme klanten (werklozen en/of werkgevers), maar stond ook in voor de feitelijke voorziening van deze diensten. Deze regeling kan problemen creëren omdat wie bevoegd is voor het aanbod tegelijk moet inspelen op de behoeften langs de vraagzijde. Door de diensten aan te besteden worden beide functies onderscheiden in die van 'purchaser' en die van 'provider' waartussen een contractuele relatie bestaat (cf. punt 4.5). De 'purchaser-provider-split' heeft als voordeel dat de dubbelrol en daarmee verbonden dilemma's worden vermeden. Maar ook vanuit management oogpunt is een scheiding van beide functies te verkiezen omwille van de specialisatievoordelen: de aanbesteder kan zich toespitsen op de definiëring van de output, de contractant op hoe hij die output zal produceren.

Specificatie van de dienstverlening en evaluatiemaatstaven

Voor de organisatie van aanbestedingen is het noodzakelijk dat de vereiste dienstverlening duidelijk wordt omschreven en dat er evaluatiemaatstaven worden ontwikkeld. Vaak is dit nog niet eerder gebeurd zodat de beslissing om een bepaalde activiteit aan te besteden een goede aanleiding is om de doelstellingen en de taakinfilling te verduidelijken en de performatiemaatstaven te expliciteren.

Het was dus moeilijk om te zeggen of de bestaande dienstverlening optimaal was omdat er geen basis was om hierover een uitspraak te doen.

Een duidelijker zicht op de performantie

Van essentieel belang bij aanbesteding is het monitoren van de performantie van de contractanten. Dat dit vaak nog niet gebeurde voor de aanbesteding houdt verband met het feit dat een duidelijke specificatie van de maatstaven ontbrak en omwille van de vervlechting van de rollen tussen provider en purchaser.

6.3 De nadelen van aanbesteden: transactiekosten

Wat vaak onderschat wordt zijn de kosten die gepaard gaan met het opzetten van een aanbestedingsproces. Die kosten worden over het algemeen aangeduid als transactiekosten welke gedefinieerd kunnen worden als de kosten voor het gebruik van de markt voor de aankoop van goederen en diensten (Domberger, 1998).

Tot die transactiekosten horen bijvoorbeeld de kosten voor het opsporen en selecteren van (potentiële) leveranciers alsook de kosten voor het opmaken en onderhandelen van contracten (uitschrijven van de specificaties, opmaken van modelcontracten, publiceren van bestekken, evalueren van de offertes, afronden van de onderhandelingen, ...). Er zijn ook de monitoringskosten. Dit alles vraagt typisch veel senior management time. De ruwe schattingen van deze kosten lopen op tot 5% van de contractprijs (Domberger, 1998).

Er zijn overigens niet alleen deze expliciete kosten. Veel kosten hebben ook een impliciet karakter hetgeen verband houdt met het feit dat in het contract niet alle zaken kunnen worden voorzien van in het begin. Zo kan het in de loop van het contract wenselijk zijn de specificaties van de dienstverlening te herzien. Contractanten kunnen het dan eventueel hard spelen bij heronderhandelingen.

Het is evenwel niet evident dat al deze kosten altijd lager zouden zijn indien de dienstverlening niet zou worden aanbesteed. Monitoring dient bijvoorbeeld ook te gebeuren zonder dat er sprake is van aanbesteding, maar de assumptie is vaak dat de prikkel om de inspanningen te minimaliseren groter zou zijn indien een activiteit wordt aanbesteed en dat er daarom een grotere behoefte is aan monitoring.

Een nadeel van aanbesteden is ook het verlies van interne expertise in de mate dat de vroegere aanbieder wordt uitgesloten om deel te nemen aan de aanbesteding. Dit hoeft evenwel geen groot probleem te zijn wanneer deze expertise opnieuw kan worden ingehuurd, aan redelijke voorwaarden, op het moment dat het nodig is. Maar zoals eerder vermeld kan het verlies aan kennis en expertise met betrekking tot de diensten een belangrijke handicap zijn voor de purchaser bij het maken van strategische beslissingen.

Vermelden we tenslotte ook nog de problemen van averechtse selectie en moral hazard omwille van het bestaan van asymmetrische informatie tussen de inkoopregie en de contractanten.

6.4 Grenzen aan aanbesteden

Een belangrijke vraag die zich stelt is of competitief tenderen voor alle vormen van publieke dienstverlening in aanmerking komt en zo niet waar de grens zich dan bevindt (Denys, 1998). Sommigen menen dat dienstverlening met een sterk persoonlijk karakter, direct verbonden met het fysieke en psychische welzijn van de personen in kwestie, met een grote nadruk op discretie, zorg en beoordelingsvermogen van individuele gevallen, beter door ambtenaren gebeurt (Denys, 1998; Rehfuss, 1989). Wanneer persoonlijk contact tussen klant en provider belangrijk is en waar de provider eigen beoordelingen moet maken, druk moet uitoefenen en zorg verstrekken als onderdeel van de dienstverlening, lijkt het erop dat de voordelen van concurrentie verworden tot belangrijke nadelen (Domberger, 1998). Tevens is het soms moeilijk, zo niet onmogelijk, om de kwaliteit van een bepaalde dienst te specificeren op een manier die toelaat observeerbare en verifieerbare uitkomsten te bekomen.

Beide elementen zijn zeker van belang bij het beoordelen van de wenselijkheid en de mogelijkheid om aanbestedingen te organiseren in het kader van een activeerings- en reïntegratiebeleid van werkzoekenden. Opdat de voordelen van aanbesteden zouden opwegen tegen de nadelen, dient het proces dan ook zorgvuldig te worden voorbereid met speciale aandacht voor bijvoorbeeld de aard van de aanbesteding en het contract of de ontwikkeling van competitieve markten.

6.5 Aandachtspunten bij aanbesteden

In deze paragraaf gaan we dieper in op de nieuwe set van instituties zoals die in punt 4.7 reeds beknopt werden aangegeven.

6.5.1 Een zorgvuldige voorbereiding van het aanbestedingsproces

Rimmer (1994) onderscheidt 3 stappen bij het voorbereiden van een aanbestedingsproces. Vooreerst moet een inschatting worden gemaakt of aanbesteden haalbaar is door het identificeren van de mogelijke aanbieders. Daartoe moet worden onderzocht of andere organisaties over de nodige kennis en vaardigheden beschikken om de vereiste diensten te leveren. Vervolgens moet worden onderzocht of de markt competitief is. Ten derde moeten de transactiekosten worden bekeken die gepaard gaan met het opzetten, uitvoeren en opvolgen van een aanbesteding. Het inschakelen van private partijen is immers alleen wenselijk indien de toezichts-, monitor-, contract- en andere transactiekosten opwegen tegen de

efficiëntiewinst. Zoals eerder aangegeven worden deze kosten veelal onderschat (WRR, 2000).

Wanneer dan beslist wordt om over te gaan tot een aanbestedingsprocedure bestaat deze typisch uit de volgende stappen (Domberger, 1994):

- het verduidelijken van de diensten die men wil geleverd krijgen,
- het publiceren van de tender die toegankelijk is voor potentiële bidders,
- het evalueren van de offertes en selecteren van de contractant en
- het contractmanagement na toewijzing.

6.5.2 De selectie van de wijze van aanbesteden

Aanbesteden heeft veel weg van een veiling (Domberger, 1998; Rimmer, 1994). Daarbij bestaan er in essentie 2 verschillende systemen. In de Engelse veiling wordt een bod mondeling uitgebracht ten aanzien van de veilingmeester en in aanwezigheid van de andere aanbieders, en wie het meest biedt krijgt het te veilen object toegewezen. In een veiling onder gesloten omslag is het bod dat wordt uitgebracht door de andere potentiële aanbieders niet bekend aan de concurrenten. Toch zijn er belangrijke verschillen tussen een aanbesteding en een veiling. Vooreerst maakt de complexiteit van contracten het gebruik van een Engels veilingstelsel praktisch onbruikbaar en is een veiling onder gesloten omslag dus aangewezen. Met dit systeem dienen diegenen die een bod willen uitbrengen niet alleen een prijs in, maar beantwoorden zij ook alle vragen in verband met de voorwaarden en vereisten gesteld door de aanbesteder.

Dit wil evenwel niet zeggen dat er achteraf geen onderhandelingen meer nodig zijn tussen de aanbesteder en wie de aanbesteding wint. Er kan nog altijd een verschil zijn tussen wat geoffreerd werd en wat verwacht wordt door de aanbesteder. Bovendien dienen verdere afspraken te worden gemaakt, bijvoorbeeld met betrekking tot de monitoring en de communicatie tussen de partijen.⁷

In essentie kunnen er drie systemen van aanbesteden worden onderscheiden (zie tabel 2.4 voor een omschrijving met de voor- en nadelen van de verschillende systemen). Bij een open aanbesteding kan iedereen die zichzelf geschikt acht, een offerte indienen. Dit heeft het voordeel dat de concurrentie gemaximaliseerd wordt. Maar misschien is er wel teveel competitie. Het beoordelen van alle offertes op basis van meerdere criteria (niet alleen de prijs, maar ook andere aspecten die typisch veel moeilijker te vergelijken zijn) is een tijdrovende en kostelijke aangelegenheid voor de aanbesteder. Maar ook voor degenen die een offerte indienen is er een kostprijs aan verbonden die zij zullen afwegen met de kans op succes. Daarom kunnen partijen soms beslissen geen offerte in te dienen in een open aanbesteding

⁷ De Europese regelgeving beperkt wel de mogelijkheden voor heronderhandelingen na een aanbesteding.

omdat de kans op een succesvolle offerte te klein wordt geschat in vergelijking met de kosten voor het voorbereiden van een offerte.

Daarom kan het aangewezen zijn het aantal feitelijke bidders te reduceren door eerst een oproep te lanceren voor kandidaatstelling. De voorbereiding van zulke kandidaatstelling is minder uitgebreid (minder informatie nodig). Het voordeel is niet alleen een reductie in het aantal offertes maar ook dat de aanbesteder sneller de aanbieders kan selecteren die in staat zullen zijn de behoeften en verwachtingen van de aanbesteder in te vullen.

Een derde vorm van selectie van een contractant, waarbij het aantal te beoordelen offertes nog verder wordt gereduceerd, is deze van een onderhandse aanbesteding. Daarbij selecteert de aanbesteder een aantal potentiële aanbieders die dan uitgenodigd worden om een offerte in te dienen.

Uit deze bespreking blijkt duidelijk de afruil die bestaat bij de selectie van een aanbestedingssysteem tussen de intensiteit van de concurrentie en de hoogte van de transactiekosten die vooral verband houden met het aantal te beoordelen offertes.

Tabel 2.4 Types van aanbesteding

Type	Verloop	Voordelen	Nadelen
Open aanbesteding in één ronde	<ul style="list-style-type: none"> – Uitnodiging om offerte in te dienen wordt ruim verspreid – Aanbesteding is open voor iedereen – Offerte moet alle informatie bevatten, o.a. m.b.t. selectiecriteria en vereisten 	<ul style="list-style-type: none"> – Geen beperkingen op de concurrentie – Maximum aantal potentiële contractanten waaruit gekozen kan worden – Maximale transparantie in het proces 	<ul style="list-style-type: none"> – Hoogste kosten voor de selectie van contractanten – Tijdsintensief – Hoogste kosten voor indieners van offerte – Lage kans op succes kan aantal offertes negatief beïnvloeden
Gekwalificeerde open aanbesteding in 2 rondes	<ul style="list-style-type: none"> – Eerst uitnodiging voor het indienen van kandidaatstelling – Selectie van kandidaten die kwalificatiecriteria voldoen – Uitnodiging voor offerte aan geselecteerde kandidaten 	<ul style="list-style-type: none"> – Lagere kosten voor selectie van de contractanten – Lagere kosten voor indieners van offerte – Beperkte verspreiding van contractinformatie – Grotere zekerheid over geschiktheid van contractant 	<ul style="list-style-type: none"> – Minder competitief wat mogelijk resulteert in hogere prijzen – Minder transparant – Toepassing van kwalificatiecriteria kan worden aangevochten – Mogelijke toetredingsbelemmeringen voor nieuwe concurrenten
Onderhandelingsprocedure	<ul style="list-style-type: none"> – Een beperkt aantal potentiële aanbidders wordt gevraagd een offerte in te dienen – De inhoud van het contract wordt verder onderhandeld met de geselecteerde kandidaat 	<ul style="list-style-type: none"> – Laagste kosten voor selectie van contractant indien geselecteerde aanbidders inderdaad over de nodige expertise beschikken – Grotere flexibiliteit door onderhandelingen 	<ul style="list-style-type: none"> – Weinig concurrentie – Geen transparantie – Aanbesteder heeft niet steeds een goed zicht op potentiële aanbidders

Bron: Op basis van Domberger, 1998

6.5.3 De aard en de inhoud van het contract

De vereisten met betrekking tot de dienstverlening worden het best gespecificeerd in termen van uitkomsten of output en niet in termen van inputs (OESO, 1998). Dit betekent dat wordt gespecificeerd wat met de activiteit bereikt moet worden en niet hoe die activiteit moet worden uitgevoerd. Op die manier beschikt de contractant over de noodzakelijke operationele flexibiliteit die hem toelaat efficiënt te werken. Zich toespitsen op de output laat toe dat de provider kan beslissen op welke manier hij het best de dienstverlening aanbiedt, maar vergt tegelijk een nauwgezette opvolging van het contract om na te gaan dat de contractuele voorwaarden worden nageleefd (Fay, 1997). Daarbij stelt zich dan de vraag of dat wel mogelijk is en of dat gemeten kan worden.

Aandacht moet ook worden besteed aan een financieringsstructuur die de juiste prikkels geeft, zoals het afhankelijk maken van de betaling van het bereiken van bepaalde doelstellingen of het voorzien van bonussen bij het overschrijden van vooraf bepaalde doelstellingen (zie ook punt 7).

Zoals eerder aangegeven vermindert aanbesteden geenszins de verantwoordelijkheid van de betrokken overheidorganisatie voor de uitvoering van de dienst. Zo moet de performantie van de contractant regelmatig en formeel worden opgevolgd en vergeleken met de in het contract gespecificeerde performantiestandaarden. Het contract moet ook voorzien in regelingen wanneer het contract niet zou worden nagekomen, wanneer er meningsverschillen zijn of voor de overdracht van de activiteit aan een andere contractant. En hoewel aanbesteden resulteert in formele contractuele relaties, moeten de betrokken partijen hun wederzijdse afhankelijkheid erkennen en dus hun wederzijds belang in een vertrouwensrelatie. In dat verband onderscheidt Domberger (1998) twee types contracten: klassieke contracten ('classical contracts') en vertrouwenscontracten ('relational contracts') (zie ook tabel 2.5).

Klassieke contracten zijn zeer formeel, legaal afdwingbaar en kunnen van korte of langere duur zijn. Zij zijn maximaal gespecificeerd in termen van voorwaarden en condities van het contract, de verplichtingen van de beide partijen en wat er moet gebeuren indien er bepaalde te voorziene zaken gebeuren. Er is weinig flexibiliteit over omdat zoveel mogelijk wettelijk afdwingbare controle mogelijkheden worden ingebouwd. Ze beschermen beide partijen tegen opportunistisch gedrag, maar bieden anderzijds geen incentives om informatie uit te wisselen die in het voordeel zou kunnen zijn van de beide partijen.

Vertrouwenscontracten zijn zachtere vormen van contracten die gekarakteriseerd worden door een akkoord tussen de betrokken partijen om samen de voorgestelde doelstellingen te realiseren. Dit akkoord kan worden neergeschreven, maar het zal minder specifiek zijn en niet legaal afdwingbaar. Het voordeel van dit soort contract is dat het een vertrouwensrelatie creëert die informatie-uitwisseling

bevordert. Dit wil niet zeggen dat er geen toezicht meer moet zijn op de uitvoering van het contract. Maar deze monitoring is dan constructief bedoeld om eventuele problemen te identificeren en op te lossen eerder dan om boetes op te leggen in geval van niet-naleving. Voor het geval de contractant zich toch opportunistisch gedraagt, is het mogelijk om een klassiek contract als terugvalpositie te voorzien.

De keuze tussen beide types contracten, waartussen natuurlijk mengvormen mogelijk zijn, houdt een afwiel in tussen controle en flexibiliteit. De controle die men als aanbesteder heeft is het grootst bij klassieke contracten, maar de flexibiliteit is dan zeer beperkt. Het omgekeerde geldt bij vertrouwenscontracten.

Een ander dilemma houdt verband met de duur van de contracten. Bij klassieke contracten is de typische contractuur minder lang dan bij vertrouwenscontracten zodat er een meer continue druk is van de concurrentie gegeven dat de contracten regelmatig worden heraanbesteed. Een vertrouwenscontract werkt daarentegen het best wanneer er precies het vooruitzicht is van een langdurige samenwerking.

Tabel 2.5 Klassieke versus vertrouwenscontracten

contractkenmerk	klassiek contract	vertrouwenscontract
contractduur	variabel	variabel, maar langer dan klassieke contracten
contractspecificatie	zeer gedetailleerd en wettelijk afdwingbaar	enkel specificatie van de algemene doelstellingen
controle	contract specificeert duidelijk voorzieningen i.v.m. toezicht op performantie (systeem, boetes, waarborgen, ...)	controle wordt bereikt door intense samenwerking die monitoring evenwel niet uitsluit
flexibiliteit	beperkt, maar contract kan uitbreiding voorzien volgens afgesproken voorwaarden	ruim en gebaseerd op een snelle en volledige informatieoverdracht
betwistingen	worden opgelost volgens procedures voorzien in contract	worden naar verwachting opgelost voor ze zich scherp stellen

Bron: Op basis van Domberger (1998)

6.5.4 De ontwikkeling van competitieve markten (OECD, 1998; Fay, 1997; WRR, 2000)

Competitieve markten zijn noodzakelijk wil men profiteren van de voordelen van aanbesteding. Wanneer deze er niet zijn, zal de voorziening van de diensten waarschijnlijk niet efficiënt gebeuren en misschien is de purchaser zelfs slechter af wanneer hij afhankelijk wordt van een beperkt aantal aanbieders/providers. Het ontwerp en de inhoud van de aanbestedingsprocedure kunnen een belangrijke invloed uitoefenen op het tot stand komen van zulk een competitieve markten. Dit

is zeker het geval met betrekking tot de omvang en de duur van de contracten. Aan de ene kant kunnen contracten te klein zijn om de aanbodzijde te stimuleren. Aan de andere kant kan de omvang van de opdracht zo groot zijn dat alleen de grootste aanbieders kunnen deelnemen. Daarom kunnen activiteiten worden gebundeld om pakketten samen te stellen van voldoende omvang, of kunnen anderzijds activiteiten worden opgesplitst in kleinere eenheden om voldoende aanbieders te interesseren.

De lengte van het contract is ook belangrijk. Een langere looptijd kan resulteren in een grotere stabiliteit voor de provider en zo helpen een markt tot ontwikkeling te laten komen. Maar een té lange looptijd kan potentiële toetreders verhinderen om tot de markt toe te treden.

De voordelen van concurrentie blijken het grootst te zijn wanneer de aanbiederzijde goed ontwikkeld is. Maar dit wil niet noodzakelijk zeggen dat een open tender het meest aangewezen is. Immers, zoals eerder reeds aangegeven, vraagt de voorbereiding van een offerte ook veel tijd, inspanningen en dus middelen van de indieners. In de mate dat het mogelijk is om dit proces in te korten en te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door eerst een kandidaatstelling te organiseren, is de kans dus groter dat een groter aantal aanbieders zal geïnteresseerd zijn om een offerte in te dienen. Maar als na de kandidaatstelling slechts een beperkt aantal aanbieders effectief een offerte mogen indienen, verhoogt dit de kans op collusie tussen deze aanbieders.

Een andere factor die een invloed uitoefent op het aantal aanbieders is de specificiteit van de investeringen die noodzakelijk zijn om de dienst te leveren. Investerings- en reïntegratiediensten bijvoorbeeld vergt de inzet van zeer specifiek menselijk kapitaal waardoor het aantal potentiële aanbieders beperkt is en een aanbestedingsprocedure niet noodzakelijk leidt tot lagere prijzen. In dit verband is het ook van belang dat het bij aanbesteding soms gaat om producten waarvoor alleen de overheid zich aandient als vragende partij. Daarmee wordt het voor private partijen minder aantrekkelijk om zich op deze markt te begeven. Zonder contract van de overheid valt er immers geen geld te verdienen.

Bij specifieke investeringen bestaat ook het risico van het holdup-probleem, waarbij de ene partij het rendement van de specifieke investeringen van de andere partij afhandig maakt. Als de overheid de markt na een nieuwe aanbestedingsronde aan andere contractanten zou gunnen, kunnen veel investeringen verloren gaan omdat deze niet meer op een andere markt in te zetten zijn. Om die reden zullen bedrijven streven naar een langere contractduur om deze specifieke investeringen zeker te kunnen terugwinnen. Bij een kortere duur zullen ze een hogere 'verzekeringspremie' eisen en zullen de kosten voor de overheid dus hoger worden.

Tevens geldt voor reïntegratiediensten alsook voor opleiding dat veel aandacht uitgaat naar kwaliteitsaspecten. De standaarden die worden opgelegd en die bijvoorbeeld de vorm aannemen van erkenningsvereisten kunnen de facto toetredingsbelemmeringen worden maar moeten anderzijds worden beschouwd in de context van kwaliteitsbewaking.

Een andere relevante bekommernis is het bestaan van schaalvoordelen. Zo kan het bijvoorbeeld voor private opleidingsinstituten moeilijk zijn om te concurreren tegen grote publieke onderwijsinstellingen. Ook het faillissement van een aanbieder is een belangrijke bekommernis, zeker wanneer er voor de werkzoekende weinig alternatieven zouden zijn. Daarom lijkt het erop dat er toch steeds een publieke aanbieder moet zijn als 'last resort' optie.

Er zijn overigens ook nog andere redenen om een publieke aanbieder in de markt te houden, zoals de voeling met de praktijk die de kennis oplevert noodzakelijk voor het kwaliteitstoezicht, of omdat bij ongunstige conjunctuur de private partijen zich wel eens uit de markt zouden kunnen terugtrekken.

Tenslotte concentreert men zich bij de beoordeling van offertes vaak op de prijs als objectief gegeven terwijl minder aandacht uitgaat naar bijvoorbeeld de reputatie voor kwaliteit van de betrokken contractant, die moeilijker verifieerbaar is. Maar in het geval van een lagere prijs is er misschien sprake van 'strategic bidding'.

6.5.5 Aandachtspunten bij 'in house bids' (Domberger, 1994; OESO, 1998)

Wanneer niet allen private en non-profitorganisaties mogen meedingen in de aanbesteding maar ook de vroegere publieke aanbieder, stellen er zich mogelijk een aantal implementatieproblemen.

Zo bestaat het gevaar dat in house bids worden bevoordeligd. Bij de beoordeling van de offertes moet daarom aandacht uitgaan naar een juiste kostprijsvergelijking, wat een zeer complexe aangelegenheid is, en is een scheiding tussen purchaser en provider essentieel (ontvlechting).

De overheidsambtenaren van de inkoopregie hebben ook soms weinig vertrouwen in de door winstobjectieven gedreven private partijen. Bovendien zien zij hun bureaucratische macht en prestige verminderen door de afslanking van de overheidsinstelling, het logisch gevolg van de aanbestedingen, terwijl ze liever het status quo zouden bewaren. Dit probleem van 'incentive compatibility' stelt zich vooral op het niveau van het middle management aan wie de implementatie van het aanbestedingsproces wordt toevertrouwd.

En derde probleem houdt verband met het monitoren van de private versus publieke contractanten. Beide partijen zouden aan hetzelfde toezicht moeten worden onderworpen maar soms wordt wel eens beweerd dat publieke partijen minder toezicht behoeven hetgeen een besparing oplevert aan transactiekosten. Private contractanten worden ook kritischer beoordeeld op hun kwaliteit maar vaak blijkt

dat voorafgaand aan de aanbesteding er geen formele kwaliteitsvereisten bestonden.

Uit dit en voorgaand punt kan worden afgeleid dat het behouden van een publieke aanbieder wenselijk kan zijn, maar anderzijds problemen kan opleveren inzake 'level playing field' ten aanzien van de andere actoren. Gezien de vele onzekerheden die gepaard gaan met de introductie van marktwerking voor publieke taken kan het daarom aangewezen zijn om te werken in verschillende stappen of met tussenvormen, zoals een gedeeltelijk gegarandeerd budget voor de overheidsaanbieder.

6.5.6 De vaardigheden van de inkoopregie

Eerder al werd aangegeven dat met het aanbesteden van publieke diensten geen einde komt aan de verantwoordelijkheid van de overheid. De inkoopregie is immers verantwoordelijk voor de organisatie van de aanbesteding, de selectie van de contractanten en het toezicht achteraf. Dit vergt andere vaardigheden en attitudes vanwege de toezichhoudende organisatie waarmee rekening moet worden gehouden bij rekrutering en bijscholing. Het kunnen schrijven van contracten of het organiseren van toezicht is immers van een gans andere orde dan het voorzien in de dienstverlening zoals voorheen.

6.5.7 Aandacht voor personeelskwesties

Tenslotte, maar niet in het minst, geldt dat aanbesteden niet louter een financiële aangelegenheid is of een kwestie van performantie. Het is ook een zaak van mensen. Daarom moet duidelijk voldoende aandacht worden besteed aan de gevoeligheden van het betrokken personeel. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk dat er een eerlijke en open communicatie wordt gevoerd bij elke stap en dat het ganse proces liefst zo snel als redelijkerwijze mogelijk wordt uitgevoerd om de periode van onzekerheid voor het personeel zo kort mogelijk te houden.

7. Problemen bij de financiering van reïntegratie-inspanningen

7.1 Inleiding

Een specifiek aandachtspunt bij de aanbesteding van activerings- en reïntegratiediensten is de wijze waarop de aanbestedende overheid (de inkoopregie) de contractanten zal betalen voor hun diensten. Een gepaste financieringsstructuur is immers niet evident omwille van het bestaan van informatie-asymmetrieën tussen overheid en bemiddelaar.

7.2 Informatie-asymmetrieën

Bij de publieke financiering van de reïntegratie-inspanningen door arbeidsbemiddelaars stellen er zich een aantal problemen die verband houden met informatie-asymmetrieën tussen de overheid die financiert en de arbeidsbemiddelaars (Canoy & Vollaard, 1999).

Deze informatie-asymmetrieën hebben vooreerst betrekking op de factoren die de hoogte van de kosten voor reïntegratie bepalen: de technologie en de inspanningen van de arbeidsbemiddelaar. De technologie van een arbeidsbemiddelaar bestaat uit zijn technische en organisatorische mogelijkheden om een cliënt te reïntegreren, bijvoorbeeld zijn toegang tot informatienetwerken, zijn kennis van de vraag naar arbeid of zijn kennis van de reïntegratiemogelijkheden. Het is evident dat de arbeidsbemiddelaar beter op de hoogte is van zijn technologie dan de overheid.

De inspanningen van de arbeidsbemiddelaars bepalen in hoeverre een arbeidsbemiddelaar zijn mogelijkheden ook efficiënt gebruikt, bijvoorbeeld de tijd die per cliënt wordt besteed. De overheid zou deze inspanningen kunnen monitoren mits het opzetten van kwaliteitssystemen of de toepassing van prestatie-managementtechnieken. Maar het resultaat van de inspanningen in de vorm van het aantal gereïntegreerde uitkeringsgerechtigden zal beter zichtbaar zijn voor de overheid, daarbij abstractie makend van de meetproblemen en of de output wel de gewenste output is.

Mogelijks is er ook een informatie-asymmetrie doordat de arbeidsbemiddelaar een beter zicht heeft op de samenstelling van het werklozenbestand waarvoor een reïntegratietraject wordt uitgestippeld. De financierende overheid kan de werkzoekenden classificeren in min of meer homogene groepen volgens hun afstand tot de arbeidsmarkt.⁸ Niettemin kunnen de arbeidsbemiddelaars binnen deze groepen de werkzoekenden nog eens gaan ordenen van makkelijk tot moeilijk plaatsbaar. Daarbij kan hij gebruik maken van de informatie die hij opdoet tijdens zijn contacten met de werkloze waardoor de bemiddelaar tijdens het reïntegratieproject een informatievoorsprong verwerft op de overheid die de indeling maakte. Vervolgens kan de bemiddelaar zich dan richten op de makkelijk plaatsbaren, tot dat de marginale kosten van reïntegratie gelijk zijn aan de marginale opbrengsten. Door deze 'afoming' behaalt de arbeidsbemiddelaar een gemiddeld hogere winst per plaatsing omdat in de hoogte van de vergoeding ook de hogere kosten van moeilijke plaatsingen zijn verrekend. Afoming is evenwel vanuit maatschappelijk standpunt ongewenst omdat een zo spoedig mogelijke reïntegratie de kansen van

⁸ In Vlaanderen werden daartoe door diverse actoren zoals de VDAB, de NGO's en sommige sectoren instrumenten ontwikkeld, met zowel quick scan technieken als meer gespecialiseerde, intensieve instrumenten (SKI bij de VDAB, assessmentmethoden bij de NGO's, sectorale screeningsinstrumenten).

de werkzoekenden vergroot aangezien de afstand tot de arbeidsmarkt meer dan evenredig toeneemt met de duur van de werkloosheid.

Deze informatie-asymmetrieën leveren problemen op bij het vergoeden van de arbeidsbemiddelaars. De overheid zal de financieringsstructuur zo willen inrichten dat de arbeidsbemiddelaar geprikkeld wordt tot een efficiënte en effectieve reïntegratie.

7.3 Input- en/of outputfinanciering

Bij de keuze van de financieringsstructuur zijn 2 uitersten denkbaar: input- en outputfinanciering. In het geval van inputfinanciering krijgt de arbeidsbemiddelaar vooraf een vergoeding per te reïntegreren persoon. In het geval van outputfinanciering ontvangt de arbeidsbemiddelaar een vergoeding per geleverde prestatie. Wanneer het gaat om een reïntegratietraject wordt de arbeidsbemiddelaar vergoed wanneer zijn inspanningen resulteren in het plaatsen van een werkloze in een job. Daarom spreekt men soms ook van plaatsingsbonussen. Wanneer de arbeidsbemiddelaar een opleiding verstrekt, kunnen we van een prestatie spreken wanneer de werkloze met succes een opleiding afrondt.

Door outputfinanciering kan vooral het probleem van de informatie-asymmetrie met betrekking tot de inspanningen van de arbeidsbemiddelaar worden aangepakt. Outputfinanciering heeft inderdaad als voordeel dat de arbeidsbemiddelaar wordt aangezet tot efficiëntie. De arbeidsbemiddelaar is immers gebaat bij het plaatsen van een werkloze, wat precies de doelstelling is van de overheid. Hij zal dit proberen te doen tegen de laagst mogelijke kosten omdat het verschil tussen de vergoeding en de feitelijke kosten winst is voor hem. Een plaatsingsbonus maant de arbeidsbemiddelaar bovendien aan tot spoed, aangezien werkloosheid een zelfversterkend effect heeft. De intermediair heeft er dus belang bij direct werk te maken van zijn reïntegratietraject.

De overheid heeft evenwel niet alleen een slecht zicht op de inspanningen door de arbeidsbemiddelaar, maar ook op de technologie die hij inzet. Deze technologie bepaalt evenwel, voor een gegeven samenstelling van het werklozenbestand en gegeven een optimale inspanning van de bemiddelaar, de kosten van een reïntegratietraject. Gegeven haar informatieachterstand, kan de overheid evenwel slechts gissen naar de juiste hoogte van de plaatsingsbonus. Omdat de overheid een voldoende hoge prestatievergoeding zal willen voorzien opdat de arbeidsbemiddelaars reïntegratietrajecten zouden willen uitvoeren, is de kans reëel dat deze te groot zullen zijn gegeven haar informatieachterstand met betrekking tot de technologie van de bemiddelaars waardoor ze hun kosten niet kent. Een nadeel van plaatsingsbonussen is aldus dat wanneer de kosten lager zijn dan de vergoeding, de overheid vooral bezig is met de winst van de arbeidsbemiddelaar te vergroten.

Inputfinanciering (soms spreekt men ook van startbonussen) heeft als voordeel dat deze winst niet kan oplopen. De hoogte ervan is gebaseerd op in het verleden

gemaakte kosten. Gebruik maken van inputfinanciering betekent wel dat een deel van het risico verschuift naar de overheid omdat de arbeidsbemiddelaar geld ontvangt, onafhankelijk van zijn prestatie waardoor zijn prikkel tot presteren kleiner wordt. Belangrijk nadeel is dus dat de arbeidsbemiddelaar minder wordt aangezet tot een efficiënte en effectieve reïntegratie.

De eerder geschetste informatie-asymmetrieën kunnen door een gepaste financieringsstructuur worden aangepakt. Daartoe bouwen we de analyse van de financieringsstructuur op in een aantal stappen (zie tabel 2.6).

Tabel 2.6 Input- en/of outputfinanciering

scenari	veronderstelling	<i>informatie-asymmetrie</i>	<i>financieringsstructuur</i>
1	– 1 arbeidsbemiddelaar	– m.b.t. technologie	– combinatie van input- en outputfinanciering
	– 1 type werkzoekende	– m.b.t. inspanning	– aanbieden van menu
2	– meerdere arbeidsbemiddelaars	– m.b.t. technologie	– combinatie van input- en outputfinanciering
	– 1 type werkzoekende	– m.b.t. inspanning	– aanbieden van menu
			– maatstafconcurrentie
3	– meerdere arbeidsbemiddelaars	– m.b.t. technologie	– aan opdeling gekoppelde vergoeding
	– meerdere types werkzoekenden	– m.b.t. werklozenbestand	

Bron: Op basis van Canoyen Vollaard, 1999

In een eerste scenario is er bij veronderstelling slechts één arbeidsbemiddelaar. Tegelijk hebben bij veronderstelling alle werkzoekenden dezelfde afstand tot de arbeidsmarkt zodat er zich geen informatie-asymmetrie voordoet met betrekking tot het werklozenbestand en er zich geen probleem kan stellen van afoming. In dit scenario is een optimale financieringsstructuur een mengvorm van input- en outputfinanciering. De totale vergoeding bestaat dan uit 2 delen: een vergoeding vooraf per te reïntegreren of op te leiden persoon (startvergoeding), en een vergoeding achteraf per prestatie (plaatsingsbonus). De keuze van de verhouding tussen input- en outputfinanciering berust op een afweging tussen het maximaliseren van de efficiëntieprikkels en het beperken van de winst uit de informatievoorsprong van de arbeidsbemiddelaar. De wenselijkheid van deze beide doelen hangt weer af van de relatieve grootte van de verschillende informatie-asymmetrieën. Kunnen de inspanningen nauwelijks geïntegreerd worden maar is de technologie redelijk bekend, dan kan vooral op outputfinanciering gemikt worden. Omgekeerd, indien de technologie niet bekend is maar de inspanningen wel, dan volstaat inputfinanciering. Eventueel kan aan de arbeidsbemiddelaar een

menu worden voorgesteld met een aantal mogelijke combinaties van input- en outputfinanciering. Wanneer een arbeidsbemiddelaar vertrouwt op zijn efficiëntie, zal hij voor meer outputfinanciering kiezen, en omgekeerd. Het aanbieden van een menu fungeert dan als een screeningmechanisme.

In het tweede scenario doen er zich dezelfde informatie-asymmetrieën voor maar zijn er bij veronderstelling meerdere arbeidsbemiddelaars. Dit biedt aan de financierende overheid de mogelijkheid om maatstafconcurrentie (*yardstick competition*) in te voeren voor het bepalen van de som van de startvergoeding en de plaatsingsbonus. Daarbij wordt de prestatie van iedere arbeidsbemiddelaar vergeleken met die van de andere bemiddelaars. Een mogelijke maatstaf vormen de gemiddelde kosten per plaatsing of de kosten per plaatsing van de meest efficiënte intermediair. Maatstafconcurrentie maakt de prikkels om te presteren sterker, omdat arbeidsbemiddelaars met een relatief efficiënte technologie worden beloond, terwijl die met een inefficiënte technologie worden bestraft. Om een eerlijke vergelijking te maken tussen de arbeidsbemiddelaars moet dan wel gecorrigeerd worden voor verschillen in bijvoorbeeld de arbeidsmarktomgeving of de samenstelling van het werklozenbestand (zie infra). Voor een publieke aanbieder is die vergelijking per definitie gemoduleerd naargelang de elementen die worden meegerekend, en dus moeilijk. De publieke aanbieder zal immers altijd 'overhead'-kosten hebben, waaronder bijvoorbeeld de registratietaak die hij verricht, die private spelers niet hebben.

In een derde scenario zijn er meerdere types werkzoekenden en is er dus een informatie-asymmetrie met betrekking tot de samenstelling van het werklozenbestand hetgeen kan aanleiding geven tot afroming. Afromen is voor de arbeidsbemiddelaar slechts lonend indien de kosten die gepaard gaan met het ordenen van werkzoekenden van makkelijk tot moeilijk plaatsbaar kleiner zijn dan de baten die gelijk zijn aan de som van de verschillen tussen de vergoeding en de werkelijke kosten per cliënt. Het indelen van de werklozen in verschillende fasen en het koppelen daaraan van de plaatsingsvergoeding kan aan dit probleem verhelpen omdat op die manier het verschil tussen de plaatsingsvergoeding en de werkelijke kosten per cliënt verkleint waardoor afroming geen lonende strategie meer is. Zulk een opdeling van het werklozenbestand voorkomt echter niet dat afroming binnen groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt relatief lonender is. De kans op een succesvolle reïntegratie is voor deze groep immers kleiner waardoor arbeidsbemiddelaars alleen tegen een hoge premie zulke reïntegratietrajecten zullen willen opnemen. Daardoor neemt het rendement van afromen in termen van risicoreductie toe met de afstand tot de arbeidsmarkt. Dit kan door de overheid worden opgevangen door een deel van het risico van plaatsing van moeilijk bemiddelbaren over te nemen of een beroep te doen op inputfinanciering. De overheid zal dit moeten afwegen tegen de lagere efficiëntieprikkels die met het gebruik van inputfinanciering gepaard gaan. Daar is zeker kans toe omdat de overheid weinig inzicht heeft in de technologie van de arbeidsbemiddelaar en

anderzijds de vergoeding wel op een voldoende niveau wil leggen zodat het voor de arbeidsbemiddelaar interessant is om werkzoekenden te reïntegreren.

De geschetste informatie-asymmetrieën en de gesuggereerde oplossingsrichtingen maken in elk geval duidelijk dat het ontwerp van een aangepaste financieringsstructuur geen evidente zaak is. Bij de analyse van de buitenlandse cases zal aan dit aspect dan ook de nodige aandacht worden besteed. De evaluatieresultaten van een aantal studies in verband met het gebruik van outputfinanciering en, ruimer, performantiestandaarden, duiden alvast op gemengde resultaten.

7.4 Evaluatieresultaten

Heckman, Smith & Taber (1996) analyseerden de gevolgen van de introductie van performantiestandaarden in de *Job Training Partnership Act* in 1982 in de VS. Onder dit systeem krijgen lokale opleidingscentra een geldelijke vergoeding gebaseerd op de tewerkstellingsgraad en het loonniveau van diegenen die opleiding gevolgd hebben na afronding van het programma. Critici van het systeem argumenteerden dat dit systeem de programmamangers ertoe zou aanzetten om de werklozen met de beste kansen op tewerkstelling af te romen. Uit hun onderzoeksresultaten blijkt evenwel dat de prikkels van het management niet direct te vertalen zijn in het gedrag van de consultants. Deze bleken zich immers te richten op de moeilijkst plaatsbare werklozen, wat ingaat tegen de afromingstheorie.

Gray (2000) onderzocht op basis van een aantal casestudies de uitkomsten van een opleidingprogramma's voor werklozen in het Verenigd Koninkrijk. In een aantal van deze programma's lag de klemtoon op outputfinanciering: 75% van de vergoeding voor de opleidingsverstrekker was afhankelijk van het feit of de opgeleide werklozen een job verwierven. De resterende 25% was een vorm van inputfinanciering aangezien ze werden betaald per werkloze die het opleidingsprogramma startte. Ze vergeleek de uitkomsten van deze in hoofdzaak outputgefinancierde opleidingen met een aantal programma's, gefinancierd door het ESF, waarin opleidingsverstrekkers betaald werden per uur verstrekte opleiding. Bij haar evaluatie gaat het dus om de impact van de verschillende financieringsystemen op enerzijds de additionaliteit van de opleiding en anderzijds de verdringingseffecten. Vooreerst argumenteert ze dat opleidingsverstrekkers slechts zouden mogen worden vergoed voor resultaten die er niet zouden geweest zijn zonder hun inspanningen en dus additioneel zijn ten opzichte van een situatie waarbij zij geen opleiding zouden hebben verstrekt. Het aantal opgeleiden die een job verwerven na afloop van hun opleiding kan daarom misleidend zijn als outputindicator omdat een aantal onder hen ook zonder die opleiding een job zouden hebben gevonden.

Haar tweede evaluatiecriterium is het verdringingseffect, namelijk in welke mate degenen die een opleiding hebben gevolgd de werklozen verdringen die geen opleiding hebben gevolgd. Idealiter komen de werklozen die een opleiding hebben gevolgd in een job terecht die voor hen enkel toegankelijk is dankzij hun opleiding, en verdringen ze dus niet andere werklozen die geen opleiding volgen.

Volgens de auteur zijn er belangrijke nadelen verbonden aan het gebruik van outputfinanciering. Omdat hun vergoeding afhangt van het vinden van een job door de werkloze die bij hen een opleiding volgt, hebben de opleidingsverstrekkers er belang bij dat dit zo snel mogelijk gebeurt met als resultaat dat de werklozen vaker in jobs terecht komen die slechts een geringe opleiding vergen, die (daarom) slecht betaald zijn en onzeker. Het gebeurde ook dat opleidingsverstrekkers op zoek gingen naar kandidaten die reeds een eerste sollicitatieronde hadden 'overleefd' en op die manier een grotere kans hadden op werk. Vaak werd de opleiding ook niet afgemaakt maar verkozen de werklozen om sneller aan de slag te gaan, terwijl dit de tewerkstellingskansen op de lange termijn nadelig beïnvloedt.

Ook in de Vlaamse context is er empirische evidentie dat het werken met doorstromingspercentages als maatstaf aanleiding kan geven tot averechtse effecten, waaronder afroming (Bollens, 2000).

DEEL 2

HOOFDSTUK 3

AUSTRALIË

Inleiding

Australië staat internationaal bekend als model voor marktwerking bij arbeidsbemiddeling en -reïntegratie. Het model draagt de naam Job Network. In dit hoofdstuk doen we verslag van de bevindingen. De casestudy is gebaseerd op een uitgebreide documentenanalyse, evenals 18 interviews met de diverse betrokken actoren tijdens een studiebezoek in de maand juni 2001.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In een eerste sectie gaan we dieper in op de achtergronden die hebben geleid tot het Job Network systeem. Sectie 2 behandelt de nieuwe institutionele setting die met de invoering van Job Network van kracht werd. Vervolgens wordt in sectie 3 het aanbestedingsproces aangesneden. De secties 4 en 5 gaan in op twee kernelementen van marktwerking, namelijk de betalingsstructuur en concurrentie, en het spelersveld. In sectie 6 ronden we de Australische bevindingen af met een analyse van het systeem voor kwaliteitsbewaking, monitoring en evaluatie.

1. Het Job Network systeem als beleidsexperiment

1.1 Inleiding

Australië staat bekend als één van de eerste landen die voor de arbeidsbemiddeling en -reïntegratie voor het model van marktwerking hebben gekozen. Bovendien kwam die overgang voor de buitenwereld over als opzienbarend en radicaal. De invoering van het tendersysteem ging namelijk gepaard met de gelijktijdige afschaffing van een aantal bestaande arbeidsmarktprogramma's en instellingen. In deze sectie gaan we dieper in op het wordingsproces van het Job Network systeem. Daaruit blijkt dat het om veel meer gaat dan de invoering van een aanbestedingsmechanisme. Tegelijk blijkt ook dat de hervorming al een lange aanloop-

periode kende, die de feitelijke overgang minder drastisch maakte dan op het eerste gezicht lijkt.

1.2 Job Network in de Australische arbeidsmarkt

1.2.1 Job Network als tender systeem

Job Network staat voor het systeem van open tendering zoals dat sedert 1 mei 1998 in voege is in Australië voor het geheel van arbeidsbemiddelings- en reïntegratiediensten (*employment services*). Het ministerie voor werkgelegenheid - Department of Employment, Workplace Relations and Small Business (DEWRSB) - treedt op als aanbestedende dienst voor de Commonwealth als geheel. De tender past binnen een breder kader van hervormingen van de dienstverlening en in het bijzonder de organisatie en financiering (delivery) van enerzijds arbeidsbemiddelingsdiensten en anderzijds sociale zekerheidsdiensten voor werklozen. De hervormingen werden gelanceerd in 1996 bij het aantreden van de nieuwe coalitieregering (regering van Liberalen en Nationale Partij). Voor de bemiddelings- en de uitkeringsfuncties zijn er volledig nieuwe instellingen en arrangementen gecreëerd:

- De uitkeringen voor werkzoekenden komen onder de bevoegdheid van Centrelink, een nieuw opgerichte verzelfstandigde overheidsorganisatie (agency) opgevat als een one-stop-shop voor dienstverlening op alle domeinen in de relatie tussen overheid en burger. Centrelink levert dus diensten voor een groot aantal ministeries. Voor het ministerie van Werkgelegenheid vervult Centrelink de rol als toegangsweg (*gateway*) tot de providers die optreden als arbeidsbemiddelaar. De taken van Centrelink zijn de registratie, het assessment en de doorverwijzing van werkzoekenden.
- De bemiddeling en begeleiding worden tot stand gebracht door aanbieders in de publieke, private en non-profit sector, die de opdracht krijgen toegewezen op basis van volledig vrije concurrentie. Het marktmechanisme tussen de aanbestedende federale overheid en de ongeveer 200 providers⁹ staat bekend als Job Network (Job Network).
- De voormalige publieke voorziening Commonwealth Employment Services (CES) wordt opgedoekt; als opvolger komt er een volledig autonoom overheidsbedrijf, Employment National (EN). Dit publieke bedrijf heeft geen enkele directe of indirecte binding meer met het ministerie van Werkgelegenheid. De overheid is in het bedrijf vertegenwoordigd in de persoon van de minister van Financiën.

⁹ Aantal spelers onder Job Network 2. Voor de evolutie van het spelersveld, zie sectie 5.

De hervormingen van 1996-97 ogen op zijn zachtst gezegd radicaal. Het gaat immers om veel meer dan de toepassing van een aanbestedingsprocedure. Het tendersysteem is inherent verbonden met de one-stop-shop Centrelink voor de betaling van uitkeringen en de doorverwijzing naar providers. Daarbij heeft de werkzoekende, althans in principe, een zekere keuzevrijheid. De provider kan de werkzoekende niet weigeren. De tender wordt beschouwd als de grootste die het sociaal beleid van de Australische overheid ooit gekend heeft. De hervormingen wilde de regering ook aangrijpen om tabula rasa te maken van een groot aantal arbeidsmarktprogramma's, met inbegrip van het case management systeem.¹⁰ Ook de creatie van Centrelink geldt als een ijkpunt in de naoorlogse geschiedenis van Australië: "probably the biggest single reform undertaken in the area of service delivery during the past fifty years" (Vardon, 2000). Het is dan ook niet verwonderlijk dat Australië internationaal veel belangstelling oogst. De CEO van Centrelink Sue Vardon verheugt zich dat "Centrelink is seen by many countries as one of the boldest initiatives because it reflects a significant structural change. This contrasts with other attempts to link departments through protocols which usually only last as long as the enthusiasm is fresh". Het tendersysteem is ook de Oeso niet ontgaan. In de Oeso-review over innovaties in het arbeidsmarktbeleid van Australië krijgt het dan ook de nodige aandacht (OECD, 2001). Tenslotte is er erkenning vanuit wetenschappelijke hoek: het belang van de Australische case ligt volgens professor Considine van de universiteit van Melbourne hierin dat het mag worden gezien als de meest belangrijke verandering op sociaal vlak in de Oeso-context in de naoorlogse periode (Considine, 2001).

Sedert de start van Job Network zijn er twee tenders georganiseerd: een eerste in 1997 (Job Network 1) en een tweede in 1999 (Job Network 2). De derde oproep is voorzien in het voorjaar 2002. Het eerste contract beslaat de periode van mei 1998 tot februari 2000, de tweede contractperiode loopt van eind februari 2000 tot maart 2003. Het totale bedrag dat via de tender bij Job Network 2 wordt besteed bedraagt ongeveer AS 3 mia voor een periode van 3 jaar (74,4 mia BEF of 1,84 mia EUR) (Riggs, 2001).

1.2.2 Werkloosheidssituatie en doelgroepen

1.2.2.1 Werkloosheidsevolutie

Vooraleer dieper in te gaan op de ontwikkelingen die hebben geresulteerd in de institutionele hervorming, is het van belang kort de werkloosheidssituatie van het continent te schetsen. Australië telt 19,16 mio inwoners (cijfer van juni 2000; ABS,

¹⁰ Wel is het zo dat er naast Job Network nog een nieuwe maatregel wordt gecreëerd, namelijk het *Community Support Program*. Dat programma is bedoeld voor werkzoekenden met grote belemmeringen om aan een job te geraken.

2000), waarvan meer dan de helft in en rond de 5 grote steden woont: Sidney (4,0 mio), Melbourne (3,4 mio), Brisbane (1,4 mio), Perth (1,3 mio) en Adelaide (1,1 mio). Ondanks de onmetelijke uitgestrektheid van het continent woont 85% van de bevolking geconcentreerd in de stedelijke gebieden. Australië is een multi-rationale natie. Het continent telt zes staten en twee staatsgebieden.¹¹ De werkloosheidsgraad bedraagt anno 2000 volgens de eigen Australische berekeningswijze 6,6%. Zoals de rest van de Westerse wereld kende Australië een sterke stijging van de werkloosheid in de jaren '80 en '90. Uit de eigen Australische cijfers blijkt een eerste piek van de werkloosheidsgraad in het begin van de jaren '80, en een nog hogere piek in het begin van de jaren '90. Anno 2000 is de werkloosheid nog altijd hoger dan in de jaren '80. De evolutie van de uitkeringsgerechtigden vertoont eenzelfde patroon. Belangrijkste wijzigingen in de regelgeving begin jaren '90 zijn de individualisering van uitkeringsrechten voor werkloze partners, en een versoepeling van de regels voor het behoud van uitkeringen bij tijdelijk en deeltijdwerk.

Voor de langdurige werkloosheid is hetzelfde patroon nog nadrukkelijker aanwezig. Specifiek kwetsbare groepen in de werklozenpopulatie zijn de jongeren tussen 15 en 24 jaar, vooral bij de mannen (14,7% in 1999). Daarnaast zijn er grote ruimtelijke verschillen voor de 6 staten en 2 staatsgebieden. De hoogste werkloosheidsgraden komen voor in Tasmanië, Zuid-Australië en Queensland.¹²

1.2.2.2 Minderheden en doelgroepen

De inheemse bevolking wordt gevormd door de Aboriginals en de Torres Strait Islanders; hun aantal wordt geraamd op 386 000 (cijfer van juni 1996; ABS, 2000). Het gaat om een relatief jonge bevolking, met een mediaan leeftijd van 20 jaar (in vergelijking met 34 jaar voor de totale bevolking), die minder geconcentreerd aanwezig is in de stedelijke gebieden (73%). Ze kampen met een achterstand voor de belangrijkste onderwijs- en arbeidsmarktindicatoren. Zo volgt bij de inheemse bevolking van 15 jaar 74% voltijds onderwijs, tegenover 92% van alle Australiërs van 15 jaar. Bij de inheemse bevolkingsgroepen scoren de participatiegraad op de arbeidsmarkt, de werkzaamheidsgraad en het aandeel voltijds werkenden lager; de werkloosheidsgraad scoort hoger.

1.3 De ontwikkeling van een markt voor bemiddelingsdiensten

Om te kunnen begrijpen hoe de Australische overheid zo'n radicale hervorming kon doorvoeren, gaan we dieper in op de periode die eraan voorafging. De grote hervormingen in de organisatie van de bemiddelingsdiensten deden zich voor in de

¹¹ De 6 staten en 2 staatsgebieden zijn: Australian Capital Territory, Northern Territory, New South Wales, Queensland, South Australia, Tasmania, Victoria, Western Australia.

¹² De werkloosheidsgraad anno 2000 schommelt tussen 4,9% (Australian Capital Territory) en 9,2% (Tasmania).

periode 1994-1997. De pijlers voor de hervormingen zijn van tweeërlei aard: enerzijds zijn er hervormingen in de institutionele vormgeving van bemiddelings- en reïntegratiediensten, en anderzijds zijn er veranderingen in het uitkeringssysteem. De essentie van de hervormingen op bestuurlijk-organisatorisch vlak ligt in het introduceren van een systeem gebaseerd op concurrentie en outcomes. De hervormingen omvatten niet alleen de institutionele vormgeving van het arbeidsmarktbeleid; ook de onderliggende sociale zekerheid - het systeem van inkomensondersteuning - is ermee gemoeid. In tegenstelling tot de meeste Oeso-landen kent Australië geen sociaal zekerheidssysteem met een automatisch recht op toegang voor al wie zich op de arbeidsmarkt aandient. Voor vrijwel alle uitkeringen is er eerst een middelentoets. De uitkeringen vormen een vast bedrag betaald uit de belastinginkomsten.

Vaak wordt aangenomen dat de concurrentie pas haar invoegende deed in 1997 met het Job Network systeem. Maar in feite was de hervorming geïntroduceerd onder *Working Nation* (1994) al een eerste versie van een concurrentieel systeem, dat op zijn beurt voortbouwde op het systeem van *case management* onder de *Newstart* strategie in 1989 voor langdurig werklozen. En ook voordien was er al een traditie van uitbesteden bij jobcreatie- en opleidingsprogramma's, met name in de staat Victoria (ANAO, 2000). Het is dan ook volgens Webster, onderzoekster aan de universiteit van Melbourne, voor de hand liggend dat de tendens naar uitbestedingscontracten zich doorzet onder de Labor periode sinds 1983 (Webster, 1998). In dat opzicht moet het ideologische gehalte van het marktwerkingsmodel worden gerelativeerd: "The subsequent reforms by the Howard Coalition government, while radical in terms of the extent of contracting out, can be viewed as a natural progression in terms of what was happening under previous Labor governments". Door die voorafgaande evolutie was de markt, en in het bijzonder het spelersveld, dus reeds in grote mate tot ontwikkeling gebracht.

1.3.1 Introductie van een marktsysteem voor case management

De eerste vormen van uitbesteding dateren al van begin jaren '90, meer bepaald in het kader van het *Newstart* programma voor langdurig werklozen. Dat programma was een reactie op het blijvend hoog aandeel van langdurige werkloosheid na de recessie van 1982-83. *Case management* is op te vatten als een individuele behandeling geënt op een welbepaalde doelgroep. Het *Newstart* programma omvatte beperkt individueel *case management* uitgaande van de behoeften van de individuele werkzoekende. De nieuwe strategie was gebaseerd op een doelgroepgerichte aanpak, meer klantgericht en minder vrijblijvend voor de werkzoekende (DEWRSBa, 2000).

De invoering van de nieuwe arbeidsmarktstrategie voor langdurig werklozen ging gepaard met aanpassingen aan de condities waaronder inkomenssteun kan worden genoten. Een basisvereiste in het uitkeringssysteem sinds de oprichting

ervan in 1945 is 'work testing'. De werkttest houdt in dat de werkzoekende moet bewijzen op zoek te zijn naar een job. In 1988 is de werkttest uitgebreid tot een 'activity test', die de bereidheid peilt voor een breder gamma van activiteiten zoals opleidingen, vrijwilligerswerk, starten van een zaak, et al. Aan de basis ligt het principe van *reciprocal obligation*: langdurig werklozen moeten activiteiten ondernemen om hun arbeidsmarktkansen te verhogen in ruil voor een uitkering (DEWRSBc, 2000). Op te merken valt dat het principe van wederzijdse rechten en plichten met Newstart voor het eerst expliciet in het Australische uitkeringssysteem is ingebed. Het werd dus voor het eerst toegepast op de groep van langdurig werklozen.

De organisatie van het case management viel onder de verantwoordelijkheid van de Commonwealth Employment Service (CES), opgericht in 1945. De primaire functie van de CES was om de efficiëntie van de arbeidsmarkt te bevorderen door werkzoekenden te matchen met vacatures (Finn, 1997; OECD, 2001). De keuze om het case management uit te besteden was een kleine stap omdat de CES niet was toegerust voor case management. Verschillende geïnterviewden bevestigen dat intensieve individuele begeleiding iets nieuw was voor de CES: 'De CES was vooral met frictionele werkloosheid bezig. Dat is eigen aan de taak van een arbeidsbemiddelaar, die ervan uitgaat dat werkzoekenden weinig hulp nodig hebben, en zichzelf kunnen behelpen' (Wilma Gallet van Salvation Army). Bovendien werd het case management ingevoerd in een periode van recessie (1991-1992), op een ogenblik dat de werkloosheid snel toenam. Op zo'n moment was de CES wel veroordeeld om zich op de grote middenmoot van werklozen te richten.

De invoering van het case management is van belang voor het latere tender-systeem. In feite werd toen de basis gelegd voor het reïntegratiebeleid van vandaag. Ook de overheid drukt zich in die zin uit in een rapport dat als achtergrond diende voor de OECD peer review: "The principles of targeting assistance to those most in need, a client focussed approach and the obligations imposed by the activity test were introduced at this time and are still important principles in the current labour market assistance arrangements" (DEWRSBc, 2000). Ook legde dit de basis voor de latere spelersmarkt. Grote spelers op de bemiddelings- en reïntegratiemarkt onder het latere Job Network - zoals de private bedrijven Drake en IPA en de non-profit organisatie van Salvation Army - waren al actief in deze branche via contracten met de toenmalige CES sinds het begin van de jaren '90 (zie sectie 5 over de spelersmarkt). De ontwikkeling van het spelersveld is dus niet van recente datum. Markant is dat het is gestart voor de intensieve begeleiding van langdurig werklozen, en niet voor bijvoorbeeld de courante job matching. In een volgende fase is het spelersveld uitgebreid via versterking van het aanbestedingsmechanisme.

1.3.2 Versterking van het marktsysteem onder Working Nation (1994)

In mei 1994 lanceerde de Labor regering een white paper onder de titel *Working Nation*. Het ging om een breed pakket van maatregelen waarvan arbeidsmarkt-initiatieven een integraal deel uitmaakten, met als doel de langdurige werkloosheid terug te dringen (DEWRSBc, 2000). De nieuwe aanpak in Working Nation luidt als volgt: “The emphasis will move away from processing large numbers of job seekers through relatively rigid national programs. The key elements of the new strategy are an accurate assessment of the needs of job seekers and an intensive plan to assist disadvantaged people. (...) The key to the delivery of this new method was stipulated as the harnessing of the non-profit welfare and for-profit recruitment sectors - healthy competition will lead to service improvement” (Commonwealth of Australia, 1994; Considine, 2001).

Blikvanger van het pakket was de jobgarantie (*Job Compact*) voor al wie meer dan 18 maanden aaneensluitend uitkeringen ontvangt of het risico loopt op langdurige werkloosheid. De jobgarantie bestond erin dat de werkloze toegang zou krijgen tot een job, een opleiding of beide. Onder Working Nation werden de investeringen in opleidingsprogramma's opgevoerd en werd het pakket middelen voor case management uitgebreid. Belangrijkste verandering daarbij was de evolutie naar een concurrentieel kader, met een grotere klemtoon voor de overheid als aanbesteder van diensten.

Ook het verplicht systeem ten aanzien van de werklozen werd opgevoerd: “Those eligible for the Job Compact were obliged to accept a reasonable offer of a job or lose entitlement to income support for a specified period” (DEWRSBc, 2000). Dit kreeg vorm in een *Case Management Activity Agreement*: een overeenkomst die de provider afsluit met de cliënt. Het gaat om een open-eind overeenkomst, waarin een integratieplan is opgenomen. De cliënt wordt ertoe verbonden een passend jobaanbod of gesubsidieerde tewerkstellingsplaats aan te nemen. Om tot een betere kennis van het bestand te komen werd de systematische profilering van werkzoekenden geïntroduceerd met als doel het risico op langdurige werkloosheid te meten.

Het wettelijk kader voor het concurrentieel systeem kreeg vorm in de *Employment Services Act* van 1994. Twee nieuwe organisaties voor de organisatie van case management werden in het leven geroepen:

- De CES opende voor haar case management activiteiten een aparte organisatie onder de naam *Employment Assistance Australia* (EAA). EAA trad op als overheidsaanbieder en ressorteerde onder het ministerieel departement DEETYA (Department of Employment, Education and Training).
- Het aanbestedingsproces zelf werd overgelaten aan een onafhankelijk overheidsorgaan, de *Employment Services Regulatory Authority* (ESRA). De taken van ESRA bestaan uit de aanbesteding, de regulering, de accreditering en de monitoring.

De providers ontvangen een bedrag per cliënt, dat varieert volgens de moeilijkheidsgraad van de cliënt. De financiering is een mengvorm van input- en resultaatfinanciering. De betaling is verdeeld in een *up-front* bedrag bij het begin van het case management proces en een bedrag (helpt of meer) wanneer de cliënt werk heeft of in een opleiding terecht kan, beide voor een periode van 13 weken.

In juni 1996 ging het om 243 aanbieders, waaronder EAA, samen goed voor 852 vestigingen waarvan 210 door de EAA (Eardley, 2001, p. 8). In totaal werden in het jaar 1996-97 256 000 werkzoekenden bereikt: 55% door de publieke sector, 25% door de non-profit sector en 20% door de private sector (Davidson, 1998).

De overheid kwam al in 1996 tot een negatieve evaluatie van Working Nation (DEWRSBc, 2000). Centrale bevinding was dat de jobgarantie niet werkbaar was. Ook de effectiviteit van het case management was volgens het overheidsrapport ronduit negatief. Als redenen vermeldt het rapport een te hoge druk op de korte termijn resultaten die case managers moesten behalen. Uit een onderzoek van Considine blijkt dat de caseload voor de grote helft van casemanagers anno 1996 boven de 100 lag, en voor een kwart zelfs boven de 150 (Considine, 2001, p. 130). Ook bleek het zeer moeilijk om resultaten te boeken voor cliënten met grote belemmeringen om terug aan de slag te gaan; het rapport heeft het over 'clients with severe barriers to employment who did not have the *capacity to benefit* from this assistance' (cursivering van ons). Een andere tekortkoming was het carousel-effect, waarbij cliënten al na een korte tijd opnieuw in de werkloosheid belandden. Working Nation scoorde wel hoog in de aantallen werkzoekenden die in een arbeidsmarktprogramma konden geplaatst worden (bijna de helft van de uitstroom uit langdurige werkloosheid), maar velen daarvan kwamen na enige tijd terug in de werkloosheid terecht.

Toch wordt dit negatieve oordeel genuanceerd door het werkveld en kwam het volgens hen te vroeg. Het casemanagement kwam op een economisch slecht moment, toen de werkloosheidsgraad op zeer korte tijd opklom van 3% tot 11%. Bovendien had het nauwelijks de tijd om zichzelf te bewijzen. De kritiek ging vooral over de opleidingsprogramma's. Nochtans waren niet alle opleidingsprogramma's slecht (verwijzend naar o.m. het skillshare programma).

Volgens de Oeso bleef in die periode de concurrentie beperkt, verwijzend naar de dominantie van de publieke sector en het slechts geleidelijk stijgende aandeel van de private aanbieders (OECD, 2001). De Oeso, verwijzend naar een rapport van de Australian National Audit Office, stelt dat een belangrijke reden voor het 'mislukken' van het case management ligt bij het gebrek aan een spelersveld.

Maar er waren ook nog andere redenen die maakten dat het systeem moeilijk kon functioneren. Vooreerst waren er mankementen in het systeem als zodanig. De ESRA kreeg onvoldoende toezichtsbevoegdheid over de EAA, die ressorteerde onder het toenmalige ministerieel departement. De overheidsaanbieder EAA bleef buiten het gezichtsveld van de ESRA, volgens Considine een gevolg van succesvol lobbywerk bij het overheidsdepartement (Considine, 2001). Een andere tekort-

koming is volgens Considine dat de meeste middelen naar de opleidingsprogramma's vloeiden, zodat er te weinig middelen overbleven voor case management. Daardoor kregen vele cliënten enkel een kort routine-interview en assessment. Die factoren maakten het voor de in mei 1996 aantredende coalitie regering makkelijk om de hervormingen onder Labor van de kaart te vegen.

Ondanks het feit dat op korte tijd over Working Nation een heel negatieve stemming heerste, blijkt uit de figuur die uit de korte periode onder Working Nation (1994-95) naar voor komt, dat die periode al alle kenmerken in zich draagt van het latere marktwerkingsregime: een open aanbestedingsprocedure, gedeeltelijk resultaatfinanciering en individuele overeenkomsten met werkzoekenden die op straffe van sanctie dienen nagevolgd.

1.4 Introductie van volledig vrije concurrentie onder Job Network

1.4.1 Structuur van de tender

Inhoudelijk komt de tender in de plaats van een aantal arbeidsmarktprogramma's die voordien bestonden. De arbeidsbemiddeling als geheel wordt toevertrouwd aan de marktwerking, en niet enkel de arbeidsreïntegratie. Er wordt in de tender een onderscheid gemaakt tussen vijf arbeidsmarktdiensten die in de markt worden gezet:

- *Job Matching* (Flex 1 onder Job Network 1): bestaat uit bemiddelingsdiensten voor alle geregistreerde werkzoekenden, met inbegrip van vacaturewerving en hulp aan werkzoekenden bij het vinden van een job.
- *Job Search Training* (Flex 2 onder Job Network 1): voor geregistreerde werkzoekenden met een matige graad van achterstelling gericht op het bijbrengen van job-search skills, interviewtechnieken, motivatie en opbouw van vertrouwen.
- *Intensive Assistance* (Flex 3 onder Job Network 1): individuele begeleiding voor de meest achtergestelde werkzoekenden, bestaande uit o.m. opleiding, werkervaring, werkgeverssubsidies, aanpassingen aan de werkplaats, ondersteuning na plaatsing, subsidie voor vervoer of kledij.
- *New Enterprise Incentive Scheme*: een reeds langer bestaand programma voor werkzoekenden die zelf een nieuw bedrijf willen opzetten.
- *Project Contracting (harvest labour services)*: bemiddelingsdiensten voor seizoensarbeid.

In deze case komen de laatste twee verder niet aan bod.

De opdrachtgever laat het aan de gecontracteerde marktpartij zelf over op welke wijze de diensten worden ingevuld. Binnen elk van deze diensten staat het de provider vrij te beslissen voor welke interventies en met welke intensiteit de middelen worden besteed. Zo kunnen onder IA uiteenlopende acties zoals loon-

kostensubsidies aan werkgevers, mobiliteitspremies of kosten voor training worden gefinancierd. Het enige wat wordt gevraagd is een twee pagina's tellende 'Declaration of intent' die als bijlage bij het contract wordt gevoegd, met o.a. of er training zal worden georganiseerd (zelf dan wel uitbesteed), welke job search activiteiten worden opgezet, en welke loonsubsidies worden toegekend. Naast de in Job Network aanbestede diensten is er nog een apart *Community Support Program* voor werkzoekenden met grote barrières tot de arbeidsmarkt.

1.4.2 Doelstellingen en motieven voor de hervorming

Al snel na de invoering van Working Nation onder de Labor regering, kondigde de nieuwe liberale coalitieregering drastische hervormingen aan. De bestaande regelingen voor arbeidsbemiddeling zouden worden vervangen door een volledig concurrentiële markt van private bedrijven, non-profit organisaties en een publieke aanbieder in de vorm van een autonoom overheidsbedrijf.

Aan de hervorming liggen verschillende motieven ten grondslag. In de beleids teksten van 1996 komt de sterke nadruk op *outcomes* naar voor; het is op dat punt dat de hervormingen het verschil willen maken met voorgaande regelingen: 'The primary objective of the reforms was to ensure that labour market assistance has a clear focus on unsubsidised job outcomes and genuinely makes a difference to those assisted. The government intended clients to benefit from higher standards of service, more flexible and customised assistance and, ultimately, better and more lasting employment outcomes' (DEWRSBc, 2000). De hervorming werd geïnspireerd vanuit verschillende motieven en is ingebed in het streven naar een nieuw dienstverleningsconcept met meer geïndividualiseerde begeleiding en meer stroomlijning (principes 1 en 6 in box 3.1).

Box 3.1 Doelstellingen voor de marktwerking onder Job Network 1 (1997)

1. *Inspelen op individuele behoeften via een flexibele en geïndividualiseerde begeleiding voor elke werkzoekende;*
2. *De incentive structuur bij voorrang richten op outcomes in plaats van op het proces, nl. plaatsing in een job;*
3. *Invoeren van additionele incentives voor de plaatsing van de meest achtergestelde werkzoekenden;*
4. *Invoeren van een concurrentiële markt voor ES, waarbij de rollen van purchaser en provider worden gescheiden;*
5. *Voortzetting van de inkomenssteun afhankelijk maken van deelname aan arbeidsbegeleidingsmaatregelen;*
6. *In staat stellen dat werkzoekenden een gestroomlijnde dienstverlening van hoge kwaliteit krijgen.*

Bron: Davidson, 1998

Het motief van besparingen komt niet als zodanig tot uiting, hoewel er door de afschaffing van programma's aanzienlijk is bespaard. Bij de introductie van Job Network is er een reductie geweest van het jaarlijkse budget met ongeveer 1,3 mia A\$ (799 mio EUR). Het aantal providers in de periode voorafgaand aan Job Network was groot. Doordat de te verdelen koek kleiner werd, nam de concurrentie dan ook toe. Ook bleek de gesuggereerde prijzenmarge waarbinnen de providers konden kandideren een stuk lager te liggen dan voordien gangbaar was.¹³ De overheid beoogde aldus een grotere value-for-money.

In de benadering door de overheid om tot een nieuw regime van bemiddelingsdiensten te komen, vinden we vier centrale ideeën terug: het opleidingsfalen, de rol van *targeting* via screening en classificatie van werkzoekenden, het *capacity to benefit* principe en het *mutual obligation* principe.

Opleidingsfalen

Er was weinig twijfel dat opleiding als arbeidsmarktinstrument faalde. De regering hekelde het gebrek aan resultaten van bestaande arbeidsmarktprogramma's: '(...) few seemed to make any significant or lasting difference in getting unemployed people back into regular employment' (DEWRSBa, 2000). Voor de regering ging het er om de efficiëntie en effectiviteit van haar beleid te verbeteren. Vooral de opleidingsprogramma's moesten het ontgelden. Daarbij zagen de nieuwe bewindsvoerders een bevestiging van het veronderstelde gebrek aan tewerkstellingsresultaten van opleidingsmaatregelen zoals dat uit Amerikaans onderzoek bleek: 'Rigorous United States studies have found that some programs actually have a negative impact on employment outcomes and that very few achieve more than a small impact (and then only for particular client groups)' (DEWRSB, 2000a). Voor de Australische evaluaties wordt gewag gemaakt van een evaluatie van het Skillshare programma, waarbij geen effecten van de opleiding konden worden gevonden. Door het ruime pakket opleidingsprogramma's zouden de middelen onttrokken worden aan meer effectieve vormen van begeleiding. Het zou volgens de overheid meer gaan om 'job search skills rather than job specific skills'.

¹³ Leslie Riggs, op het ogenblik van het onderzoek hoofd van Job Network bij het departement, vermeldt dat één van de zwakten onder Working Nation was dat de programma's te duur waren. Bepaalde interventies kostten 10 000 A\$ (6 1471,76 EUR) per werkzoekende. Het ging om een totaal bedrag van 2,5 mia A\$ (1,537 mia EUR) per jaar (Riggs, 2001). Voor de kostprijzen onder Job Network, zie sectie 4.

Targeting van werkzoekenden

Het principe van *targeting* was ook al aanwezig onder Working Nation. Het principe luidt dat de mate van begeleiding van een werkzoekende wordt bepaald op basis van een screening en classificatie van werkzoekenden. Doel is de duurste vormen van begeleiding voor te behouden voor de meest kwetsbare individuen.

Capacity to benefit

Het principe van *capacity to benefit* betekent dat de inspanningen worden gefocussed op die werkzoekenden die er ook werkelijk hun voordeel kunnen mee doen. Er was namelijk vastgesteld 'that case managers regarded a significant minority of their case load as unmanageable' (DEWRSBa, 2000). Die cliënten hebben in de eerste plaats begeleiding nodig op andere vlakken zoals geletterdheid, huisvesting, gezondheid et al. Dat verhindert hen om de vruchten te plukken van de begeleiding naar een job op korte termijn.

Mutual obligation

Langs de kant van de inkomensondersteuning trok de nieuwe regering het principe van wederzijdse rechten en plichten verder door. In 1997 introduceerde ze het zogenoemde *mutual obligation* principe: in ruil voor werkloosheidsuitkeringen wordt van de werkzoekenden verwacht dat zij iets terug doen voor de samenleving. Dat resulteerde in opeenvolgende initiatieven zoals (DEWRSBc, 2000) het *mutual obligation initiative* (activiteitseisen aan werkzoekenden; ingevoerd in juli 1998 voor de 18-24-jarigen, in juli 1999 uitgebreid tot de 25-34-jarigen), *Work for the Dole* (verplichte deelname aan werkervaring gedurende 6 maanden; ingevoerd in augustus 1998 op basis van pilots in 1997), *Community Development Employment Projects* en het *Preparing for Work Agreement* (verscherpte activiteitseisen voor alle nieuwe uitkeringsvragers; ingevoerd op 1 juli 2000 ter vervanging van de Activity Test).

1.4.3 Wettelijk kader

De hervormingen zijn nooit volledig omgezet in nieuwe regelgeving. Zo is de CES wettelijk gezien nog niet afgeschaft. Volgens verschillende gesprekspartners en bronnen (o.m. OECD, 2001) is de introductie van Job Network eerst langs wettelijke weg geprobeerd, maar toen bleek dat er geen meerderheid voor was in de senaat, is het geïntroduceerd via een administratieve procedure. Deze gang van zaken wordt door de geïnterviewden bij het overheidsdepartement geduid als typisch Australisch (alles is toegelaten tenzij er een wet is die het verbiedt). In Australië is het goed mogelijk dat een nieuw systeem op gang wordt gezet binnen het administratief kader, zonder er eerst een specifiek wettelijk kader voor vast te

leggen. Een tweede verklaring voor de administratieve aanpak is dat het overheidsdepartement geneigd is om inhoudelijk zo weinig mogelijk voor te schrijven. De providers zijn vrij om de diensten in te vullen zoals zijzelf wensen. DEWRSB geeft geen richting aan de invulling van diensten zoals Intensive Assistance. De algemene beleidsdoelen blijven aldus intact, aldus het ministerie, ook na de nieuwe institutionele setting.

1.4.4 Sluiting van de CES

De omvorming van de PES tot een autonoom overheidsbedrijf, en daarmee de sluiting van de toenmalige CES, is niet alledaags. In de officiële documenten wordt dat belangrijke onderdeel van de hervormingen nauwelijks toegelicht. Wel kan het als een consequentie worden gezien van een doorgedreven marktwerking: als er vrije concurrentie geldt, is het uitgesloten dat de eigen overheidsaanbieder nog een geprivilegieerde status behoudt ten aanzien van de aanbestedende overheid. Tweede element is dat Centrelink de taken inzake registratie en doorverwijzing overneemt van de CES. Ten derde speelde de CES het negatieve imago parten. Zo citeert het Australië-rapport van de Oeso een enquête bij werkgevers die gebruik maakten van de CES: de werkgevers bleken niet tevreden over de dienstverlening door de CES en de kwaliteit van de naar de vacatures doorverwezen kandidaten (OECD, 2001, in voetnoot p. 299).

1.5 Conclusie

De institutionele hervorming van 1996-1997 overspant het volledige veld van arbeidsbemiddeling en reïntegratie. Met Job Network en Centrelink wilde de Australische overheid de arbeidsmarktfunctie en de sociale zekerheidsfunctie dichter op elkaar doen aansluiten. Maar de arbeidsmarktfunctie blijft wel gescheiden over twee aparte instellingen, net zoals dat vroeger het geval was met de CES en het Department of Social Security. Het valt dan ook niet te vermijden dat er nieuwe spanningsvelden ontstaan in de taakverdeling met Centrelink. In de volgende sectie gaan we daar dieper op in.

De hervormingsdrang van de nieuwe regering in 1996-1997 is spectaculair. Toch is de hervorming minder ideologisch en onvoorbereid als gelet wordt op de ontwikkelingen die eraan vooraf gingen. Immers, op het belangrijke deelterrein van de intensieve begeleiding was in de voorgaande jaren - onder de noemer van case management - al geëxperimenteerd met aanbestedingen. In feite speelde de ESRA al een gangmakersrol in het ontwikkelen van een markt voor reïntegratiediensten. Het betrekken van non-profit en private sectoren bij jobcreatie- en opleidingsprogramma's duikt al sinds de jaren '70 op.

De belangrijkste verandering van het Job Network model ligt dus niet zozeer in het betrekken van publieke en private actoren maar wel bij het feit dat dit nu *out-*

come-based gebeurt. Plaatsing in een job wordt het centrale criterium. De onderliggende opvatting is dat het beter loont als de werkzoekende op korte termijn wordt begeleid naar een job in plaats van doorverwezen te worden naar een opleidingsprogramma uit het voorhanden aanbod met weinig doorstroming nadien. Die rationale verklaart dat opleiding uit het instrumentarium wordt gebannen of in elk geval niet wordt aangemoedigd. Het opleidingsdiscours klonk in de hervormingsjaren zeer negatief. Vandaag de dag lijkt dat in het licht van de evolutie naar een kennismaatschappij wellicht overtrokken. Vanuit verschillende hoeken wordt gepleit om opleiding opnieuw op de agenda te zetten.

Ook al omkleedt de overheid de institutionele herinrichting van het bemiddelingsdomein met het motief van een beter dienstverleningsconcept, toch voerden andere motieven de boventoon: volledig vrije concurrentie met incentives voor meer efficiëntie en betere resultaten. In welke mate op die vlakken effectief vooruitgang is geboekt, komt in de volgende secties aan bod. Wat hier van belang is, is de rol van besparingen als motief. In de literatuur over privatisering duikt die factor op als zeer dominant. In het geval van Job Network is dat zeker niet de belangrijkste factor. Wat hier vooral blijkt door te wegen is de onvrede met de PES, en het overheidsdepartement dat haar greep op het domein wilde versterken door de onafhankelijke aanbestedingsorganisatie ESRA terug te dringen. Markant is dat dit wordt doorgevoerd als een administratieve hervorming, terwijl de hervorming van 1994 wel langs wettelijke weg was verlopen. Het lijkt alsof de overheid toch nog een slag om de arm wilde behouden met een PES die desgevallend snel weer heropgericht zou kunnen worden.

Vanuit de theorie over marktwerking zijn nog drie bedenkingen te maken. Ten eerste valt op dat de keuze voor de werkzoekende slechts geringe aandacht krijgt in het nieuwe bestel. Er worden ook geen specifieke regelingen of instrumenten voor getroffen. Ten tweede is de nieuwe setting geen echte quasi-markt te noemen, maar een monopsony met slechts één enkele instantie in de rol van opdrachtgever. Ten derde ontbreekt de onafhankelijke toezichtsrol. Wat deze factoren tot gevolg hebben voor de werking van Job Network, vormt het onderwerp van de volgende secties.

2. De institutionele setting

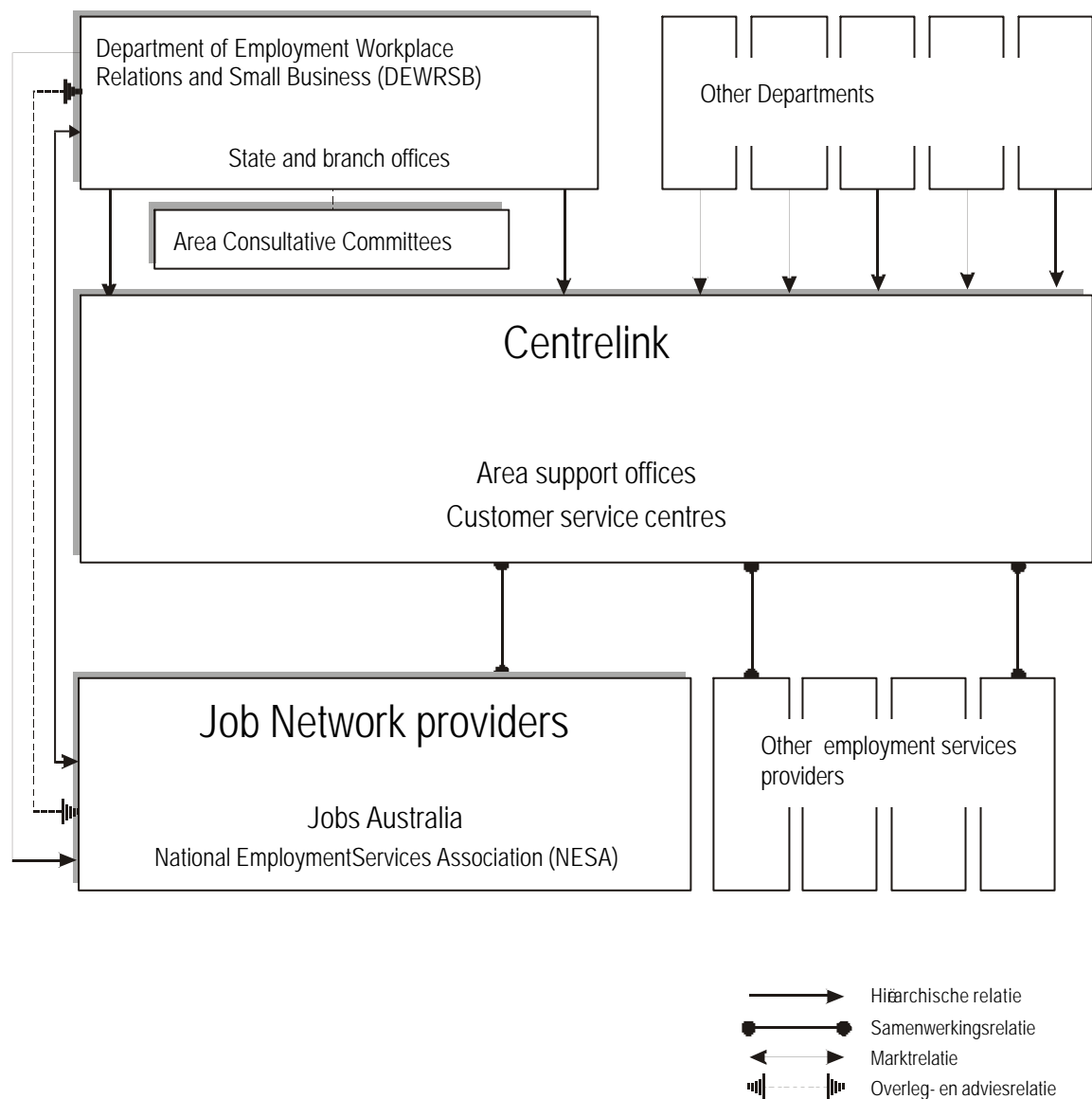
2.1 Inleiding

Vooraleer dieper in te gaan op het aanbestedingsmechanisme en de spelersmarkt, staan we in deze sectie stil bij de nieuwe institutionele setting. Kern hiervan is de rol van de actoren en hun onderlinge relaties, die in het teken staan van een toenemende contractualisering.

2.2 Structuur van het model

2.2.1 De actoren

De invoering van Job Network in 1998 beoogt een grondige verandering in de uitvoering van arbeidsmarktdiensten. Bestaande instellingen worden opgeheven, andere komen in een volledig nieuwe setting terecht. Alle actoren die betrokken zijn bij de uitvoering komen hiermee in een andere positie en rol terecht: als aanbieder, opdrachtgever, doorverwijzingsinstantie en cliënt.



Figuur 3.1 Structuur en onderlinge relaties onder Job Network (1997)

In de figuur komen drie grote blokken naar voor: het ministerie, Centrelink en de Job Network aanbieders. Zij vormen de drie belangrijke partijen in het systeem.

Theoretisch onderscheiden we daarbij vier soorten relaties: de hiërarchische relatie (aansturing op basis van regels en normen), de marktrelatie (aansturing via het marktmechanisme), de samenwerkingsrelatie en de overleg- en adviesrelatie. Het departement als inkoper stuurt de aanbieders aan via de mix van een hiërarchische en een marktrelatie. Centrelink als uitkeringsinstantie en gateway wordt via een overeenkomst aangestuurd door het departement. De relatie van Centrelink als doorverwijzingsinstantie tot de aanbieders berust op een samenwerkingsrelatie, die niet contractueel is bepaald.

Met de hervorming treedt er een ingrijpende verschuiving op in de relaties tussen de actoren. De veranderingen kunnen we als volgt typeren (Davidson, 1998):

- Van de aanbieders wordt verwacht dat zij een nieuw aanbod ontwikkelen, onder Job Network 1 *Flexible Labour Exchange Services* (Flex) genoemd. Daarmee wilde het departement het verschil markeren met het vroegere casemanagement. Beoogd werd het arbeidsmarktgedrag van de aanbieders zo te wijzigen dat plaatsing centraal zou komen te staan.
- Er komt een volledige ontvlechting in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Voordien voerde de CES nog tot de helft van het aantal arbeidsmarkttrajecten zelf uit op basis van een gewaarborgd aandeel.
- De nieuwe autonome overheidsorganisatie Centrelink krijgt de rol als uitkeringsinstantie en doorverwijzer naar de aanbieders.

Uit de figuur blijkt dat de formele overleg- en adviesrelatie slechts beperkt is ingebouwd in het Australische model. Sociale partners spelen slechts een zeer beperkte rol. Er is een beperkte adviserende betrokkenheid in regionale programma's via de Area Consultative Committees (ACC's). Dat betekent niet dat er informeel geen overleg plaatsvindt. Zo blijkt uit de interviews dat de werkgeversorganisatie ACCI onder de liberale coalitieregering dicht bij de overheid staat en om advies wordt gevraagd, terwijl de vakbond niet wordt gehoord. Bilateraal is er wel overleg tussen werkgevers en vakbonden over werkgelegenheid en opleiding.

2.2.2 Verhouding tot de andere departementen en tot de staten

Werkgelegenheid en uitkeringen behoren tot de bevoegdheid van één departement, namelijk DEWRBS. Het departement van Onderwijs en Training heeft aanverwante programma's, maar die zijn gericht op een andere doelgroep, nl. de jongeren die de school gaan verlaten. Ten aanzien van de staten is het belangrijkste verschil dat zij bevoegd zijn voor opleiding. De regeringen van de staten zijn meestal van Labour. De programma's focussen meer op doelgroepen. Bij het nationale DEWRBS speelt opleiding slechts een beperkte rol in de aangeboden diensten onder Job Network. De staten hebben dan ook eigen programma's ontwikkeld om op bepaalde leemten van Job Network in te spelen. Er is dus sprake van kostenverschuivingen (afwenteling?) tussen de verschillende bestuursniveaus zodat de kostenbesparingen worden overschat.

De beperkte aanwezigheid van opleiding is te verklaren door de slechte ervaringen in het verleden (zie boven). Voor de invoering van Job Network kreeg opleiding vrij veel aandacht, maar het ging dan om programma's die weinig effect sorteerden, mede door de wijze waarop ze werden opgezet. Ook speelde de opvatting zoals die vanuit de VS werd vertolkt, dat opleiding niet zo effectief is om werklozen weer aan een baan te helpen, maar dat vooral het (leren) zoeken naar een job telt.

2.2.3 Federale departement als enige inkooporganisatie

Het marktmodel in Australië heeft de structuur van één vrager naast een groot aantal aanbieders. In de literatuur spreekt men van een *monopsony*. Het federale ministerie, meer bepaald het Department of Employment, Workplace Relations and Small Business (DEWRSB) treedt op als enige inkoper. Het departement is belast met een groot aantal taken: de voorbereiding van de aanbesteding, de aanbestedingsprocedure, het afsluiten en opvolgen van contracten en de monitoring en kwaliteitsbewaking. Er is één uniforme tenderprocedure voor het gehele continent, over de verschillende staten heen. Het federale departement, gevestigd in Canberra, wordt daarin bijgestaan door de verschillende 'buitendiensten' gevestigd in elke staat. Die onderhouden een nauwe band met het centrale departement en hebben een operationele taak.

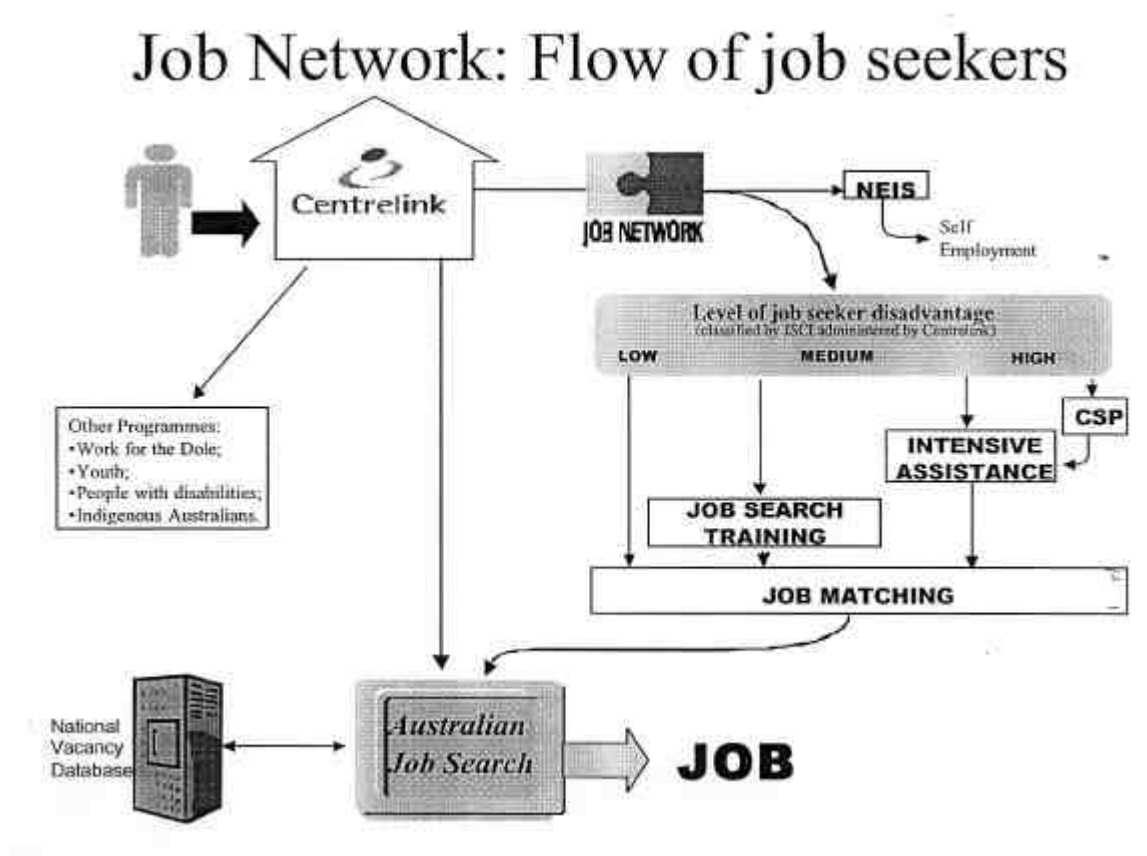
De Australische overheid beschikt over een eigen publieke vacaturedatabank. De meeste vacatures in de vacaturedatabank worden ingebracht door de providers en zijn gesloten vacatures hoewel ook de werkgevers vacatures kunnen inbrengen. Het gevolg is dat de werkzoekende afhankelijk is van zijn provider om naar een werkgever te kunnen stappen. De betaling aan de provider kan maar doorgaan bij een succesvolle plaatsing op een geregistreerde vacature die ten minste 24 uur in de databank heeft gestaan.

2.2.4 Centrelink

De oprichting van Centrelink vormt, naast het tendering systeem voor de employment services, de tweede grote hervorming in het bemiddelings- en reïntegratiebeleid in 1997. Centrelink is een overheidsorganisatie voor de volledige Commonwealth, die een grote reeks van diensten aan de burger verleent via de one-stop shop. Centrelink verricht de inkomensondersteunende uitkeringen voor een reeks van beleidsdomeinen. Het gaat om diensten inzake werk, gezondheid, onderwijs, et al., die voordien behoorden tot het Department of Social Security en DEETYA (Department of Employment – DEWRSB - and Department of Education, Training and Youth Affairs - DETYA). Tot de doelgroep behoren gepensioneerden, families, alleenstaande ouders, werkzoekenden, arbeidsongeschikten, gehandicapten, weduwen, studenten, jongeren, de inheemse bevolking en personen met een verschillende culturele en taalachtergrond. Werkzoekenden vormen eigenlijk

maar een minderheid van de totale klantenpopulatie van Centrelink. Voor DEWRSB vervult Centrelink een sleutelrol in het systeem als enige toegangspoort of gateway tot de bemiddelingsmarkt.

Het motto voor de oprichting van Centrelink is 'Linking Australian Government services'. Centrelink is opgericht 'to provide exceptional service to the community by linking Australian Government services and to achieve best practice in service delivery'. Centrelink is louter een aanbieder van dienstverlening. Alle middelen daarvoor ontvangt Centrelink via *Business Agreements* met de 15 betrokken departementen, waaronder DEWRSB. De versmelting van diensten die voorheen door de verschillende departementen van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid, Opleiding en Jeugd werden aangeboden, wordt gezien als de grootste operatie van die aard in Australië. Dit vormde een zeer moeilijke operatie, omdat tegelijk de continuïteit van de dienstverlening diende verzekerd.



Opm. Onder Job Network 1 werd een onderscheid gemaakt tussen 3 niveaus van 'afstand tot de arbeidsmarkt' (laag, midden, hoog); onder Job Network 2 is dit teruggebracht tot 2 niveaus (level A en level B)

Bron: DEWRSBC (2000)

Figuur 3.2 Stroomlijning van de dienstverlening voor werkzoekenden naar de verschillende arbeidsmarktdiensten

Het takenpakket van Centrelink in relatie tot Job Network is veelvoudig:

- toegangspoort (gateway) tot de arbeidsmarktdiensten (employment services);
- uitkering van inkomenssteun aan werkzoekenden;
- registratie van werkzoekenden en beheer van de werkloosheidsuitkeringen;
- classificatie van de werkzoekenden naar geschiktheid voor arbeidsmarktbegeleiding;
- doorverwijzing van cliënten naar arbeidsmarktdiensten;
- toezicht en controle van de werkzoekenden op de nakoming van plichten;
- identificatie van de achtergestelde werkzoekenden;
- doorverwijzing van de achtergestelde werkzoekenden naar meer intensieve begeleiding.

2.3 Organisatie en werking ten aanzien van werkzoekenden en werkgevers

2.3.1 De uitkeringsrol van Centrelink t.a.v. werkzoekenden

Werkzoekenden jonger dan 21 jaar kunnen aanspraak maken op een Youth Allowance; voor de werkzoekenden van 21 jaar of ouder is er de Newstart Allowance. Daarnaast zijn er nog de Mature Age Allowance (<60 jaar) en de Partner Allowance (indien de partner ook inkomensondersteuning geniet).

Het uitkeringssysteem in Australië is de jongste jaren stringenter geworden. Dat uit zich in de werking van Centrelink. In november 1999 heeft Centrelink een nieuw initiatief ingevoerd onder de noemer *Preparing for Work*. Hiermee wil het een nieuwe benadering lanceren om werkzoekenden aan werk te helpen. Het bevat een vier-stappenplan bestaande uit assessment van de situatie en de noden van de werkzoekende, een *activity agreement* met aangepaste activiteiten om de werkvooruitzichten te verbeteren, doorverwijzing naar beschikbare programma's en follow-up. De aanpak is sterk gepersonaliseerd met in principe *One to One Service Officers*. Die aanpak wordt nog strakker met het *Preparing for Work Agreement*, ingevoerd op 1 juli 2000. Dit past binnen het beginsel van de *mutual obligation*: werkzoekenden die steun ontvangen, zijn ook verplicht er iets voor terug te doen aan de gemeenschap. Dit houdt in dat werkzoekenden actief naar werk moeten zoeken, dat ze passende werkaanbiedingen moeten aanvaarden en dat ze aanvullende activiteiten moeten ondernemen om hun jobkansen te verhogen. Concreet moeten ze allereerst voldoen aan de 7 vereisten van de activity test: tonen dat ze actief op zoek zijn naar een betaalde baan, passende werkaanbiedingen aanvaarden, aanwezig zijn op alle interviews, instemmen met deelname aan opleidingen, niet afwezig blijven van een baan of opleiding zonder voldoende reden, correcte informatie over het inkomen doorgeven aan Centrelink, en tenslotte een *Preparing for Work Agreement* aanvaarden indien nodig. Als aan één van deze vereisten niet wordt voldaan, kunnen ze een sanctie oplopen.

Werkzoekenden die om steun komen, worden eerst getest op activiteit, en worden gevraagd om met de begeleider een Preparing for Work Agreement te negotiëren en te tekenen. Het PFW Agreement kan worden afgesloten met de Centrelink officer, maar ook met de Job Network provider of de Community Work coördinator (Work for the Dole) (Centrelink, 2000).

Aanvullend zijn er voor twee categorieën werkzoekenden nog bijkomende verplichtingen, namelijk:

- werkzoekenden tussen 18-24 jaar die reeds 6 maanden uitkeringssteun ontvangen; of
- werkzoekenden tussen 25-34 jaar die reeds 12 maanden een uitkering ontvangen.

Deze werkzoekenden zijn verplicht om te participeren aan een opleiding of andere additionele activiteiten om hun jobkansen te vergroten, op straffe van een sanctie. De onderliggende rationale is dat werkzoekenden, van zodra ze om steun vragen, onmiddellijk gefocussed worden op werk, waarbij barrières worden geïdentificeerd en strategieën kunnen worden ontwikkeld om ze te overbruggen. Dit initiatief wordt door Centrelink voorgesteld als een dramatische wijziging in de wijze van dienstverlening aan werkzoekenden. Doel is een integratie van uitkeringen en werkbegeleiding, met een sterke nadruk op werk en sociale participatie.

De sancties zijn gradueel opgebouwd. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een Activity Test sanctie en een administratieve sanctie (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Sancties voor werkzoekenden in Australië

Activity Test sanctie	Administratieve sanctie
Indien niet voldaan aan vereisten in Preparing for Work agreement	Bij afwezig blijven op interview, negeren van vraag tot contactname vanwege Centrelink, niet meedelen van wijzigingen in de situatie
Varieert voor eerste, tweede of derde sanctie binnen periode van 2 jaar	-16% gedurende 13 weken of non-payment gedurende 2 weken
1ste keer: -18% gedurende 26 weken	
2de keer: -24% gedurende 26 weken	
3de keer e.v.: non-payment gedurende 8 weken	

Bron: Centrelink, Annual Report 1999-2000

Anno 2001 is het nog vroeg om de effecten van het *workfare* regime uit de cijfers te kunnen afleiden. In elk geval zou dit nader onderzoek vergen. Alvast blijkt dat de praktijk van het Preparing for Work Agreement nog lang niet is veralgemeend in de dagdagelijkse werking van Centrelink. Het aandeel ondertekende overeenkomsten ten opzichte van het aantal uitkeringstrekkers vormt een kritische prestatie-indicator van Centrelink in het *Business Partnership Arrangement* met

DEWRSB. Op basis van de cijfers voor juni 2001 bedraagt het percentage 56,8%. Hoe Centrelink omgaat met sancties is niet gekend. Een andere vraag is hoe de aanbieders omgaan met onwillige werkzoekenden. Op basis van de interviews blijkt dat, eens bij de aanbieder, het verzuim zeer beperkt blijft. De aanbieders zouden maar zeer beperkt onwillige cliënten signaleren aan Centrelink. In dat verband vermelden we nog dat de rechten van de werkzoekende enigszins beschermd zijn door een *Code of Conduct* die is opgesteld voor de aanbieders. Deze is gebaseerd op een voorbeeld uit de private sector. Er is ook een 'klachtenlijn'; de klachten blijken vooral betrekking te hebben op de correcte behandeling en de geringe activiteit/inzet van de aanbieders.

Ten aanzien van de contractualisering merkt Eardley, senior research fellow aan de universiteit van New South-Wales, op dat het contract van Centrelink met de werkzoekende zeer eenzijdig is, in die zin dat werkgevers tot geen enkel engagement zijn verbonden.

2.3.2 De doorverwijzingsrol van Centrelink t.a.v. werkzoekenden

Elke provider is afhankelijk van de doorverwijzingen van cliënten door Centrelink. Centrelink hanteert daarvoor de *Point In Time Capacity* (PITC). Een werkzoekende die wil veranderen van provider, vraagt de beslissing aan bij Centrelink. De werkzoekende wordt dan automatisch doorverwezen naar een andere provider op basis van de informatie over de beschikbare capaciteit bij andere providers. Het departement komt enkel tussen indien zich problemen stellen met de doorverwijzingen. Ook volgens het departement is de keuzemogelijkheid voor de cliënt beperkt. Daarvoor is het nodig dat de werkzoekende bekwaam wordt om een gebruiker van diensten te worden. Dat kan volgens het departement wel verbeteren als de werkzoekende meer vertrouwd raakt met de *star ratings* (zie sectie 6).

Centrelink verwijst werkzoekenden door naar de aanbieders op basis van een intake met behulp van de *Job Search Classification Index* (JSCI). Het gaat om een classificatie-instrument om de afstand tot de arbeidsmarkt te meten. In principe wordt het tenminste om de 12 maanden herhaald. Het instrument bestaat uit 18 factoren met elk een numeriek gewicht. Het gaat om een relatieve maat. Van belang is het onderscheid tussen level A en level B. Werkzoekenden voor IA worden ingedeeld in één van beide niveaus op basis van hun score, op zo'n wijze dat 75% van de plaatsen wordt voorbehouden voor level A en 25% voor level B. Voordien werden er drie niveaus onderscheiden (Job Network 1). De kans op afoming is dus vergroot.

De JSCI botst op heel wat kritiek in het werkveld. Naar verluidt is het een zeer ruw instrument, dat werkzoekenden geenszins helpt te oriënteren naar een bepaald traject. De eigenlijke diagnose gebeurt dan ook bij de aanbieder.

2.4 De contractrelaties tussen het departement en Centrelink

Het departement Werkgelegenheid besteedt de uitkerings- en doorverwijzingstaak uit aan Centrelink. De bijdrage van Centrelink wordt gezien als ondersteunend aan de taken van het departement. Daarvoor sluit het departement een contractuele overeenkomst of *Business Partnership Arrangement* met Centrelink. DEWRSB is verplicht om voor de genoemde basisdienstverlening een overeenkomst aan te gaan met Centrelink. Voor sommige andere departementen (bv. Buitenlandse Zaken) is het op vrijwillige basis dat het departement samenwerkt met Centrelink. De huidige overeenkomst loopt over een periode van 4 jaar (1999-2002) met jaarlijkse aanpassingen. De overeenkomst wordt afgesloten tussen de leidinggevende ambtenaar (Secretary to the Department) en de CEO van Centrelink. De wijze waarop de afspraken over te leveren diensten zijn geregeld, is gebaseerd op het purchaser/provider kader: de purchaser is degene die bepaalt wat er geproduceerd wordt, terwijl de provider degene is die de afgesproken outputs en outcomes levert. Algemeen bevat het contract afspraken over volgende items: te leveren producten en diensten, prestaties en rapporteringsmechanismen, financiering, regelingen voor specifieke issues, en nieuwe en prioritaire activiteiten.

Het totale bedrag van het contract bedraagt 109,963,807 A\$ (jaar 2000-2001) of ongeveer 67 mio EUR (2,7 mia BEF). De kostprijs bestaat uit twee delen: de basis-toelage en het prestatiebedrag, resp. 97,5% en 2,5% van het totale bedrag. Vanaf 1 januari 2001 wordt gewerkt met prestatiebetalingen op basis van de kwartale resultaten van maart en juni 2001. De prestaties worden bepaald op basis van key performance indicators of KPI's. Daarnaast heeft Centrelink strategische doelen uitgezet voor het geheel van de organisatie.

Het contract met DEWRSB bevat 14 KPI's. Daarvan tellen er 13 mee voor de berekening van het prestatiebedrag. Het gaat om de volgende indicatoren: tevredenheid van werkzoekenden, inschrijving van werkzoekenden, inschrijving voor Job Matching, classificatie van werkzoekenden, correcte werking van de JSCI, opgemaakte activiteitenrapporten voor bereidheid tot deelname aan Job Network, Point in Time Capacity (PITC) voor Intensive Assistance, doorverwijzing naar Job Search Training, tevredenheid van de dienstenaanbieders, aandeel inheemse bevolking bij Intensive Assistance, opgemaakte activiteitenrapporten voor bereidheid tot deelname aan Work for the Dole, tijdspanne waarin Preparing for Work Agreements ondertekend zijn, aantal Preparing for Work Agreements. Van de 13 indicatoren zijn er 2 indicatoren voor de tevredenheid, nl. bij de werkzoekenden en bij de aanbieders van diensten (aanbieders in Job Network, Community Work coördinatoren, aanbieders in het Community Support Programme).

2.5 Evaluatie

2.5.1 De gespannen verhouding tussen het departement en Centrelink

De verhouding tussen DEWRSB en Centrelink zijn zeer gespannen. Bij Centrelink wordt dit als volgt verwoord: het contract van het departement staat maar voor 8% van het budget van Centrelink, maar het veroorzaakt wel 80% van de moeilijkheden. Vanuit Centrelink is er een tendens om de dienstverlening aan werkzoekenden uit te breiden om zo hun toegevoegde waarde te vergroten, maar mogelijk ten koste van de aanbieders. In de periode van de interviews zijn de onderhandelingen tussen het departement en Centrelink over een nieuwe overeenkomst volop aan de gang. Centrelink is voorstander om de dienstverlening aan werkzoekenden te verbeteren door de diensten te intensifiëren binnen de benadering van de one-to-one service. Dit komt neer op meer casework. Maar voor DEWRSB betekent dit een overschrijding van de rol van Centrelink. Het departement wil vermijden dat de voormalige CES uit zijn as herrijst. Volgens de jongste *Welfare Reform* wordt de rol van Centrelink als gateway bevestigd. Mogelijk komen er pilots, waarin wordt geëxperimenteerd met verschillende modellen van rolverdeling tussen de verschillende consultants.

2.5.2 Gebrek aan reële keuzevrijheid voor de werkzoekende

Het valt op dat de positie van de cliënt weinig aandacht krijgt in het model. Er worden geen specifieke regelingen getroffen om de keuzemogelijkheden voor de cliënt te vergroten. Bijvoorbeeld kan gedacht worden aan informatie om een keuze te kunnen maken. De rechten van de consument worden verondersteld verdedigd te zijn door de vrije keuze tussen aanbieders, maar dit gebeurt niet in de praktijk. De keuze voor de cliënt is geen realiteit: 'it's a choice for the government, not for the client' (Webster). In realiteit is er voor slechts 20 tot 30% sprake van een keuzesituatie; daarbij blijkt de nabijheid van de provider met de Centrelink-lokatie de belangrijkste keuzebepalende factor. De werkzoekende heeft maar heel weinig begrepen van hoe het systeem werkt. Het model vertrekt vanuit de valse premisse dat de werkzoekende aan het stuur zit.

2.5.3 De doorverwijzing hapert

De rol van Centrelink in het doorverwijzingsproces kan op weinig bijval rekenen. Volgens de gesprekspartners zou er meer moeten worden geïnvesteerd in assessment. Het JSCI is geen assessment-instrument, maar een streaming-instrument. Hier opnieuw bestaat de vrees dat als er meer in een goede doorverwijzing via Centrelink wordt geïnvesteerd, de CES weer uit zijn as zou rijzen. Volgens Considine is het JSCI één van de slechtste screeningsinstrumenten ter wereld. Voor een screening zijn een interview en andere instrumenten nodig. De rationale achter het

gebruik van het JSCI is volgens Considine dat de overheid als uitkeringsinstantie zoveel mogelijk werkzoekenden wil classificeren onder level A, en de providers zoveel mogelijk onder level B. De vergoeding voor level B werkzoekenden ligt immers hoger dan voor level A werkzoekenden. Het instrument is een rantsoeneringsinstrument en is er niet op gericht om barrières te detecteren, die dan kunnen worden weggenomen. Het is slechts een instrument voor identificatie van diegene met een 'capacity to benefit'. Op die manier wordt afroming ingebakken in de werking van Centrelink, terwijl vroeger iedereen de mogelijkheid kreeg van de diensten gebruik te maken.

Een mogelijkheid is dat Centrelink zijn rol t.a.v. werkzoekenden ziet uitbreiden in de richting van een *job search-approach*. Daarbij zou Centrelink ervoor moeten zorgen om de moeilijker te plaatsen werkzoekenden een bevoorrechte toegang te geven. Job Search vergt ook een goede marketing.

2.5.4 Gebrek aan opleiding

Ook al zijn er geen gegevens over de bestedingen naar type diensten die onder IA worden aangeboden, toch is men het eens over het gebrek aan opleiding. Dat wil niet zeggen dat de kritiek op het groot aantal opleidingsprogramma's in de periode voor 1997 niet terecht was. Verwacht wordt dat in de toekomst meer nadruk zal gelegd worden op training, partnership en minder op competitie als zodanig.

2.5.5 De almacht van de monopsonist

De nieuwe setting in Australië is geen echte quasi-markt, maar een monopsony met slechts één enkele instantie in de rol van opdrachtgever. Dit heeft volgens de geïnterviewden verschillende nadelen. Het departement kan zich almachtig opstellen en eenzijdig de spelregels wijzigen. Ook zou het ertoe leiden dat de prijzen eigenlijk te laag zijn. Dit ondermijnt het vertrouwen tussen de betrokken partijen.

2.5.6 De samenwerkingsrelatie in de mix van hiërarchie en markt

De houding van het departement is sterk gericht op legitimering: de interne evaluatierapporten hebben in de eerste plaats een legitimerende functie naar het door de overheid uitgezette marktwerkingsbeleid van Job Network. Ze willen het beeld verspreiden dat alles perfect verloopt. Het systeem is stroef: vele elementen in de tender en in het contract zijn niet voor verandering vatbaar. Het departement is niet bereid om veranderingen aan te brengen uit vrees voor juridische moeilijkheden. Het hecht er veel belang aan om alles zo correct mogelijk te doen en houdt sterk vast aan de bepalingen in de tender en in het contract. Het stelt zich op als aankoper, en te weinig als partner. Ook ten aanzien van het proces verloopt de communicatie met DEWRSB heel moeilijk. De prijzen die betaald worden aan de aanbieders worden niet publiek gemaakt. De minister staat wel meer open voor

kritiek, maar de werkelijke macht ligt bij het departement. Terwijl een systeem zoals Job Network eigenlijk voortdurend bijstellingen behoeft. De geïnterviewden pleiten vooral voor een cultuurwijziging bij het departement, waarbij er meer transparantie en een echt partnership zouden komen. Het systeem moet meer benaderd worden als een on-going proces, dat continu bijstelling behoeft.

3. Aanbestedingsproces

3.1 Inleiding

Tot nog toe is er voor Job Network tweemaal een offerte-oproep geweest. De eerste oproep werd gelanceerd op 4 augustus 1997 en afgesloten op 16 september 1997. De eigenlijke contractperiode liep van 1 mei 1998 tot 30 november 1999, later verlengd tot 31 januari 2000. De tweede offerte-aanvraag werd gelanceerd op 1 juni 1999 en afgesloten op 30 juli 1999. De contractperiode ving aan op 1 februari 2000 voor een periode van 3 jaar. De derde aanbesteding wordt momenteel voorbereid. Er is één uniforme aanbestedingsprocedure voor het gehele continent, over de verschillende staten heen. Het federale departement, DEWRSB (Department of Employment Workplace Relations and Small Business) treedt op als inkooporganisatie, en wordt daarin bijgestaan door de verschillende 'buitendiensten' gevestigd in elke staat.

De bedragen die met deze aanbesteding gepaard gingen zijn enorm en maken dat het de grootste aanbestedingen ooit waren voor dit soort persoonsgebonden diensten in Australië. Bij de eerste offerte-oproep ging het om een bedrag van ruim 1,04 mia EUR (42 mia BEF), terwijl het totale toegewezen bedrag voor de tweede contractperiode naar schatting ongeveer 1,84 mia EUR (74,4 mia BEF) zal bedragen.

In wat volgt speciëren we vooreerst de uitgangspunten die het departement hanteert bij de organisatie van de aanbesteding. Vervolgens komt de procedure aan bod met een bespreking van de opeenvolgende stappen. We ronden af met een evaluatie en enkele conclusies waarbij ook de uitgangspunten voor de derde aanbesteding, die wordt voorbereid, aan bod komen.

3.2 Uitgangspunten

Het departement hanteert de volgende beleidslijnen bij het aanbestedingsproces:

- open en effective competition;
- value for money;
- public accountability.

Vooreerst wordt de liberalisering van de markt nagestreefd in overeenstemming met het nationale mededingingsbeleid en de voorschriften die bestaan inzake

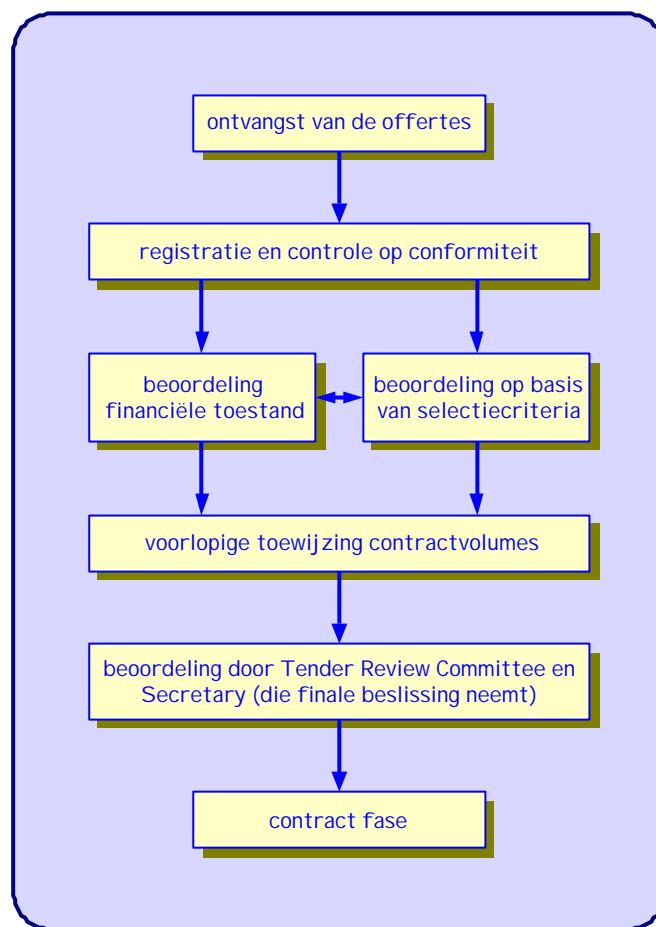
openbare aanbestedingen. Competitieve neutraliteit geldt daarbij als leidend principe. Zo dient bijvoorbeeld de prestatiebeoordeling bij publieke organisaties te gebeuren op identiek dezelfde wijze als bij private organisaties. Om na te gaan of men “waar voor zijn geld krijgt” wordt rekening gehouden met de kwaliteit van de geleverde diensten, de diversiteit, de prijs, de geografische dekking, de behoeften van specifieke doelgroepen en de financiële leefbaarheid van de aanbieders. Tenslotte, opdat de Job Network aanbieders zich als verantwoordelijk zouden opstellen tegenover de regering (en de belastingbetaler), staan zij onder toezicht van meerdere instanties waaronder het departement, de Australian Competition and Consumer Commission, de Commonwealth Ombudsman, de Australian National Audit Office alsook het parlement.

3.3 Procedure

3.3.1 Inleiding

De beide aanbestedingen (Job Network 1 en Job Network 2) werden opgezet als een open aanbesteding in één ronde. Zoals eerder aangegeven in het theoretisch kader biedt deze procedure een aantal voordelen waaronder in het bijzonder het feit dat uit een maximum aantal potentiële contractanten kan worden gekozen. Anderzijds is de procedure erg tijdsintensief. Zo verliep er tussen de initiatie van de aanbesteding en de feitelijke start van Job Network 1 een periode van 17 maanden (zie ook box 3.2). Tevens zijn bij deze procedure de transactiekosten groot, zowel voor de aanbesteder als voor de indieners. Deze voor- en nadelen zullen duidelijk naar voren komen bij de verdere bespreking van de aanbestedingsprocedure.

Beide aanbestedingen verliepen volgens een vergelijkbare procedure (zie ook figuur 3.3). Na een voorbereidingsfase volgde vooreerst een fase waarin de offertes werden ingediend, geregistreerd en gecontroleerd op hun conformiteit. Dan gebeurde de feitelijke selectie die uitmondde in een contractfase. Na afloop was er nog een evaluatiefase. In wat volgt worden enkele van deze stappen nader toegelicht.



Bron: op basis van Australian National Audit Office (1998)

Figuur 3.3 Het verloop van de aanbestedingsprocedure van Job Network

Box 3.2 Het tijdsverloop van de aanbesteding van Job Network 1

<i>Pre tender submission stage</i>	
December 1996	Tender Information Kit released
December 1996	Probity Adviser appointed
May 1997	Draft Exposure RFT released
19-22 May 1997	Tender Simulation 1
16-17 June 1997	Tender Simulation 2
9-11 July 1997	Tender Simulation 3
July 1997	Public information sessions
<i>Tender submission stage</i>	
4 August 1997	RFT released
18-27 August 1997	Public tender briefing sessions
1-5 September 1997	Tender Simulation 4
16 September 1997	Tender lodgement closes
<i>Tender evaluation stage</i>	
17 September 1997	Tender Review Committee begins operation
17 Sep 1997 - end Jan 1998	Tender Evaluation
17 Sep - 22 September 1997	Conformance and registration check
23 Sep - late November 1997	Financial viability assessment
23 Sep - 24 October 1997	Quality Assessment
22 Oct - late November 1997	Reassessment
24 Oct - early December 1997	Adjudication
27 October - 23 December 1997	Contracted level (business) allocation
12 Nov - 10 December 1997	Consideration by Tender Review Committee
17 Nov - 15 December 1997	Meetings with Secretary (decision-maker)
28 November 1997	Advise tenderers pre-contract confirmation
18-19 December 1997	Minister briefed
5 January 1998	Pre-contract confirmation letters to tenderers
12 January 1998	Tenderers receive letters
12-23 Jan 1998	Pre-contract confirmation
26-27 January 1998	Tender Review Committee considers recommendations
28-29 January 1998	Final Decision by Secretary on tenderers
<i>Contracting stage</i>	
30 January 1998	Minister briefed
Feb- April 1998	Undertake contracting process
1 May 1998	Contracts commence

Bron: Op basis van Australian National Audit Office (1998)

3.3.2 De voorbereiding: offerte-informatie en -communicatie

Bij een open aanbesteding is een ruime verspreiding van een offerte die alle informatie bevat van groot belang. Zo werd er voor Job Network 1 een omvattende communicatiestrategie ontwikkeld om geïnteresseerde aanbieders te informeren over de inhoud van het bestek en de implicaties van de hervormingen. Tot deze communicatiestrategie behoorden de volgende activiteiten (zie ook box 3.2):

- openbare consultaties over een periode van 12 maanden;
- de publicatie van 2 voorlopige bestekken (in december 1996 en in mei 1997);

- de installatie van 2 nationale ‘information hot lines’;
- de lancering van een Job Network website;
- openbare informatievergaderingen in februari 1997 en in juli 1997;
- openbare informatievergaderingen op het moment van de eigenlijke aanbesteding.

De informatie bij de offerte-oproep was zeer uitgebreid en bestond bij de oproep voor Job Network 2 uit een pakket van 3 delen. In totaal ging het om bijna 700 pagina’s (zie ook box 3.3).

Tot de voorbereiding van de offerte-aanvraag behoorde tenslotte ook de opleiding van het personeel. Dit was in het bijzonder belangrijk bij de lancering van de eerste offerte. Het personeel diende te worden opgeleid voor het evalueren van de offertes. Dit gebeurde op basis van simulatie-oefeningen waarbij de procedures werden getest voor de registratie en beoordeling van de offerte-aanvragen en het toewijzen van de contracten. Deze simulaties lieten ook toe het bestek en de evaluatiecriteria verder op punt te stellen vooraleer de definitieve offerte-aanvraag werd gelanceerd.

Box 3.3 Het informatie- en offertepakket voor Job Network 2

Het informatie- en offertepakket voor Job Network 2 bestond uit 3 delen.

Het eerste deel, “General Information and Service Requirements for the Employment Services Request for Tender 1999”, beschrijft de diensten die Job Network aanbieders zullen moeten leveren en de voorwaarden waaronder dit dient te gebeuren. Zo wordt voor elk van de aanbestede diensten informatie verstrekt m.b.t. de doelstellingen, de aard van de dienstverlening, de voorwaarden waaronder werkzoekenden kunnen gebruik maken van de diensten, de wijze waarop de aanbieders zullen betaald worden, de manier waarop toezicht zal worden uitgeoefend en de selectiecriteria.

Het tweede deel, “Tendering Conditions, Application Requirements and Draft Contract for the Employment Services Request for Tender 1999”, gaat in op de aanbestedingsprocedure, de selectiecriteria, de te contracteren volumes en de inhoud van het offerte-dossier.

Tenslotte bevat het derde deel, “Regional Labour Market Information for the Employment Services Request for Tender 1999”, informatie m.b.t. de toestand van de arbeidsmarkt in elk van de onderscheiden regio’s. Deze arbeidsmarktprofielen bevatten bijvoorbeeld informatie m.b.t. de tewerkstelling per sector of volgens beroepsklasse, de vacatures, de

*werkloosheid alsook gegevens met betrekking tot de Job Network-activiteiten in de lopende contractperiode.*¹⁴

3.3.3 Conformiteitscontrole

Na de ontvangst en registratie van de offertes werd elke offerte vooreerst gecontroleerd op conformiteit. Een eerste conformiteitsvereiste betrof een ondertekende verklaring van de indiener dat hij zich bij de voorbereiding van de offerte niet heeft ingelaten met collusief, anti-concurrentieel of ander onwettig gedrag. Vervolgens werd de conformiteit getoetst met de gepubliceerde offertevoorwaarden. Offertes die niet conform waren werden uitgesloten, ofwel volledig (voor alle aangeboden diensten voor alle regio's), ofwel gedeeltelijk. Niet-conform verklaarde offertes werden nog eens opnieuw bekeken door een afzonderlijk team vooraleer ze definitief uit te sluiten.

3.3.4 Controle op de financiële leefbaarheid ('financial viability')

Het departement hecht een groot belang aan de financiële leefbaarheid van de inschrijvers. Doel is het risico ten aanzien van de Commonwealth te verkleinen. Het faillissement van een aanbieder zou immers de dienstverlening ten aanzien van de werkzoekenden in het gedrang kunnen brengen. Alle indieners werden daarom onderworpen aan een beoordeling van hun financiële mogelijkheden om hun verplichtingen na te komen gedurende de ganse looptijd van het contract. Daarbij werd nagegaan of de organisatie in een gezonde financiële toestand verkeerde en of er zich omstandigheden zouden kunnen voordoen die tot gevolg hebben dat de organisatie niet aan zijn contractuele verplichtingen kan voldoen in de periode van de uitvoering van het contract. Naast de informatie die daartoe verstrekt werd door de indieners zelf, werd ook gebruik gemaakt van achtergrondinformatie van het departement zelf, de Australian Securities & Investment Commission (ASIC) en de Credit Reference Association of Australia Ltd. Indien geoordeeld werd dat een organisatie niet financieel leefbaar was, werd ze uitgesloten.

3.3.5 Selectiecriteria: prijs versus kwaliteit

Bij de definitieve selectie van de weerhouden voorstellen spelen zowel kwaliteit als prijs een rol. Bij de eerste aanbesteding was vooral de prijs belangrijk, althans voor de definitieve toewijzing. Van zodra men aan de kwaliteitseisen voldeed, speelde alleen de prijs nog een rol. Bij de tweede ronde is er (veel) meer aandacht gegaan

¹⁴ In zijn beoordeling van de eerste aanbesteding formuleerde de Australian National Audit Office de aanbeveling dat het departement zou overleggen met potentiële aanbieders over de informatie die in het bestek zou worden opgenomen, opdat kandidaat-aanbieders een duidelijk zicht zouden krijgen op de potentiële inkomsten.

naar de kwaliteit als selectiecriteria. De score op kwaliteit kreeg een gewicht van 75% in de totale score. Voor de toekomst ziet het departement het belang van kwaliteit nog toenemen. De gehanteerde kwaliteitscriteria zijn aangeduid in tabel 3.2. Voor elk van de aanbestede diensten werden deze algemene kwaliteitscriteria nader gespecificeerd in de offerte-aanvraag.

Tabel 3.2 Kwaliteitscriteria bij de selectie voor Job Network 2

Criterion	Weging
Demonstrated capacity to deliver outcomes in the labour market for which you are tendering	55%
Effective methods to deliver the service to the client group and in the labour market for which you are tendering	30%
Demonstrated capacity to operate in a similar environment to Job network	15%

Bron: DEWRSB (1999), General Information and Service Requirements for the Employment Services Request for Tender 1999

Bij de kwaliteitsbeoordeling van de offertes voor Job Network 2 ging veel aandacht uit naar de ervaring en het bewezen succes in het plaatsen van werkzoekenden in een geschikte job. Voor kandidaat-aanbieders die reeds actief waren in Job Network 1, werden hun resultaten onder Job Network 1 gebruikt als belangrijkste informatiebron om hun offerte te beoordelen in het licht van deze kwaliteitscriteria. Andere kandidaat-aanbieders moesten in hun offerte aangeven:

- welke aanverwante diensten zij in het verleden reeds hadden aangeboden en in welke regio's;
- met welke resultaten ze deze diensten hadden aangeboden (job-outcomes);
- op welke wijze het departement deze resultaten zou kunnen verifiëren;
- welke opleiding en ervaring het personeel heeft dat zal worden ingezet;
- welke contacten ze hebben met de lokale werkgevers en industrie.

Naast de geleverde prestaties in het verleden, werd bij de tweede aanbestedingsronde ook rekening gehouden met de geplande aanpak en activiteiten. Voor Intensive Assistance-diensten moesten de kandidaat-aanbieders een 'Declaration of Intent' indienen met een overzicht van de dienstverlening die ze zouden aanbieden.

De kwaliteitsbeoordeling was in handen van teams van gekwalificeerde beoordelaars, die tot een rangschikking moesten komen van de voorstellen. De samenstelling van de teams werd regelmatig gewijzigd om een systematische vertekening van de beoordeling te vermijden. Onafhankelijke waarnemers van andere Departementen en van de regeringen van de staten keken eveneens toe op het verloop van de procedure en voerden kwaliteitscontroles uit.

3.3.6 Toewijzing contractvolumes

De offertes werden voor elke dienst (Job Matching, Job Search Training en Intensive Assistance) en voor elke regio gerangschikt volgens de gecombineerde kwaliteits- en prijsscore. Vervolgens werd overgegaan tot een voorlopige toewijzing van contractvolumes per dienst en per regio aan de aanbieders, en dit op basis van de rangschikking. Dan werd nagegaan of de aanbieder de voorlopig toegekende contractvolumes wel zou kunnen realiseren voor alle diensten en regio's die hem zouden worden aangeboden en dit met behoud van kwaliteit. De uiteindelijke beslissing gebeurde door de Departmental Secretary, de leidinggevende ambtenaar van het departement.

Voor de toewijzing van de contracten werd tevens rekening gehouden met in de aanbesteding en het bestek vooropgestelde aanvullende criteria. Zo was voorzien dat het departement erop zou toezien dat er in elke regio voldoende aanbieders zouden zijn voor elk van de aanbestede diensten (ten minste 5) en dat geen van de aanbieders meer dan 50% van het totaal gecontracteerde volume in elke regio zou toegewezen krijgen. Het departement had dus een zekere vrijheid bij de finale toewijzing van de contracten, waaronder het toewijzen van een contract aan een lager gerangschikte aanbieder, om aan deze aanvullende criteria te voldoen.

De contracten zijn zo opgesteld dat ze geen (100%) gegarandeerde volume-bepalingen bevatten. Ten aanzien van de aanbieders van Job Search Training en Intensive Assistance probeert de overheid er wel voor te zorgen dat op elk ogenblik minstens 80%, respectievelijk 85%, van hun gecontracteerde capaciteit ('point in time capacity') wordt ingevuld (OECD, 2001). Als er zich knelpunten voordoen, is dat een punt van onderhandeling tussen DEWRSB en Centrelink. Daarnaast kan blijken dat verschuivingen van de capaciteit nodig zijn van de ene lokatie naar de andere lokatie. Dit is voorwerp van onderhandeling tussen DEWRSB en de aanbieder.

Als de initiële aanbesteding niet voldoende diensten voor een regio oplevert, kan het departement extra diensten inkopen via een 'Fee for Service' offerte. Daarnaast beschikt het departement nog over de mogelijkheid om Employment National te verplichten om extra diensten aan te bieden op basis van zijn Community Service Obligation. Tot op heden heeft het departement nog geen gebruik hoeven te maken van deze mogelijkheid. In tegenstelling tot de initiële verwachtingen, was er steeds een voldoende groot kwalitatief aanbod, zelfs in de meest afgelegen regio's.

3.3.7 Aanbestedingsevaluatie

Tenslotte werd een tender review uitgevoerd, met als doel het proces te verbeteren en het toekomstige aanbestedingsbeleid voor te bereiden. Daartoe zijn uit-

gebreide consultaties gehouden binnen het Department, en met externen: succesvolle en niet-succesvolle aanbieders, NESAs,¹⁵ Centrelink en belangengroepen zoals ACROSS.¹⁶

3.4 Evaluatie

3.4.1 Overdreven aandacht voor het proces

Het departement stelde hoge eisen ten aanzien van het aanbestedingsproces. Zoals reeds eerder aangegeven werd het ganse proces zorgvuldig voorbereid. Met alle betrokkenen werd overlegd over het opzet van de aanbesteding en over de voorlopige versies van het bestek. Het is duidelijk dat het departement niet het risico wilde lopen dat de resultaten van de aanbesteding zouden kunnen worden aangevochten op basis van een slecht opgezette aanbestedingsprocedure. Daartoe was er niet alleen een interne controle door het departement zelf, maar ook een extern toezicht op de gevolgde procedure. Zo beoordeelde een zogenaamde 'Probity Advisor' van bij de aanvang van de procedure het correct verloop ervan. Deze stelde na afloop ook een rapport samen met zijn bevindingen.¹⁷ De Australian National Audit Office maakte na afloop van de procedure eveneens een auditrapport op.¹⁸

Met uitzondering van het departement, gaven al onze gesprekspartners aan dat deze aandacht voor het proces overdreven is. Een aanbieder sprak van de "obsession for probity". Ook in een paper van Jim Davidson, na afloop van de aanbesteding van Job Network 1, lezen we dat het "... process becomes as important, or perhaps more important, than the quality of the decision" (Davidson, 1998, p. 7). Meerdere gesprekspartners stelden ook de objectiviteit in vraag van het advocatenbureau Blake Dawson Waldron dat werd aangesteld als Probity Advisor.

De aanbestedingsprocedure, maar ook het contract, worden bestempeld als 'diabolisch'. Het aantal voorschriften en regels is niet meer te volgen, hetgeen vooral voor de kleine aanbieders moeilijkheden oplevert. Het departement staat zeer weigerachtig om de procedure aan te passen, uit vrees voor juridische moeilijkheden en voor beschuldigingen van favoritisme. Het hecht er veel belang aan om alles zo correct mogelijk te doen en houdt sterk vast aan de bepalingen in het

¹⁵ National Employment Services Association.

¹⁶ Australian Council of Social Service.

¹⁷ Blake Dawson Waldron Lawyers (2000), *Final Report Employment Services Tender 1999*, 67 p.

¹⁸ Australian National Audit Office (1998), *Management of the Implementation of the New Employment Services Market*, 187 p.

bestek.¹⁹ Het stelt zich op als aankoper, en te weinig als partner. Er zou ook weinig openheid zijn met betrekking tot de finale selectie van de aanbieders. De prijzen die betaald worden aan de aanbieders worden evenmin publiek gemaakt.

Wat het contract betreft stelt het departement zich weinig flexibel op. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om sites te veranderen zonder toelating van het departement. Voor een aanbieder is het nochtans moeilijk om het verwachte bereik correct in te schatten, vooral wanneer de conjunctuur wijzigt tijdens het contract. De aard van de contracten lijkt dus eerder aan te sluiten bij wat in het theoretische kader werd aangeduid als een 'klassiek contract' in tegenstelling tot een 'vertrouwenscontract'. Dit laatste type contract laat meer flexibiliteit toe en is in grote mate gebaseerd op vertrouwen tussen de partners die het contract afsluiten.

3.4.2 Trade-off controle versus vrijheid

Eén van de grote uitdagingen voor het departement is geweest om tot een gepaste specificering van de te leveren diensten te komen zonder inhoudelijk voor te schrijven welke diensten aan de werkzoekenden moeten worden aangeboden. DEWRB als opdrachtgever huldigt namelijk het principe dat de aanbieder volledig vrij is om zelf die diensten aan te bieden die hij nodig acht. Zo kunnen onder Intensive Assistance uiteenlopende acties zoals loonkostensubsidies aan werkgevers, mobiliteitspremies of kosten voor training worden gefinancierd. Het enige wat gevraagd wordt is een twee pagina's tellende 'Declaration of intent' die als bijlage bij het contract wordt gevoegd met o.a. of er training zal worden georganiseerd (zelf dan wel uitbesteed), welke job search activiteiten worden opgezet, of er loonkostensubsidies zullen worden toegekend, ...

In de praktijk laat het departement, zo blijkt uit de interviews met de aanbieders, veel minder vrijheid aan de contractanten dan zij zelf wel zouden wensen. Zo treedt het departement, onder de noemer van kwaliteitsmanagement, binnen in het functioneren van de organisaties. Alle activiteiten moeten ook nauwgezet worden geregistreerd in het *Integrated Employment System (IES)*.

3.4.3 Transactiekosten

Wat vaak onderschat wordt zijn de transactiekosten die gepaard gaan met het opzetten van een aanbestedingsproces. Er zijn de kosten voor de voorbereiding van de procedure, de selectie van aanbieders en nadat de contracten zijn afgesloten,

¹⁹ Zo zijn er problemen geweest door de invoering van de GST, te vergelijken met de BTW-belasting die wij betalen, tijdens de aanbesteding van Job Network 2. Voor Intensive Assistance waren er minimum prijzen van toepassing. Deze dienden te worden verhoogd met de GST. De offertes van de aanbieders die dit niet hadden gedaan, werden onontvankelijk verklaard. Hun prijzen lagen immers lager dan de minimumprijzen, inclusief GST, die voorgeschreven waren in het bestek.

voor het monitoren van de overeenkomst. De ruwe schattingen van deze kosten lopen op tot 5% van de contractprijs (cf. theoretisch kader), hetgeen voor Job Network 1 en 2 zou overeenstemmen met een bedrag van ongeveer 52, respectievelijk, 93 mio EUR. Het is onmogelijk te zeggen of dit een realistische schatting is. De cijfers in box 3.4 zijn wel reëel en illustreren voor Job Network 1 de omvang van de aanbestedingsprocedure.

De transactiekosten situeren zich niet alleen bij de aanbestedende instantie maar ook bij de kandidaat aanbieders. Zo stoppen zij naar eigen zeggen erg veel tijd in de voorbereiding van hun offertes. Die inspanningen gaan dan ten koste van de werkzoekenden die ze moeten begeleiden. Uit de cijfers zou blijken dat in de periode dat Job Network 2 werd aanbesteed, Job Network 1 minder goed presteerde omdat er relatief minder werkzoekenden aan de slag gingen. Tevens stelde er zich een probleem bij aanbieders die geen nieuw contract kregen voor Job Network 2 en daardoor niet langer gemotiveerd waren en dit ten koste van de werkzoekenden die bij hen stonden ingeschreven. In de discussienota ter voorbereiding van de derde aanbesteding, lezen we:

“While the tender provided a rigorous process for assessing competing claims of a range of service providers in a fair and open way, a number of substantial issues arose from the process. These include significant costs both to the providers and the Commonwealth, and the performance downturn during the transition.” (DEWRSB, 2001c)

Ook de OESO concludeerde in haar rapport over het arbeidsmarktbeleid in Australië dat de transactiekosten van de aanbesteding enorm groot waren:

“The first two tender rounds each involved a huge work load both for the Department and for providers, which tended to divert management attention from regular operations and proved disruptive to business planning of Job Network members, to jobseekers whose providers did not win business in the new contract round, and to the Centrelink referral proces.” (OECD, 2001)

Box 3.4 Enkele illustratieve cijfers m.b.t. de aanbesteding van Job Network 1

De volgende cijfers die betrekking hebben op Job Network 1 zijn illustratief voor de omvang van de aanbestedingsprocedure. In totaal werden er 5300 offertes ingediend en beoordeeld. Deze waren afkomstig van 971 organisaties. Van elk van deze organisaties werd de financiële leefbaarheid onderzocht. Al de ingediende offertes werden getoetst op hun conformiteit met de voorschriften uit het bestek. Niet-ontvankelijk verklaarde offertes werden nog eens opnieuw nagekeken om hun niet-ontvankelijkheid al dan niet te bevestigen.

Vervolgens werden de ontvankelijk verklaarde offertes beoordeeld in het licht van de selectiecriteria. Daarbij waren tot 150 ambtenaren betrokken. 3500 offertes die als

onvoldoende werden beschouwd, werden nog een tweede keer beoordeeld met in 770 gevallen een verschillend resultaat. In die gevallen moest een afzonderlijk team van Executive Senior Service Officers de knoop doorhakken.

Elke organisatie die al dan niet succesvol had meegedaan aan de aanbesteding kreeg een aanbod voor een individuele feedback sessie gedurende een half uur, persoonlijk of over de telefoon. Meer dan 600 organisaties maakten hiervan gebruik.

Bron: Commonwealth Department of Education, Training and Youth Affairs, Annual Report 1997-1998

3.4.4 De voorbereiding van de derde aanbesteding

Op het ogenblik van de interviews was de voorbereiding van de derde aanbestedingsronde al begonnen. Het departement wil daarbij afstappen van het 'full tender'-principe, waarbij het volledige dienstenpakket opnieuw wordt aanbesteed. Als leidraad bij de formulering van een alternatieve procedure, hanteerde het departement de volgende principes:

- *Selectie van de beste aanbieders*: Het allerbelangrijkste principe en tegelijk de ultieme doelstelling van een aanbesteding is om de beste aanbieders te selecteren.
- *Marktstabiliteit* moet bijdragen tot de ontwikkeling van netwerken tussen aanbieders, werkgevers en de lokale industrie. Het laat de aanbieders ook toe te investeren in infrastructuur en uitrusting en om bekwame medewerkers een grotere jobzekerheid te bieden.
- *Gelijke toegang*: Open en effectieve concurrentie blijft een belangrijk principe. Een alternatieve aanbestedingsprocedure moet voldoende mogelijkheden bieden voor toetreding door nieuwe aanbieders.
- *Value for money* betekent dat de best mogelijke resultaten moeten worden behaald rekening houdend met de relevante kosten en baten. De huidige focus op kwaliteit (75%) versus prijs (25%) zal behouden blijven om het kwaliteitsniveau van de dienstverlening te verzekeren.
- *Minder transactiekosten*: De tweede aanbestedingsronde was een dure aangelegenheid voor zowel het departement als de aanbieders en daarom moet een alternatieve procedure worden bedacht.
- *Een transparante aanbestedingsprocedure*: Opdat al de betrokkenen vertrouwen zouden hebben in de integriteit van de aanbestedingsprocedure, dient deze transparant te zijn. Transparantie moet ervoor zorgen dat de procedure zoals aangekondigd, wordt nageleefd en dat het selectieproces eerlijk verloopt.
- *Beleidsflexibiliteit*: Voor het departement is het van belang om flexibel te kunnen inspelen op nieuwe noden. Momenteel bevat het contract een clausule die

DEWRSB het recht geeft om het contract te veranderen. Het departement beschikt ook over de mogelijkheid om flexibiliteit in te kopen.

De voorgestelde aanbestedingsprocedure waarover de betrokkenen op het tijdstip van de interviews werden geconsulteerd, zou in 3 fasen verlopen.

In een *eerste fase* zouden de contracten worden verlengd, waarschijnlijk voor 3 jaar, van de aanbieders die een bepaald prestatieniveau overschrijden. De benchmark zou zodanig worden bepaald dat een significant percentage van de contracten²⁰ zou worden verlengd, terwijl er tegelijk genoeg ruimte blijft voor nieuwe toetreders. De prijs in deze verlengde contracten zou overeenstemmen met de prijs uit het bestaande contract, aangepast aan de index. Een nadeel van deze prijszettingformule is wel dat het departement geen voordeel haalt uit de kostenbesparingen die aanbieders kunnen realiseren door efficiënter te werken. Aanbieders die een contractverlenging aangeboden krijgen, kunnen deze weigeren.

Deze 'roll over' van contracten moet resulteren in een grotere marktstabiliteit. Zo bleef een groot aantal (87%) Job Network 1-aanbieders weliswaar actief in Job Network 2, maar werden er een 500-tal sites gesloten, zodat meer dan de helft (1 100) van de 2 000 toegewezen sites als nieuwe site dienden geopend. Een te instabiele markt heeft in het verleden tot ongewenste neveneffecten geleid. Zo deed het zich bij het bekendmaken van de resultaten van het selectieproces voor de tweede ronde voor dat een aantal aanbieders hun activiteiten stopzetten zodra ze hoorden dat ze geen contract meer zouden hebben voor die bepaalde site.

In een *tweede fase* zullen organisaties zich kunnen pre-kwalificeren om te kunnen meedoen aan de aanbesteding van de niet-verlengde contracten. Pre-kwalificatie zal afhangen van hun kwaliteitsscore (Q-score of star-rating, zie ook sectie 6). Voor bestaande aanbieders zal deze bepaald worden op basis van hun prestaties in Job Network 2. Nieuwe aanbieders zullen een Q-score krijgen op basis van de referenties die ze kunnen voorleggen.

In een *derde fase* zullen die organisaties die zich hebben kunnen pre-kwalificeren, worden uitgenodigd om een offerte in te dienen voor de resterende contracten. De ranking van die offertes zal gebeuren op basis van de eerder toegekende Q-score (met een gewicht van 75%) en de prijs (met een gewicht van 25%). Het idee leeft om in deze derde fase de geïnteresseerde aanbieders elektronisch te laten bieden. Er zouden wel minimumprijzen worden vooropgesteld om onrealistisch lage prijzen te vermijden.

Met deze voorstellen voor aanpassing van de aanbestedingsprocedure geeft het departement impliciet toe dat het bestaande systeem geenszins optimaal was. De voorgestelde aanpassingen komen ook tegemoet aan de belangrijkste kritieken zoals we die tijdens de interviews konden optekenen. Omdat de contractverlen-

²⁰ Tijdens de interviews werd als percentage steeds 70% vermeld.

gingen afhankelijk zullen zijn van de prestaties in Job Network 2, is een correcte inschatting van deze prestaties natuurlijk van groot belang. In sectie 6 wordt dieper ingegaan op de problematiek van de geldigheid én betrouwbaarheid van de gehanteerde prestatie-metingen.

4. Betalingsstructuur en concurrentie

4.1 Inleiding

In het theoretisch kader werden de problemen geduid die zich kunnen voordoen bij de financiering van arbeidsbemiddelingsactiviteiten en, in het bijzonder, van reïntegratie-trajecten. Een gepaste betalingsstructuur is niet evident omwille van het bestaan van informatie-asymmetrieën tussen overheid en bemiddelaar die bijvoorbeeld kunnen leiden tot 'creaming' door de aanbieders. De gesuggereerde oplossingen gingen in de richting van een combinatie van input- en outputfinanciering of start- en plaatsingsbonussen. Uit de bespreking zal blijken dat de betalingsstructuur binnen Job Network aansluit bij deze theoretische oplossing.

We gaan vervolgens ook in op de prijsconcurrentie tijdens de aanbesteding alsook de concurrentie (of het ontbreken ervan) tussen aanbieders voor werkgevers en hun vacatures en voor werkzoekenden. Bij de evaluatie bespreken we een aantal neveneffecten die wijzen op de moeilijkheden om door de financieringsstructuur de prikkels van de aanbieders in de gewenste richting te beïnvloeden.

4.2 Betalingsstructuur

4.2.1 Inleidende opmerkingen

De betalingsstructuur binnen Job Network kan worden beschouwd als een combinatie van input- en output- of resultaatsfinanciering (zie tabel 3.3). Een output (of outcome) wordt daarbij gedefinieerd als het vinden van een job voor de werkzoekende voor een minimale periode die afhankelijk is van de categorie van dienstverlening. Sommige van de vergoedingen die betaald worden liggen vast, andere zijn het resultaat van prijsconcurrentie. De dienstverlening is voor de werkzoekende gratis. In principe geldt dit ook voor de werkgever, hoewel sommige aanbieders hebben geëxperimenteerd met het aanrekenen van een vergoeding voor Job Matching diensten.

Belangrijk om te vermelden is ook dat kandidaat-aanbieders van Job Search Training en/of Intensive Assistance, ook een offerte moesten indienen voor het aanbieden van Job Matching diensten aan de werkzoekenden die naar hen werden doorverwezen voor Job Search Training of Intensive Assistance. Als reden hiervoor

vermeldden sommige van onze gesprekspartners dat het departement vreesde dat er onvoldoende aanbieders zouden zijn voor Job Matching diensten. Indien die offerte niet werd aanvaard, waren ze niettemin verplicht Job Matching aan te bieden aan een gewogen gemiddelde prijs bepaald door de uitkomst van de aanbesteding voor Job Matching in de betrokken regio.

Tabel 3.3 Betalingsstructuur voor Job Network 2

Service	Prijs	Voorwaarden
Job Matching	<ul style="list-style-type: none"> – ‘Job Matching outcome fee’: geboden prijs in de offerte – Bonus: vast bedrag van 164,85 EUR (6 650 BEF) 	<ul style="list-style-type: none"> – tewerkstelling van een werkzoekende gedurende ten minste 15 uren voor een periode van ten minste 5 opeenvolgende dagen in een geregistreerde vacature – tewerkstelling van een langdurig werkloze die geen Job Search Training of Intensive Assistance krijgt gedurende tenminste 13 opeenvolgende weken in een geregistreerde vacature
Job Search Training	<ul style="list-style-type: none"> – ‘Commencement fee’: geboden prijs in de offerte – ‘Job Matching outcome fee’: geboden prijs in de offerte of gemiddelde van fee zoals uitbetaald in de regio – ‘Job Search Training outcome fee’: vast bedrag van 164,85 EUR (6 650 BEF) 	<ul style="list-style-type: none"> – voor elke werkzoekende die een aanvang maakt met Job Search Training – tewerkstelling van een werkzoekende gedurende ten minste 15 uren voor een periode van ten minste 5 opeenvolgende dagen in een geregistreerde vacature – tewerkstelling van een werkzoekende binnen de 13 weken na afloop van de Job Search Training en voor een periode van 13 opeenvolgende weken in een geregistreerde vacature

Tabel 3.3 Betalingsstructuur voor Job Network 2. *Vervolg*

Service	Prijs	Voorwaarden
Intensive Assistance ¹	<ul style="list-style-type: none"> – ‘Upfront service fee’: 30% van de geboden prijs verminderd met de ‘final primary outcome payment’² – ‘Job Matching outcome fee’: geboden prijs in de offerte of gemiddelde van fee zoals uitbetaald in de regio – ‘interim primary outcome payment’: 70% van de geboden prijs verminderd met de “final primary outcome payment”³ – ‘final primary outcome payment’: is een vast bedrag van 659,40 EUR (26 600 BEF) voor niveau A werkzoekenden en van 1 318,79 EUR (53 200 BEF) voor niveau B werkzoekenden⁴ – totaalbedrag: minimum 2 868,13 EUR (115 700 BEF) voor niveau A werkzoekenden en 5 670,56 EUR (228 750 BEF) voor niveau B werkzoekenden, maar aanbieders mogen hogere prijs bieden⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> – wordt betaald wanneer de aanbieder en de werkzoekende een ‘Activity Agreement’ hebben ondertekend – tewerkstelling van een werkzoekende gedurende ten minste 15 uren voor een periode van ten minste 5 opeenvolgende dagen in een geregistreerde vacature – wordt betaald nadat een ‘upfront service fee’ werd geclaimd en wanneer de werkzoekende tewerkgesteld wordt voor een periode van 13 opeenvolgende weken – wordt betaald nadat een ‘interim outcome payment’ werd geclaimd en wanneer de werkzoekende tewerkgesteld wordt voor nog eens een periode van 13 opeenvolgende weken –

¹ In dit overzicht wordt abstractie gemaakt van de mogelijkheid van ‘secondary outcomes’.

² Indien bijvoorbeeld de aanbieder een bod heeft gedaan gelijk aan de minimumprijs dan zal zijn ‘upfront service fee’ gelijk zijn aan $0,3 \times (2\,868,13 - 659,40) = 662,62$ EUR voor een niveau A werkzoekende of $0,3 \times (5\,670,56 - 1\,318,79) = 1\,305,51$ EUR voor een niveau B werkzoekende.

³ Indien bijvoorbeeld de aanbieder een bod heeft gedaan gelijk aan de minimumprijs dan zal zijn ‘interim outcome payment’ gelijk zijn aan $0,7 \times (2\,868,13 - 659,40) = 1\,546,11$ EUR voor een niveau A werkzoekende of $0,7 \times (5\,670,56 - 1\,318,79) = 3\,046,24$ EUR voor een niveau B werkzoekende.

⁴ Of een werkzoekende behoort tot niveau A of niveau B is afhankelijk van zijn afstand tot de arbeidsmarkt die bepaald wordt door Centrelink. Werkzoekenden van niveau B hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan werkzoekenden van niveau A.

4.2.2 Job Matching

In het geval van Job Matching is er alleen sprake van outputfinanciering. De aanbieder wordt betaald wanneer hij voor de werkzoekende een job vindt gedurende tenminste 15 uren en voor tenminste 5 opeenvolgende dagen. De vergoeding die hij daarvoor krijgt stemt overeen met de prijs die hij heeft opgegeven in zijn offerte. In de offerte geeft de aanbieder aan voor hoeveel werkzoekenden hij de Job Matching service wil verstrekken, in welke regio's hij dit wil doen en tegen welke prijs. Voor wat het aantal werkzoekenden betreft, kan de aanbieder intervallen opgeven met daaraan gekoppeld verschillende prijzen.²¹ Tevens kan de prijs verschillen afhankelijk van de regio die de aanbieder wil bedienen.²²

In het geval van Job Matching is er dus prijsconcurrentie. Bij de aanbesteding van Job Network 1 was er wel sprake van een 'suggested price' in het bestek, die volgens meerdere gesprekspartners erg laag was. Uit de interviews bleek tevens dat vele aanbieders dit hebben geïnterpreteerd als een vaste prijs of een maximumprijs die niet kon worden overschreden. Een aantal aanbieders van Job Matching diensten zijn in de beginperiode van Job Network omwille van de te lage prijs in moeilijkheden gekomen. De prijzen die betaald worden voor Job Matching onder Job Network 2 variëren van ongeveer 125 EUR tot ongeveer 400 EUR met een gemiddelde van 223 EUR (zie ook tabel 3.4). Bovenop die 'outcome fee' kan de aanbieder van Job Matching diensten ook een bonus claimen. Het gaat om een vast bedrag van ongeveer 165 EUR voor het aan een job helpen van langdurig werklozen die geen Job Search Training of Intensive Assistance krijgen. De uitbetaling van die bonus is aan een aantal voorwaarden verbonden. Als de werkzoekende een uitkering ontving, dan moet zijn tewerkstelling een inkomen genereren waardoor die uitkering kan verminderen met minstens 70% gedurende 13 opeenvolgende weken. Indien hij geen uitkering ontving, dan moet hij gedurende minstens 13 opeenvolgende weken ten minste 15 uren per week aan de slag zijn.

4.2.3 Job Search Training

De vergoeding voorzien voor Job Search Training is een combinatie van input- en outputfinanciering (zie tabel 3.3). De 'commencement fee' kan beschouwd worden als een vorm van inputfinanciering. De hoogte ervan stemt overeen met het bod

²¹ De aanbieder kan een minimum aantal opgeven en/of een maximum aantal. Hij kan ook meerdere intervallen opgeven met een verschillende prijs. Voor een groter aantal wordt typisch een lagere prijs opgegeven omdat men zijn vaste kosten kan spreiden.

²² De idee is dat de arbeidsomstandigheden tussen de verschillende regio's kunnen verschillen zodat het in de ene regio moeilijker kan zijn dan in een andere regio om voor een werkzoekende een job te vinden. Nochtans zijn er beperkingen opgelegd op de regio's waarvoor een verschillende prijs mag worden opgegeven om het systeem beheersbaar te houden.

van de aanbieder in zijn offerte. Er is dus sprake van prijsconcurrentie. De prijzen voor deze startvergoeding onder Job Network 2 variëren van ruim 162 EUR tot ruim 538 EUR (zie tabel 3.4). De plaatsing van een werkzoekende in een job levert een 'Job Matching outcome fee' op indien aan de voorwaarden daarvoor is voldaan (zie supra). Er is tevens een 'Job Search Training outcome fee', een soort bonus, die betaald wordt wanneer een werkzoekende binnen de 13 weken na afloop van de Job Search Training tewerkgesteld wordt voor een periode van minstens 13 weken. Deze vergoeding ligt evenwel vast. De voorwaarden voor de uitbetaling van deze bonus zijn vergelijkbaar met deze gespecificeerd voor Job Matching.

4.2.4 Intensive Assistance

Ook de vergoeding voor Intensive Assistance is een combinatie van input- en outputfinanciering. Wanneer de werkzoekende een Activity Agreement heeft ondertekend en dit binnen de 14 dagen nadat hij is doorverwezen door Centrelink, ontvangt de aanbieder een 'upfront service fee', een soort startvergoeding. Vervolgens is er een vergoeding voorzien die gekoppeld is aan de plaatsing van een werkzoekende in een job. De plaatsing van een werkzoekende in een job levert een 'Job Matching outcome fee' op indien voldaan is aan de voorwaarden daarvoor (zie supra). Om de duurzaamheid van de tewerkstelling te stimuleren, is er een 'Interim Outcome Payment' voorzien na 13 weken tewerkstelling, terwijl een 'Final Outcome Payment' pas na 26 weken tewerkstelling wordt uitbetaald. De vergoeding voor de interim betaling is het hoogst.

Voor wat de outputfinanciering betreft wordt een onderscheid gemaakt tussen 'primary outcomes' en 'secondary outcomes'. Men spreekt van een 'primary outcome' wanneer de tewerkstelling als resultaat heeft dat de persoon niet langer of nog nauwelijks afhankelijk is van inkomenssteun. In het geval van een 'secondary outcome' blijft de persoon nog gedeeltelijk afhankelijk van inkomenssteun omdat hij bijvoorbeeld slechts deeltijds kan worden tewerkgesteld. Omdat de besparing voor de overheid door de verminderde inkomenssteun kleiner is in het geval van een 'secondary outcome', zijn de betalingen in dat geval ook kleiner. Men spreekt ook van een 'secondary outcome' wanneer de werkzoekende een erkende opleiding gaat volgen. Voor zulk een 'education outcome' gelden niet de termijnen van 13 of 26 weken, maar is er een interim vergoeding voorzien na 1 semester opleiding en een finale vergoeding na nog eens een semester opleiding.

Verder worden de werkzoekenden ingedeeld in categorieën volgens hun afstand tot de arbeidsmarkt. Deze wordt bepaald door Centrelink gebruikmakend van hun JSCI-instrument. Als principe geldt dat de hoogste prijzen worden betaald voor de moeilijkst te plaatsen werkzoekenden. De bedoeling is om hiermee afoming tegen te gaan. Bij Job Network 1 werden er 3 categorieën onderscheiden, bij Job Network 2 evenwel nog slechts 2 (level A en B).

Bij de eerste aanbesteding golden er vaste prijzen voor Intensive Assistance. Voor Job Network 2 was er sprake van prijsconcurrentie met evenwel een

benedengrens in de vorm van een minimumprijs. De facto boden heel wat aanbieders deze minimumprijs om zo hun kansen te maximaliseren. Tevens ligt het bedrag dat wordt uitbetaald na 26 weken tewerkstelling vast. Voor level A werkzoekenden bedroeg de minimumprijs voor een 'primary outcome' ruim 2 800 EUR, voor level B werkzoekenden ongeveer het dubbele, ruim 5 600 EUR. De feitelijk betaalde prijzen lopen op tot 5 600 EUR voor level A werkzoekenden en tot ruim 8 600 EUR voor level B werkzoekenden (zie tabel 3.4).

Naast het feit dat er onder Job Network 2 nog slechts 2 in plaats van 3 categorieën langdurig werklozen werden onderscheiden en er werd overgestapt van vaste prijzen naar prijsconcurrentie met minimumprijzen, is er nog een derde belangrijk verschil in de betalingsstructuur voor Intensive Assistance tussen Job Network 1 en 2. Onder Job Network 2 is het gewicht van de interim betaling toegenomen tot ruim 50% (in de veronderstelling dat de minimumprijs werd geboden). De 'upfront fee' en de 'final outcome fee' hebben elk een gewicht van ongeveer 25%. Onder Job Network 1 bedroeg het aandeel van de drie betalingsmomenten telkens ongeveer één derde. Dus enerzijds is de startvergoeding relatief kleiner geworden, anderzijds is ook de 'final outcome fee' relatief kleiner geworden.

Tabel 3.4 De prijzen onder Job Network 2 op basis van de toegewezen offertes

Service	Prijsinterval (in EUR)
Job Matching	121,47 – 397,87
Job Search Training	162,00 – 537,93
Intensive Assistance	
Level A	2 868,13 – 5 627,18
Level B	5 670,56 – 8 688,05

Bron: DEWRSB (2000)

4.3 Concurrentieniveaus

Het Job Network model bevat, althans in principe, drie lagen van concurrentie: er is concurrentie voor het verwerven van een contract via de aanbestedingsprocedure, er is concurrentie voor vacatures en werkgevers en er is concurrentie voor werkzoekenden. Op elk van deze drie concurrentieniveaus wordt in wat volgt kort ingegaan.

4.3.1 Concurrentie voor het verwerven van een contract

Vooreerst wordt er geconcurrereerd onder de aanbieders voor het verwerven van een contract. Daarbij gaat het om een mix van prijs- en kwaliteitsconcurrentie. Bij de eerste ronde werden minimum-kwaliteitseisen gesteld. Eens aan deze criteria

voldaan, was de prijs het enige beslissingscriterium.²³ Bij de tweede aanbesteding kregen kwaliteitscriteria een veel groter gewicht en telde de prijs nog voor slechts 25% mee bij de toewijzing van de contracten. Belangrijk om op te merken is ook dat het geenszins om een vrije markt gaat met veel vragers tegenover veel aanbieders, maar wel om een monopsonie. Het departement is de enige vrager/aankoper van diensten, die handelt met een groot aantal aanbieders. Tenslotte geldt ook dat er in een aantal gevallen minimumprijzen of zelfs vaste prijzen van toepassing waren, zodat prijsconcurrentie uitgesloten was of begrensd was.

4.3.2 Concurrentie voor werkgevers en vacatures

Onder de aanbieders met een contract, is er ook sprake van concurrentie voor werkgevers en hun vacatures. De Job Network aanbieders worden slechts betaald voor de plaatsing van een werkzoekende wanneer het gaat om een vacature die eerst geregistreerd werd in de Nationale Vacature Databank. Einde 2000 waren ongeveer 7% van de vacatures die in de databank stonden, rechtstreeks ingebracht door werkgevers (OECD, 2001). Die kunnen dat doen via het internet of een gratis telefoonnummer. Het gaat dan om 'open' vacatures, d.w.z. vacatures waar naast een beschrijving van de jobinhoud, ook de werkgever vermeld staat met een contactadres.

De overgrote meerderheid van de vacatures in de databank wordt evenwel ingebracht door de Job Network aanbieders. Die gaan op zoek naar vacatures bij werkgevers en brengen die dan in in de databank, evenwel zonder vermelding van de werkgever ('semi-open' vacatures) aangezien enkel de aanbieder die de job matching doet betaald wordt en niet de aanbieder die de vacature inbrengt. Omdat de werkgever en het contactadres ontbreken, zal een geïnteresseerde werkzoekende aankloppen bij de Job Network aanbieder die de vacature heeft ingebracht om zo meer informatie te bekomen. Wanneer de werkzoekende wordt aangeworven, dient de aanbieder dit te melden aan het departement. Van zodra de vereiste tewerkstellingsduur is verstreken, kan de aanbieder een 'outcome fee' claimen.

4.3.3 Concurrentie voor werkzoekenden

Voor Job Matching kunnen werkzoekenden zich inschrijven bij meer dan één Job Matching aanbieder. Uit een evaluatie blijkt dat zij dit vooral doen op basis van de beschikbare vacatures (DEWRSB, 2000). Voor Job Search Training of Intensive Assistance, krijgen werkzoekenden, wanneer zij in aanmerking komen, een lijst van mogelijke aanbieders. Zij kunnen zich slechts bij één van hen inschrijven. Dit impliceert dat er tussen de aanbieders concurrentie zou zijn voor werkzoekenden.

²³ Voor Intensive Assistance golden er evenwel vaste prijzen.

In vele gevallen maken de werkzoekenden evenwel geen gebruik van deze keuzevrijheid en worden zij door de computer, op toevallige wijze, toegewezen aan een aanbieder. In Sydney zou dit zelfs voor 70% van de werkzoekenden het geval zijn.

4.4 Evaluatie

4.4.1 De focus op outcomes

De filosofie van Job Network is sterk output gedreven. De aanbieder wordt pas (volledig) vergoed wanneer zijn inspanningen resulteren in een job voor de werkzoekende. De Job Network aanbieder moet daarbij een actieve rol gespeeld hebben. Er is immers geen vergoeding voorzien voor inspanningen die de werkzoekenden in staat stellen zelf een job te vinden. In dat opzicht duwt het Job Network systeem de werkzoekenden in een afhankelijkheidspositie ten aanzien van de aanbieders, wat soms ingaat tegen de filosofie van deze laatsten om de werkzoekenden te helpen zelf een job te vinden.

Een ander effect is dat sommige aanbieders zelf werklozen gaan tewerkstellen in een onderneming die ze zelf oprichten om zo een 'outcome fee' te kunnen claimen. Wanneer de werkzoekende op die manier zinvolle werkervaring opdoet, is daar in principe niets op tegen, zelfs indien hij of zij slechts voor de duur van 13 of 26 weken aan de slag is, de duur die de aanbieder toelaat een outcome fee te claimen. Men zou dit immers kunnen interpreteren als een werkervaringsprogramma, opgezet door de aanbieder zelf. In principe is er evenmin iets op tegen dat werkgevers worden betaald door de aanbieders om werkzoekenden in dienst te nemen en/of voor 13 of 26 weken in dienst te houden hetgeen de aanbieder toelaat een outcome fee te claimen. Deze praktijk kan immers beschouwd worden als het uitkeren van een loonkostsubsidie. Maar de grens tussen wat toelaatbaar is en wat fraude is, is niet altijd duidelijk. Een mooie illustratie daarvan is de zaak 'Leonie Green and Associates' (zie box 3.5).

Box 3.5 De zaak Leonie Green & Associates

Net in de periode dat we Australië bezochten voor de interviews, was er veel ophef bij onze gesprekspartners en in de pers over mogelijke fraude door Leonie Green & Associates (LGA), een belangrijke aanbieder van elk van de drie diensten in Job Network. De zaak hield verband met de oprichting van Anchorage Labour Hire (ALH), door Douglas Green, de echtgenoot van Leonie Green, in oktober 2000. Onderzoek wees uit dat dit bureau was opgericht om werkzoekenden aan het werk te zetten die ingeschreven waren bij LGA voor één van de Job Network diensten.

Zo informeerde op 5 februari 2001 LGA zijn kantoren over vacatures voor marktonderzoek bij ALH. Het ging over een jobs van elk 15 uren en in het begeleidend schrijven stond dat "... as many clients as possible per two day session need to go through.". Voor de uitvoering van het marktonderzoek kregen de werkzoekenden één bladzijde met instructies samen met de enquêteformulieren. Er was verder geen enkele begeleiding voorzien. Het marktonderzoek ging over de zelfredzaamheid van werkzoekenden bij het zoeken naar een job. Enige opdrachtgever was LGA. Al de administratie gebeurde via de LGA kantoren maar op de formulieren waarop bij aankomst en vertrek moest worden afgetekend, stond dat het ging om een tewerkstelling bij ALH. Als resultaat kreeg LGA voor 2232 werkzoekenden een Job Matching-vergoeding uitgekeerd. Op die manier steeg het percentage ingevulde Job Matching-contracten van LGA van 44,2% bij het eerste meetmoment naar 103,4% bij het tweede meetmoment.

Later in het voorjaar voerde ALH ook publiciteit met telemarketing functies. Opdrachtgever was opnieuw LGA. Officieel gaf het management van LGA aan dat de telemarketeers zouden worden ingezet om vacatures te ronselen om zo de werkgevers- en vacature-databank van LGA uit te breiden. In de praktijk bleek evenwel dat de telemarketeers, werkzoekenden die bij LGA stonden ingeschreven voor Intensive Assistance en Job Search Training, vooral op zoek moesten gaan naar een job voor zichzelf. Zo stond in een brief die werd verstuurd naar de werkzoekenden in Lilidale, Victoria, dat ze zouden betaald worden om Job Search Training activiteiten uit te voeren en dat "You will never be offered an opportunity again where you are paid to look for employment."

Eén en ander gaf aanleiding tot interpellaties in de senaat, waarbij ook de rol van het departement in vraag werd gesteld. Zo zou het departement niet zijn opgetreden, hoewel ze weet had van de praktijken.

4.4.2 Minimale inspanningen en risicomijdend gedrag

Een ander belangrijk effect van de outputgerichtheid van de financiering is dat de aanbieders hun inspanningen, en dus hun kosten, zullen minimaliseren. Intensive Assistance bijvoorbeeld zou worden uitgevoerd op basis van zo weinig mogelijk inspanningen. Het is ook niet steeds duidelijk wat aanbieders onder Intensive

Assistance precies doen. Aldus is het goed mogelijk dat sommige werkzoekenden ook zonder de hulp van Job Network aanbieders een job zouden gevonden hebben, terwijl de aanbieders daar nu toch voor betaald worden. Anderzijds is het dan weer zo dat wanneer de overheid de te leveren inspanningen nauwkeuriger zou gaan voorschrijven, dit zou ingaan tegen één van de principes van het systeem, namelijk dat de aanbieders zelf het best weten hoe werkzoekenden aan een job kunnen worden geholpen en daarvoor dus over de nodige flexibiliteit moeten kunnen beschikken.

De outputgerichtheid van de financiering heeft ook een invloed op de aard van de activiteiten van de aanbieders. Aangezien men pas betaald wordt als iemand een job krijgt, wordt er minder risico genomen. Zo wordt er bijvoorbeeld minder geïnvesteerd in opleiding. Aanbieders kunnen een deel van de vergoeding die ze (zullen) ontvangen, investeren in een opleiding voor de werkzoekende, maar omdat ze niet zeker zijn dat dit in een job zal resulteren, zijn ze minder geneigd om deze investering te doen. Waar in het verleden té veel werkzoekenden in een opleiding werden gedropt omdat geen rekening werd gehouden met de impact op hun tewerkstellingskansen, gaven meerdere gesprekspartners aan dat vandaag het omgekeerde geldt en er dus te weinig wordt geïnvesteerd in opleiding.

4.4.3 Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden bij de aanbieders

Volgens Considine is het regime van economic-based incentives zo dominant, dat het niet alleen het gedrag van organisaties maar ook dat van de consulenten in het werkveld conditioneert. Zowel de private organisaties als de grotere NGO's stellen doelstellingen voorop voor hun consulenten (maandelijks en zelfs wekelijks). De consulenten krijgen dan een basisloon en daar bovenop een bonus die afhankelijk is van het feit of ze de voorgestelde doelstellingen halen. Dat heeft het gedrag van de consulenten grondig veranderd, ook al beweren de betrokken organisaties het tegendeel.²⁴

Een andere personeelskwestie die meerdere aanbieders vermeldden, zijn de moeilijkheden die zij ondervinden om geschikt personeel te vinden. Een mogelijke reden hiervoor zijn de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden. De aanbesteding van de Job Network activiteiten en de financiële prikkels hebben als gevolg gehad dat de arbeidsmarkt in de reïntegratiesector zeer flexibel is geworden ten nadele van de werknemers. De vakbondsafgevaardigden gaven aan dat de lonen laag zijn en de mensen heel snel en zonder veel opleiding de verantwoordelijkheid van consulent krijgen, hetgeen resulteert in een grote job turnover.²⁵ De aanbieders uit de NGO-sector gaven ook aan dat een deel van hun personeel de organisatie had

²⁴ Considine maakte alleen voorbehoud voor de kleine filantropische organisaties: het is niet duidelijk in hoeverre de consulenten ook in dit type organisaties met targets werken.

²⁵ Volgens schattingen van de vakbond bedraagt de job turnover 38% hetgeen wil zeggen dat op het einde van het jaar, bijna 4 op 10 van de mensen, niet langer in de sector actief is.

verlaten bij de introductie van Job Network uit onvrede met de competitieve organisatie ervan.

4.4.4 'Creaming' en 'parking'

Een gevaar bij outputfinanciering waarop reeds gewezen werd in het theoretisch gedeelte, is dat van 'creaming' of afroming. Gegeven een identieke vergoeding, verkiezen aanbieders werkzoekenden te helpen die relatief gemakkelijk aan een job kunnen worden geholpen. De doorverwijzing en de betalingsstructuur bevatten een aantal prikkels om dit fenomeen tegen te gaan.

Aanbieders kunnen in principe geen werkzoekenden weigeren. Tevens geldt, voor Intensive Assistance, dat Centrelink meerdere categorieën werkzoekenden onderscheidt afhankelijk van hun afstand tot de arbeidsmarkt. Hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt, hoe groter de vergoeding indien de inspanningen van de aanbieder resulteren in een job voor de werkzoekende. Beide regels verminderen het risico op afroming door de aanbieders. Wanneer een aanbieder evenwel meent dat de werkzoekende in een hogere categorie thuishoort met een hogere vergoeding, dan kan hij Centrelink vragen de classificatie van de werkzoekende opnieuw te bekijken. Het uitschrijven en terugverwijzen van een werkzoekende zonder dat voor hem een job werd gevonden, kan wel slechts met de toestemming van Centrelink en is daarom niet evident.

We merken ook op dat er onder Job Network 2 minder gedifferentieerd wordt naar doelgroepen. Er zijn nog slechts twee categorieën met een gedifferentieerde beloning, terwijl onder Job Network 1 een onderscheid werd gemaakt tussen drie categorieën. De derde categorie, bestemd voor de moeilijkste doelgroep, is samengevoegd met de tweede categorie, hetgeen de kans op afroming binnen de categorieën vergroot. Afroming kan er dan in de praktijk bijvoorbeeld op neerkomen dat de aanbieder snel kiest voor een 'education outcome' waarbij de werkzoekende een opleiding gaat volgen en de aanbieder geen of nauwelijks inspanningen levert om de werkzoekende aan een job te helpen.

Een ander fenomeen, opnieuw in het bijzonder voor Intensive Assistance, is dat van 'parking': werkzoekenden voor wie de aanbieders de kans op tewerkstelling klein achten, worden 'geparkeerd'. De aanbieders strijken de startvergoeding op maar leveren geen inspanningen om vervolgens de werkzoekenden aan een job te helpen. Ook hier geldt dat in het systeem een aantal voorwaarden zitten ingebouwd om het optreden van dit fenomeen te voorkomen.

Zo telt een werkzoekende, zodra hij is ingeschreven bij een aanbieder, mee in de aan die aanbieder toegewezen capaciteit, tot zolang hij werk vindt of op een andere wijze uit de regeling stapt. Gegeven de maximum capaciteit die elke aanbieder heeft, bestaat er een prikkel voor de aanbieders om werkzoekenden waarvoor ze er niet in slagen een job te vinden, terug te sturen naar Centrelink. Dit laat de aanbieders immers toe om een nieuwe werkzoekende aan te trekken met een

eventueel grotere kans op een job outcome. Het departement ontkent de kritiek dat het betalingssysteem zou leiden tot 'parking' omdat dit een aanbieder in cash flow problemen zou brengen. Wanneer de gecontracteerde capaciteit wordt ingevuld met 'geparkeerde' werkzoekenden, dan levert dit de aanbieder immers enkel de startvergoedingen op, zonder het vooruitzicht op 'outcome fees'. Ook de aanbieders zelf zeggen er geen belang bij te hebben om werkzoekenden te 'parke- ren'. Maar volgens Considine calculeren de aanbieders op voorhand in dat voor een bepaald percentage van de doorverwezen werkzoekenden enkel de startvergoeding kan worden gehaald. De inspanningen van de aanbieders concentreren zich vervolgens op de gemakkelijkst plaatsbaren, om zo een zekere garantie te hebben dat de inspanningen zullen worden beloond met de interim vergoeding en eventueel ook de 'final outcome fee'. De moeilijker plaatsbaren worden 'geparkeerd'.

Naar het optreden van 'creaming' en/of 'parking' binnen Job Network werd nog geen onderzoek gedaan, zodat het moeilijk is om er een objectieve uitspraak over te doen. Wel merkt de OESO op dat tijdens Job Network 1 naar schatting 80% van de inkomsten van de aanbieders uit Intensive Assistance voortkwamen uit startvergoedingen en dus slechts 20% uit plaatsingsvergoedingen (OESO, 2001).

4.4.5 Prijsconcurrentie bij aanbesteding immatuur

Volgens het departement zelf is de concurrentie op basis van prijzen nog immatuur. De meeste organisaties zijn zich nog onvoldoende bewust van hun kostenstructuur. De hoogste prijzen doen zich voor in Sidney, wat enigszins tegen de verwachtingen is omdat de grotere arbeidsvraag in een dichtbevolkt gebied zoals Sydney zou moeten leiden tot lagere kosten en daarom ook lagere prijzen.

Alle aanbieders gaven aan dat de prijzen voor Job Matching te laag zijn, die voor Job Search Training redelijk terwijl Intensive Assistance winstgevend is. De overheid kon overtuigd worden van de té lage prijzen voor Job Matching, want de prijzen werden na verloop van tijd verhoogd. Dit gebeurde, zagezegd, ter compensatie van het verstrekken van extra diensten omdat het departement anders zou kunnen beticht worden van een oneerlijke toewijzing van de contracten.

De verlieslatende Job Matching activiteiten worden vaak kruiselings gesubsidieerd met de inkomsten uit Intensive Assistance. Wie evenwel alleen een Job Matching contract kreeg toegewezen, geraakte in financiële moeilijkheden. Eén en ander gaf trouwens aanleiding tot een debat over het aanbestedingsproces na de eerste aanbestedingsronde omdat de procedure de prijzen zodanig onder druk zette dat er geen kwaliteit meer kon worden geleverd. De discussie resulteerde in een minimum prijs voor Intensive Assistance en een groter gewicht aan kwaliteit bij de beoordeling van de offertes.

4.4.6 Neveneffecten door de concurrentie voor werkgevers en vacatures

De overgrote meerderheid van de vacatures in de Nationale Vacature Databank zijn 'semi-open' en bevatten dus enkel een beschrijving van de inhoud van de job en geen werkgever. Hierdoor kan het gebeuren dat eenzelfde vacature meerdere keren voorkomt in de databank, omdat werkgevers hun vacatures soms doorspeelen aan meerdere Job Network aanbieders. Aldus gebeurt het dat een werkzoekende zich aanbiedt bij verschillende Job Network leden om dan vast te stellen dat het om één en dezelfde vacature gaat.²⁶

Een ander nadeel is dat vacatures soms nog in de databank staan terwijl ze al werden ingevuld of niet langer geldig zijn, bijvoorbeeld wanneer één van de Job Network aanbieders de vacature heeft ingevuld terwijl de andere aanbieders daar niet van op de hoogte zijn, of wanneer een werkgever de lijst van vacatures aanpast bij één of meer, maar niet alle Job Network aanbieders aan wie hij eerder de lijst overmaakte.

Tenslotte zou het volgens onze gesprekspartners ook voorkomen dat Job Network aanbieders een vacature die ze ontvangen van een werkgever, niet onmiddellijk inbrengen in de databank maar wachten tot ze een geschikte kandidaat hebben onder de werkzoekenden die bij hen ingeschreven staan voor Job Search Training of Intensive Assistance.

Het gebruik van 'semi-open' vacatures is anderzijds wel aantrekkelijk voor werkgevers die willen profiteren van een eerste screening door de Job Network aanbieders of die verkiezen om met één enkele Job Network aanbieder samen te werken.

4.4.7 Concurrentie voor werkzoekenden: nu nog fictie, ooit realiteit?

In principe hebben werkzoekenden de mogelijkheid zich in te schrijven bij de aanbieder van hun keuze. Dit impliceert dat er tussen de aanbieders concurrentie zou zijn voor werkzoekenden. Zoals eerder aangegeven, maken de werkzoekenden evenwel geen, of althans zeer weinig gebruik van deze keuzevrijheid en worden zij in vele gevallen door de computer, op toevallige wijze, toegewezen aan een aanbieder. Als voornaamste reden wordt verwezen naar het feit dat de werkzoekenden geen geïnformeerde keuze kunnen maken. Zij hebben nauwelijks informatie beschikbaar met betrekking tot bijvoorbeeld de prestaties van de verschillende aanbieders. Voor de werkzoekenden die dan toch een bewuste keuze maakten, blijkt de nabijheid van de aanbieder bij het Centrelink-kantoor de belangrijkste keuzebepalende factor. Door meerdere van onze gesprekspartners werd, retorisch,

²⁶ Dit is vooral problematisch in afgelegen landelijke gebieden waar de werkzoekende vaak grote afstanden moet afleggen om een Job Network aanbieder op te zoeken. In meer verstedelijkte regio's zitten de aanbieders dicht bij elkaar, soms zelfs in hetzelfde gebouw dat vroeger tot de CES behoorde.

de vraag gesteld of (langdurig) werkzoekenden, zelfs indien ze over de relevante informatie zouden kunnen beschikken, ooit als geïnformeerde consument een keuze zouden maken.

5. Spelersveld

5.1 Inleiding

In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan bij de verschillende type aanbieders. We kijken vooreerst naar de evolutie van de marktaandelen en de toetreding door nieuwe aanbieders. Vervolgens komt de positie van de drie onderscheiden categorieën aanbieders afzonderlijk aan bod. Daarbij schetsen we ook een profiel van de betrokken organisaties. We ronden af met enkele conclusies.

5.2 Marktaandelen en toetreding

Als resultaat van de eerste aanbesteding in 1997 (Job Network 1) werden 306 aanbieders geselecteerd die hun diensten aanboden op ruim 1 000 lokaties ('sites'). De tweede aanbesteding in 1999 (Job Network 2) resulteerde in een daling van het aantal aanbieders tot 205, terwijl evenwel tegelijk het aantal lokaties steeg tot 2 114.

Tabel 3.5 illustreert de evolutie in de spreiding van de marktaandelen volgens type aanbieder. Daarbij onderscheiden we de overheid (Employment National) als aanbieder, de NGO's en de private aanbieders. In de tabel worden niet alleen Job Network 1 en 2 met elkaar vergeleken, maar wordt ook het case management programma dat aan Job Network voorafging, in de vergelijking betrokken. Zoals reeds eerder aangegeven, ging het in het case management programma om de begeleiding van langdurig werkzoekenden, te vergelijken met Intensive Assistance onder Job Network. Vooreerst blijkt uit deze tabel dat de NGO's, maar ook de private aanbieders reeds actief betrokken waren in het Case Management programma. Er was dus al een belangrijke betrokkenheid van niet-publieke aanbieders voorafgaand aan de introductie van Job Network.

Wat vervolgens heel duidelijk naar voor komt is de stijging van het marktaandeel van de NGO's en de private aanbieders ten koste van het marktaandeel van de overheid. In Job Network 2 heeft de overheid (via Employment National) nog slechts 8% van de markt, terwijl de NGO's en de private aanbieders de rest van de markt onderling verdelen met elk een marktaandeel van ongeveer 45%.

Tabel 3.5 Marktaandelen volgens type-aanbieder¹

Aanbieder	Case management ²	Job Network 1	Job Network 2
Overheid (EN)	55%	37%	8%
NGO's	25%	30%	47%
Privaat	20%	33%	45%

¹ Het marktaandeel is berekend op basis van het gecontracteerd volume.

² 50% van de werkzoekenden werden doorverwezen naar Employment Assistance Australia (EAA), de publieke aanbieder. De andere 50% werden doorverwezen naar gecontracteerde case-managers. Van die 50% verwierf de publieke aanbieder nog eens 10%, zodat het totaal marktaandeel van de publieke aanbieder uitkomt op 55%.

Bron: Davidson, 1998; DEWRSB, 1999

Naast een verschuiving van marktaandelen in het voordeel van de NGO's en de private aanbieders, is de markt tegelijk meer geconcentreerd geworden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de evolutie van het aantal aanbieders en, meer nog, uit de evolutie van het aantal sites per aanbieder, voor Intensive Assistance diensten (zie tabel 3.6). Vooreerst betekende de overgang van het case management naar Flex 3 onder Job Network 1, een reductie van het aantal aanbieders met bijna 50%. Omdat het aantal sites veel minder dan evenredig verminderde, steeg het aantal sites per aanbieder van gemiddeld 3,5 in het case management programma naar 5,7 in het Flex 3 programma. Bij de overgang van Job Network 1 naar Job Network 2 bleef het aantal aanbieders ongeveer constant, maar nam het aantal lokaties sterk toe, hetgeen opnieuw resulteerde in een toename van het aantal lokaties per aanbieder.

Tabel 3.6 Evolutie van het aantal sites per aanbieder

Programma	Aantal aanbieders	Aantal sites	Sites/aanbieder
Case management	243	852	3,5
Flex 3	125	715	5,7
Intensive assistance	122	1110	9,1

Bron: Davidson, 1998; DEWRSB, 1999

De concentratie van de markt blijkt ook uit tabel 3.7 die de C4-concentratieratio geeft voor de verschillende diensten onder Job Network. Job Search Training is het minst geconcentreerde marktsegment, hoewel met Job Network 2 de concentratie sterk is toegenomen. De grootste aanbieder is nu Job Futures met ongeveer 13% van de markt.

Voor wat betreft Job Matching en Intensive Assistance hebben de 4grootste aanbieders samen ongeveer één derde van de markt in handen. De grootste aanbieder van Job Matching is Employment National met een marktaandeel van 22% onder Job Network 2 (18% onder Job Network 1). De concentratie in Intensive

Assistance nam sterk af omdat Employment National als aanbieder nagenoeg van deze markt verdween terwijl zij onder Job Network 42% van de markt in handen hadden. De grootste aanbieder vandaag is de Salvation Army Employment Plus met 13% van de markt.

Tabel 3.7 C4-concentratieratio*

	Job Network 1	Job Network 2
Job Matching	32	35
Job Search Training	21	31
Intensive Assistance	65	34

* De C4-concentratieratio stemt overeen met de som van de marktaandelen van de 4 grootste aanbieders. Het marktaandeel is opnieuw berekend in functie van het gecontracteerd volume.

Bron: Davidson, 1998; DEWRSB, 1999

Terwijl uit het voorgaande bleek dat de markt voor arbeidsbemiddelingsdiensten geconcentreerder is geworden, is het tegelijk zo dat toetreding, zeker door grote aanbieders, relatief beperkt is gebleven. Onder Job Network 1 was 1 op 5 aanbieders nieuw, terwijl onder Job Network 2 minder dan 1 aanbieder op 6 nieuw was. Voor wat de eerste ronde betreft, zou de korte (initiële) contractduur van 19 maanden veel grote spelers hebben afgeschrikt (Davidson, 1998). In één van de interviews werd bevestigd dat ManPower pas op het allerlaatste ogenblik beslist had om dan toch maar geen offerte in te dienen voor Job Network 1.

De beperkte toetreding houdt ook verband met de gehanteerde selectiecriteria, waaronder de deskundigheid en de ervaring van de kandidaat-aanbieders. Zo stelde de Australian National Audit Office in zijn analyse van de resultaten van de eerste aanbesteding vast dat organisaties die op dat ogenblik reeds financiering ontvingen voor het aanbieden van case management of andere gerelateerde arbeidsbemiddelingsdiensten, een veel beter resultaat boekten dan andere kandidaat-aanbieders. Dit wordt duidelijk geïllustreerd met de cijfers uit tabel 3.8. Terwijl de gemiddelde succesratio bij de eerste aanbesteding 30% bedroeg, lag deze voor reeds gevestigde aanbieders gevoelig hoger (43%) en voor nieuwe aanbieders veel lager (14%). Toch waren bijna 45% van de kandidaten nieuwe aanbieders.

Tabel 3.8 Succesratio's voor gevestigde versus nieuwe aanbieders (Job Network 1)

	Gevestigde aanbieders	Nieuwe aanbieders	Totaal
Aantal indieners	569	447	1 016
Succesvolle indieners	243	63	306
Succesratio	43%	14%	30%

Bron: Australian National Audit Office (1998)

5.3 De positie van Employment National

Bij de introductie van Job Network werd de Commonwealth Employment Service (CES) opgedoekt. Als aanbieder van arbeidsbemiddelingsdiensten werd de CES opgevolgd door Employment National. De andere taken van de CES werden overgenomen door het departement en Centrelink. Employment National werd van bij de oprichting geconcipeerd als een privaat rekruteringsbedrijf. Bij de overdracht kreeg Employment National de beschikking over de databank van de CES en een uitgebreide infrastructuur. De kernactiviteit van Employment National was dus van bij het begin werving. Training werd steeds uitbesteed. Daardoor onderscheidt Employment National zich van de NGO's, die zich richten op begeleiding en training, en waaraan werving werd toegevoegd.

De overheid is de enige aandeelhouder en is in het bedrijf vertegenwoordigd in de persoon van de minister van Financiën. Employment National biedt zijn diensten aan op dezelfde basis en tegen dezelfde voorwaarden als alle andere Job Network aanbieders. Om geen enkel concurrentieel voordeel te hebben, moet Employment National voldoen aan stringente criteria inzake 'competitive neutrality'. Daarom ook heeft Employment National geen enkele directe of indirecte binding meer met het Ministerie van Werkgelegenheid. De organisatie kreeg evenmin enige garanties in de vorm van bijvoorbeeld een gewaarborgd marktaandeel.²⁷

Het opdoeken van de CES hield volgens sommigen van onze gesprekspartners verband met het slecht functioneren ervan. De organisatie zou zich onvoldoende gefocust hebben, op werkgevers of op werknemers, en zou ook minder sterk geweest zijn in de begeleiding van langdurig werkzoekenden. Dat zou ook verklaren waarom het case management programma voor 50% werd aanbesteed. Andere gesprekspartners gaven aan dat de motivering toch ook voor een stuk ideologisch was. De CES kon als het ware per definitie niet competitief zijn omdat het als een

²⁷ In het vroegere case management programma werd 50% van de werkzoekenden door de CES doorverwezen naar Employment Assistance Australia, de publieke aanbieder van deze diensten. De andere 50% werden doorverwezen naar gecontracteerde case managers.

uitgangspunt werd gesteld dat een overheidsaanbieder niet efficiënt kon functioneren.

Volgens de vakbondsvertegenwoordigers is de transitie van CES naar Employment National slecht gemanaged geweest. In de overgangperiode die meer dan een jaar heeft aangesleept was er veel onzekerheid over wat er zou gebeuren. Employment National startte met de 100 'meest gunstig gezinde' stafleden van de CES die een individueel contract aangeboden kregen. In totaal zijn er ruim 1 000 werknemers overgegaan van de CES naar Employment National, allemaal op basis van een nieuw en individueel contract, hoewel de vakbond aandrang op een collectief contract met behoud van de arbeidsvoorwaarden. Toen de CES gesloten werd zijn nog ongeveer 3 000 mensen naar Centrelink overgegaan. Er waren ongeveer 6 000 mensen op overschot waarvan vele de CES al hadden verlaten, o.a. naar andere aanbieders. Sommigen werden ook herschoold voor tewerkstelling in andere departementen. De relatie met de vakbonden is in elk geval grondig verziekt aangezien beide partijen elkaar nog enkel tegenkomen in de rechtszaal.

Na de eerste aanbesteding kreeg Employment National een marktaandeel toegewezen van 18% voor Job Matching (Flex 1), van 3% voor Job Search Training (Flex 2) en van 42% voor Intensive Assistance (Flex 3). Omdat de CES, via Employment Assistance Australia, voorheen een gewaarborgd marktaandeel had van 50% in het Case Management programma, verloor Employment National dus eigenlijk 8% marktaandeel voor Intensive Assistance. Het Job Network contract leverde ongeveer 95% op van de inkomsten voor Employment National. Voor het boekjaar dat eindigde op 30 juni 1999 ging het over een bedrag van bijna 150 mio EUR (6 mia BEF). De bedrijfswinst voor belastingen bedroeg dat jaar bijna 45 mio EUR (1,8 mia BEF). De tewerkstelling bij Employment National steeg dat jaar ook opnieuw met 500 werknemers tot 1 722.

In haar offerte voor de eerste aanbesteding zou Employment National de fout hebben gemaakt om voor Intensive Assistance geen maximum volume aan te geven en dit in tegenstelling tot de andere aanbieders. Nadat de hoger gerangschikte aanbieders hun maximum volume hadden toegewezen gekregen, bleef er nog een groot gedeelte van de markt open. Employment National heeft toen een contract getekend dat té omvangrijk was om een goed resultaat te kunnen behalen. Tegelijk wou ze een mooie winst realiseren om haar aandeelhouder, de overheid, van haar capaciteiten te overtuigen. Daartoe werden de kosten geminimaliseerd wat resulteerde in een slechte kwaliteit van de dienstverlening en een lage prestatiescore in Job Network 1. Het gevolg van één en ander was dat Employment National in de tweede aanbestedingsronde nog slechts 1% marktaandeel overhield voor Intensive Assistance, terwijl ze gemikt had op een marktaandeel van 25%. Voor Job Matching kregen ze een contract aangeboden dat een marktaandeel impliceerde van 22%. De prijs was evenwel zeer nadelig maar onder druk van de overheid werd het contract toch ondertekend. In het jaarverslag van 2000 lezen we: "..., the company was awarded less attractive contracts to provide job matching

services and a very little amount of intensive assistance work. The company and its advisors assessed these contracts as unprofitable. The company was subsequently directed by its shareholders to accept and execute the contract”.

Bij de tweede ronde zijn evenwel ook opnieuw fouten gemaakt in de aanbesteding. Vooreerst werd de intussen ingevoerde GST niet apart vermeld, waardoor Employment National onder de minimumprijs had geboden voor Intensive Assistance. Voor Job matching werd een erg lage prijs geboden omdat er op gerekend werd dat de werkgevers wel mee zouden betalen.

Tegelijk bestond bij meerdere van onze gesprekspartners de indruk dat DEWRSB een soort revanche wou nemen op Employment National, die een volledig open competitie wilde,²⁸ volledig op prijs, en te weinig investeerde in de werkzoekenden. De overheid zou Employment National hebben laten fungeren als een soort verzekering voor het geval dat het marktsysteem slecht zou aflopen. Toen met Job Network 1 bleek dat er voldoende aanbieders waren, heeft het departement Employment National laten vallen.

Door het wegvallen van Intensive Assistance, lijdt de organisatie nu verliezen. In 2000 bedroeg dit verlies bijna 60 mio EUR (2,4 mia BEF). Voor het verlies dat zou worden geleden met de Job Matching contracten werd een provisie aangelegd van ongeveer 48 mio EUR (1,9 mia BEF). Het bedrijf diende grondig te worden geherstructureerd. Meer dan 1 000 mensen moesten afvloeien (60% van het werknemersbestand van voor de tweede aanbesteding) en er werden 50 kantoren gesloten. Tevens werd de volledige directie vervangen. Het geld dat onder de vorige ronde nog als dividend terugvloeiende naar de regering, keerde nu terug om de verliezen te dekken.

De toekomst houdt voor Employment National veel onzekerheden in. In de derde ronde verwacht Employment National opnieuw een deel van de markt te verliezen. Daarom ook wil ze nieuwe markten ontwikkelen en de organisatie promoten als de ‘local employment provider’, gegeven haar aanwezigheid in ruim 150 lokaties gespreid over het ganse land. Daarnaast zette Employment National in het voorjaar van 2001 een afzonderlijk rekruteringsbedrijf op onder de naam OZ Jobs.

5.4 De positie van de NGO-sector

Het marktaandeel van de NGO's is met de introductie van Job Network sterk toegenomen. Onder het case management programma hadden zij een marktaandeel van 25%, onder Job Network 2 kregen de NGO's bijna 50% van het gecontracteerd volume toegewezen.

²⁸ Employment National stond daarmee alleen, want alle andere aanbieders waren er voorstander van om naast de prijs ook de kwaliteit te laten meetellen in de beoordeling.

Binnen de NGO-sector kunnen twee grote categorieën worden onderscheiden: de church-based organisaties die het grootst zijn en de community-based organisaties. Typerend voor de church-based organisaties is dat zij meer gecentraliseerd zijn, dat hun werking meer gesystematiseerd en ook controlerend is opgezet en dat van hun personeel een praktiserende religieuze overtuiging wordt verwacht. Het sterke punt van de community-based organisaties is hun inbedding in de gemeenschappen. Zij staan open voor personeel van om het even welke religieuze overtuiging. Vaak zetten vzw's voor hun Job Network-activiteiten een 'for profit'-organisatie op. De eventuele winst wordt dan overgemaakt aan de moederorganisatie (OECD, 2001). Om een beter idee te hebben van het profiel van deze organisaties, schetst box 3.6 het beeld van 2 NGO's, nl. The Salvation Army Employment Plus en WorkVentures.

Box 3.6 Het profiel van de NGO-aanbieders

Om een beter beeld te krijgen van de aard van de NGO's die participeren in Job Network, schetsen we in deze box een profiel van 2 betrokken organisaties, The Salvation Army Employment Plus en WorkVentures.

The Salvation Army Employment Plus

Het Leger des Heils werd in Engeland opgericht in 1879 om de armen, daklozen en werkzoekenden te helpen. Vandaag zijn de Leger des Heils organisaties in Canada, de Verenigde Staten en ook in Australië evenwel veel groter dan in Engeland. Het Mission Statement luidt als volgt: "The Salvation Army, an international movement, is an evangelical branch of the universal Christian Church. Its message is based on the bible; its ministry motivated by love for God. This mission is both spiritual and practical, encompassing the preaching of the Gospel of Jesus Christ and alleviating human suffering and distress without discrimination".

Vanwege de stijgende werkloosheid richtte het Leger des Heils in Australië in 1984 de Employment 2000 Centres op. Deze organisatie ontving overheidssteun in het kader van het Skillshare programma en vele andere arbeidsmarktprogramma's. Het Mission Statement voor haar arbeidsdiensten luidt: "To provide quality employment services to those most affected by unemployment without discrimination".

In maart 1995 werd begonnen met het aanbieden van case management diensten. The Salvation Army was de derde grootste aanbieder in dit programma na Employment Assistance Australia, de publieke aanbieder, en Drake, een private aanbieder.

In mei 1998, bij de start van Job Network 1, werd dan Employment Plus opgericht. De organisatie bediende 65 lokaties met elk van de 3 Job Network diensten. Met een marktaandeel van 8% bleef Employment Plus de derde grootste aanbieder van Intensive Assistance.

De organisatie werd een nog belangrijker aanbieder onder Job Network 2. Met een gecontracteerd volume van 56 000 plaatsingen is het de tweede grootste aanbieder van Job Matching diensten. Voor Intensive Assistance is het nu de grootste aanbieder met een gecontracteerd volume van 30 000 wat overeenstemt met een marktaandeel van 15%. Employment Plus opereert nu vanuit 87 lokaties en telt ongeveer 1 000 werknemers.

WorkVentures Ltd

WorkVentures werd opgericht in 1979. De doelstelling van de organisatie wordt als volgt geformuleerd: "WorkVentures exists to help build a just, creative and sustainable society by providing quality employment, economic and community development services, giving special priority to unemployed and disadvantaged people. We aim to establish opportunities for personal growth, demonstrate practical social justice, and forge innovative responses in work and community life. Founded and directed by a Christian Community, we work in partnership with others who share our concerns".

Tot hun eerste activiteiten behoorden buitenschoolse opvang, een tweedehands kledingszaak en de uitbating van een postkantoor. In 1984 openden ze Compuskill, een computeropleidingscentrum, waardoor de focus van de organisatie meer bij arbeidsdiensten kwam te liggen. Op vraag van de Federale Overheid, werd in 1984 het eerste "Information Technology Centre" opgericht, bekend onder de naam van Sydney ITeC. In 1990 werd een nieuwe divisie opgestart voor adviesverlening, opleiding en praktische ondersteuning aan kleine ondernemingen. In 1998 werd WorkVentures een aanbieder in het Job Network.

Vandaag biedt WorkVentures de volgende diensten aan:

- *vocational skills training (information technology, electronics, office skills, group training);*
- *employment services (career counselling, job placement, job search training);*
- *small business services (business counselling and training, business incubator: office space and virtual offices, consultancy and mentoring services, advice for innovators, ...);*
- *electronics repair & logistics management;*
- *management support for non-profit agencies.*

WorkVentures participeerde vroeger reeds in het SkillShare programma en het case management programma. Vandaag bieden ze alle drie de Job Network diensten aan in 6 lokaties tegenover 3 lokaties in Job Network 1. Daarbij zijn ongeveer 55 werknemers betrokken, terwijl er in totaal ongeveer 200 mensen werken bij WorkVentures.

WorkVentures realiseerde in 2000 een omzet van ruim 12 mio EUR (bijna een half mia BEF). De organisatie is in de loop der jaren steeds minder afhankelijk geworden van overheidsfinanciering. Waar in 1990 nog 48% van de inkomsten afkomstig waren van de overheid, bedraagt dit percentage 10 jaar later nog slechts 24%.

De introductie van Job Network heeft belangrijke implicaties gehad op de NGO's. Zo is er vooreerst een schaalvergroting opgetreden. Omwille van de complexiteit van de aanbestedingsprocedures en de noodzaak om voor meerdere lokaties te kunnen bieden wil men zijn kansen maximaliseren, zijn heel wat kleinere NGO's uit de boot gevallen. Anderen zijn gaan samenwerken of zijn zelfs gefusioneerd. Zo werd bijvoorbeeld JobFutures opgericht als een consortium van kleine aanbieders. Vele NGO's zijn ook lid van Jobs Australia, een netwerk van meer dan 100 organisaties gespecialiseerd in arbeidsbemiddeling en reïntegratie (zie ook box 3.7 voor meer uitleg over beide organisaties).

Een tweede belangrijk effect is de professionalisering van deze organisaties. De druk van de concurrentie heeft geleid tot een beter management. De betrokken organisaties hebben zich op een korte tijd moeten omvormen van welzijnsorganisaties tot meer bedrijfsmatig gerunde organisaties. Zo schuiven de NGO's op in de richting van de private aanbieders. Volgens Considine zijn vandaag zowel de NGO's

als de private organisaties in de eerste plaats economisch gedreven en hebben zij beiden verantwoording af te leggen aan hun 'shareholders' (cash shareholders of de werknemers of andere takken van de organisatie). Door de onderlinge concurrentieverhoudingen verliezen zij hun vertrouwelijke contacten met de gemeenschap en met andere aanbieders. Zo gebeurt er bijvoorbeeld niet langer een uitwisseling van 'good practices' in de begeleiding van werkzoekenden. De meer zakelijke oriëntatie heeft er ook toe geleid dat een aantal medewerkers zijn opgestapt bij de NGO's met de introductie van Job Network. Tenslotte is het ook zo dat de (meeste) NGO's voor hun inkomsten niet uitsluitend afhankelijk zijn van hun deelname in Job Network. Zij doen aan risicospreiding door ook in andere overheidsprogramma's te participeren zoals bijvoorbeeld Work for the Dole of opleidingsprogramma's van de Staten.

Box 3.7 JOB Futures and Jobs Australia

JOB Futures werd opgericht in september 1997 door 19 NGO's die zich bezighielden met werkzoekenden en opleiding. De associatie werd opgericht omdat elk van hen te klein was om succesvol mee te dingen naar een contract bij de eerste aanbestedingsronde. Daarom dient Job Futures de offertes in en gebeurt er een onderaanbesteding naar de leden. De oprichting van Job Futures verliep erg moeizaam omwille van de vrees van de NGO's voor het verlies van hun onafhankelijkheid.

Vandaag telt de associatie 44 leden en is het één van de grotere spelers waardoor ze een status heeft verworven die toelaat om met de overheid te negotiëren en het beleid te beïnvloeden. Job Futures is momenteel de grootste aanbieder van Job Search Training met een marktaandeel van 13%. Voor Job Matching heeft de organisatie een marktaandeel van 3% en in Intensive Assistance 4%. In 2000 werd een omzet gerealiseerd van 12,5 mio EUR (ongeveer 500 mio BEF).

Jobs Australia Ltd is een organisatie die de belangen behartigt van en diensten verstrekt aan verenigingen zonder winstoogmerk die werkzoekenden helpen om een job te vinden én te houden. Onder de leden zijn er de grote liefdadigheids- en welzijnsorganisaties, maar ook kleine en onafhankelijke organisaties die enkel lokaal actief zijn. Veel van de leden hebben een Job Network contract maar niet allemaal. Jobs Australia zelf heeft geen contract met de overheid.

Sinds de oprichting in 1989 en tot maart 1998, stond Jobs Australia bekend onder de naam van National Skillshare Association. Vandaag telt de organisatie 260 leden die jaarlijks een bijdrage betalen in functie van het aantal werknemers. Als een voorwaarde voor lidmaatschap, moet elk van de organisaties de Jobs Australia Service Standards nakomen hetgeen een minimum kwaliteitsstandaard garandeert van de diensten verstrekt aan werkgevers en werkzoekenden.

De organisatie treedt namens zijn leden op als belangenbehartiger van de werkzoekenden bij de overheid of bij de werkgevers. De diensten die ze verstrekt aan haar leden zijn onder andere informatie en advies, ondersteuning bij de beleidsvoering en assistentie bij de opmaak van offertes.

5.5 De positie van de private sector

Ook het marktaandeel van de private aanbieders is sterk toegenomen. Onder het case management programma bedroeg het 20%, terwijl onder Job Network 2 45%

van het gecontracteerd volume is toegewezen aan private aanbieders. Volgens onze gesprekspartners gaat het vaak om organisaties die opgezet zijn door personen die vroeger in de CES werkzaam waren.

Drake en IPA, 2 private aanbieders, wijzen op de complementariteiten en synergieën tussen hun Job Network activiteiten en hun andere, commerciële activiteiten (zie ook box 3.8). Onze gesprekspartner bij IPA gaf de volgende voorbeelden:

- De contacten die men heeft met de werkgevers vanuit de commerciële tak van de organisatie zijn een troef in de offertes voor Job Network.
- De afdeling in de commerciële organisatie die zich bezighoudt met industriële tewerkstelling, kan soms profiteren van de activiteiten die worden uitgevoerd onder Job Network.
- Als er een vacature binnenkomt binnen Job Network waarvoor geen geschikte werkzoekende beschikbaar is, dan kan ze worden ingevuld vanuit de andere afdelingen.
- Soms wordt Job Matching gebruikt voor tijdelijke posities, om de werkzoekende voor te bereiden op een echte baan.
- De beide activiteiten compenseren elkaar gedurende de conjunctuurcyclus. Bij hoogconjunctuur is er relatief meer werk binnen de commerciële afdelingen, bij laagconjunctuur relatief meer in de Job Network activiteiten.

Bij Drake drukten ze de complementariteit als volgt uit: bij de Job Network activiteiten gaat het er om een job te vinden voor de kandidaten die men heeft ('find jobs for people'), terwijl bij de andere activiteiten men op zoek moet gaan naar mensen voor een job die men heeft ('find people for jobs'). Niettemin plaatsen de meeste private aanbieders hun Job Network activiteiten in een aparte afdeling en op afzonderlijke lokaties omdat de aanwezigheid van de (langdurig) werkzoekenden die zich komen aanbieden voor de Job Network diensten een negatief effect zou kunnen hebben op de andere, commerciële activiteiten.

Toch zou de private sector niet echt inpikken op Job Network omdat het te bureaucratisch is opgezet en er te veel monitoring en controle bij komt kijken. En als ze toetreden, zouden ze vooral kijken naar de gaten (de 'loopholes') in de procedure om winst te maken. De belangrijkste factor bij de eerste ronde was dat de voorziene contractperiode van 19 maanden veel te kort werd geacht voor nieuwe investeringen. Ook de private bedrijven zoeken immers naar continuïteit. Zo heeft Manpower bijvoorbeeld kort voor de indieningsdatum zijn offerte teruggetrokken omwille van de té korte looptijd van het contract en omdat alle risico's bij hen kwamen te liggen en er aldus geen sprake was van een commercieel contract.

Een ander element dat onzekerheid creëert bij potentiële private aanbieders is de korte opzeggingstermijn van de contracten. Die bedroeg bijvoorbeeld slechts 14 dagen voor contracten onder Job Network 1, wat (veel) korter is dan gebruikelijk tussen partijen in de privé-sector (Australian National Audit Office, 1998).

Nog een ander probleem is dat van de ongelijke concurrentievoorwaarden. Volgens Drake ontbreekt er een 'level-playing field': de NGO's betalen geen of in elk geval minder belastingen en genieten ook nog andere voordelen. Daardoor hebben zij een lagere caseload per consulent en kunnen zij betere resultaten halen.

Zo zou de case-load bij Employment Plus (Salvation Army) rond de 40 liggen terwijl die bij Drake en IPA boven de 100 ligt.

Tenslotte is het ook opmerkelijk dat Drake als grootste private speler onder Job Network 1, bijna al zijn contracten verloor onder Job Network 2, net zoals Employment National. De 2 grootste aanbieders onder Job Network 1 hebben dus moeten plaats ruimen onder Job Network 2.

Box 3.8 Private aanbieders: een profiel van Drake

Drake werd opgericht in Canada in 1951. De onderneming is actief in 11 landen, waaronder, sinds 35 jaar, ook Australië. De organisatie noemt zich een "multi service human resources company". De activiteiten van het bedrijf omvatten een ruime waaier van diensten:

- *temporary/flexible staffing*
- *permanent/full-time recruitment*
- *training, development and e-learning*
- *assessment and certification*
- *career and organisational development*
- *business technologies*
- *outsourcing*

Via Drake Jobseek biedt de onderneming al sinds 1992 diensten aan voor werkzoekenden op basis van een contract met de Australische overheid. Die activiteiten groeiden gestaag, ook onder het case management programma.

De eerste contractronde voor Job Network betekende een verdrievoudiging van de activiteiten, vooral met Intensive Assistance. In februari 1998 kreeg Drake het grootste contract voor een private onderneming voor de begeleiding van langdurig werklozen. Daarvoor werden 33 aparte kantoren geopend, niet alleen omwille van de contractuele vereiste om de kantoren te lokaliseren dicht bij de Centrelink-lokaties, maar ook omwille van de aard van het publiek (werkzoekenden kunnen boos of agressief zijn). Voor de uitvoering van het contract trok Drake Jobseek ruim 230 medewerkers aan voor een capaciteit van 21.000 werkzoekenden (op elk moment van het contract). Het ging om senior consultants uit de eigen organisatie en aangeworven vanuit o.m. de CES, i.h.b. mensen die vertrouwd waren met langdurig werklozen en met meer interactieve vaardigheden. De caseload bedroeg ongeveer 130 werkzoekenden per begeleider.

Bij de tweede aanbestedingsronde verloor Drake nagenoeg al zijn contracten. Zelf schrijft Drake dit verlies toe aan het beoordelingssysteem. Dat was er volgens hen op gericht om de twee grootste aanbieders (Employment National en Drake) te elimineren. Er werd namelijk vertrokken van het gemiddelde resultaat voor de verschillende sites (goede sites werden gemiddeld met slechte sites), en die score werd vergeleken met de score van de andere aanbieders. Dit is een nadelige werkwijze voor de grote aanbieders, omdat alle resultaten werden samengeteld en gemiddeld. Het gevolg was dat de 33 kantoren (met speciale uitrusting en IT-infrastructuur) moesten worden gesloten.

Andere gesprekspartners wezen erop dat Drake hoge minimum volumes had geboden. In combinatie met een (gemiddelde) zwakke prestatie-rating resulteerde dit in het verlies van (bijna) al zijn contracten. Immers, wanneer dit minimum volume niet meer beschikbaar was na toewijzing aan de beter gerangschikte aanbieders, werd Drake overgeslagen en gingen de contracten naar slechter gerangschikte aanbieders die evenwel kleinere minimum volumes hadden geboden.

Naar eigen zeggen is Drake niet echt geïnteresseerd om deel te nemen aan de derde ronde omdat het moeilijk is een infrastructuur op te zetten en de medewerkers aan te trekken

indien men geen garantie heeft die investeringen over een voldoende lange periode te kunnen afschrijven.

5.6 Evaluatie

5.6.1 Belangrijke verschuivingen zonder veel nieuwe toetreding

Met de introductie van Job Network is de betrokkenheid van de NGO's en de private aanbieders in de markt voor bemiddelings- en reïntegratiediensten sterk toegenomen. Waar zij bijvoorbeeld in het case management programma, dat als een voorloper van Intensive Assistance kan worden beschouwd, samen een marktaandeel hadden van minder dan 50%, is dit voor Intensive Assistance onder Job Network 2 opgelopen tot meer dan 90%.

Tegelijk is de markt meer geconcentreerd geworden. Dit blijkt vooral uit de evolutie van het aantal aanbieders en, meer nog, uit de evolutie van het aantal sites per aanbieder. De 4 grootste aanbieders in elk van de drie diensten onder Job Network 2, hebben samen een marktaandeel, berekend in functie van het gecontracteerd volume, van telkens ongeveer 33%.

Toch zijn er maar relatief weinig nieuwe actoren toegetreden tot de markt met de introductie van Job Network. Onder Job Network 1 was 1 op 5 aanbieders nieuw, onder Job Network 2 was 1 op 6 aanbieders nieuw. De meeste NGO's en private partijen waren reeds actief als aanbieder, meer in het bijzonder in het case management programma.

5.6.2 De onduidelijke toekomst van Employment National

De introductie van Job Network betekende het einde van de Commonwealth Employment Service (CES). Volgens sommigen van onze gesprekspartners was dit het logisch gevolg van het slecht functioneren ervan, terwijl anderen aangaven dat de motivering toch ook een stuk ideologisch gedreven was. De opvolger, Employment National, was onder Job Network 1 nog een erg belangrijke speler met bijvoorbeeld een marktaandeel van 42% voor Intensive Assistance. De organisatie verloor evenwel bijna al zijn Intensive Assistance contracten bij de aanbesteding van Job Network 2 waardoor ze, na een winstgevend jaar 1999, in 2000 een omvangrijk verlies boekte. Omdat ze van de derde aanbestedingsronde weinig goeds verwachten, is de organisatie zich (verder) aan het differentiëren met o.a. de oprichting van een afzonderlijk rekruteringsbedrijf.

De toekomst van Employment National binnen Job Network is onduidelijk. Volgens sommige gesprekspartners fungeerde Employment National als een soort verzekering voor het geval dat de introductie van de markt met Job Network, slecht zou aflopen. Nu er voldoende aanbieders blijken te zijn, heeft de overheid geen 'verzekering' meer nodig. Wanneer Employment National evenwel niet langer

een rol van betekenis heeft binnen Job Network, dan heeft de overheid ook geen vehikel meer voor de uitvoering van haar arbeidsmarktbeleid inzake arbeidsbemiddeling en -reïntegratie.

Uit het gesprek met de vakbond tenslotte blijkt dat personeelskwesties relatief weinig aandacht hebben gekregen in de overgangperiode.

5.6.3 Schaalvergroting en professionalisering bij de NGO's

Wanneer we het hebben over het toenemend belang van de NGO's binnen Job Network, is het belangrijk een juist beeld te hebben van deze organisaties. Vaak gaat het over zeer professioneel geleide organisaties die over gans Australië actief zijn, met een medewerkersaantal dat kan oplopen tot meer dan 1000. Job Network op zich heeft trouwens met zijn ingewikkelde procedures geleid tot een professionalisering van de NGO's en een schaalvergroting van de betrokken organisaties, o.a. via samenwerkingsverbanden.

Soms conflicteert de noodzakelijke commerciële en concurrentiële opstelling met de traditionele opstelling van deze organisaties die vaak religieus geïnspireerd zijn. Vooral de grote NGO's wordt wel eens verweten dat ze zich als aanbieder in Job Network te zeer door de marktprincipes laten leiden. Sommige medewerkers hebben trouwens hun organisatie verlaten omdat ze het niet eens waren met de marktgeoriënteerde filosofie van Job Network. Waar er bijvoorbeeld vroeger ook samenwerking was omtrent de optimale begeleiding van langdurig werkzoekenden, is er nu sprake van 'bedrijfsgeheimen'. De druk van de markt gaat dus ten koste van de netwerking en resulteert mogelijk ook in minder innovatie.

6. Monitoring, kwaliteitsbewaking en evaluatie

6.1 Monitoring en kwaliteitsbewaking

De monitoring en kwaliteitsbewaking maken deel uit van de taken van DEWRSB. De monitoring heeft betrekking op volgende aspecten: nakoming van het contract (*contractual compliance*), garantie over de prestaties (*performance assurance*), kwaliteit en gelijkheid van dienstverlening. Er is een team van 250 inspecteurs die ter plaatse gaan, in principe minstens 1 keer per jaar, vaker indien er problemen zijn; er zijn ook random audits van de payment claims. Voor het beheer wordt gebruik gemaakt van een geïntegreerd systeem (IES) dat als basis functioneert voor de betaling van de claims.

Bij de monitoring wordt een onderscheid gemaakt tussen prestaties (*performance*) en nakoming van het contract (*contractual compliance*). Monitoring van de contractual compliance heeft o.m. betrekking op de vraag of de diensten worden geleverd zoals voorzien in het contract en op de financiële en betalingsregelingen.

De precieze taakomschrijving van de compliance monitoring en de performance monitoring is weergegeven in tabel 3.9.

Tabel 3.9 Taakomschrijving van de monitoring van het contract en de prestaties

Compliance monitoring	Performance monitoring
<ul style="list-style-type: none"> – Determining that the services are being provided as specified in the contracts – Assessing financial and payment arrangements – Detection and deterrence of fraud and/or improper behaviour – Assessing the adequacy of premises, insurance coverage etc – Assessing adherence to the Code of Conduct – Identifying potential breaches of statutory and customer requirements 	<ul style="list-style-type: none"> – The analysis of data on DEWRSB systems – Performance against KPI's – Achievement against milestones – Centrelink referral issues – Qualitative survey data – Quarterly State reports on monitoring activities – Planning and risk management – Strategic checking by DEWRSB National and State/Territory/District Office staff

Bron: DEWRSB

Methodisch worden verschillende benaderingen gevolgd:

- On-going desk monitoring: hierbij besteedt het departement o.m. aandacht aan de doorverwijzing van cliënten, de tijdsduur, en de validering van vorderingen (claims) op basis van controles bij een aan elke staat toegewezen steekproef van cliënten, om eventuele cliënten die er niet in thuishoren te kunnen detecteren.
- Op een face-to-face basis: voor elke provider wordt een *risk assessment* uitgevoerd (zie tabel 3.10). De risico's worden bepaald door het departement op basis van een risicoanalyse per service. De rating van het risico gebeurt in 3 categorieën (hoog, medium, laag). Het assessment wordt voorbereid door het departement en gebeurt ter plaatse bij de provider, zo mogelijk tweemaal per jaar. Telkens komen 1 tot 2 sites aan bod. Doel is alle sites minstens eenmaal om de 3 jaar te kunnen bezoeken. Een bezoek kan variëren van een halve dag tot 3 dagen. Op basis daarvan wordt een rapport met aanbevelingen opgesteld, dat wordt teruggekoppeld naar de provider, en met een follow-up na 6 maanden.
- KPI (key performance indicators): de KPI's worden eenmaal per jaar overlopen met de provider. Er wordt enkel actie ondernomen voor de zwakste scores. Bijgaande tabel 3.11 geeft de KPI's voor de verschillende diensten weer.
- Interne evaluatie: het departement beschikt over een eigen onderzoeksafdeling, die twee evaluatierapporten heeft gepubliceerd over Job Network en een derde rapport voorbereidt.

Tabel 3.10 Risk assessment framework en risk rating (High, Medium, Low)

Service	Risk
Job Matching	<ul style="list-style-type: none"> – Inadequate job descriptions – Verification of placement evidence – Double funding – ...
Job Search Training	<ul style="list-style-type: none"> – Evidence of assistance provided – Job seeker contacts recorded by Job Network Members – Range of products/skills – ...
Intensive assistance	<ul style="list-style-type: none"> – Commencement outside 5/6 week requirement – Lack of post placement support – Records of contact with job seeker – Disadvantaged and remote client servicing - client parking? – Record keeping, verification of outcomes – Evidence of expenditure on job seeker (e.g. provision of job search skills, vocational training fares, wage subsidy etc) – ...
NEIS	<ul style="list-style-type: none"> – Quality of business proposals and assessment – Quarterly assessments - improve quality – ...
Project contracting	<ul style="list-style-type: none"> – Illegal workers – ...
General	<ul style="list-style-type: none"> – Sub contractors and their relationship with JNM – Claiming - sharp practices – 28 day limit for claiming – JNM staff changes – Lack of breach activity - all services – Inconsistency of national and local procedures – Financial viability of JNM – ...

Bron: DEWRSB

Voor het departement ligt de klemtoon op het risk assessment en de star ratings op basis van de KPI's. Dit houdt wel het gevaar in van een minder goede contractopvolging, want het werk moet gebeuren door dezelfde medewerkers die belast zijn met het contractmanagement.

Tabel 3.11 Performance Indicators (PI) for each Job Network Service

	Performance Indicator	Relative Importance or Weight
<i>Job Matching</i>	PI1: paid placements as a proportion of the contracted placements	50%
	PI2: part time jobs as a proportion of paid placements	20%
	PI3: proportion of paid placements taken up by job seekers with UE durations of: – greater than 6 months: and – greater than 12 months	10% - 5 percent for each category of unemployment duration
	PI4: proportion of paid placements taken up by job seekers from disadvantaged groups	20%
<i>Job Search Training</i>	PI1: proportion of participants placed in jobs within 3 months of ceasing programme participation	50%
	PI2: proportion of participants 'off benefit' at the three month post placement mark	30%
	PI3: total proportion of placements taken up by job seekers from disadvantaged groups	20%
	PI4: proportion of participants still employed 13 weeks after being placed in a job	Insufficient data currently available. Weight to be set in consultation with NESAs before future incorporation in the PRM.*
<i>Intensive Assistance</i>	PI1: interim outcomes as a proportion of commencements	60%
	PI2: proportion of IA participants placed in a job	20%
	PI3: total proportion of placements taken up by job seekers from disadvantaged groups	20%
	PI4: proportion of participants 'off benefit' twelve months after commencement	Data not currently available. Weight to be set in consultation with NESAs before future incorporation in the PRM.
	PI5: final outcomes as a proportion of commencements	Sufficient data not currently available. Weight to be set in consultation with NESAs before future incorporation in the PRM in the latter half of 2001.

* PRM = Performance Ratings Model
Bron: DEWRSB, 2001b

De monitoring leidt zelden tot sancties of stopzettingen van het contract. Zo zijn er in de staat West-Australië bijvoorbeeld van de 7 beëindigde contracten 4 stopgezet vanwege financiële moeilijkheden.

De monitoring en kwaliteitsbewaking wordt als een grote belasting ervaren door de aanbieders. Het Integrated Employment System (IES) is zeer complex geregeld. Het wordt getypeerd als een machine die moet gerund worden en waarvoor veel menskracht vereist is. Kenmerkend voor het Australische systeem is dat de provider inhoudelijk vrij is om die diensten te organiseren die hij noodzakelijk acht: bv. training, werkervaring, loonkostsubsidies, Over de bestedingen naar type diensten die onder IA worden aangeboden zijn er overigens geen gegevens. Maar tegelijk is er enorm veel controle gekomen vanwege DEWRSB. Op die manier gaat het departement zich toch inlaten met de werking van de aanbieders en het micromanagement via het IES.

6.2 Star rating

Het departement streeft naar een betalingssysteem dat is afgestemd op het prestatie-meetsysteem. Daarom is gezocht naar een model om de prestatie te kunnen meten. Dat model moet de beslissingen over de middelenallocatie voor Job Network 3 gaan bepalen. Het *performance ratings* model wordt ook de *star rating* genoemd. Over de wijze van meting worden geen details bekendgemaakt. Het departement beschouwt het instrument als 'commercieel waardevolle informatie'. Daardoor hangt er heel wat geheimzinnigheid rond, die bij de betrokken providers veel vragen doet rijzen. De kritieken op het model zijn de volgende:

- Het systeem is gebaseerd op de meting van de relatieve prestatie van elke provider, namelijk de gemiddelde prestatie per regio. Een kritiek is dat dit gemiddelde op een te brede geografische basis is bepaald. Met name de grote providers zoals EN of Drake zouden daarvan de dupe zijn geworden (zie sectie 5).
- De outcome indicator is te beperkt geformuleerd: bv. een job van min. 16 uur gedurende min. 13 weken. Dit is een zwakke meting. Er wordt geen rekening gehouden met de duurzaamheid van de job.
- Er zijn geruchten van fraude met gegevens of ongewenste praktijken, zoals providers die vacatures kopen bij werkgevers.
- Er is sprake van dubbelfinanciering van dezelfde cliënten, die vanuit de verschillende diensten worden gefinancierd. Zo worden mensen die in programma's beheerd door de staat zitten in Job Network jobs geplaatst.

Een kernprobleem is de wijze waarop de outcome wordt gemeten. Een ander kenmerk van het star ratings model is dat er een weging is voor de snelheid waarmee de outcome voor een werkzoekende wordt behaald. Dat betekent dat vacatures worden bezorgd aan de werkzoekende die vandaag binnenkomt, waardoor de langdurig werklozen blijven zitten of een vacature zelfs wordt opgespaard tot men er een kandidaat voor heeft.

De inschattingen over de star rating lopen uiteen. Volgens de critici verduidelijkt de star rating eigenlijk niets over de prestatie van de provider: 'It's just an operational issue'. Niemand weet wat bijvoorbeeld 3 sterren willen zeggen, zeker

de werkzoekende niet. Momenteel is alle aandacht gefocussed op het star ratings model. Maar het gebrek aan transparantie maakt de prestatiemeting erg verdacht. Dit ondermijnt het vertrouwen bij de marktspelers. Er gebeurt geen uitwisseling van informatie meer over welke aanpak goede resultaten oplevert, dit wordt beschouwd als bedrijfsgeheim. Het rating systeem houdt ook geen rekening met de eigenheid van Intensive Assistance.

6.3 Evaluatie-onderzoek over Job Network

6.3.1 Interne evaluaties geven onvoldoende uitsluitsel

Momenteel zijn er enkel twee interne evaluatierapporten over Job Network beschikbaar (DEWRSB, 2000a; DEWRSB, 2000b). Het departement heeft een grootscheeps evaluatieprogramma opgezet, dat wordt uitgevoerd door de interne evaluatie-eenheid. De evaluatie is opgevat in drie fasen: een eerste fase toegespitst op de implementatie en de eerste marktervaringen tijdens de eerste 17 maanden van Job Network 1, een tweede fase over de voortgang en het bereik (naar aanbieders, regio's, werkzoekenden) over de periode mei 1998 tot september 2000, en een derde fase over de effectiviteit bij werkzoekenden. Over de eerste twee fasen is het rapport beschikbaar, de derde fase is nog in voorbereiding. Daarnaast zou het departement naar het einde van Job Network 2 ook overgaan tot een externe wetenschappelijke evaluatie.

Evaluatie naar effectiviteit en efficiëntie komt dus maar langzaam op gang. Inzake het bereik van Job Network zijn er al wel gegevens beschikbaar, maar gegevens over de participatie in verhouding tot de volledige populatie werkzoekenden ontbreken nog. De redenering van de overheid is dat er zich eerst een voldoende concurrentiële markt moet kunnen ontwikkelen vooraleer de impact kan worden gemeten. Bij een dergelijke grootschalige hervorming past enig geduld, aldus het statement van de minister:

“Given the scale of change and the long-term nature of much of Job Network assistance, it is too early to derive comprehensive measures of efficiency and effectiveness. Moreover, in assessing progress towards implementing the reform principles and the development of a competitive market, it is important to note that in announcing the policy reforms the Government recognised that market arrangements would take time and effort to fully develop.” (DEWRSB, 2000b)

Inzake de effectiviteit en efficiëntie van Job Network zijn er uit de voorlopige evaluatie enkele plaatsingscijfers bekend gemeten 3 maanden na het beëindigen van de betrokken maatregel. Het departement verzamelt deze data via een schriftelijke enquête, de zogenaamde post-program monitoring survey, en dat sinds het midden van de jaren '80. Het voordeel is dat deze data op continue basis verzameld worden en een inzicht geven in de resultaten op korte termijn. De lagere respons-

ratio's bij degenen die aan het werk zijn leiden volgens het departement tot een onderschatting van de positieve outcomes. De bevindingen zijn weergegeven in tabel 3.12.

Tabel 3.12 Uitstroompercentages 3 maanden na het beëindigen van de maatregel

Labour market measure	Number of exits enumerated	Labour market status					Other outcome indicators		
		Employed			Unemployed	Not in the labour force	Further assistance ^b	Education and training	Positive outcomes ^c
		Total	Full-time	Part-time					
<i>Job network</i>									
Job Matching ^d	(95 504) ^e	69,7	42,6	27,1	26,8	3,5	a	10,0	72,9
Job Search	54 785	40,5	21,3	19,3	49,2	4,8	5,3	12,7	49,0
Intensive Assistance ^f	317 929	34,2	15,5	18,7	47,5	15,2	3,1	8,6	41,1
Job Search Training ^f	220 957	38,8	17,9	20,8	44,0	14,0	3,2	9,0	45,8
Level B	96 972	24,1	10,1	14,0	55,2	17,7	3,0	7,7	30,7

Opmerkingen:

- Gegevens niet beschikbaar.
- De categorie 'verder begeleid' omvat een hele reeks maatregelen, waaronder naast de Job Network diensten ook Work for the Dole en specifieke programma's voor Aboriginals et al., laaggeletterden en migranten.
- De indicator 'uitstroom met positief resultaat' is gedefinieerd als het percentage deelnemers dat uitstroomt naar een job of een opleiding.
- Uitstroompercentages voor Job Matching gemeten ten laatste in september 2000 voor deelnemers die zijn uitgestroomd tussen 1 maart 2000 en 30 juni 2000.
- Het aantal Job Matching uitstromers heeft slechts betrekking op 10% van het totaal aantal geregistreerden. Voor de andere maatregelen is gepoogd alle geregistreerden mee te tellen.
- Uitstroompercentages voor Job Search Training en Intensive Assistance gemeten ten laatste op 30 september 2000 voor deelnemers die zijn uitgestroomd tussen 1 juli 1999 en 30 juni 2000.

Bronnen: DEWRSB en OECD (2001)

Uit de tabel blijkt dat het aandeel deelnemers aan Job Search Training dat 3 maanden na uitstroom is tewerkgesteld, 40,5% bedraagt. Van alle deelnemers aan Job Search Training is minder dan één derde (30,3%) langdurig werkloos (12 maanden of langer werkloos). Het aandeel deelnemers aan Intensive Assistance dat aan het werk is 3 maanden nadien bedraagt 34,2%. Deelnemers aan Intensive Assistance zijn voor bijna twee derde langdurig werkloos (63,3%). Bij Intensive Assistance zijn er in vergelijking met het deelnemersprofiel bij Job Search Training relatief meer deelnemers uit de 50-plus categorie en uit de specifieke doelgroepen Aboriginals, niet-Engelstaligen en gehandicapten. Als ook de uitstroom naar een opleiding als positief resultaat wordt gezien, liggen de positieve uitstroompercentages (dus niet helemaal gelijk te stellen met tewerkstellingspercentages) iets hoger: 49,0% voor Job Search Training en 41,1% voor Intensive Assistance. Bij de meest achtergestelde categorie (Level B), die volgens deze gegevens 43,9% uitmaakt van alle deelnemers aan Intensive Assistance, ligt het positieve uitstroompercentage op 30,7%. In vergelijking met een controlegroep met vergelijkbare objectieve kenmerken komt het departement tot een voorlopige netto-impact van 10 procentpunten voor deelnemers aan Intensive assistance in vergelijking met niet-deelnemers, en 3 procentpunten voor Job Search Training in vergelijking met niet-deelnemers.

In vergelijking met de periode onder Working Nation scoort Job Network beter, aldus het departement. De gemiddelde tewerkstellingspercentages liggen iets hoger dan bij vergelijkbare programma's die in voege waren vooraleer Job Network werd ingevoerd. Maar daar staat tegenover dat de percentages van uitstromers die verder doorstroomden naar een andere maatregel hoger waren (OECD, 2001). Bovendien roept deze vergelijking tussen vroeger en nu heel wat vragen op omdat niet is gecontroleerd voor arbeidsmarkt- of deelnemerskenmerken.

De gerapporteerde effecten kunnen tenslotte ook worden geïnterpreteerd in relatie tot de kostprijs. De kostprijs per deelnemer bedroeg in de periode tot september 2000 voor Job Matching 200 A\$ (123,0 EUR), voor Job Search Training 425 A\$ (261,3 EUR) en voor Intensive Assistance 2 260 A\$ (1 389,4 EUR). De kostprijs per tewerkgestelde deelnemer bedroeg resp. 290 A\$ (178,3 EUR), 1 130 A\$ (694,5 EUR) en 6 200 A\$ (3 811,6 EUR). Algemeen wordt aangenomen dat deze kostprijzen (per tewerkgestelde deelnemer) een stuk lager liggen dan in de periode onder Working Nation: ongeveer de helft lager voor Job Search Training en voor Intensive Assistance meer dan 5 000 A\$ (in reële uitgaven) lager dan het gemiddelde van de arbeidsmarktprogramma's die in 1995-1996 in voege waren. De conclusie is dan ook dat de belangrijkste resultaten van Job Network tot nog toe blijken te liggen op het vlak van de efficiëntie.

De interne evaluatie van het departement geeft onvoldoende uitsluitsel over de vraag of het systeem leidt tot een lager of hoger bereik van de achtergestelde groepen, i.c. de langdurig werkzoekenden. Het evaluatierapport maakt voor zijn

berekeningen van participatiegraden gebruik van de cumulatieve dataset sedert de start van de eerste ronde (van mei 1998 tot september 2000). Als men de participatiegraden vergelijkt met het eerste rapport (van mei 1998 tot 30 september 1999), blijkt er een daling te zijn, in het bijzonder voor de groep van >24 maanden werkloosheid (van 14,1% naar 11,8%). Een verklaring voor de dalende trend kan worden gevonden in het betalingssysteem. Volgens Considine zijn de incentives van die aard dat er afroming en 'parking' optreedt ten nadele van de moeilijkst plaatsbare werkzoekenden.

6.3.2 Gebrek aan externe evaluaties

Het ontbreekt vooralsnog aan wetenschappelijke evaluaties. Uit de focus groups in het onderzoek van Eardley blijkt dat, van degenen die succesvol konden geplaatst worden, 85% is tewerkgesteld in tijdelijk werk met een perspectief op korte termijn (Eardley et al., 2001). Over een aantal vragen bestaat niet de minste duidelijkheid: hoe succesvol is Job Network om de private sector bij de uitvoering van beleid te betrekken? Wat betekent Job Network voor de kennis over vacatures? In welke mate maken werkgevers meer of minder gebruik van Job Network? Vergelijkingen met het verleden lopen mank omdat de wijze van meting wijzigt doorheen de tijd. Een algemeen probleem is het gebrek aan data. Data worden niet vrijgegeven voor wetenschappelijk onderzoek terwijl dit vroeger wel het geval was, zelfs op kwartaalbasis. Vandaar dat er vooralsnog weinig harde empirische evidentie is voor de effectiviteit van Job Network. Methodologisch stelt zich het probleem van een controlegroep, aangezien elke werkzoekende wordt doorverwezen. De groep die afhankelijk blijft van uitkeringen vormt dus geen zuivere controlegroep voor de vergelijking van effecten op de arbeidsmarktpositie.

Het marktgebied van Job Network in de vacaturemarkt is moeilijk te berekenen, omdat de vergelijking met de CES-data mank loopt. Onder de Job Network-vacatures zijn er een aantal dubbeltellingen en zijn er vacatures die vroeger alleen bij de provider zaten maar nu ook worden ingebracht. Het belang van de Job Network kanalen voor werkzoekenden bij het vinden van een job schommelt rond de 15%: Centrelink 5%, Employment agencies 10%.

De globale indruk is wel dat Job Network vrij goed werkt, met uitzondering van de Intensive Assistance. De interne evaluaties van het departement kunnen niet bewijzen dat het gelijkheidsdoel wordt gerealiseerd. Job Matching lijkt wel goed te werken; dit type diensten is ook meer cliënt-gedreven: cliënten zoeken zelf naar vacatures, sturen hun cv op enz. Ook Job Search kan je zoveel mogelijk door de werkzoekende zelf laten doen. Dat roept de vraag op welke prioriteiten in feite worden beoogd met het Job Network. Intensive Assistance daarentegen achten de geïnterviewden niet succesrijk. Ondanks het toenemende aantal sites, zijn er op vele plaatsen nog te weinig sites: *The benefit of choice changes in a tyranny of choice*. Het departement wil meer sites, maar in sommige lokaties zijn er al te veel sites voor te weinig vacatures, zodat (meer) concurrentie geen zin heeft.

HOOFDSTUK 4

NEDERLAND

Inleiding

In Nederland is de marktwerking bij arbeidsreïntegratie op brede schaal van kracht gegaan in 1999. De ervaringen zijn dan ook nog van zeer recente datum. Voor de analyse hebben we ons gebaseerd op het schriftelijk bronnenmateriaal, alsook 13 interviews met de belangrijke actoren in de loop van oktober 2001, de periode waarin de tweede aanbestedingsprocedure liep. De Nederlandse marktwerking moet worden geplaatst binnen de institutionele hervormingen die op 1 januari 2002 van kracht zijn geworden. In de eerste sectie wordt dat kader toegelicht. Sectie 2 behandelt het aanbestedingsproces. In de derde sectie volgt de kwaliteitsbewaking, monitoring en evaluatie met betrekking tot de marktwerking. Daaropvolgend wordt in sectie 4 de spelersmarkt geanalyseerd. In de laatste sectie ronden we de bevindingen af met een eigen evaluatie van de marktwerking in Nederland begin 2002.

1. Beleidscontext en institutionele ontwikkelingen

1.1 Inleiding

Nederland kent inzake werknemersverzekeringen grosso modo twee uitkeringsstelsels: de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Werkloosheidswet (WW). Naast de werknemersverzekeringen is er de bijstandsregeling (ABW), die een relatief grote omvang heeft. Voor de reïntegratieproblematiek van werkzoekenden nemen de bijstandsregeling enerzijds en de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen anderzijds ongeveer een gelijk deel in. Als in Nederland de reïntegratieproblematiek van werkzoekenden aan de orde is, worden de drie groepen uitkeringstrekkers bedoeld. Ook de marktwerking op het gebied van arbeidsreïntegratie moet worden gezien binnen het bredere geheel van ontwikkelingen in de sociale zekerheid - dus niet alleen in het domein van werk-

loosheid, maar ook in het domein van ziekte en arbeidsongeschiktheid en van de bijstand.

De jaren '90 zijn gekenmerkt door een grote veranderingsdrang in de inrichting van de sociale zekerheid. Dat proces is op gang gekomen met de Commissie Buurmeyer, die het probleem van de sterk stijgende populatie arbeidsongeschikten (WAO) behandelde. Sedertdien hebben de hervormingen zich opgestapeld. Centraal staat daarbij de integratie van 'werk' en 'inkomen', waarbij werk komt boven inkomen. De sociale zekerheid komt dus meer en meer in functie te staan van de arbeidsmarkt, door de uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen of althans zo kort mogelijk te maken via begeleiding naar werk. De Nederlandse overheid heeft ervoor gekozen om een structuurwijziging aan te brengen door de instanties voor sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid nauwer op elkaar te betrekken. De belangrijkste etappes zijn: de hervormingen van de Arbeidsvoorziening (de Nederlandse Public Employment Service), de samenwerkingsoperatie Werk en Inkomen (SWI) en de nieuwe uitvoeringsstructuur bekend onder de naam Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). Aan de SUWI-wet gingen twee SUWI-nota's (versie SUWI 1 en versie SUWI 2) vooraf. Kernpunt in de discussie over de gewenste uitvoeringsstructuur was de verdeling van taken tussen het publieke domein en het private domein. In Nederland leefde in de jaren '90 immers een algemene tendens naar privatisering in de sociale zekerheid. Dit houdt ongetwijfeld ook verband met de komst van paars. Sedert 1994 wordt Nederland bestuurd door een paarse coalitie van liberalen en sociaal-democraten, waarbij gebroken wordt met de jarenlange bestuursdeelname van de christen-democratische partij.

Bij deze wettelijke hervormingen van de publieke werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen staan twee doelen voorop: preventie en reïntegratie. De hervormingen beogen enerzijds de instroom in een uitkering te voorkomen (volumebeperking) en anderzijds de uitstroom naar werk te bevorderen (reïntegratie). Daarvoor zijn de verantwoordelijkheden meer bij de individuele werknemer en werkgever gelegd. De hervormingen culminereren in de hervorming van de uitvoeringsstructuur voor de sociale zekerheid, arbeidsbemiddeling en arbeidsreïntegratie, bekend als de SUWI-wet (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen). De nieuwe wet is van kracht vanaf 1 januari 2002 (Staatsblad 2001, nr. 625). SUWI wordt gezien als een mijlpaal in de Nederlandse sociale hervormingen. De Nederlandse overheid heeft het in haar communicatie over een 'revolutionaire operatie' (SZW-nieuws, 20 september 2001).

De SUWI-wet heeft ook gevolgen voor de marktwerking. In deze sectie gaan we daar dieper op in. Daarbij komen de veranderingen in de publieke instellingen en in de gemeenten aan bod. Ook wordt stilgestaan bij de bestuurlijke aanpassingen. Vooraf schetsen we kort de belangrijkste trends op de Nederlandse arbeidsmarkt.

1.2 Trends op de Nederlandse arbeidsmarkt

De werkgelegenheid is tussen 1994 en 1999 gegroeid met jaarlijks gemiddeld ruim 3%; in 2000 bedroeg de groei 2,4%. Het aantal onvervulde vacatures is opgelopen tot 190 000 in 2000, met een stijging voor 2001 naar 216 000. De totale vacaturemarkt wordt geschat op ruim 900 000.

De arbeidsparticipatie steeg in Nederland van 57% in 1994 naar 64% in 1999, wat boven het EU-gemiddelde is. Door de hoge deeltijdarbeid ligt de arbeidsparticipatie gemeten in arbeidsjaren op 73% bij mannen en 35% bij vrouwen. Bij de ouderen (55+) werkt één op drie. De werkloosheid is volgens de Nederlandse berekeningswijze sterk gedaald van 8,1% in 1995 tot 3,8% in 2000 (of 270 000 personen gemeten als direct beschikbaar zijnde voor de arbeidsmarkt (Centraal Bureau voor de Statistiek). Het aantal geregistreerde langdurig werklozen is volgens diezelfde berekeningsbasis gedaald tot 82 000 personen. Bij etnische minderheden is de procentuele werkloosheid vier keer hoger dan onder de autochtone bevolking, ook al is de netto arbeidsparticipatie in 1994-1998 sterker gestegen. Door de in de tijd beperkte werkloosheidsuitkeringen bevindt het merendeel van werklozen zich in de bijstand (186 000 in de geregistreerde werkloosheid tegenover 446 000 in de bijstand in 2000).

Arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten is een belangrijk beleidsdoel van de Nederlandse overheid. Het aantal arbeidsongeschikten wordt voor 2001 geraamd op 932 000 (SZW, 2001b) of 12,2% van de beroepsbevolking. Daarvan zijn ongeveer 200 000 werkenden. Voor 2002 bedraagt het aantal naar verwachting 956 000 (SZW, 2001b). Verschillende factoren verklaren die aanhoudende stijging: de groei van het aantal verzekerden, de veroudering van de beroepsbevolking en de toenemende arbeidsparticipatie bij vrouwen. Ook is er een verband vastgesteld met de hoogconjunctuur: door de krapte op de arbeidsmarkt nemen werkgevers werknemers met hogere gezondheidsrisico's aan. Tegelijk neemt de werkdruk toe en gaan werknemers vrijblijvender om met ziekteverzuim (SZW, 2000).

Het aantal bijstandsgerechtigden anno 2001 wordt geraamd op 418 000 (SZW, 2001b). De kans op werk voor bijstandsgerechtigden is lager dan voor WW'ers. In het eerste uitkeringsjaar ligt deze kans op 25%, ruim twee keer zo laag als voor een WW'er (SZW, 1999). Belangrijkste doelgroepen zijn de laaggeschoolden, de allochtonen en de ouderen. In het segment van laaggekwalificeerde banen staat tegenover de beschikbare vacatures weliswaar nog een groot aanbod, maar dat aanbod is moeilijker in te passen op de arbeidsmarkt. Bij de minderheden speelt het lage opleidingsniveau een belemmerende rol, alsook onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Ook wil de Nederlandse overheid de vervroegde uittrekking van ouderen tegengaan.

1.3 SUWI en de weerslag voor arbeidsbemiddeling en -reïntegratie

SUWI staat voor Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen, die het volledige domein van sociale zekerheid, arbeidsmarkt en reïntegratie bestrijkt. Doelstelling van SUWI is tot een samenhangend geheel te komen voor de verschillende onderdelen van de sociale zekerheid: het arbeidsbemiddelingsbeleid, de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekering en de bijstandsuitkering. Daarnaast zijn er ook de ontwikkelingen in het domein van ziekteverzuim die van belang zijn bij de structuur van het hier beschouwde domein. Het gaat dus bij SUWI om de relatie en integratie van drie relatief verschillende maatschappelijke sectoren: arbeidsmarkt, sociale zekerheid en bijstand.

1.3.1 Nieuwe publieke instellingen voor uitkerings- en bemiddelingstaken

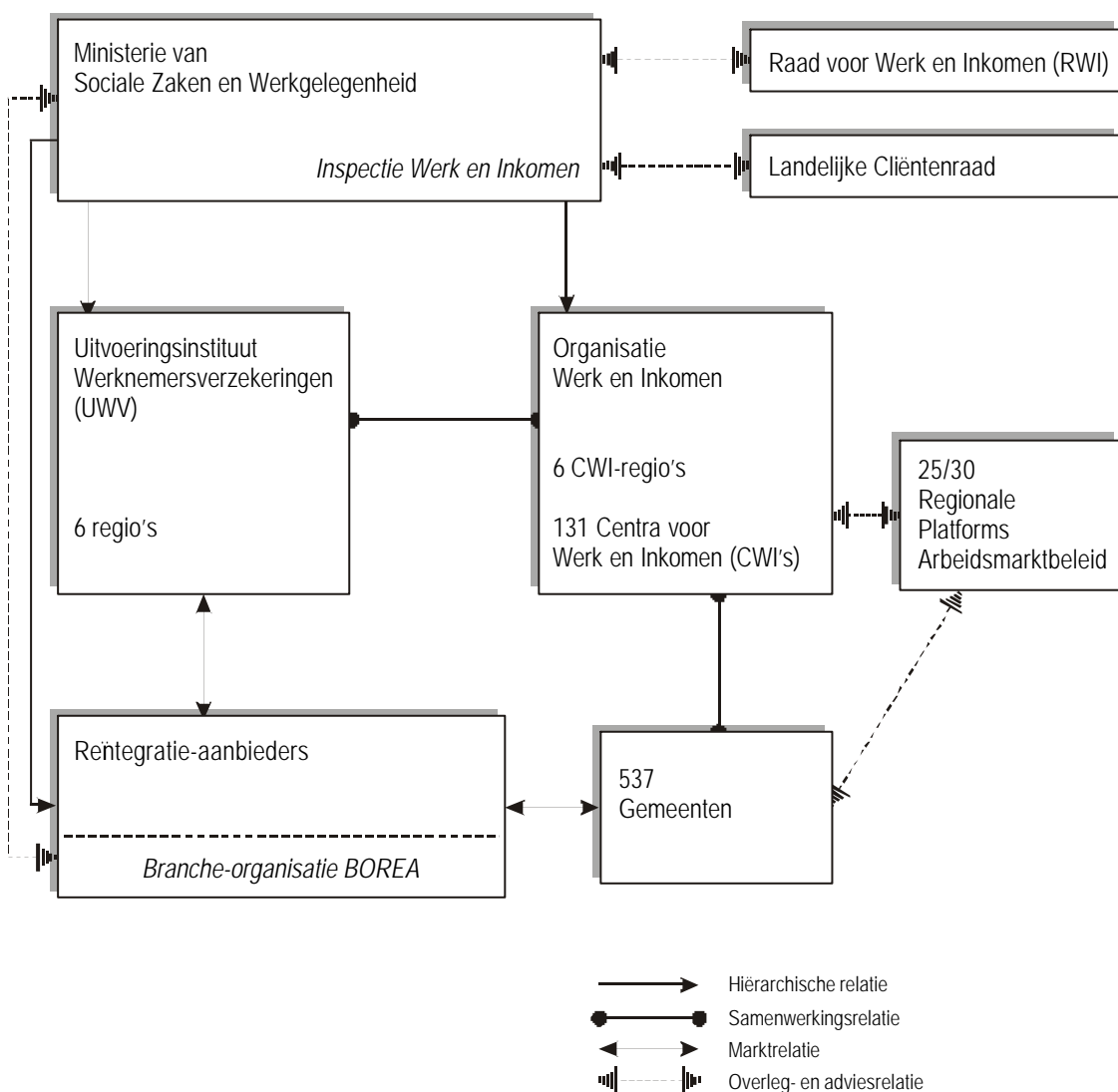
Met de hervorming komt een voorlopig einde aan een periode van hervormingsplannen die in 1995 is gestart als een procesgerichte samenwerking tussen de 3 uitvoeringsorganisaties: arbeidsbureaus, bedrijfsverenigingen (vanaf 1996 uvi's: zie onder) en gemeentelijke sociale diensten. Toen luidde de opzet om 'de uitvoeringstaken in goed onderling overleg te hergroeperen'; daartoe werden een regiegroep en een projectorganisatie opgericht onder de naam SWI: Samenwerking Werk en Inkomen (SWI, 1996). Het aanvankelijke motto was samenwerking zonder te raken aan de formele verantwoordelijkheid van elk van de organisaties. Bij SUWI wordt het doel integratie in plaats van samenwerking. Onder het motto 'werk boven inkomen' worden de bestaande uitvoeringsinstellingen voor uitkeringen en arbeidsbemiddeling vervangen door één gefusioneerde uitkeringsinstelling en één bemiddelingsinstelling. De tot dan bestaande arbeidsbureaus en uitkeringsinstellingen verdwijnen. In de plaats komen twee nieuwe landelijke organisaties:

- Voor de uitkeringen komt één Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) in de plaats van de 5 bestaande uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen (uvi's)²⁹ en het overkoepelende Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV);
- Voor de bemiddeling komen een aantal taken inzake 'basisdienstverlening' die vroeger onder de Arbeidsvoorziening, uvi's en gemeenten vielen, onder de verantwoordelijkheid van de Organisatie Werk en Inkomen, die daartoe een landelijk dekkend netwerk van 131 Centra voor Werk en Inkomen in 110 gemeenten (ongeveer één op vijf van alle gemeenten) beheert.

Beide organisaties ressorteren volledig binnen het publieke domein. Figuur 4.1 geeft een overzicht van de nieuwe structuur. In deze paragraaf belichten we de

²⁹ Meest bekende uitvoeringsinstelling is het GAK. De overige zijn: Cadans, GUO, SfB en USZO.

positie van het Uitvoeringsinstituut UWV, de Centra voor Werk en Inkomen of CWI, en de Inspectie Werk en Inkomen bij het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De overige actoren komen aan bod bij de bespreking van de rol van de gemeenten (sectie 2.5) en van de bestuurlijke hervormingen (sectie 2.6). De relaties tussen de verschillende actoren zijn weergegeven door de pijlen. Conform de theoretische organisatiemodellen hiërarchie-markt-netwerken maken we een onderscheid tussen vier soorten relaties: de hiërarchische relatie (sturing op basis van regels en normen), de marktrelatie (sturing via het marktmechanisme van vraag en aanbod), de samenwerkingsrelatie en de overleg- en adviesrelatie.



Figuur 4.1 Structuur en onderlinge relaties onder SUWI (2002)

UWV

Het nieuwe gefusioneerde uitkeringsinstituut UWV staat in voor de uitvoering van de premie-inning, de claimbeoordeling (WAO-keuring) en de uitkeringsverzorging. Ook wordt het verantwoordelijk voor de reïntegratie, maar het mag die zelf niet uitvoeren; het UWV krijgt dus de rol van opdrachtgever. Met de taakafbakening van het nieuwe uitkeringsinstituut wordt de publiek-private verhouding bezegeld. Aldus blijven de premie-inning, het verstrekken van uitkeringen en claimbeoordeling als publieke taken georganiseerd, terwijl de reïntegratie-activiteiten zelf als private taken worden opgevat. Dat betekent ook dat er geen publiek reïntegratiebedrijf meer is.³⁰

CWI

De CWI's krijgen de taken op het terrein van de publieke arbeidsvoorziening en worden belast met het verzamelen van gegevens die nodig zijn voor het in behandeling nemen van een uitkeringsaanvraag (zowel voor werkloosheid als bijstand). De taken van het CWI staan in functie van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt: informatie en advies aan werkzoekenden en werkgevers; actieve bemiddeling voor werkzoekenden en werkgevers; nationale vacaturebank en nationale sollicitantenbank; administratieve intake en gegevensverzameling voor uitkeringsaanvraag met eerste toets op volledigheid; fase-indeling en kwalitatieve intake. Doelgroep van het CWI zijn de werkzoekenden: geregistreerde werkzoekenden (WW), niet-uitkeringsgerechtigden, de meeste bijstandsgerechtigden en de ANW'ers (Algemene Nabestaandenwet). Voor zieke werknemers begint de reïntegratie bij de werkgever (zie onder). Het CWI verwijst personen die verdere ondersteuning nodig hebben door naar de gemeente of het UWV met een reïntegratie-advies (niet bindend). Daarvoor zijn er twee instrumenten in omloop: de kansmeter en Kwint (zie box 4.1).

³⁰ SUWI 1 beoogde een bredere privatisering. De Sociaal-Economische Raad adviseerde om de uvi's om te vormen tot privaatrechtelijke ondernemingen en dus ook de beoordeling van het recht op een uitkering te privatiseren. Met SUWI 2 wordt de privatisering minder drastisch dan in het aanvankelijke plan. Het onderzoeksinstituut IOO bv (Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven) bevestigt die keuze. Er zouden weinig uvi's zijn bijgekomen (door de onzekere wet- en regelgeving, het gebrek aan minimale omvang), en het beperkt aantal aanbieders zou een negatief effect hebben op de onderlinge concurrentie.

Box 4.1 Kansmeter en Kwint*Kansmeter*

Voor de 'fase-indeling' van de werkzoekenden hanteert het CWI de 'kansmeter'. Alle werkzoekenden worden in een intakegesprek ingedeeld in één van de 4 onderscheiden fasen als maat voor de geschatte afstand tot de arbeidsmarkt en de vermoedelijke zwaarte van de benodigde reïntegratie-inspanning. Daarbij wordt rekening gehouden met formele vrijstellingsgronden, het reële arbeidsmarktperspectief en de geestelijke, lichamelijke of financiële belemmeringen. De kansmeter doet geen uitspraak over het type traject dat iemand nodig heeft.

Kwint

Kwint staat voor kwalificerende intake en is bestemd voor werkzoekenden die niet in fase 1 of 4 zijn ingedeeld. Kwint laat een uitspraak toe over de inhoud van het traject. Op basis van een gesprek worden drie profielen van de cliënt geschetst: het zoekprofiel (hoe zoekt de cliënt naar werk), het kwalificatieprofiel (opleiding, arbeidservaring en kwalificatietekorten) en het bemiddelingsprofiel (welke ondersteuning nodig bij het zoeken naar een baan). Na verloop van tijd is een herwaarderingsgesprek mogelijk, wat kan resulteren in een nieuw reïntegratie-advies.

Naast UWV en CWI blijven de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstandsregelingen. Zij moeten voor de intake van bijstandsaanvragers wel samenwerken in het CWI. Bovendien worden de gemeenten in het kader van SUWI verantwoordelijk voor de inkoop van reïntegratietrajecten en het case-management van alle bijstandsccliënten.

IWI

UWV, CWI en gemeenten komen onder één toezichtsstructuur binnen het departement. Voor het toezicht op de uitvoeringsorganisaties wordt de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) opgericht als onderdeel van het Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze nieuwe dienst vervangt het vroegere, meer onafhankelijk gepositioneerde CTSV (College van Toezicht Sociale Verzekeringen). De nieuwe Inspectie wordt ook belast met het toezicht op de bijstandsregeling door de gemeenten. Tenslotte start in 2002 een Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). De SIOD is een bijzondere opsporingsdienst met zware bevoegdheden speciaal voor complexe fraudezaken in de sociale zekerheid.

1.3.2 De marktwerking en ontvlechting van de publieke arbeidsvoorziening

In de nieuwe structuur staat marktwerking bij reïntegratie voorop. Het kabinet stelt zich tot doel om tot een volwassen reïntegratiemarkt met gezonde markt-

verhoudingen te komen. In tegenstelling tot taken als de beoordeling van het recht op een uitkering, handhaving en opsporing, die niet mogen worden beïnvloed door commerciële belangen, leent reïntegratie zich in de visie van de Nederlandse regering wel tot concurrentie.

Zowel UWV als gemeenten treden in de rol van opdrachtgever. Het UWV is, als probleemhouder voor de reïntegratie van zijn uitkeringspopulatie (WW en WAO), verplicht om de aanbidding en uitvoering van reïntegratie volledig aan te besteden. De gemeenten, die instaan voor de bijstandspopulatie, moeten zich bij de inkoop van reïntegratie houden aan een aantal aanbestedingsvoorwaarden.

De Nederlandse overheid wil een volledig private markt van enkel private bemiddelaars. NGO's worden in Nederland gezien als behorend tot de publieke sector (zie hiervoor sectie 5 over de spelersmarkt). Het reïntegratiedeel van Arbeidsvoorziening wordt geprivatiseerd. Er komt een ontvlechting tussen een publiek en een privaat deel. Enerzijds wordt de basisdienstverlening (informatie en intake) ondergebracht bij de Centra Werk en Inkomen (CWI's) onder verzelfstandigd bestuur, waarvoor er een geïntegreerde samenwerking komt met gelijkwaardige diensten van de gemeenten. Anderzijds wordt het onderdeel arbeidsreïntegratie van de bestaande Arbeidsvoorziening geprivatiseerd als een reïntegratiebedrijf dat op gelijke basis met andere aanbieders inschrijft op tenders van de uitkeringsinstellingen UWV en gemeenten.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat het tot stand brengen van een reïntegratiemarkt en de privatisering van de publieke reïntegratie-activiteiten geen op zichzelf staande ontwikkelingen zijn. Aan de basis van SUWI ligt het streven te komen tot een afgewogen verdeling tussen publiek en privaat. Daarom is het van belang te kijken welke beleidskeuzes zijn gemaakt in het volledige veld van de sociale zekerheid.

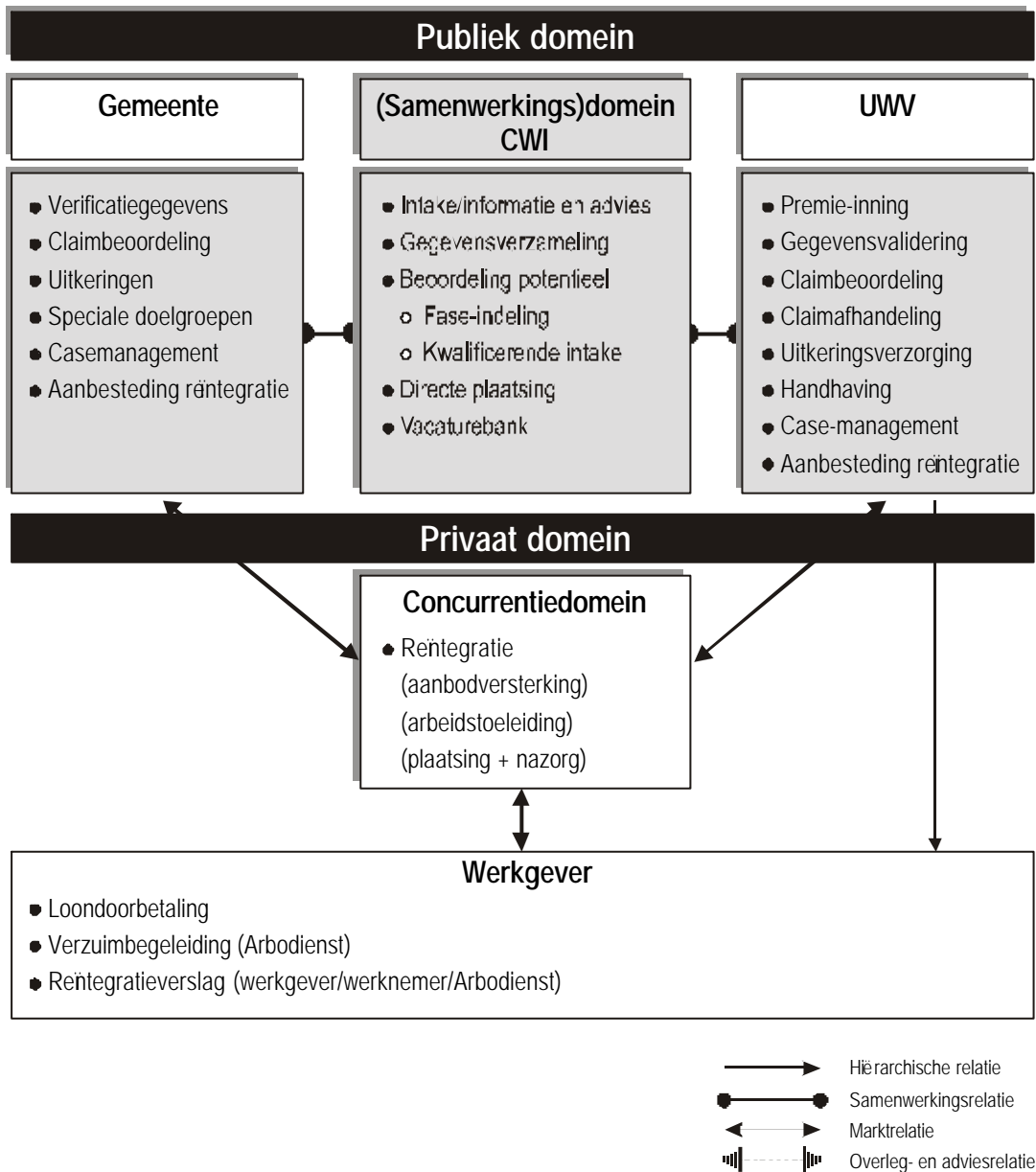
1.4 Drie basistrends in de hervormingen voor de sociale zekerheid

Boven is aangegeven dat bij de hervormingen de verantwoordelijkheden meer en meer bij de basis zijn gelegd: de individuele werknemer en werkgever. Volgende drie uitgangspunten liggen daarbij aan de basis:

1. De dekking van sociale risico's verschuift van het publieke naar het private domein;
2. De uitvoering van de uitkeringen en de premieheffing komt in het publieke domein;
3. De instrumenten om de schadelast te beperken - met name reïntegratie - komen in het private domein.

De kern van de hervormingen draait rond de vraag naar de verdeling van taken tussen het publieke en private domein. De Nederlandse keuzes voor publiek en privaat zijn weergegeven in onderstaande figuur. Het publieke domein is gericht op

samenwerking, het private domein is gericht op concurrentie. Voor de uitvoering van het takenpakket binnen het publieke domein wordt samenwerking beoogd tussen gemeenten, Centra voor Werk en Inkomen en het Uitvoeringsinstituut UWV. Reïntegratie naar de arbeidsmarkt wordt volledig binnen de marktsector gesitueerd. Spelers op de reïntegratiemarkt kunnen voor zowel publieke als private opdrachtgevers werken.



Bron: op basis van Buurmeyer, LISV

Figuur 4.2 Verdeling van de taken tussen het publieke en private domein

1.4.1 Dekking van sociale risico's naar het private domein

Een algemene trend in de Nederlandse sociale zekerheid van de jaren '90 is dat de dekking van de sociale risico's (ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid) verschuift van het publieke naar het private domein. In Nederland is de reïntegratie van zieke werknemers in eerste instantie een sterk private taak: de werkgever (of de verzekeraar) moet zich tot het uiterste inspannen om de zieke werknemer intern te herplaatsen. In samenhang daarmee is er sprake van een relatief langdurige ontslagbescherming bij ziekte: de werkgever kan de zieke werknemer niet wegens ziekte ontslaan gedurende de eerste 24 maanden. Daarna mag hij dat wel als er binnen de organisatie geen mogelijkheden zijn om de zieke werknemer te herplaatsen.

Via financiële prikkels wordt het belang meer en meer bij de werkgever gelegd. Bij ziekteverzuim is de werkgever wettelijk verplicht tot doorbetaling van het loon: de Wet Uitbreiding Doorbetalingplicht bij Ziekte (Wulbz, 1996) maakt het ziekteverzuim gedurende het eerste jaar volledig voor rekening van de werkgever. Wettelijk bedraagt dat tenminste 70% van het verdiende loon, maar de meeste CAO's voorzien in een ophoging van het ziektegeld tot 100% van het loon. Het grootste deel van de werkgevers heeft het verzuimrisico verzekerd bij particuliere verzekeraars. De financiering van de WAO is met de Wet Premiedifferentiatie en Marktwerking bij Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba, 1998) in het private domein en bij het individuele bedrijf gelegd. In de WAO geldt een gedifferentieerd premiesysteem waarbij de individuele werkgever in de loop van de tijd steeds meer direct met de kosten wordt geconfronteerd.³¹ De financiële prikkel wordt geleidelijk, gedurende een periode van 5 jaar ingevoerd. De werkgever wordt dus steeds meer verantwoordelijk voor het schadelastrisico.

Op het vlak van arbeidsomstandigheden heeft de Nederlandse werkgever een zorgplicht ten aanzien van de zieke werknemer die bij hem in dienst is.³² Dat houdt in dat de werkgever verantwoordelijk is voor de verzuimbegeleiding op basis van een verzuimbeleid en verzuimcontrole. Daarvoor dient de werkgever gebruik te maken van een Arbo-dienst: een gecertificeerde commerciële dienst die onder meer moet beschikken over een arts. Arbo-diensten beconcurreren elkaar in een open markt. Het UWV (voorheen de uvi's) oefent controle uit op de verzuimbegeleiding van de werkgever en oordeelt of de werkgever zich voldoende heeft ingespannen om de werknemer voor zijn eigen bedrijf te behouden. De werkgever, c.q. verzekeraar heeft er dus belang bij dat de zieke of arbeidsongeschikte

³¹ De totale kosten voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bedragen ruim 11% van de loonsom (18,3 mia EUR). Van dit bedrag is bijna de helft variabel, dat wil zeggen afhankelijk van de omvang van ziekte en arbeidsongeschiktheid bij een individueel bedrijf.

³² De basis van de zorgplicht voor de werkgever ten aanzien van de werknemer is gelegd in het Burgerlijk Wetboek (artikel 1639h, derde lid, en artikel 1638z) en betreft het 'goed werkgeverschap'.

werknemer zo snel mogelijk weer aan het werk gaat. Achterliggende bedoeling is om de aanspraken op een arbeidsongeschiktheidsuitkering te beperken (het zogenoemde poortwachtersmodel). Na 7 maanden ziekteverzuim kan de werknemer een aanvraag indienen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bij de WAO-aanvraag moet een reïntegratieverslag overlegd worden. Het UWV voert dan een WAO-keuring uit en toetst het verslag inhoudelijk. Als blijkt dat de werkgever onvoldoende inspanningen heeft gedaan om de werknemer te helpen reïntegreren, wordt de WAO-uitkering uitgesteld en moet de werkgever het loon langer doorbetalen (maximaal 6 maanden). De werknemer is verplicht om mee te werken aan reïntegratie. Tot nog toe kon de werkgever een beroep doen op subsidies (voor werkplekaanpassing, proefplaatsing, scholing, enz.), maar die subsidies worden vervangen door vrijstelling voor de werkgever van WW- en WAO-premies.

1.4.2 Uitkering en premieheffing naar het publieke domein

De schadelast verleggen naar het private domein gaat gepaard met het borgen van de uitvoering van de uitkeringen en de premieheffing in het publieke domein. Dit vormt de tweede trend in de sociale zekerheid. De achterliggende redenering is dat de overheid een te groot risico loopt door de claimbeoordeling³³ (het bepalen van het recht op een uitkering) uit handen te geven. Vandaar dat het bepalen van het uitkeringsrecht in het publieke domein is verankerd. Het is in dat kader te begrijpen wat er per 1 januari 2002 is gewijzigd bij de uitvoeringsinstellingen voor de sociale zekerheid, de zogenaamde uvi's. Tot nog toe waren dat namelijk semi-publieke stichtingen, die gelijkaardig werk voor elk van hun sectoren uitvoeren in opdracht van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV). In de nieuwe SUWI-wet worden de 5 uitvoeringsinstellingen gefusioneerd tot één Uitkeringsinstelling Werknemersverzekeringen (UWV), die onder directe aansturing komt van de overheid. Het UWV wordt verantwoordelijk voor de uitvoering van de Ziektewet, de Werkloosheidswet (WW) en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Het wordt bestempeld als de grootste nationalisatie sinds de tweede wereldoorlog.

Er zijn twee belangrijke verschilpunten met de uvi's die tot 2001 de uitvoeringstaak op zich namen: het nieuwe UWV wordt een instelling waarin alle sectoren zijn verenigd, en het mag de reïntegratie zelf niet aanbieden en uitvoeren. Het terugschroeven van de uvi's heeft te maken met onvrede over de commerciële ontwikkelingen. De uvi's waren er naast de wettelijke overheidsopdracht allerlei niet-verplichte commerciële dienstverlening aan gaan koppelen, waaronder reïntegratie. De uvi's kregen ook inkoopbudgetten voor reïntegratie in het kader van

³³ Met claimbeoordeling worden bedoeld: de bepaling van het recht op uitkering, de beslissing of iemand verwijtbaar werkloos is, toepassing van eventuele sancties en opsporing van fraude. Die taken worden uitgevoerd door een medewerker van de UWV, resp. gemeente op de CWI-lokatie.

het zogenoemde Veegwetbudget.³⁴ Dat heeft dan geleid tot een eerste poging tot ontvlechting door afsplitsing van de overheidstaak in een holdingstructuur (de zogenoemde A-poot). De holding kon nog wel voor 100% participeren in de commerciële tak (B-poot). Vervolgens moesten de uvi's hun eigen reïntegratiebedrijven volledig verzelfstandigen. Bij de eerste verplichte aanbesteding voor reïntegratie was dan ook een belangrijke toetssteen in welke mate de 'moederband' van een uvi met het eigen reïntegratiebedrijf de open concurrentie in de weg zou staan (zie onder).

1.4.3 Reïntegratie naar het private domein

De derde trend in de hervormingen is dat de reïntegratie volledig verschuift naar het private domein. De ontwikkeling naar een private reïntegratiemarkt is in zekere zin het 'logische' gevolg uit de twee voorgaande ontwikkelingen: als het schadelastrisico in het private domein wordt gelegd, dan ook de instrumenten die de schadelast kunnen helpen beperken. Die instrumenten dekken een breed terrein van uiteenlopende activiteiten, waaronder bijvoorbeeld ook medische of sociale begeleiding kan vallen.³⁵ Het opdrachtgeverschap is wettelijk vastgelegd in SUWI. In 2000 liep de eerste open aanbesteding (voor 2001), in 2001 de tweede (voor 2002).

De idee om reïntegratie te laten aansturen via prikkels vanuit de markt dateert van 1995 (Sol, 2001). Daarop ontstond de idee om de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in losse onderdelen te scheiden. In 1999 wordt dit vastgelegd in de nota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI 1) die de aanloop vormde naar de SUWI-wet. In die nota wordt besloten tot een verzelfstandiging van het reïntegratiedeel van Arbeidsvoorziening. Leidende gedachte daarbij was dat marktwerking tot een effectievere en goedkopere uitvoering van reïntegratie-activiteiten zou bijdragen. Tot voor kort had Arbeidsvoorziening naar schatting 75% van alle trajecten (Bos, Mevissen et al., 2000). In oktober 2000 is Arbeidsvoorziening als concern opgesplitst in 5 zelfstandige bedrijfsonderdelen: de gezamenlijke arbeidsbureaus (gaan op in de CWI's), het te privatiseren reïntegratiebedrijf Kliq, de Centra Vakopleiding,³⁶ het facilitair bedrijf en de uitvoeringsstructuur voor de Europese subsidies (inmiddels ondergebracht bij het ministerie SZW). De verzelfstandiging van het onderdeel reïntegratiediensten,³⁷ samen met de commerciële diensten voor

³⁴ Het veegwetbudget stond voor een inkoopregeling voor de uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen onder verantwoordelijkheid van bedrijfsverenigingen in 60 sectoren.

³⁵ Zie de brede omschrijving die de reïntegratiemonitor geeft aan de term reïntegratie (www.reintegratiemonitor.nl).

³⁶ De zelfstandige positie van de Centra Vakopleiding is in 2001 nog niet uitgeklaard. Mogelijk komt een aantal onder de Regionale Opleidingencentra (ROC's) of onder een andere organisatie.

³⁷ Ook de reïntegratie voor arbeidsgehandicapten, die in 1998 vanuit de uvi bij Arbeidsvoorziening is gevoegd.

werkgevers, zal per 1 april 2002 leiden tot de oprichting van het overheidsbedrijf NV Kliq. Niet de volledige arbeidsvoorziening wordt dus geprivatiseerd, wel het grootste deel ervan. Aldus beschikt de Nederlandse overheid niet meer over een eigen publieke organisatie van reïntegratiediensten. De uitzendorganisatie Start was al eerder verzelfstandigd.

Het totale bedrag voor reïntegratie via de aanbesteding bedraagt op jaarbasis (2001) ongeveer 182 mio EUR. Dit vormt een aandeel van 25 tot 30% van het totale bedrag voor reïntegratie van arbeidsongeschikten en werkzoekenden.

Uit de bredere sociale zekerheidshervormingen gezien komt de markt voor reïntegratie niet alleen tot ontwikkeling vanuit het UWV als opdrachtgever. Ook de werkgevers en hun verzekeraars stuwen heel wat private middelen op de arbo-markt in de richting van reïntegratie. Naast het UWV en de werkgever is er nog een derde vrager op de markt-in-ontwikkeling: de gemeente.

1.5 De gemeente als opdrachtgever

Doordat de werkloosheidsuitkeringen beperkt zijn in duur komen veel langdurig werklozen terecht in de bijstand (meestal fase 4-cliënten). De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstandsuitkering, maar ook van instrumenten inzake gesubsidieerde arbeid (WIW-werkervaringsplaatsen; WIW-dienstbetrekkingen; instroom/doorstroom-banen; Sociale Werkplaatsen). Een aantal middelen voor reïntegratie zijn gebundeld in het WIW Scholings- en Activeringsbudget. De SUWI-wet heeft ook gevolgen voor de taken van de gemeenten, al lijken die minder ingrijpend dan voor de andere kolommen uitkering (uvi's) en arbeidsbemiddeling (Arbeidsvoorziening).

1.5.1 Financieel belang

De gemeenten hebben een rechtstreeks financieel belang bij uitstroom uit de bijstand. Vroeger konden gemeenten 90% van de middelen voor de bijstand bij het Rijk declareren. De 90/10-verdeling is sinds 1 januari 2001 omgezet in een 75/25-verdeling. Het 25%-budget wordt vanaf 2002 verdeeld op basis van deels objectieve en deels historische verdeelmaatstaven. Alle middelen zijn samengebracht in één Fonds Werk en Inkomen (FWI) op gemeentelijk niveau. Het fonds bundelt zowel het 25%-inkomensdeel als het werkdeel of 'scholings- en activeringsbudget' bestaande uit WIW-middelen voor reïntegratie. Dat budget is vandaar 25% flexibel te besteden door de gemeenten³⁸ op hetzelfde domein. Het budget wordt gevormd door de vrijgekomen gelden die vroeger onder de verplichte inkoop

³⁸ Indien gemeenten besparen door een efficiëntere uitvoering, mogen zij de middelen inzetten voor extra gesubsidieerde banen. Het budget kan ook voor maximaal 50% worden meegenomen naar het volgende jaar.

bij Arbeidsvoorziening vielen. Het bedraagt 219 mio EUR in 2001 en 260 mio EUR in 2002. Ook voor de zogenaamde sluitende aanpak krijgen de gemeenten extra middelen. Daarnaast beschikken gemeenten nog over middelen voor reïntegratie via het prestatiebudget Arbeidsvoorziening en via het Reïntegratiefonds van het LISV/UWV. Het totale bedrag dat gemeenten beschikbaar hebben voor de reïntegratie van bijstandsccliënten wordt geraamd op 377 mio EUR (2002).³⁹

1.5.2 Wijzigingen in het kader van SUWI

De belangrijkste gevolgen van de SUWI-wet zijn de volgende:

- de intake van bijstandsgerechtigden verschuift van de gemeente naar het CWI;
- de gemeente krijgt de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden en ANW-gerechtigden (Algemene Nabestaandenwet). Voordien was dit een verantwoordelijkheid van het Arbeidsbureau, waarbij de uitvoering van de reïntegratie bij Kliq plaatsvond;
- centraal element voor de gemeente is het casemanagement als hulpmiddel om alle bijstandsccliënten zo optimaal mogelijk naar werk en/of participatie te begeleiden.

Vooreerst blijft de gemeente de eindverantwoordelijkheid behouden voor de uitvoering van de bijstand (ABW). Wel moet de intake plaatsvinden in het CWI (die buiten de bevoegdheid van de gemeente vallen en vaak ook niet in de gemeente zelf gevestigd zijn). Dat gaat gepaard met een personeelsoverdracht naar het CWI (10% van het personeel van de gemeentelijke sociale diensten). De belangenorganisatie van de Nederlandse Gemeenten (VNG) betwijfelt of de kwaliteit dusdanig is dat de gemeente een beslissing kan nemen over een uitkering zonder de cliënt nog een keer te zien. De VNG stuurt daarom aan op afspraken over de verificatie van gegevens aan de CWI-organisaties, want de gemeente blijft eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de ABW.

Voor de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden en ANW-ers⁴⁰ krijgen de gemeenten in 2002 extra 96,655 mio EUR beschikbaar. De middelen voor reïntegratietrajecten worden toegevoegd aan het scholings- en activeringsbudget, waarbij de nieuwe doelgroepen worden geoormerkt. Dat budget kan enkel besteed worden via inkoop.

³⁹ Middelen excl. ESF (Europees Sociaal Fonds).

⁴⁰ Op dit moment staan ongeveer 130.000 niet-uitkeringsgerechtigden ingeschreven (overschatting door bestandsvervuiling). Het merendeel van de niet-uitkeringsgerechtigden is (herintredende) vrouw. Verder is ongeveer 40% allochtoon, ongeveer 30% ingedeeld in fase 1 en een derde in fase 4. Eind 2000 waren er 175.000 ANW-gerechtigden, van wie 65% ouder is dan 55 jaar. Het overgrote deel van de ANW-gerechtigden is vrouw (82%). Bij Arbeidsvoorziening staan op dit moment slechts ongeveer 1.000 ANW-gerechtigden als werkzoekende geregistreerd.

Ook voor de reïntegratie van de bijstandsccliënten komen er extra middelen. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn bestuurlijke afspraken gemaakt vastgelegd in de 'gezamenlijke agenda voor de toekomst'. Aanvullend worden afspraken gemaakt met de 4 grootste gemeenten (G4) en de 21 grote gemeenten (G21). Doel is een daling van het aantal bijstandsgerechtigden met 10% per jaar. Daarvoor krijgen de gemeenten die met het Rijk concrete afspraken hebben gemaakt over activering uit de bijstand extra subsidies.⁴¹ Bijstandsgerechtigden krijgen een casemanager, een vast aanspreekpunt die helpt bij het vinden van werk of sociale activering. De cliënt dient de schriftelijk vastgelegde afspraken na te komen op straffe van een sanctie. Voor de reïntegratie-activiteiten wordt gestreefd naar een transparant inkoopbeleid.

Gemeenten hebben tot slot de taak om regionale platforms arbeidsmarktbeleid tot stand te brengen. In deze regionale platforms zullen afspraken gemaakt worden om imperfecties van de regionale arbeidsmarkt te helpen oplossen. UWV, gemeenten, werkgevers en werknemers zijn verplichte deelnemers aan dit overleg. Het is gewenst ook andere deelnemers (met name het CWI voor wat betreft het aanleveren van arbeidsmarktinformatie) aan dit overleg te laten deelnemen. Naar verwachting ontstaat een landelijk dekkend stelsel van 25 tot 30 regionale platforms arbeidsmarktbeleid.

Om de gemeenten te ondersteunen bij de nieuwe taken heeft de centrale overheid geïnvesteerd in een Steunpunt SUWI gemeenten. Ook ondersteunt de overheid een praktisch ondersteuningsbureau (StimulanSZ) dat onafhankelijk opereert van de VNG (zie box 4.2).

Box 4.2 Steunpunt SUWI gemeenten en serviceorganisatie StimulanSZ

Steunpunt SUWI Gemeenten

Doel is de implementatie van SUWI bij gemeenten te ondersteunen. De voornaamste taken van het Steunpunt Suwi zijn het geven van voorlichting en ondersteuning en het bieden van faciliteiten aan gemeenten bij: het inrichten van de ketenprocessen en ICT, de regie van open inkoop van reïntegratietrajecten/casemanagement, de reïntegratie van nieuwe doelgroepen, regionale platforms arbeidsmarktbeleid, bedrijfsverzamelgebouwen, personeelsoverdracht, cliëntenparticipatie. Het ministerie SZW heeft een apart virtueel gemeenteloket.

StimulanSZ

Deze onafhankelijke stichting, opgericht vanuit o.m. de VNG, ondersteunt gemeenten bij het ontwikkelen en uitvoeren van een goed lokaal beleid voor de sociale zekerheid. De stichting richt zich vooral op versterking van de gemeentelijke regie. StimulanSZ biedt gemeenten advies en praktische ondersteuning op alle niveaus: bestuur, management en

⁴¹ Vroeger bestond er reeds een inkoopregeling voor de 86 grootste gemeenten, bestemd voor reïntegratietrajecten voor moeilijk plaatsbare uitkeringsgerechtigden.

uitvoering. Daarnaast ondersteunt de stichting gemeenten bij de invoering van grote innovatieve projecten, zoals de Benchmark Sociale Diensten en de aansluiting op SUWI.

1.6 Bestuurlijke hervormingen

Met SUWI wijzigt de inrichting van het sociale zekerheidsdomein ook in bestuurlijke zin. Vooreerst is voor beide nieuwe instellingen UWV en Organisatie Werk en Inkomen (CWI's) gekozen voor de formule van een ZBO (zelfstandig bestuursorgaan) met de publiekrechtelijke rechtsvorm. Die keuze wordt als volgt verantwoord:

“Hoewel het op zich mogelijk is om een privaatrechtelijke organisatie een dergelijke publieke taak te laten uitvoeren, sluit een publiekrechtelijk vormgegeven uitvoeringsorgaan (zoals het UWV) beter aan op het publieke karakter van de uit te voeren regelingen. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uitvoering van de publieke sociale zekerheid kan zo beter tot zijn recht komen.” (Eerste Kamer, 2001a)

Aan de andere kant is niet gekozen voor een dienst als onderdeel van het ministerie, want dan zou de verantwoordelijkheid van de minister zich uitstrekken tot de afzonderlijke gevalsbeslissingen. Bij een ZBO blijft de minister verantwoordelijk op systeemniveau, niet op het niveau van het individuele geval. Bij de uitwerking blijkt de greep van de minister groot te worden: de minister keurt finaal het beleidskader goed, en benoemt en ontslaat de algemene directie en de raden van advies. In de Raad van Advies zetelen alleen nog onafhankelijken, en geen werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers.

De sociale partners (evenals de gemeenten) zetten dus een stap terug uit het bestuur van de nieuwe uitvoeringsinstellingen. In de plaats daarvan komt er een Raad voor Werk en Inkomen (RWI), die ‘de betrokkenheid van de organisaties van werkgevers, werknemers en gemeenten bij het beleid op het gebied van werk en inkomen garandeert’. De RWI adviseert jaarlijks over het beleidskader aan de minister (o.m. verdeelmodellen en verdeelsleutels). De minister kan hier slechts met redenen omkleed van afwijken, waarbij hij de mogelijkheid behoudt zijn eigen afweging te maken. De RWI is een tripartiet adviesorgaan. De taken zijn drievoudig:

- advies leveren over de praktische uitwerking van het arbeidsmarktbeleid op korte termijn (terwijl de Sociaal-Economische Raad SER zich richt op de lange termijn en wetgeving);
- de raad krijgt de bevoegdheid over een nieuwe subsidieregeling gericht op de vraagzijde voor sectorale, regionale en bedrijfsinitiatieven;
- de raad krijgt als taak de transparantie te bevorderen over de werking van de private reïntegratiemarkt (o.m. via een ‘reïntegratiemonitor’).

Op het niveau van de regio's wordt zoals gezegd voorzien in een regionaal platform arbeidsmarktbeleid opgericht op initiatief van de gemeenten. Dat orgaan van sociale partners en gemeenten krijgt geen formele bevoegdheden maar enkel een adviesrol. Ook op regionaal niveau valt de bestuursparticipatie, zoals bij de vroegere Regionale Bureaus voor Arbeidsvoorziening, weg.

Sectoraal hebben de sociale partners tot nog toe een invloed op de aanbestedingsprocedure (zie onder). In de nieuwe constellatie is hun positie onduidelijk. De Sectorraden waren opgericht en gefinancierd door het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV), de overkoepelende organisatie van de 5 uitkeringsinstellingen. Hun rol neemt wellicht af in de toekomst ten voordele van het overleg op CAO-niveau en niveau ondernemingsraad.

Tenslotte wordt met SUWI de cliëntenparticipatie versterkt. Er is sprake van cliëntenraden per uitvoeringsinstelling (UWV, CWI, gemeenten, Sociale Verzekeringsbank), die telkens regionaal vertakt zijn. Daarnaast is er de landelijke cliëntenraad, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van deze raden. De algemene cliëntenraad is de gesprekspartner voor de RWI en dient telkens vooraf geconsulteerd.

1.7 Evaluatie

1.7.1 Door de sociale zekerheid gestuurde arbeidsreïntegratie

Karakteristiek voor Nederland is dat de keuze voor marktwerking bij de reïntegratie-activiteiten op gang is gebracht vanuit de bredere keuze over de verdeling van taken tussen publiek en privaat bij het voorkomen en opvangen van ziekte en arbeidsongeschiktheid en het verstrekken van uitkeringen. SUWI is zo breedomvattend, dat in de hervormingsdrang van het gehele systeem voor de organisatie van de uitvoering wel eens verloren gaat dat arbeidsreïntegratie niet losgekoppeld kan worden van de arbeidsvraag. Markant is bijvoorbeeld dat de problemen van arbeidsmarktkennis, arbeidsmarkttransparantie en een efficiënte vacaturematching nauwelijks aan de orde zijn in het hele SUWI-debat. Het systeem voor arbeidsreïntegratie is sterk aanbodgedreven en aanbodgeoriënteerd. Dat is meteen een zwak uitgangspunt bij de huidige hervormingen. Of de private markt van reïntegratiebedrijven ook de functie gaat vervullen als arbeidsmarktintermediair, zal nog moeten blijken de komende jaren. Op dit moment ontbreekt voldoende empirisch inzicht in de wijze waarop private bedrijven hun dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers vormgeven. Beheersing van de kosten voor de sociale zekerheid staat centraal, de prikkels daartoe (loondoorbetaling, premie-differentiatie) worden op een zo laag mogelijk niveau gelegd. Het risico is niet denkbeeldig dat reïntegratie beperkt zal worden ingevuld. De uvi's hebben weinig zicht op wat reïntegratie inhoudt (IBO, 2001). Algemeen wordt verwacht dat de

nieuwe uitvoeringsstructuur maar een beperkt effect zal hebben op het volume in de WAO.

1.7.2 Het gedifferentieerd opdrachtgeverschap kan leiden tot een quasi-markt

Het marktwerkingsmodel in Nederland is gericht op het totstandbrengen van een private markt. Het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid definieert het als zijn hoofdtaak om de juiste voorwaarden te scheppen, de marktontwikkelingen nauwgezet te volgen en eventueel ingrijpen zoveel mogelijk te beperken. Het wil investeren in een professioneel opdrachtgeverschap. Het wil vooral niet vervallen in de klassieke reactie van 'alles willen regelen'. Het opdrachtgeverschap ten aanzien van de werkzoekendenpopulatie wordt overgelaten aan verzelfstandigde overheidsinstellingen en aan de gemeenten. Door het gedifferentieerde opdrachtgeverschap is de kans groter dat dit kan leiden tot een quasi-markt met een veelheid van vragers en aanbieders. De vakbond staat in eerste instantie afkerig van het streven naar een vrije markt. De werkgevers verwachten dat in de nieuwe constellatie veel aandacht zal gaan naar hoe de gemeenten het er van af brengen als opdrachtgever.

1.7.3 Het management van de 'enabling state'

Het moeilijkste probleem voor het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid is welke houding aan te nemen ten opzichte van de verzelfstandigde instellingen UWI en CWI. Het departement wil geen concurrentiële opstelling, maar de processen moeten wel transparanter en efficiënter - de bezuinigingsdoelstelling is nooit weg. Het principe is het opdrachtgeverschap daar te leggen waar de uitkeringen worden beheerd (wie betaalt, bepaalt). Deze opdrachtgevers moeten een belang hebben bij een geslaagde uitstroom. Vandaar het streven om tot de juiste prikkels te komen bij de opdrachtgevers.

De gemeenten hebben een financieel belang als zij hun cliënten kunnen laten doorstromen naar een arbeidsplaats. Het UWV heeft (nog) geen rechtstreeks financieel belang bij een doelmatige besteding van reïntegratiemiddelen, wat zich onder meer uit in een geringe toepassing van sancties (IBO, 2001). Het is de bedoeling om voor het UWV en de CWI's een vorm van prestatiegerichte sturing uit te werken. Het departement wil in de eerste plaats de opdrachtgevers op hun resultaten kunnen aanspreken. In het huidige turbulente klimaat van hervormingen is echter de eerste vraag voor instellingen en gemeenten om de fusies en ontvlechtingsoperaties te verwerken. Uit de interviews valt op te maken dat het ministerie de eerstvolgende periode volledig dreigt opgeëist te worden door procesmanagement van en tussen actoren veeleer dan dat het kan ingrijpen op problemen en inhoudelijk kan sturen.

1.7.4 Naar een geprivatiseerde arbeidsbemiddeling

In Nederland wordt met SUWI het model van een publieke Arbeidsvoorziening, aangestuurd door de sociale partners (aanvankelijk tripartiet, sinds 1996 paritair), verlaten. Hoe is die keuze te verklaren? De demonopolisering van de Arbeidsvoorziening dateert van 1991. Dat ging gepaard met een tripartisering van het bestuur (werkgevers, werknemers, overheid) en een decentralisering naar Regionale Arbeidsbureaus. De taakstelling voor de Arbeidsvoorziening was in de eerste helft van de jaren '90 al sterk versmald tot de reïntegratie van zwakke doelgroepen. Wellicht is dat in de hand gewerkt door de aanwezigheid van een goed werkende uitzendmarkt waarmee het moeilijk concurreren was. De algemene perceptie was dat de publieke arbeidsbemiddeling niet goed scoorde voor die taak. De Commissie Evaluatie Arbeidsvoorziening (Commissie Van Dijck, 1995) bevestigde de perceptie van een zwak presterende organisatie. Met het aantreden van Paars I is de Arbeidsvoorziening een strak bezuinigingsschema opgelegd. De vrijgekomen middelen gingen rechtstreeks naar de gemeenten voor de inschakeling van moeilijk plaatsbare werkzoekenden in de zogenaamde Melkertbanen. De Commissie had vooral moeite met het functioneren van de centrale organisatie en veel minder met de regionale arbeidsbureaus. Toch zijn er ook kritische stemmen die erop wijzen dat de Arbeidsvoorziening geen succesvolle toekomst werd gegund (Sol, 2000).

Uit de interviews blijkt dat midden jaren '90 de organisatie niet meer kon slagen. Vooreerst was in die periode een algemene teneur ontstaan naar meer marktwerking en privatisering. Ten tweede kwam het lot van Arbeidsvoorziening in politieke handen te liggen. De liberale partij VVD was sterk voorstander van privatisering van de bemiddeling: deze partij rekende vooral op uitzendbureaus en de vrije werving die een zware overheidsorganisatie overbodig maken. Ook de uvi's gingen zich in die periode voorbereiden op marktwerking en richtten zelf een commerciële tak op voor o.m. Arbo-diensten en reïntegratie. In de onderhandelingen over het regeerakkoord van Paars II is Arbeidsvoorziening een onderdeel geworden van de uitruil in het grote dossier van de sociale zekerheid, namelijk in ruil voor de herziening van de privatisering van de uitvoeringsinstellingen (Sol, 2001). Naast het algemene ideologisch klimaat pro marktwerking speelden dus ook politieke factoren mee. Bovenal bleef Nederland kampen met een sterk versmalde opvatting over de opdracht van 'arbeidsbemiddeling' vanuit het probleem van moeilijk plaatsbare doelgroepen. De waarde van de openbare Arbeidsbureaus werd doorheen de jaren '90 sterk getaxeed op hun rol voor doelgroepen. Aan dat probleem wordt met het CWI en de private reïntegratiemarkt niet bij voorbaat verholpen.

1.7.5 Sociale partners gedwongen een stap terug te zetten

De bestuurlijke hervormingen in de sociale zekerheid maken een eind aan de 'hybride' overheidsorganisaties en grijpen terug naar zuiver publieke instellingen.

In het Nederlandse model is er geen opdrachtgeverschap meer met betrokkenheid van werknemers en werkgevers, tenzij sectoraal. Die keuze lijkt op gespannen voet te staan met het geroemde poldermodel. Verschillende geïnterviewden percipiëren de RWI als een compensatie voor die toch wel radicale afschaffing van medebestuur door de sociale partners.

De houding ten aanzien van de sociale partners is mee gegroeid vanuit de Commissie Buurmeyer (1993), die stelde dat sociale partners jarenlang meewerkten om de rekening voor de afvloeiing van overtollige, minder productieve en oudere werknemers collectief uit te spreiden via de WAO. Ook voor de Arbeidsvoorziening wordt met de vinger gewezen naar de sociale partners. Volgens Sol heeft het grote gewicht dat het Kabinet, de Tweede Kamer en de pers aan de enquête Buurmeijer hebben gegeven in de besluitvorming over de reïntegratie tot gevolg gehad dat de oplossing voor de impasse van het stelsel vooral in handen is gelegd van de overheid. Als verantwoordelijke voor de Arbeidsvoorziening schoot de overheid echter evenzeer tekort als de sociale partners. Door de sociale zekerheidsinvalshoek werd de aandacht echter vooral gericht op het tekortschieten van de sociale partners op het terrein van de reïntegratie (Sol, 2001). De huidige ontwikkeling van het stelsel draagt daar alle gevolgen van. Er wordt eenzijdig ingezet op een versterking van de overheidsverantwoordelijkheid. Het beleid van reïntegratie is daardoor sterk gericht op het werkzoekendenaanbod, en weinig op de arbeidsvraag. Sol bestempelt dit als een wankele basis voor een effectieve reïntegratie.

2. Het aanbestedingsproces

2.1 Inleiding

De aanbesteding van reïntegratie-activiteiten is wettelijk vastgelegd in het kader van de SUWI-wet. Zoals duidelijk wordt vanuit de institutionele structuur van de uitkeringsstelsels in Nederland, bestaan de doelgroepen enerzijds uit de WW- en WAO-populatie, en anderzijds uit de bijstandspopulatie. Telkens vallen zij voor hun reïntegratie onder aparte instellingen: enerzijds het UWV en anderzijds de gemeenten.⁴² Zowel UWV als gemeenten hebben met de SUWI-wet de rol van opdrachtgever gekregen. Bij de UWV-markt is er sprake van een open en transparante aanbestedingsprocedure; zoals boven gesteld is het UWV verplicht om alle reïntegratie te laten uitvoeren door externe marktpartijen. Ook voor de gemeentelijke markt is er in de SUWI-wet sprake van inkoop middels een transparante pro-

⁴² Voor zieke werknemers begint de reïntegratie bij de werkgever. Voor de uitvoering van o.m. reïntegratie wordt verplicht een beroep gedaan op een Arbo-dienst. De marktwerking ten aanzien van de doelgroep van zieke werknemers laten we hier verder buiten beschouwing.

cedure. In SUWI worden de gemeenten aangespoord om ernaar te streven zoveel mogelijk reïntegratieactiviteiten uit te besteden aan de private - niet aan de gemeenten gelieerde - markt.

Doelstelling van het kabinet is het totstandkomen van een reïntegratiemarkt met gezonde marktverhoudingen (SZW, 2001b). Met ingang van het contractjaar 2000 is de dienstverlening opengesteld voor de vrije markt. Ook is voor beide markten het einde van de verplichte inkoop van reïntegratietrajecten bij Arbeidsvoorziening ('gedwongen winkelnering') in zicht.

- bij de uvi's gold de verplichte inkoop bij Arbeidsvoorziening tot 1 januari 2000 (Veegwetbudget),⁴³ daarnaast konden ze al beschikken over vrij te besteden middelen (Reïntegratiefonds). In de markt voor arbeidsgehandicapten is dus al langer sprake van vrije aanbesteding;
- voor de gemeenten is de verplichte inkoop bij Arbeidsvoorziening per 1 januari 2002 volledig opgeheven.

In wat volgt gaan we dieper in op het aanbestedingsproces zoals opgezet door het UWV i.o. (tot eind 2001 nog LISV en uvi's) voor het contractjaar 2001 (uitvoering 2002). Daarna volgt de ontwikkeling van de aanbestedingspraktijk bij de gemeenten.⁴⁴ Vanuit de opdrachtgevers gezien gaat het nog grotendeels om gescheiden markten. Toch is er een tendens dat de twee doelgroepen dichter bij elkaar komen te liggen. In de verschillende budgetten is er ook meer bestedingsvrijheid gekomen.

2.2 De UWV-aanbesteding

2.2.1 Uitgangspunten

Centraal uitgangspunt van de Nederlandse hervorming is dat alle reïntegratie wordt aangeboden en uitgevoerd door marktpartijen. Het Nederlandse kabinet hecht er veel belang aan dat de besteding van de publieke middelen die daarmee gepaard gaan, transparant gebeurt. Transparantie betekent in Nederlandse termen dat 'alle geïnteresseerde bedrijven onder gelijke voorwaarden dienen mee te kunnen dingen naar de contracten' (Eerste Kamer, 2001a). De contracten dienen gegund aan de economisch meest voordelige aanbieder. Om dat proces vorm te geven heeft het LISV in samenwerking met de uvi's een uniforme aanbestedingsprocedure ontwikkeld. Tot nog toe zijn er twee aanbestedingen gebeurd: de eerste

⁴³ Per 1 januari 2000 werd de situatie als volgt gewijzigd: voor werklozen na 1/1/1999, gold voortaan vrije inkoop (middelen voor Sluitende Aanpak en WIW); werklozen die voor 1 januari 1999 werkloos waren geworden, vielen nog onder de verplichte inkoop (Prestatiebudget Arbeidsvoorziening).

⁴⁴ Naast UWV en gemeenten zijn er nog andere opdrachtgevers: verzekeraars, bedrijven, werkgeversorganisaties, opleidingsfondsen in het kader van CAO-afspraken. Zie voor een beeld van de situatie begin 2000 het onderzoek van Regioplan (Dijk et al., 2000).

aanbestedingsprocedure werd gelanceerd in het contractjaar 2000 (uitvoering 2001), de tweede aanbestedingsprocedure dateert van 2001.

Naast transparantie spelen ook budgettaire overwegingen mee, vooral in de zin van een grotere efficiëntie; daarnaast beoogt het kabinet via concurrentie meer kwaliteit bij de dienstverlening.

Een andere factor voor de Nederlandse overheid was de vertakking van de uvi's met eigen reïntegratiebedrijven. Ook in de jaren voorafgaand aan 2000 liepen er aanbestedingen vanuit de uvi's. Elke uvi hanteerde daarbij zijn eigen werkwijze. Aanbestedingen waren vooral gebaseerd op bekendheid met de aanbieder en ervaring en niet zozeer op basis van openbare aanbesteding (Dijk et al., 2000). Algemeen wordt dit als een vrij duistere periode aanzien. De uvi's maakten in die pre-marktperiode grotendeels gebruik van de eigen reïntegratiediensten ('B-poten') naast de verplichte inkoop bij Arbeidsvoorziening.

Het kader voor de aanbestedingsprocedure is in beide gevallen uitgewerkt door het LISV. Met het geraamde bedrag van 182 mio EUR dat met de UWV-aanbesteding wordt gegund voor de inkoop van trajecten (2001), worden een beperkt aantal bedrijven gecontracteerd. Zo bedroeg het aantal contracten dat is afgesloten voor 2001 slechts 33. Dat is een terugloop van het aantal gecontracteerde bedrijven t.o.v. het contractjaar 2000 (LISV, 2001).

Omwille van de transparantie in het selectieproces heeft het LISV met ingang van 2000 richtlijnen geformuleerd waarlangs de aanbesteding van contracten door de uvi's dient plaats te vinden (LISV, 1999). Voor de aanbesteding 2000 ging het nog om vijf afzonderlijke aanbestedingen per uvi. Voor 2001 ging het om één enkele landelijke aanbesteding vanuit het UWV i.o. De contracten voor 2000 zijn om formeel-juridische redenen nog afgesloten met de afzonderlijke uvi's; dat gebeurde wel in opdracht van het LISV. Voor 2002 zijn de contracten afgesloten met het UWV i.o. Voor alle contracten geldt trouwens een uniforme modelovereenkomst. Tot 2001 is het kader opgesteld door het LISV, dat ook de eindverantwoordelijkheid had voor de aanbestedingsprocedure die gezamenlijk is uitgevoerd met de uvi's.

De aanbestedingsprocedure 2001 is mede tot stand gekomen op basis van de resultaten van evaluatieonderzoek dat verricht is naar aanleiding van de aanbestedingsprocedure 2000: de eerste evaluatie is verricht in opdracht van het LISV (uitgevoerd door externe onderzoeksbureaus), de tweede evaluatie is uitgevoerd door het onafhankelijk toezichtsorgaan College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV, in samenwerking met een onderzoeksbureau). Dat heeft geresulteerd in belangrijke aanpassingen ten opzichte van het kader 2000.

2.2.2 Procedure

In wat volgt bespreken we de procedure zoals die is gevolgd in 2001 (uitvoeringsjaar 2002). Zoals gezegd is het de tweede algemene procedure. Volgende aspecten

komen aan bod: de fasen, het wettelijk kader, de verschillen met de voorgaande procedure 2000, de opdrachtformulering, de instroom van cliënten, keuzemogelijkheden voor cliënten, samenwerkingsverbanden, selectie- en gunningscriteria, prijs en financieringswijze, en tenslotte de zogenoemde vrije ruimte buiten de aanbesteding.

2.2.2.1 Twee-fasenprocedure

Het selectieproces van te contracteren reïntegratiebedrijven is gebaseerd op een reeks selectie- en gunningscriteria. Het proces van selectie en gunning is voor de procedure 2001 gescheiden verlopen:

- In een eerste fase konden bedrijven zich, na een aankondiging in de landelijke dagbladen, aanmelden als gegadigde voor de opgegeven doelgroepen. Enkel aangemelde bedrijven konden uitgenodigd worden voor de tweede ronde. Om uitgenodigd te kunnen worden voor de tweede ronde diende voldaan aan vooraf vastgestelde, objectieve selectiecriteria.
- In een tweede fase nodigde de opdrachtgever (in 2001 uvi in opdracht van LISV, in de toekomst het UWV i.o.) de geselecteerde reïntegratiebedrijven uit om een offerte uit te brengen (minimaal vijf per opdracht). De opdrachten zijn gegund op basis van de vooraf vastgestelde gunningscriteria.

Doel van de *two-stage tender* is te vermijden dat bedrijven die niet aan de selectiecriteria voldoen, onnodig een offerte zouden uitbrengen. Dat maakt het proces beter beheersbaar en minder belastend. Ook voor de kandiderende bedrijven biedt dat voordelen, doordat zij zich kunnen beperken tot hun specifieke expertise en deskundigheid met betrekking tot de onderscheiden doelgroepen. Zowel de aanmelding als de indiening van een offerte gebeuren per opdracht. Door het grote aantal onderscheiden doelgroepen of opdrachten (zie onder) betekende dat voor de grote inschrijvers toch een omvangrijke lading dossiers. Of daarmee de hoge transactiekosten die een aanbesteding met zich meebrengt werkelijk kunnen worden aangepakt, valt te betwijfelen.

Aldus is voor 2001, doordat de eigenlijke offerte-aanvraag pas in de tweede 'gesloten' fase plaatsvindt, gekozen voor een niet-openbare procedure. Toch is volgens het aanbestedende LISV ook bij de gefaseerde procedure sprake van een transparante en openbare procedure. Selectie- en gunningscriteria worden voorafgaand aan de procedure openbaar gemaakt. Voordien waren de uvi's vrij om al dan niet in één keer aan te besteden.

De planning voor de aanbestedingsprocedure 2001 heeft een korte doorlooptijd: de tijdsspanne tussen de publicatie van de aanbesteding en het sluiten van contracten bedraagt niet meer dan 6 maanden. Bijgaande tabel geeft de planning weer voor 2001.

Tabel 4.1 Planning van de aanbestedingsprocedure 2001

Ontwikkeling beleidskader aanbesteding	
Vaststelling kader aanbestedingsprocedure 2001	23 mei 2001
Mededeling LISV aan de directies van de uvi's	11 juni 2001
Rapportering kabinet aan de Tweede Kamer	25 juni 2001
Selectie en gunning	
Publicatie	3 september 2001
Aanmelding reïntegratiebedrijven	5 oktober 2001
Uitslag van de selectiefase + informatie aan bedrijven	24-25 oktober 2001
Uitnodiging voor inzenden offertes	24-25 oktober 2001
Inzending offertes	6 december 2001
Uitslag van de gunningsfase + informatie aan bedrijven	14 januari-4 februari 2002
Contractering	
Toezenden contracten voor ondertekening	5-19 februari 2002
Sluiten contracten	5-19 februari 2002

Bron: LISV (2001); www.aanbestedingreintegratie.nl

Conform het centrale uitgangspunt van transparantie wordt in het gehele proces veel aandacht besteed aan het verzorgen van de informatie. Speciaal voor de aanbesteding is een website geopend.

2.2.2.2 Wettelijk kader

De aanbesteding valt onder het '1B-regime' van de Richtlijn Diensten (Richtlijn 92/50/EEG). Aanbesteden is verplicht vanaf een bepaalde drempelwaarde (ongeveer 200 000 EUR). Naar aard van de dienstverlening wordt reïntegratie gecategoriseerd onder code 872 'Plaatsing van personeel en personeelsverschaffing' (Bijlage 1B). Op deze diensten is slechts een beperkt regime van toepassing. De minimumeisen volgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn ten eerste dat bepaalde dienstverleners niet kunnen worden begunstigd of uitgeschakeld, en ten tweede dat achteraf een gunningsbericht dient toegestuurd aan het Bureau voor officiële publicaties in Luxemburg. Daarnaast zijn de algemene artikelen van het EEG-Verdrag van toepassing over non-discriminatie en het vrije verkeer van goederen en diensten. Het LISV was van oordeel dat deze voorwaarden een onvoldoende waarborg vormen dat de aanbesteding op een transparante wijze zou plaatsvinden. Daarom heeft het LISV gekozen voor een zwaardere procedure met vooraf vastgestelde selectie- en gunningscriteria.

2.2.2.3 Aanpassingen in het kader 2001

Voor 2001 is de procedure aangepast op het vlak van de rol van de uvi's, de transparantie en de reikwijdte van het aanbestedingsregime, evenals de formulering van de opdracht, resultaatfinanciering en keuzemogelijkheden voor de cliënt. De

belangrijkste aanpassingen ten opzichte van het kader aanbestedingsprocedure 2000 zijn de volgende (LISV, 2001; Eerste Kamer, 2001a):

- Ten aanzien van de aanbestedingen:
 - De uvi's dienen zoveel mogelijk op een uniforme wijze aan te besteden: voordien waren er verschillen per uvi in de aanbestedingen;
 - De procedure voor reïntegratiebedrijven moet transparanter door vooraf de selectie- en gunningscriteria op te nemen in de bestekken;
 - Er komt een apart kader voor de besteding van 20% vrije ruimte: dit zijn mogelijke contracten waarop niet het aanbestedingsregime van toepassing is (onder meer voor innovatie);
- Ten aanzien van de opdrachtnemers:
 - De opdrachtnemers kunnen meer met onderaanneming werken: voordien was er een verplichting om de intake, het opstellen van het reïntegratieplan en de bemiddeling van cliënten in eigen beheer te verrichten;
 - Er wordt een vorm van resultaatfinanciering toegepast waarvan de omvang afhankelijk is van de afstand tot de arbeidsmarkt;
- Betreffende de opdrachtformulering:
 - Er is een grotere differentiatie naar doelgroepen in de opdrachten aangebracht;
 - Er zijn regionale aanbestedingen;
- Ten aanzien van de cliënt:
 - de cliënten krijgen meer keuzemogelijkheden om zelf tussen meerdere reïntegratiebedrijven te kiezen.

Elk van die aanpassingen wordt hierna toegelicht.

2.2.2.4 Opdrachtformulering

De eenheid van te leveren diensten is geformuleerd in termen van 'trajecten'. Er kan enkel worden ingetekend voor volledige trajecten; onderdelen van trajecten kunnen wel via onderaanneming worden aangeboden. Bij de procedure 2000 dienden alle trajectonderdelen in eigen beheer plaats te vinden, hoewel bepaalde opdrachtnemers zich daar niet aan hielden. Bij een traject worden volgende stappen onderscheiden:

- intake gesprek en opstellen reïntegratieplan;⁴⁵
- diagnostische fase;
- aanbodversterking (waaronder scholing);
- bemiddeling;
- plaatsingsondersteuning en nazorg.

⁴⁵ Behalve voor de jong(arbeids)gehandicapten: voor deze doelgroep voert het UWV zelf het casemanagement uit, en de arbeidsdeskundige bepaalt de inhoud van het traject.

De inhoud van de trajecten wordt volledig bepaald door de inschrijver zelf. Er is geen enkele standaard waaraan de eigen werking van een reïntegratiebedrijf zich moet conformeren. Enkel voor het reïntegratieplan geldt een minimale omschrijving.⁴⁶

Bij de opdrachtformulering wordt in eerste instantie uitgegaan van doelgroepen, vervolgens van sectoren en in derde instantie van regio's. Voor de aanbesteding 2001 is er sprake van 22 doelgroepen binnen de UWV-brede populatie, onderverdeeld in de categorieën ontslagwerklozen en arbeidsgehandicapten (zie box 4.3). De meeste doelgroepen worden sectorspecifiek gespecificeerd; het is per sectorspecifieke doelgroep dat de aanbesteding gedaan wordt. Als doelgroepen bij de ontslagwerklozen worden onder meer gespecificeerd: werklozen met een sociaal-economische problematiek (d.i. schuld- of verslavingsproblematiek; bedoeld worden de fase 4-cliënten), allochtonen, +50'ers, werklozen voor een langdurige opleiding (scholing langer dan 3 maanden) en werklozen voor een kortlopende opleiding (korter dan 3 maanden).

Box 4.3 Doelgroepen in het Bestek Reïntegratiecontracten 2002

Doelgroep ontslagwerklozen

- A. *Ontslagwerklozen met een sociaal-economische problematiek*
- B. *Ontslagwerklozen van allochtone afkomst*
- C. *Ontslagwerklozen ouder dan 50 jaar*
 - **Ca** *Vrouwelijke ontslagwerklozen ouder dan 50 jaar uit de sectoren Detailhandel en Ambachten en Grootwinkelbedrijf*
 - **Cb** *Ontslagwerklozen ouder dan 50 jaar uit de sectoren Baggerbedrijf, Binnenvaart, Koopvaardij en Visserij*
 - **Cc** *Ontslagwerklozen ouder dan 50 jaar uit de sector Zorg*
 - **Cd** *Ontslagwerklozen ouder dan 50 jaar uit de sector Welzijn*
 - **Ce** *Ontslagwerklozen ouder dan 50 jaar uit de sector Goederenvervoer*
 - **Cf** *Ontslagwerklozen ouder dan 50 jaar uit de Grafische sector*
 - **Cg** *Ontslagwerklozen ouder dan 50 jaar uit de sector Overheid en Welzijn*

⁴⁶ Minimaal omvat het arbeidsreïntegratieplan één persoonlijk gesprek met de cliënt en een gemotiveerde beschrijving van de producten (instrumenten) om de cliënt te reïntegreren. Het UWV geeft zijn formeel akkoord vooraleer het plan kan starten.

- D. Ontslagwerklozen, waarbij een scholing langer dan 3 maanden is aangewezen
- Da** Ontslagwerklozen, waarbij een scholing langer dan 3 maanden is aangewezen uit de sectoren Baggerbedrijf, Binnenvaart, Koopvaardij en Visserij
 - Db** Ontslagwerklozen, waarbij een scholing langer dan 3 maanden is aangewezen uit de sector Zorg
 - Dc** Ontslagwerklozen, waarbij een scholing langer dan 3 maanden is aangewezen uit de sector Welzijn
 - Dd** Ontslagwerklozen, waarbij een scholing langer dan 3 maanden is aangewezen uit de sector Goederenvervoer
 - De** Ontslagwerklozen, waarbij een scholing langer dan 3 maanden is aangewezen uit de Grafische sector
 - Df** Ontslagwerklozen, waarbij een scholing langer dan 3 maanden is aangewezen uit de sectoren Overheid en Onderwijs

- E. Ontslagwerklozen, waarbij een scholing korter dan 3 maanden is aangewezen
- Ea** Ontslagwerklozen, waarbij een scholing korter dan 3 maanden is aangewezen uit de sectoren Baggerbedrijf, Binnenvaart, Koopvaardij en Visserij
 - Eb** Ontslagwerklozen, waarbij een scholing korter dan 3 maanden is aangewezen uit de sector Zorg
 - Ec** Ontslagwerklozen, waarbij een scholing korter dan 3 maanden is aangewezen uit de sector Welzijn
 - Ed** Ontslagwerklozen, waarbij een scholing korter dan 3 maanden is aangewezen uit de sector Goederenvervoer
 - Ee** Ontslagwerklozen, waarbij een scholing korter dan 3 maanden is aangewezen uit de Grafische sector
 - Ef** Ontslagwerklozen, waarbij een scholing korter dan 3 maanden is aangewezen uit de sectoren Overheid en Onderwijs

Doelgroep arbeidsgehandicapten

F. Visueel gehandicapten

G. Auditief gehandicapten

H. Nierpatiënten

I. Arbeidsgehandicapten met ernstige functiebeperkingen

J. Arbeidsgehandicapten met sociaal-economische problematiek

K. Arbeidsgehandicapten met psychische klachten

- Ka** Arbeidsgehandicapten met psychische klachten uit de sectoren Baggerbedrijf, Binnenvaart, Koopvaardij en Visserij
- Kb** Arbeidsgehandicapten met psychische klachten uit de sector Zorg
- Kc** Arbeidsgehandicapten met psychische klachten uit de sector Welzijn
- Kd** Arbeidsgehandicapten met psychische klachten uit de sector Goederenvervoer
- Ke** Arbeidsgehandicapten met psychische klachten uit de Grafische sector
- Kf** Arbeidsgehandicapten met psychische klachten uit de sectoren Overheid en Onderwijs

L. Arbeidsgehandicapten met lichamelijke klachten

- La** Arbeidsgehandicapten met lichamelijke klachten uit de sectoren Baggerbedrijf, Binnenvaart, Koopvaardij en Visserij
- Lb** Arbeidsgehandicapten met lichamelijke klachten uit de sector Zorg
- Lc** Arbeidsgehandicapten met lichamelijke klachten uit de sector Welzijn
- Ld** Arbeidsgehandicapten met lichamelijke klachten uit de sector Goederenvervoer
- Le** Arbeidsgehandicapten met lichamelijke klachten uit de Grafische sector

□ **Lf** *Arbeidsgehandicapten met lichamelijke klachten uit de sectoren Overheid en Onderwijs*

M. Arbeidsgehandicapten die gereïntegreerd willen worden naar zelfstandige arbeid

N. Arbeidsgehandicapten van allochtone afkomst

O. WAZ-gerechtigden, exclusief de sector Goederenvervoer en de sectoren Baggerbedrijf, Binnenvaart, Koopvaardij en Visserij

P. Arbeidsgehandicapte vrouwen als gevolg van zwangerschaps- of bevallingsproblematiek, exclusief de sectoren Overheid en Onderwijs

Q. WSW-geïndiceerden, zonder WSW-dienstbetrekking

R. SVO/MLK en praktijkschoolverlaters

S. SVO/ZMLK en Mytyl-Tytylschoolverlaters

T. ROC-leerlingen

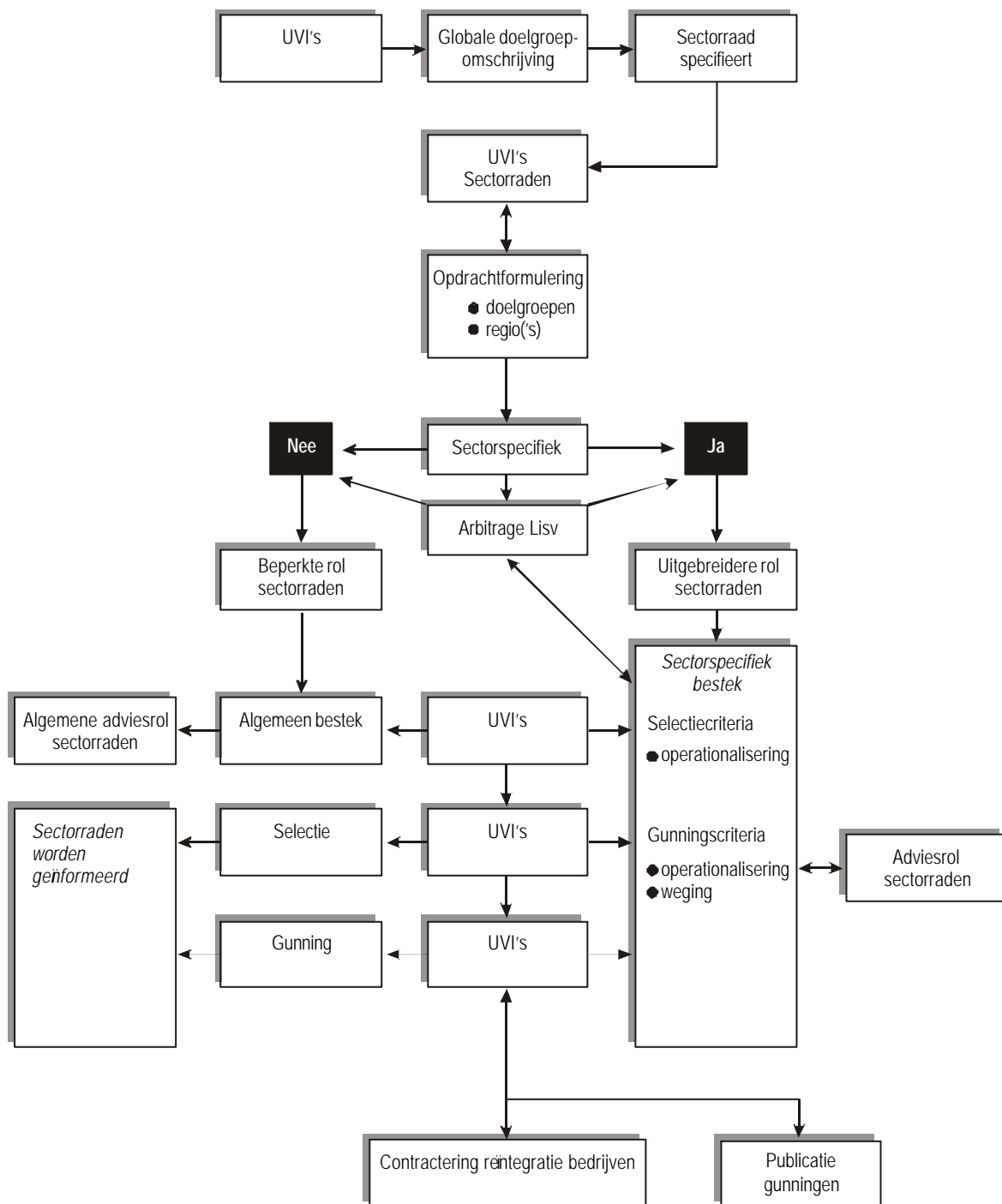
U. Jong(arbeids)gehandicapte cliënten afkomstig uit zorginstellingen, uitgezonderd GGZ

V. Arbeidsgehandicapten met kleine parttime dienstverbanden uit de sectoren Schoonmaak- & Glazenwassersbedrijf en Contractcatering

Bron: Bestek Reïntegratiecontracten 2002 UWV i.o.

Sector en regio

De omschrijving van sectorale doelgroepen is opgemaakt door de uvi's, daarin geadviseerd door de sectorraden, samengesteld uit werknemers- en werkgeversorganisaties. Daarbij horen ook de prognoses inzake omvang van de doelgroepen.



Bron: LISV

Figuur 4.3 Organogram procedure aanbesteding 2001 (uitvoering 2002) door het LISV (Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen) in samenwerking met de 5 uvi's (uitvoeringsinstellingen)

Zoals uit het organogram blijkt, hadden de uvi's bij het aanbestedingsproces in 2001 nog een groot gewicht. Zo is bij de opdrachtformulering in eerste instantie vertrokken van het niveau van economische activiteitssectoren. De uvi's stellen daartoe een algemene specificatie op van de populaties arbeidsgehandicapten en

ontslagwerklozen op sectorniveau.⁴⁷ Op basis van deze grote groepen wordt een verdeling geraamd van het totaal aan te besteden trajecten over de sectoren. De sectorraden brengen vervolgens advies uit over mogelijke sectorspecifieke doelgroepen; dit vormt de basis om de opdracht vast te stellen. Daarnaast adviseren de sectorraden de uvi's over de operationalisering van selectie- en gunningscriteria per opdracht en de relatieve gewichten van de gunningscriteria (zie onder). Op die manier wordt meer differentiatie in de opdrachten mogelijk gemaakt.

Een andere aanpassing van het kader 2001 in vergelijking met het kader 2000 zijn de regionale aanbestedingen. Daartoe wordt de indeling van de 6 CWI-regio's gehanteerd.⁴⁸ De 6 regio's vormen de nieuwe inkooplokaties van waaruit de contracten worden uitgevoerd, in het bijzonder de doorverwijzing of 'overdracht' van cliënten.⁴⁹ Voor de doelgroepen die niet sectoraal kunnen worden gespecificeerd, worden de opdrachten wel vastgesteld op regionaal niveau. Zowel voor de sectorspecifieke als voor de algemene doelgroepen geldt dat niet meer dan één tranche wordt gegund.

Door de doelgroepen zo specifiek mogelijk en per regio vast te stellen wordt beoogd meer maatwerk voor de cliënt te leveren. Ook kan het worden gezien als een manier om afroming binnen bredere populaties tegen te gaan. Volgens het LISV verliest het sectorale wel aan belang door de koppeling van de aanbestedingen met de regio.

Omvang en tranches

De aanbieders schrijven in per tranche: dit is een combinatie van doelgroep, al dan niet gespecificeerd naar sector, en regio. Bij het bepalen van de omvang wordt uitgegaan van ramingen. De raming voor 2002 bedraagt 70 000 cliënten, waarvan 40 000 arbeidsgehandicapten, 3 000 jong(arbeids)gehandicapten en 13 000 ontslagwerklozen. De overige 20% vallen buiten de aanbestedingsprocedure (zie onder). De aantallen worden kenbaar gemaakt per opdracht en binnen een bandbreedte. De reden daarvoor is de volgende. Doel voor 2002 is om de cliënt meer inbreng te geven bij de keuze voor een reïntegratiebedrijf. De opdrachten, indien ze van voldoende omvang zijn, worden daarom verdeeld in een aantal tranches. Het

⁴⁷ Er zijn in totaal 67 sectoren, vastgelegd in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen. De sectorraden hebben een adviesbevoegdheid aan de uvi en het LISV op het vlak van handhaving, reïntegratie en cliëntenparticipatie. De rol van de sectorraden bij de procedure 2000 was beperkt vanwege tijdgebrek (Dijk et al., 2000).

⁴⁸ De 6 CWI-regio's zijn: Noord-Nederland (Groningen, Friesland, Drenthe), Oost-Nederland (Gelderland, Overijssel), Noordwest-Nederland (Noord Holland Noord, Haarlem, Amsterdam en omstreken), Middenwest-Nederland (Midden-Nederland, Haaglanden, Rijnstreek, Flevoland), Zuidwest-Nederland (Rijnmond, Zeeland, West-Brabant), Zuidoost-Nederland (Midden-, Noordoost- en Zuidoost-Brabant, Limburg).

⁴⁹ Voor 2002 blijft de operationele structuur van de uvi's met elk hun eigen regio-indeling en inkooplokaties evenwel nog ongewijzigd.

LISV ging er bij de procedure vanuit dat er zich wel voldoende bedrijven zouden melden om vervolgens de opdrachten te kunnen gunnen per tranche.

Inmiddels hebben 162 bedrijven ingeschreven. Daarvan mogen er 84 een offerte uitbrengen op groepen werkzoekenden. Een reïntegratiebedrijf kan daarbij niet meer dan één tranche gegund krijgen. Enkele voorbeelden maken dit duidelijk.

Tabel 4.2 Prognose van de omvang per doelgroep en aantal tranches waarin de opdracht is verdeeld.

Doelgroep	Prognose omvang opdracht	Aantal tranches
Ontslagwerklozen ouder dan 50 jaar uit de sector Goederenvervoer	20-50	1
Ontslagwerklozen ouder dan 50 uit de sectoren Overheid en Onderwijs	175-225	2
Arbeidsgehandicapten met lichamelijke klachten uit de sector Zorg	Regio 1 250-300	3
	Regio 2 250-300	3
	Regio 3 250-300	3
	Regio 4 250-300	3
	Regio 5 250-300	3
	Regio 6 250-300	3

Bron: Bestek Reïntegratiecontracten 2002 UWV i.o., www.aanbestedingreintegratie.nl

In sommige gevallen - de ontslagwerklozen ouder dan 50 uit de sector Goederenvervoer in het voorbeeld - zijn van zo'n kleine omvang, dat opdeling naar regio niet mogelijk is. In die gevallen moet de aanbieder het volledige land kunnen bedienen.

2.2.2.5 Geen gegarandeerde instroom

De gecontracteerde reïntegratiebedrijven kunnen niet rekenen op een gegarandeerde instroom van kandidaten. Als reden vermeldt het bestek dat de keuzemogelijkheid dit verhindert, omdat het exacte aantal cliënten dat zal aangemeld worden niet kan worden bepaald. Voor die situaties wordt met de aanbieders een raamovereenkomst gesloten, waarbij de opdrachtgever enkel een inspanningsverplichting aangaat t.a.v. de prognoses van de verwachte aantallen kandidaten. Alleen in het geval van een zeer kleine opdracht waarbij maar één aanbieder gecontracteerd kan worden, verbindt de opdrachtgever zich tot een minimum aantal te leveren kandidaten.⁵⁰ Het ontbreken van een instroomgarantie is ingegeven door de moeilijkheid bij uvi's om kandidaten aan te melden ten gevolge van het 'opdrogend WW-bestand'.

⁵⁰ Hoewel ook contracten met minimale omvang niet echt afdwingbaar bleken in de praktijk.

Aanbieders kunnen niet inschrijven op een deel van een tranche. Ze kunnen zich wel melden voor meerdere tranches per opdracht, ook al wordt slechts één tranche gegund.

De looptijd van de contracten bedraagt maximaal 3 jaar, waarbij de aanmelding van kandidaten uitsluitend plaats kan vinden tot en met het einde van het eerste jaar (voor de contracten 2002 t.e.m. 31 december 2002).

In de meeste gevallen gaat het dus om een raamcontract. Bij de uvi's bestond al langer een praktijk om te werken met landelijke raamcontracten. Daarnaast hadden de uvi's regionale contracten met andere, veelal gespecialiseerde aanbieders (Dijk et al., 2000).

2.2.2.6 Keuzemogelijkheden voor cliënten

Voor het contractjaar 2001 heeft de cliënt meer keuzemogelijkheden gekregen. Voor doelgroepen met een bepaalde minimale omvang worden meerdere reïntegratiebedrijven gecontracteerd. Een cliënt kan dan in veel gevallen samen met zijn contactpersoon bij het UWV kiezen uit het aanbod van verschillende bedrijven. Bij de uvi voor de overheid en het onderwijs (USZO) was dat voordien al van toepassing.

Op termijn wordt ook gedacht aan de invoering van een persoonsgebonden reïntegratiebudget. Indien de cliënt niet aan zijn trekken zou komen binnen het beschikbare aanbod, dan zou hij of zij van dat budget kunnen gebruik maken (Eerste Kamer, 2001a).

2.2.2.7 Samenwerkingsverbanden

De inschrijvers konden in 2001 als samenwerkingsverband deelnemen aan de procedure. Wel is er maar één hoofdaannemer die verantwoordelijk blijft voor het casemanagement⁵¹ van alle gecontracteerde cliënten. Bij de inschrijving moet worden aangegeven met welke bedrijven er een samenwerkingsverband is of in de maak is, op welke onderdelen van het traject de onderaannemers worden ingeschakeld en hoe het casemanagement is gewaarborgd. Bij de eerste ronde werd van bedrijven geëist dat zij de intake, het opstellen van het arbeidsreïntegratieplan en de bemiddeling van cliënten in eigen beheer verrichten. Voor reeds bestaande samenwerkingsverbanden vormde dit echter een belemmering, en benadeelde dit criterium in het bijzonder de kleinere aanbieders.

⁵¹ Onder casemanagement wordt verstaan dat de hoofdaannemer de cliënt volgt en begeleidt vanaf de intake tot en met de plaatsings- en nazorgfase.

2.2.2.8 Selectie- en gunningscriteria

Selectie- en gunningscriteria zijn uniform voor alle sectoren (uvi's) en worden vooraf bekendgemaakt in de bekendmaking van de aanbesteding.

Selectiecriteria

De selectiecriteria zijn van toepassing bij de aanmelding van aanbieders voor de tender, rekening houdend met de doelgroep en de regio. Bij de ronde 2001 waren er 7 criteria van toepassing. Van de aanbieder werd geëist dat hij/zij

- is inschreven bij de Kamer van Koophandel;
- deelneemt als hoofdaannemer in een samenwerkingsverband of niet;
- beschikt over een privacyreglement betreffende vertrouwelijke informatie over de cliënt dat op aanvraag kan worden voorgelegd;
- beschikt over een klachtenreglement in verband met de wijze waarop de cliënt wordt bejegend;
- beschikt over gekwalificeerd personeel, in het bijzonder arbeidsdeskundige expertise voor de populatie arbeidsgehandicapten;
- over ervaring beschikt;
- in staat is om de verantwoordingsinformatie tijdig aan te leveren aan het UWV (binnen 4 weken na afloop van het kwartaal).

Belangrijk bij de aanmeldingsfase is de eis dat de aanbieder kan tonen te kunnen bogen op ervaring met de doelgroep waarvoor wordt aangemeld én dat daarbij ook resultaten werden behaald. De opdrachtgever wil daarbij zo duidelijk mogelijk de relatie kunnen leggen tussen wat in het verleden is gepresteerd en waarvoor men een aanbieding wil doen. De aanbieder dient de afgelopen 3 jaar tenminste één soortgelijke opdracht te hebben uitgevoerd, waarbij ervaring is opgedaan voor een soortgelijke doelgroep, voor de regio waarop de aanmelding slaat, en met minimaal dezelfde omvang als in de aanmelding. Inzake resultaten dient de aanbieder het uitvalpercentage te vermelden, evenals het behaalde plaatsingspercentage (zie box 4.4 voor de definitie). Dat plaatsingspercentage moet tenminste gelijk zijn aan het minimale plaatsingspercentage dat in het bestek is vermeld per doelgroep. Het door de aanbieder vermelde vroeger behaalde percentage geldt tevens als te offrenen percentage voor de nieuwe opdracht, ongeacht de wijzigende conjunctuur. De minimale percentages verschillen per doelgroep. Streefdoel is het percentage te koppelen aan concrete groepen. Op die manier wordt gehoopt om afroming van de doelgroep tegen te gaan. Uitval- en plaatsingspercentages spelen dus zowel een rol bij de selectie- als bij de gunningsfase.

Box 4.4 Definitie uitval- en plaatsingspercentage*Uitvalpercentage*

Met uitval wordt bedoeld het aantal door het UWV aangeleverde cliënten waarvoor, of op initiatief van de aanbieder of op initiatief van de cliënt, door de aanbieder geen arbeidsreïntegratieplan wordt opgesteld. Het wordt berekend ten opzichte van het aantal cliënten dat door de uvi is aangemeld bij het reïntegratiebedrijf.

Plaatsingspercentage

Met plaatsing wordt bedoeld het aantal cliënten dat een dienstbetrekking aanvaardt op een reguliere arbeidsplaats voor onbepaalde tijd, dan wel voor bepaalde tijd met een looptijd van tenminste 6 maanden (m.i.v. WIW-dienstbetrekking, in- en doorstroombanen); de plaatsing wordt pas geteld nadat de cliënt gedurende tenminste 2 maanden arbeid heeft verricht (verlengd met perioden van onderbrekingen ten gevolge van ziekte).

Toerekening

Een plaatsing wordt pas toegerekend aan het reïntegratiebedrijf nadat er een intakegesprek heeft plaatsgehad, de uvi zich akkoord heeft verklaard met het reïntegratieplan en het traject daadwerkelijk is aangevangen. Daarbij mag de periode van bemiddeling maximaal een jaar duren (zonder de voorafgaande fase van assessment, beroepenoriëntatie, scholing e.d. mee te rekenen). Het percentage wordt berekend door het aantal plaatsingen te delen door het aantal gestarte trajecten.

Norm

Als globaal percentage geldt 35% voor elke 10 trajecten. Bij de ronde 2001 is het percentage telkens gedifferentieerd per doelgroep, met een variatie van 25% (als laagste percentage bij de moeilijkst te plaatsen doelgroepen) tot 80% als hoogste percentage.

Bron: LISV (2001); Bestek Reïntegratiecontracten 2002 UWV i.o.

Het plaatsingspercentage geeft niet alleen een beeld van het succes, maar ook van de uitval tijdens het traject. Een andere manier waarop de opdrachtgever afoming wil voorkomen is door aan de aanbieder te vragen naast het plaatsingspercentage ook het uitvalpercentage op te geven. Immers, op die wijze ontstaat een beeld van de totale uitvalgroep zowel voor aanvang (voordat het plan is opgesteld) als tijdens het traject.

De ervaringseis betekent meteen dat nieuwe toetreders geen kans maken bij de reguliere procedure, tenzij als onderaannemer. Wel is er expliciet voor hen ruimte voorzien in het kader van de 20%-besteding.

Gunningscriteria

De opdrachten worden gegund aan de economisch meest voordelige aanbieder. Daarbij spelen de volgende 5 criteria:

- prijs;
- plaatsings- en uitvalpercentage;
- doorlooptijden;
- doelgroepgericht offreren;
- regiospecifiek offreren.

Per opdracht gelden er verschillende gewichten voor de onderscheiden criteria. De volgorde van criteria wordt bekendgemaakt, maar zonder het concreet aantal punten te vermelden.⁵² In geen enkele opdracht is de prijs het belangrijkste gunningscriterium. Dat was ook het geval bij de eerste aanbestedingsronde 2000. De criteria doelgroepgericht offreren en regiospecifiek offreren zijn nieuwe criteria in de procedure 2001. Doel is de aanbieders die een goede kennis hebben van de doelgroep en de regio, daarvoor ook adequaat te belonen.

2.2.2.9 Trajectprijs en gedeeltelijke resultaatfinanciering

Per opdracht biedt de inschrijver een gemiddelde prijs voor een traject. Het hoofdprincipe daarbij is 'no cure, less pay': de kosten van een traject worden niet volledig vergoed indien een traject niet tot plaatsing leidt. Voor enkele doelgroepen is er enkel een plaatsingsvergoeding vanuit het principe 'no cure, no pay'.⁵³ De resultaatfinanciering is op twee wijzen uitgewerkt:

- De betaling bestaat uit een vaste vergoeding en een plaatsingsvergoeding. De vaste vergoeding dekt dus geenszins het volledige bedrag. Per doelgroep is er een percentage resultaatfinanciering bepaald. Voor de meeste opdrachten geldt een 50/50-verhouding of 60/40-verhouding. Hoe moeilijker de doelgroep, hoe groter de vaste vergoeding.
- Daarnaast is voor elke opdracht een bonus bepaald. Met de bonus wordt een dubbele slag gemaakt: de bonus beloont niet alleen wanneer bedrijven presteren zoals bepaald in het contract, maar ook wanneer bedrijven beter presteren dan contractueel is bepaald.

⁵² Het bestek vermeldt de punten niet om te vermijden dat offertes worden toegeschreven naar het aantal te verdienen punten, 'hetgeen ten koste gaat van het realiteitsgehalte van de uitgebrachte offertes' (LISV, 2001).

⁵³ 'No cure no pay' geldt enkel voor de doelgroep ontslagwerklozen die naar verwachting korter dan 3 maanden scholing nodig hebben. Het gaat om cliënten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, door het CWI in de regel gefaseerd in fase 2.

Box 4.5 Berekening van de plaatsingsbonus

De bonus heeft als doel het reïntegratiebedrijf te stimuleren om zoveel mogelijk cliënten te plaatsen. Als minder cliënten worden geplaatst dan door het reïntegratiebedrijf in de offerte is gegarandeerd, dan worden de kosten van het bedrijf niet volledig vergoed. Wordt het aantal cliënten geplaatst dat ook geoffreerd is, dan worden de kosten volledig vergoed. Worden meer cliënten geplaatst dan is geoffreerd, dan wordt ook meer vergoed.

Voorbeeld

Een reïntegratiebedrijf doet een aanbod om 100 cliënten van een bepaalde doelgroep te bemiddelen (kostprijs 500 EUR per cliënt) met een plaatsingspercentage van 55%. De vaste vergoeding voor die doelgroep bedraagt 40%. Bij plaatsing wordt dan het volledige bedrag uitbetaald plus een bonus. De bonus wordt berekend als volgt:

- (100%-plaatsingspercentage) x (100%-percentage vaste vergoeding) gedeeld door het plaatsingspercentage of $(100-55) \times (100-40): 55 = 49\%$

Indien het reïntegratiebedrijf uiteindelijk 55 plaatsingen realiseert, dan bedraagt de vergoeding:

- $100 \times 200 \text{ EUR} + 55 \times 300 \text{ EUR} = 36\,500 \text{ EUR}$

- plus een bonus van $55 \times 245 \text{ EUR} = 13\,475 \text{ EUR}$

Hoe hoger de vaste vergoeding, hoe lager de bonus. Hoe hoger het plaatsingspercentage, hoe lager de bonus, dit om 'onrealistische' plaatsingscijfers te vermijden. Bovendien schuilt achter een hoger plaatsingspercentage een makkelijker doelgroep, aldus de redenering; vandaar dat de bonus lager is.

Bron: Bestek Reïntegratiecontracten 2002 UWV i.o.

Voor scholing is er een uitzondering: die kosten worden wel volledig vergoed.⁵⁴ Het moet gaan om scholing in de zin van het systematisch verwerven van arbeidsmarktrelevante kwalificaties onder begeleiding van daartoe aangestelde docenten. Arbeidstoeleiding - op basis van sollicitatietraining en arbeidsgewenning - valt niet onder de definitie van scholing. Voor het onderdeel scholing is de resultaat-financiering dus niet van toepassing, maar scholing maakt wel deel uit van een volledig traject gericht op plaatsing. Over het nut van scholing in een traject beslist de aanbieder zelf.

De aanbieder wordt betaald op basis van facturering van producten na beëindiging van het product en met specificering per cliënt. Er kan pas gefactureerd worden na rapportering aan het UWV.

⁵⁴ Naast scholing zijn er nog een drietal voorzieningen die vallen onder de volledige vergoeding: rugtrainingen, burnouttrainingen en traumabegeleiding (op basis van artikel 22 Wet REA). Daarnaast zijn de kosten voor de intakefase en de diagnostische fase ook volledig vergoed.

De gecombineerde financieringswijze was begin 2000 de gangbare praktijk bij de meeste uvi's: financiering was gebaseerd op een prijs per product plus een bonus op basis van een van te voren vastgesteld plaatsingspercentage.

2.2.2.10 Vrije ruimte

Voor het jaar 2002 is een vrij besteedbare ruimte vastgesteld van 20% van het totaal aantal geraamde trajecten (14 000 trajecten). Doel van de vrije ruimte is om te kunnen inspelen op veelal kleine, op lokale leest geschoeide, initiatieven. Die wil de Nederlandse overheid honoreren zonder dat daarbij een aanbestedingsprocedure hoeft te worden doorlopen. Ten aanzien van de contracten die vanuit de vrije ruimte gesloten worden, geldt als globale norm een maximaal aantal te contracteren trajecten van 100 (of minimum 140 contracten). De vrije ruimte is bedoeld voor wijkgerichte projecten, doelgroepen, nieuwe toetreders op de reïntegratiemarkt of innovatieve projecten.

Tabel 4.3 Criteria voor besteding van de 20% vrije ruimte

1. Wijkgerichte projecten	Dit zijn veelal projecten waarbij gemeenten en het UWV activiteiten ontplooiën voor hun gezamenlijke cliënten (WAO-ers met een aanvullende Bijstandsuitkering).
2. Doelgroepen	Doelgroepen waarvan het UWV weet dat ze in bepaalde regio's voorkomen, maar die niet of slecht als zodanig kunnen worden geduid (en daarmee aanbesteed). Voorbeeld: allochtonen.
3. Nieuwe toetreders	Er is in de aanbestedingsprocedure voor gekozen om van reïntegratiebedrijven te verlangen dat zij kunnen aantonen in het verleden ervaring te hebben opgedaan met de doelgroep waarvoor zij een offerte willen uitbrengen. Hierdoor is het voor nieuw opgerichte bedrijven niet mogelijk om opdrachten gegund te krijgen vanuit de aanbestedingsprocedure. Om deze bedrijven toch een kans te bieden is de mogelijkheid opengesteld dat zij vanuit de vrije ruimte een contract gegund kunnen krijgen.
4. Innovatie	Experimentele methoden t.b.v. de reïntegratie; hierbij kan gedacht worden aan het kunnen contracteren van bedrijven die (op papier) een nieuwe methode hebben ontwikkeld om cliënten te reïntegreren. Daarnaast is het snijvlak tussen zorg enerzijds en reïntegratie anderzijds een aandachtsgebied van waaruit initiatieven kunnen worden ontplooid die d.m.v. experimenten nader vorm gegeven kunnen worden.

Bron: LISV (2001); www.aanbestedingreintegratie.nl

Om in aanmerking te komen voor de vrije ruimte geldt naast de uitsluitingsgronden in de reguliere aanbestedingsprocedure, enkel dat de aanbieder moet bereid zijn tot levering van verantwoordingsinformatie en overige informatie conform de standaardvoorwaarden zoals deze ook gelden t.a.v. contracten die vanuit de reguliere aanbestedingsprocedure worden gesloten.

2.3 De gemeentelijke aanbestedingen

2.3.1 Uitgangspunten van centraal beleid

Met de gemeenten is op grond van bestuurlijke afspraken voor de periode 2001-2004 (de zogenaamde 'Agenda voor de Toekomst') overeengekomen dat de gemeenten in principe inkopen op basis van een open procedure. De afspraken zijn gemaakt tussen het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Beide partijen streven ernaar 'dat gemeenten zoveel mogelijk aspecten van reïntegratie uitbesteden aan private - niet aan gemeenten gelieerde - partijen, waaronder de uitvoering van trajectplannen. Als en voorzover aan de gemeente gelieerde bedrijven (i.c. sociale werkplaatsen en werkervaringsbedrijven en zelf opgerichte reïntegratiediensten) in aanmerking komen voor de gunning van reïntegratie-activiteiten, dan dient dat onder dezelfde voorwaarden te gebeuren als bij private ondernemingen en onder het stellen van dezelfde kwaliteitseisen. Een transparante aanbestedingsprocedure met vooraf vastgestelde objectieve criteria is daarbij een vereiste' (SWZ, 2001). Voor de gemeentelijke aanbestedingen zijn de algemene inkoopvoorwaarden zoals bepaald door de SUWI-wet van toepassing.

Het bedrag dat de gemeenten ter beschikking staat voor reïntegratie is zoals we boven zagen aanzienlijk. In welke mate worden die middelen anno 2001 gealloceerd via het aanbestedingsmechanisme?

2.3.2 De aanpak in de gemeenten

2.3.2.1 *Beeld van de inkoop begin 2000*

Door Regioplan is in april 2000 een enquête uitgevoerd bij 204 gemeenten naar de praktijk bij de organisatie en uitvoering van reïntegratie. Daaruit blijkt dat gemeenten massaal inkopen bij derden. De grotere gemeenten (de groep van 86 grootste gemeenten of G86) combineren dat met eigen uitvoering, terwijl kleinere gemeenten vaker samenwerken met andere gemeenten. De belangrijkste reden om in te kopen bij externen is volgens de gemeenten gebrek aan deskundigheid in eigen huis.

De Nederlandse gemeenten richten hun inspanningen niet alleen tot de bijstandsgerechtigden, maar ook tot de bredere doelgroep van werkzoekenden of arbeidsgehandicapten. Daarnaast zijn de reïntegratie-inspanningen van gemeenten gericht op speciale doelgroepen (allochtonen, nieuwkomers, herintredende vrouwen, ...). Volgens Regioplan wijst dat op een brede doelgroepenopvatting die bij gemeenten terrein lijkt te winnen, dus breder dan de doelgroep van bijstandsccliënten die wettelijk gezien onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid ressorteert. Ook het bestaan van een groot aantal financieringsstromen heeft daar wel-

licht mee te maken. Anno 2000 zijn de middelen voor reïntegratie vooral afkomstig uit REA-gelden (Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten) en het scholings- en activeringsbudget van de WIW (Wet Inschakeling Werkzoekenden), in afnemende volgorde gevolgd door het Prestatiebudget Arbeidsvoorziening, middelen uit de Bijzondere Bijstand, Inburgeringsgelden, middelen Sluitende Aanpak en ESF-gelden. Voor de grote steden is er nog een apart G86-budget.

De meeste activiteiten worden ingekocht. Belangrijkste zijn: beroepsgerichte training en scholing, sollicitatietraining, assessment/beroepskeuzetest, training sociale vaardigheden, arbeidsmarktoriëntatie. Daarnaast zijn er een aantal activiteiten die vooral door gemeenten zelf worden uitgevoerd: trajectbewaking, schuldhulpverlening, kwaliteitsbewaking en vrijwilligerswerk. Voor de organisatie komt het onderzoek van Regioplan tot drie basismodellen:

- De gemeente houdt het casemanagement (volgen en begeleiden van cliënten) in eigen hand, en koopt enkel trajectonderdelen in: dit model komt het meest voor.
- De gemeente besteedt het casemanagement uit aan een bedrijf dat optreedt als hoofdaannemer, die voor de invulling van het traject al dan niet inkoopt bij onderaannemers.
- De gemeente besteedt het casemanagement uit aan een bedrijf dat optreedt als ‘organizer’: deze houdt zich enkel bezig met het organiseren van reïntegratie, de invulling is volledig gebaseerd op inkoop bij onderaannemers.

Bij het toewijzen van opdrachten is het beeld nogal verscheiden. De G86-gemeenten hanteren verschillende procedures en gaan niet bij voorbaat uit van ‘aanbesteding in concurrentie’. Van een strikt openbare aanbesteding bleek bij de bevraagde gemeenten begin 2000 nog geen sprake te zijn. De kleinere gemeenten bieden het traject meestal slechts aan één partij aan. In het geval dat er een keuze tussen verschillende aanbieders moet worden gemaakt, speelt vooral de bekendheid met de aanbieder. Prijs speelt de minst belangrijke rol bij de toewijzing van opdrachten. In de meeste gevallen gaat het om een inspanningsverplichting op basis van een prijs per verricht trajectonderdeel of een vaste prijs per gevuld traject. Van de bevraagde G86-gemeenten past één op vier gemeenten gedeeltelijke resultaatfinanciering toe. Gemeenten zijn dus geneigd zich te richten op ‘vertrouwde’ aanbieders op basis van een inspanningsgerichte financiering.

Begin 2000 gold nog de verplichte inkoop bij Arbeidsvoorziening (het zogenoemde prestatiebudget). Toch bleken de meeste gemeenten dat budget voor Arbeidsvoorziening reeds te beschouwen als een budget waarover zijzelf voorwaarden konden stellen. De ervaringen van de gemeenten met Arbeidsvoorziening waren uiteenlopend (zie onder).

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat zij ernaar streven om met aanbieders een meer zakelijke relatie als opdrachtgever-opdrachtnemer aan te gaan. Door de overgeleverde speciale positie van de (semi-)gemeentelijke organisaties is er nog geen sprake van een vergelijkbare concurrentiepositie. Een andere belemmering

voor een inkoopbeleid van de gemeenten blijkt het gebrek aan kennis over de aanbieders en de kwaliteit van hun producten.

2.3.2.2 Nieuwe ontwikkelingen

De door ons verrichte interviews (oktober 2001) bevestigen het beeld dat de ontwikkeling van een transparanter inkoopbeleid in de gemeenten nog relatief beperkt is. Wel wordt bij een aantal gemeenten geëxperimenteerd met een inkoopbeleid. Vooral in kleine gemeenten ontbreekt de expertise; vandaar dat al wordt gezocht om de inkoopfunctie regionaal op te zetten. Gestreefd wordt om de basisprincipes zoveel mogelijk te accorderen met de UWV-aanbestedingen. Dat betekent dat gemeenten hun subsidierelaties afbouwen ten voordele van inkooprelaties. Een aantal gekende voorbeelden waarin dat proces aan de gang is, zijn Rotterdam, Eindhoven, Enschede en Leeuwarden.

Inhoudelijk zijn er verschillen van gemeente tot gemeente. Sommige gemeenten kopen het hele traject in, andere beperken zich tot delen van een traject (bv. Den Bosch). In Rotterdam liep een procedure waarin ook het casemanagement werd uitbesteed en waarbij de eigen consultants van de gemeente konden 'meelopen'. Ook naar betalingsstructuur zijn er verschillen. Rotterdam bijvoorbeeld hanteert een 40/60-verhouding: 40% wordt gefinancierd als een cliënt in een traject start, de overige 60% volgt nadat de cliënt minimaal 6 maanden is uitgestroomd. Enschede hanteert een financiering per stap in het traject.

Bij de gunning van opdrachten speelt prijs geen bepalende rol. Bij de gemeenten spelen kwaliteit en resultaat een grotere rol dan volume of prijs. De aanbestede opdrachten hebben vooral betrekking op kleine groepen met een zeer specifiek klantenprofiel. Doorslaggevend is de mate waarin maatwerk kan worden geleverd. Er is een trend naar langere trajecten, omdat door het 'opdrogen van het bestand' nog enkel kan geput worden uit de 'harde kern' van fase 4-clienten; de trajecten moeten steeds meer oplossingen aanreiken voor sociale, schuld- of verslavingsproblemen.

3. Kwaliteitsbewaking, monitoring en evaluatie

3.1 Randvoorwaarden voor kwaliteit

De visie van de Nederlandse overheid is dat kwaliteit zich moeilijk van bovenaf laat reguleren, omdat dan al snel de ruimte voor innovatieve bedrijven en werkwijzen wordt ingeperkt (Eerste Kamer, 2001a). Kwaliteitseisen van bovenaf voorschrijven werkt belemmerend voor marktwerking. Men gaat er in eerste instantie van uit dat opdrachtgevers kwaliteit zullen afdwingen: de wettelijk vastgelegde contracteisen ondersteunen opdrachtgevers daarbij. In de contracteisen worden aan reïntegratiebedrijven een aantal voorwaarden gesteld op het vlak van het

werkproces en de professionaliteit en kwalificaties van het personeel. De inhoud van de trajecten is een zaak van het reïntegratiebedrijf zelf. Dat is een logisch gevolg van de keuze voor meer resultaatsturing. De offerte moet wel een productomschrijving bevatten volgens een voorafbepaald sjabloon. Er worden geen kwaliteitseisen gesteld die specifiek betrekking hebben op bepaalde doelgroepen.

Het departement formuleert zijn taak in eerste instantie in termen van het scheppen van de randvoorwaarden voor een gezonde marktwerking: opdrachtgevers moeten goed toegerust zijn om hun taak te vervullen, en de markt moet volledig transparant zijn. Om het opdrachtgeverschap te stimuleren bij de gemeenten is een steunpunt SUWI gemeenten opgericht, alsook de service-organisatie Stimulanz (zie boven). Het Steunpunt Suwi heeft onder meer als doel een goede geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen gemeenten en andere SUWI-partijen tot stand te brengen. Wat betreft de transparantie is aan de Raad voor Werk en Inkomen de taak gegeven om onder meer een reïntegratiemonitor (in kaart brengen van het aanbod) uit te voeren. Andere initiatieven zijn een ervaringenbank en een benchmark.

Daarnaast wordt het initiatief bij de branche zelf gelegd. Borea, de branche-organisatie voor reïntegratiebedrijven, heeft het initiatief genomen om een keurmerk te ontwikkelen. De branche-organisatie wordt daartoe financieel ondersteund door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het project van Borea is gericht op het ontwikkelen van een 'meetlat' waarlangs de prestaties van reïntegratiebedrijven worden gescoord. Dit geeft opdrachtgevers inzicht in de indicatoren die van belang kunnen zijn en een basis voor vergelijking tussen verschillende aanbieders. Terwijl de reïntegratiemonitor het aanbod in kaart brengt, kan een benchmark aangeven hoe een aanbieder scoort per kwaliteitscriterium ten opzichte van het ijkpunt (kwaliteitsmeetlat).

Er is geen sprake van certificeringseisen. De redenering van de overheid is dat kwaliteit bij reïntegratiediensten relatief goed kan worden vastgesteld in termen van resultaat vergeleken met bijvoorbeeld de Arbo-diensten.⁵⁵ Voor de opdrachtgevers van reïntegratiediensten impliceert dat wel dat resultaten beter moeten worden opgevolgd en gecontroleerd. In het bijzonder de informatie over plaatsings- en uitvalpercentages roept nog veel vragen op. Nederland beschikt niet over een geïntegreerde werkzoekendendatabank waarin alle activiteiten ten aanzien van de werkzoekenden worden geregistreerd en opgevolgd. Opdrachtgevers moeten bij de verantwoordingsinformatie wel het identificatienummer (SOFI-nummer) van de cliënt vermelden waarop het traject betrekking heeft.

⁵⁵ De effectiviteit van Arbo-diensten is niet goed meetbaar doordat het uiteindelijk resultaat (bv. daling van ziekteverzuim) van veel meer factoren dan Arbo-dienstverlening afhankelijk is. Voor de effectiviteit van reïntegratiediensten is dat relatief minder het geval, althans volgens de Nederlandse overheid.

3.2 Monitoring en evaluatie

De sturings- en verantwoordingsinformatie voor de nieuwe SUWI-praktijk is eind 2001 nog niet ver uitgewerkt. Voor het UWV i.o. en de Organisatie CWI is de sturingsinformatie op het ogenblik van ons onderzoek nog in ontwikkeling. Op het ogenblik van het onderzoek waren er nog geen geaggregeerde gegevens beschikbaar over de afgesloten contracten op basis van de aanbestedingsronde 2000, hoewel de informatie wel aanwezig is per hoofdaannemer. Wel beschikt Nederland over een online reïntegratiemonitor van 650 aanbieders (www.reintegratiemonitor.nl). Deze is samengesteld op basis van een eerste scan van 1 200 bedrijven, die benaderd werden met een uitgebreide vragenlijst waarin onder andere vragen zijn opgenomen over kenmerken van het bedrijf, het dienstenpakket, specialisaties en tarieven. Uiteindelijk hebben hiervan ruim 580 bedrijven gereageerd. De monitor wordt jaarlijks geactualiseerd.

Op het vlak van informatisering van cliëntregistratie en cliëntopvolging staat het systeem nog niet op punt. Eén van de onderschatte problemen bij de hervormingen is de geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen uvi's, CWI's en gemeenten. Langs de kant van de arbeidsvraag dient opgemerkt dat Nederland niet beschikt over een grote publieke vacature databank. Dat zou één van de taken van de CWI's kunnen worden.

Door de institutionele veranderingen zijn er anno 2001 nog geen prestatie-overeenkomsten of vormen van prestatiemeting aanwezig tussen het ministerie en de verzelfstandigde overheidsinstellingen. Wel zijn er met de gemeenten in het kader van de bestuurlijke afspraken met de gemeenten 2001-2004 21 indicatoren bepaald voor de verschillende beleidsterreinen (activering, inkomenswaarborg, misbruik, uitvoering), waaronder 9 indicatoren activering (SZW, 2001a):

- Nieuwe instroom ABW-ers laatste 12 maanden.
- Aantal formele ontheffingen van de arbeidsverplichting.
- Uitstroom uit de bijstand naar werk.
- Uitstroom naar werk voor alleenstaande ouders.
- Uitstroom naar werk voor allochtonen.
- Aantal activeringstrajecten en percentage dat leidt tot uitstroom naar werk.
- Aantal sociale activeringstrajecten en percentage dat leidt tot doorstroom naar een ander traject of uitstroom naar werk.
- Aantal trajecten gericht op zorg of hulpverlening en percentage dat leidt tot doorstroom in een ander traject of uitstroom naar werk.
- Aantal draaideurcliënten (recidivisten).

Inzake evaluatie van de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt neemt de minister zich voor om de ontwikkelingen nauwlettend op te volgen via een vooralsnog jaarlijkse evaluatie van SUWI (Eerste Kamer, 2001a). Evaluatie heeft een prominente rol in het Nederlandse proces. Zoals geldt voor het beleid in het algemeen

besteedt de Nederlandse overheid veel middelen aan verschillende soorten intern en extern evaluatieonderzoek.

4. De spelersmarkt

4.1 Marktstructuur

Uit de institutionele constellatie van uitkeringsstelsels en opdrachtgeverschap volgt dat er in Nederland moeilijk sprake is van één enkele reïntegratiemarkt, maar eerder van deelmarkten met als belangrijkste de UWV-markt, de gemeentelijke markt en de werkgeversmarkt. In de brede werkzoekendenpopulatie kunnen volgens het onderzoek naar de marktontwikkelingen voorjaar 2000 twee deelmarkten worden onderscheiden (Dijk et al., 2000):

- De deelmarkt medisch georiënteerde reïntegratie: activiteiten voor medische begeleiding en hulpverlening, eventueel in combinatie met sociale activering en regie. Tot deze markt behoort ruim de helft van de aanbieders.
- De deelmarkt werk-georiënteerde reïntegratie: activiteiten voor arbeidsbemiddeling en/of scholing, eventueel in combinatie met sociale activering en regie. Tot deze markt behoort ongeveer 25% van de aanbieders.

Grote aanbieders (>50 werknemers) zijn volgens het onderzoek het best vertegenwoordigd op de werk-georiënteerde deelmarkt (44%) en in iets mindere mate op de medisch georiënteerde deelmarkt (34%). Kleine aanbieders zijn voornamelijk te vinden op de medisch georiënteerde deelmarkt (65%). De medisch georiënteerde bedrijven bestonden vaak al langer dan de werk-georiënteerde bedrijven en zijn vaak meer gericht op individueel maatwerk.

Box 4.6 Reïntegratiemonitor

Er zijn ruim 650 bedrijven opgenomen in de monitor. Ruim 20% van deze bedrijven is middelgroot (11-100 werknemers), en ruim 15% heeft meer dan 100 werknemers. Hieronder is een aantal hele grote bedrijven met meer dan 1.000 werknemers (6% van alle aanbieders). De overige bedrijven hebben 10 werknemers of minder in dienst. De meeste bedrijven (57%) bieden hun diensten aan op regionaal niveau, maar er is ook een aanzienlijk aantal landelijk aanbieders (27%). Een minderheid (16%) verzorgt een aanbod op lokaal niveau.

De bedrijven werken voor diverse doelgroepen, en veelal richt men zich op meer doelgroepen. De meeste aanbieders, namelijk 74% van de bedrijven, verzorgen diensten voor zieke werknemers en arbeidsgehandicapten. Ruim één derde van de bedrijven richt zich op bijstandsgerechtigden. Tussen de 25 en 30% biedt diensten aan ten behoeve van de reïntegratie van WW-ers en gericht op blijvende participatie van met werkloosheid bedreigden. Ten slotte richt één op de vijf bedrijven zich (ook) op werkzoekenden zonder uitkering.

De indelingscriteria in de reïntegratiemonitor voor de aangeboden diensten zijn: medische begeleiding en hulpverlening, activering/motivering/oriëntatie,

arbeidsbemiddeling/(her)plaatsing, her/om/bijscholing, regie en tenslotte een categorie 'overig'.

Bron: www.reintegratiemonitor.nl

Op basis van de reïntegratiemonitor blijken de bedrijven een breed pakket van diensten aan te bieden. De categorie 'medische begeleiding en hulpverlening' komt voor bij twee derde van alle bedrijven. Ook activiteiten op het terrein van 'sociale activering/motivering en oriëntatie' worden door een groot deel van de bedrijven aangeboden. Bijna een kwart van de bedrijven houdt zich bezig met de regie van de reïntegratie, eventueel naast de andere genoemde reïntegratiediensten. Het gaat dan om activiteiten zoals casemanagement en trajectbewaking. Nagenoeg alle bedrijven bieden trajecten of behandelingen aan op individueel niveau, en iets meer dan de helft van de aanbieders biedt daarnaast groepsgerichte activiteiten aan. Alvorens cliënten worden toegelaten, vindt er bij bijna 90% van de bedrijven een intake plaats. Het gaat hier om een administratieve intake die meestal wordt gecombineerd met een gesprek, en soms met een psychologische of belastbaarheidstest.

Begin 2000 is de helft van de aanbieders 'preferred supplier' van één of meer opdrachtgevers. Bijna de helft van de contracten komt buiten concurrentie tot stand. Ongeveer de helft van de aanbieders heeft een formeel samenwerkingsverband met andere organisaties, meestal Arbo-diensten en verzekeraars.

4.2 Marktaandelen en toetreding

Het is moeilijk uit te maken in welke mate de twee aanbestedingsrondes van LISV en uvi's, waarvan de contracten lopen vanaf resp. 2000 en 2001, de marktstructuur hebben gewijzigd. Er ontbreekt namelijk geaggregeerde informatie over de afgesloten contracten. Het aantal afgesloten contracten na de eerste ronde bedraagt 33; voor de tweede ronde is het aantal nog niet bekend bij het afsluiten van dit onderzoeksrapport.

Tabel 4.4 Top 10 van reïntegratiebedrijven na de eerste aanbestedingsronde 2000

Aanbieder	Aantal geschatte trajecten	Aandeel
Kliq	10 500	17,0
Argonaut	9 355	15,2
Agens	8 535	13,8
A. Calder arbeidsintegratie	7 708	12,5
Start Employment Services	4 075	6,6
Kuijper & Van Dreumel	2 925	4,7
Randstad	2 764	4,5
Serin	2 400	3,9
ABP Reïntegratie	1 717	2,8
Fourstar	1 405	2,3
Overige	10 225	16,6
Totaal	61 609	100

Bron: LISV, oktober 2001

De 33 reïntegratiebedrijven staan samen in voor 61 609 trajecten (naar schatting) in 2001. Uit de uitslag van de eerste ronde blijkt een enorme concentratie van de markt: de 4 grootste bedrijven vertegenwoordigen bijna 60% van de UWV-markt. De grootste speler anno 2001 blijft Kliq met 17% van de markt. De markt wordt sterk gedomineerd door de bedrijven opgericht vanuit of gelieerd met de voormalige uvi's, grote verzekeringsmaatschappijen of Arbo-diensten (bv. Argonaut, Agens, ABP Reïntegratie). Bij de gecontracteerde bedrijven voor 2001 zijn er nauwelijks nichespelers. Een voorbeeld van een nichespeler is Fourstar, dat is gegroeid vanuit een detacheringsbedrijf, dat een groot werkgeversnetwerk opleverde waardoor nu (naar verluidt) hoge plaatsingen kunnen worden gehaald. Het als innovatief bekend staand bedrijf Bureau Maatwerk (Helmond) heeft 545 trajecten gegund gekregen. Maatwerk zit meer op de gemeentelijke markt. De grote uitzendbedrijven zijn relatief beperkt aanwezig. Mede gezien de hoogconjunctuur in 1999-2000 en de sterke aanwezigheid van uitzendarbeid wekt dat verwondering. Volgens één van de geïnterviewden is er een kloof tussen reïntegratie voor iedereen uit de doelgroep, zoals het UWV die verwacht, en reïntegratie die aansluit bij de reguliere dienstverlening van een uitzendbureau. Een uitzendbureau geeft voorrang aan die cliënten die op korte termijn terug aan de slag kunnen. Een andere verklaring is dat volgens de Nederlandse regelgeving de gemiddelde WAO-er te veel rechten verliest als hij op flex-basis aan de slag gaat.⁵⁶

⁵⁶ Op te merken valt wel dat Randstad Rentree een contract heeft afgesloten met het uitkeringsinstituut (LISV en GAK) voor de reïntegratie en plaatsing van 3.500 WAO'ers die voor 80 tot 100% zijn afgekeurd. De opdracht wordt gefinancierd met experimenteergelden en is toegewezen 'buiten concurrentie'. Het principe voor Randstad is om enkel deelnemers op vrijwillige basis te rekruteren. De aanpak is gebaseerd op vroegtijdige interventie, persoonlijke coaches en begeleiding op de werkplek.

De huidige UWV-markt is vooral een markt van organizers, die samen honderden kleine spelers inschakelen. Grote spelers zoals Argonaut of A. Calder functioneren vooral op basis van inkoop. Zo wordt bijvoorbeeld Kliq ingehuurd als onderaannemer voor A. Calder. Vanaf de tweede ronde is dat expliciet mogelijk. Bij de eerste ronde gebeurde het regelmatig en werd het gedoogd, hoewel het strikt genomen niet kon. De reïntegratiemarkt wordt bestempeld als een markt van heel verschillende soorten bedrijven: van pure organizer tot provider. Een nieuwe tendens is de alliantie van reïntegratiebedrijven met verzekeraars. Dat wordt in de eerste plaats verklaard door de stuwende invloed vanuit de verzekeraars, die in een eerste fase de ziekteverzuimpremies te laag hadden vastgesteld.

Naar aard van de dienstverlening door de gecontracteerde bedrijven is voorts nog geen informatie beschikbaar. Zoals boven aangegeven worden enkel volledige trajecten gegund. Aangenomen wordt dat de UWV-markt zich vooral op fase 2- en fase 3-cliënten richt. De gemeentelijke markt omvat vooral fase 4-cliënten (bijstand is voor 80% fase 4-cliënten). Eén van de vragen is welke plaats scholing nog heeft in de reïntegratietrajecten. In elk geval zijn er geen zuivere opleidingsaanbieders bij de uvi-markt betrokken als hoofdaannemer. Maar in Nederland is het al langer gebruikelijk dat scholing wordt ingekocht; ook bij Arbeidsvoorziening was dat het geval. Uit de interviews valt daarover geen eenduidige lijn te trekken. Wel is het zo dat het opleidingsonderdeel als geheel niet hoeft te verdwijnen uit de trajecten. Waarschijnlijker is dat de scholingspakketten korter zijn geworden, omdat scholing meestal het duurste onderdeel van een traject is.

Algemeen leeft de opvatting dat grote bedrijven zijn bevoordeligd in deze eerste ronde: zij kunnen profiteren van synergievoordelen, kunnen als kapitaalkrachtige spelers onder de prijs bieden, voor het offreren zelf kunnen zij leunen op hun administratie, zij hebben een informatievoorsprong via de uvi, zij kunnen makkelijker aan de ontvankelijkheidseisen (bedrijfsplan, privacy- en klachtenreglement) en de ervaringseisen voldoen (Cordia et al., 2001). Voor kleine bedrijven (starters en niche-aanbieders) was het bij de eerste ronde zeer moeilijk om te kunnen meespelen, omdat een landendekkend aanbod nodig was. Er was dus duidelijk een toetredingsbelemmering voor de kleine aanbieders. Ook bleken sommige uvi's bij de eerste ronde nog aanvullende eisen te hebben gesteld die in het voordeel van de grotere bedrijven speelden.

Zoals gezegd heeft het LISV rekening gehouden met de ervaringen van de eerste aanbestedingsronde. Zo zijn er maatregelen getroffen om de kleinere spelers evenredig kansen te geven om een opdracht gegund te krijgen door kleine opdrachten (tranches) te gunnen. Het probleem van de toetredingsbelemmering voor nieuwe spelers is bij de tweede ronde echter niet helemaal van de baan gezien de ervaringseisen als selectie criterium. Het valt af te wachten in hoeverre de uitslag van de tweede ronde een nieuwe ordening van de markt te zien gaat geven.

4.3 De voormalige overheidsaanbieder Kliq

4.3.1 Wegvallen van de gewaarborgde financiering

Het reïntegratiedeel van Arbeidsvoorziening, het grootste deel van de vroegere publieke bemiddelaar, is ondergebracht bij Kliq per 1 oktober 2000. De verzelfstandiging krijgt juridisch zijn beslag per 1 april 2002, op een ogenblik dat de marktordening al volop concurrentieel zal geworden zijn. Kliq bevond zich tijdens de twee aanbestedingsrondes van LISV en uvi's nog in een overgangsfase. Kliq heeft het statuut van overheidsbedrijf, met de Staat als aandeelhouder met de bijbehorende bevoegdheden. Alle reïntegratie-activiteiten van Arbeidsvoorziening zijn er in ondergebracht. Kliq is als NV een puur commerciële onderneming die geen enkele bevoorrechte relatie meer heeft met de overheid. Dat betekent dat alle vormen van gewaarborgde financiering - het prestatiebudget, de gedwongen winkelnering door de gemeenten en door de uvi's - komen te vervallen. De subsidiebanden met de overheid zijn voltooid verleden tijd sinds 1 januari 2002. Aanvankelijk hoopte de minister om Kliq feitelijk nog een omzet te garanderen in 2002 (56,82 mio EUR) en 2003 (29,54 mio EUR). Deze omzetgarantie was wel afhankelijk van daadwerkelijke prestaties (en dus van instroom van werkzoekenden; zie onder). Maar de minister heeft dit moeten intrekken na kritiek in het parlement bij de bespreking van de SUWI-wet. Ook in de markt stelt men de eis van een *level playing field*. Er is een aversie tegen het voortrekken van Kliq.

Anno 2001 beschikt Kliq over een landelijk net van ongeveer 50 kantoren, gespreid over de 6 regio's (te vergelijken met de CWI- en UWV-regio's). Voor de NV Kliq is gekozen voor één centraal geleide organisatie, zonder afzonderlijke besturen per regio (zoals bij de vroegere Regionale Arbeidsbureaus).

4.3.2 Moeizame verzelfstandiging

De ontwikkeling naar volledig open aanbestedingen in de periode 1999-2001 bracht grote interne reorganisaties van Arbeidsvoorziening met zich mee: bij de verzelfstandiging in 5 onderdelen waaronder Kliq in oktober 2000 (zie boven) maakten circa 3 000 van de oorspronkelijke 9 000 werknemers de overstap naar Kliq. Daarnaast kwamen ongeveer 2 600 werknemers terecht bij de CWI's en 1 200 bij de Centra voor Vakopleiding. Op dat ogenblik vielen ook de eerste collectieve ontslagen. Voorgaande bezuinigingsrondes - sedert 1996 400 mio gulden per jaar - konden telkens ondervangen ('gecamoufleerd') worden met de ESF-gelden. De feitelijke personeelsbezetting eind juni 2001 bedraagt 2 780 FTE'n. Dat aantal moet teruggebracht worden tot 2 250 FTE'n.

Voor de omschakeling van Arbeidsvoorziening naar de verschillende functionele onderdelen waaronder Kliq is een sociaal plan opgesteld. De toewijzing van personeel aan nieuwe jobs is louter gebeurd door de vroegere functie te matchen met mogelijke nieuwe vergelijkbare functies. De toewijzing van mensen aan nieuwe

functies is sterk bewaakt door de Ondernemingsraad. Voor de afvloeiingen in 2001 werd in de eerste plaats gerekend op personeelsleden in boventallige afdelingen die vrijwillig het bedrijf wilden verlaten. Daardoor heeft het bedrijf niet voldoende controle over wie al dan niet opstapt, waardoor er meer goede werknemers zouden weggaan dan gewenst. Het sociaal plan laat weinig mogelijkheden om werknemers te selecteren op basis van geschiktheid voor het nieuwe bedrijf. Er is sprake van een erfenis uit het verleden, die ook financiële consequenties heeft. De personeelsreductie gaat gepaard met veel onrust en hoog ziekteverzuim bij het personeel (15%).

Naast de personeelssituatie kampt Kliq met een nijpende financiële overgangssituatie. De verzelfstandiging van Kliq vergt vanzelfsprekend publieke middelen. Toch kan anno 2001 niet worden gesproken van een bruidsschat aan de NV Kliq in oprichting. Vanuit politieke hoek waren vragen gerezen over de financieel-boekhoudkundige aspecten van de oprichting van de NV Kliq. Dat gaf aanleiding tot een onderzoek naar de samenstelling van de openingsbalans van de NV Kliq i.o. (KPMG, 2001). Onderzocht is in welke mate het bedrijf levensvatbaar is en in welke mate er sprake kan zijn van een bruidsschat voor NV Kliq. Op het ogenblik van het onderzoek van de accountants (per 1 juli 2001) is er nog geen definitieve openingsbalans van NV Kliq i.o. Het aandeel publieke middelen in de NV Kliq bedraagt 127 mio EUR plus een geschat bedrag van 135,9 mio EUR voor transformatie van de Arbeidsvoorziening naar een commercieel reïntegratiebedrijf.⁵⁷ Maar, aldus de KPMG-accountants, 'de meegegeven middelen en garanties geven op zich géén zekerheid voor succes. Een opnieuw tegenvallende markt 2002 waarbij omvangrijke reducties van personeel nodig zijn kan Kliq nog niet dragen.'

4.3.3 Marktpositionering en marktaandelen

De activiteiten van Kliq omvatten vijf soorten diensten: instroomdiensten, loopbaanadviesing, mobiliteit en uitstroom, HRM en herstel-coaching (bij verzuim). Scholing behoort daar niet toe: scholing biedt de organisatie enkel aan op basis van inkoop. Vroeger vormde scholing het grootste deel van de omzet. Er gold voor de Reïntegratie-afdeling van Arbeidsvoorziening een gedwongen winkelopering bij de

⁵⁷ Van de 127 mio EUR investeert het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als aandeelhouder 81,8 mio EUR eigen vermogen in Kliq, en als financier 45,5 mio EUR vreemd vermogen. Het ministerie kan ook als financier een kredietfaciliteit verlenen van 22,7 mio EUR voor mogelijke operationele liquiditeitstekorten. Daar boven op is sprake van 135,9 mio EUR voor transformatiekosten/totstandkomingskosten over de periode 2000-2002, waarvan 31,8 mio EUR voor personeelskosten (kosten voor afwijkingen salarisstructuur). De kosten samenhangend met de afvloeiing van 700 FTE'n in 2001 worden betaald door Arbeidsvoorziening (kosten zijn nog niet te schatten). Tenslotte krijgt Kliq een garantie ten behoeve van de pensioenlasten indien Kliq niet bij het ABP (Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds) kan aangesloten blijven. Volgens het KPMG-onderzoek is er sprake van een zorgvuldig uitgevoerd proces van oplevering.

Centra Vakopleiding. Voor opdrachtgevers vormde scholing altijd het duurste onderdeel van een traject. Kliq maakt een onderscheid tussen programma's (bv. fase 4-cliënten), projecten (bv. niet uitkeringsgerechtigden), individuele reïntegratietrajecten (van intake tot plaatsing en nazorg) en losse producten (bv. sollicitatiehulp). Met de CWI's heeft Kliq geen enkele geprivilegieerde relatie. Wel wordt Kliq soms ingehuurd voor de kwalificerende intake, daar waar de CWI's onderbemand zijn.

De organisatie bestaat uit twee afdelingen: een afdeling Reïntegratie en een afdeling Employability. Voor de reïntegratie is Kliq volledig afhankelijk van overheidsopdrachten. Kliq is zowel actief op de UWV-markt als de gemeentelijke markt. Na de eerste open aanbestedingsronde in 2000 blijft Kliq met 17% de grootste speler op de UWV-markt, maar toch had het gemikt op een veel groter aandeel (50%). De lager dan verwachte uitslag wordt door Kliq toegeschreven aan zelfoverschatting: de biedingen van Kliq waren eenzijdig afgestemd op de toenmalige formatie en kosten van de organisatie. Wel blijkt dat Kliq wordt ingehuurd als onderaannemer voor andere spelers (bv. A. Calder). Bij de tweede ronde wordt rekening gehouden met een verdere daling. Op de gemeentelijke markt heeft Kliq een redelijke goede positie bij de kleine en middelgrote gemeenten. Bij de twee grootsteden valt Kliq niet goed. Kliq hoopt om bij het wegvallen van de gedwongen winkelnering per 1 januari 2002 nog de helft van de gemeenten te kunnen overhouden. Een algemeen beeld ontbreekt omdat elke gemeente haar eigen weg volgt bij het vormgeven van het inkoopbeleid. Begin 2000, op het ogenblik dat de verplichte winkelnering nog gold, waren er zowel gemeenten met een positieve ervaring als gemeenten met een negatieve ervaring (Dijk et al., 2000). Een aantal gemeenten hadden de ervaring dat Arbeidsvoorziening zich aan het positioneren was als een echte opdrachtnemer met een betere productdefinitie en een duidelijker prijsstelling. Een aantal andere gemeenten had de omgekeerde ervaring: Arbeidsvoorziening ging volgens deze groep nog te zeer gebukt onder het centralisme van 'Zoetermeer' en de grote overhead, die de producten duur zou maken. Productomschrijvingen en prijsstellingen waren volgens deze groep gemeenten nog ondoorzichtig en star.

Om de op termijn krimpende reïntegratieomzet te compenseren bouwt Kliq aan een tweede pijler met zijn Employability-afdeling. Het bedrijf wil een grotere rol gaan spelen op de werkgeversmarkt. Voor 2002 wordt de omzet geraamd op 13,6 mio EUR. Daartoe wil Kliq sterk gaan differentiëren (psychische dienstverlening, chronisch zieken, kandidaat-zelfstandigen, enz.). De markt van de preventie (bv. integraal verzuimmanagement) is nog grotendeels onontgonnen (30% van nieuwe arbeidsongeschiktheid zijn psychische klachten). Kliq gaat daarvoor de weg

op van fusies of allianties met externe bedrijven⁵⁸. Dat past binnen het streven van Kliq om zich te structureren op een analoge wijze als de concurrenten, die kunnen terugvallen op zustermaatschappijen of holdingmaatschappijen (verzekeraars, Arbo-diensten). Kliq is daarom op zoek naar een constructie met andere partners.

4.3.4 Conclusie

De toekomstkansen als concurrerend bedrijf zijn niet optimistisch. De markt is zeer onzeker, en bovendien zijn er beperkingen in de mate waarin Kliq kan 'mee-ademen' met de markt door kostenverlagingen. Zo is in 2001 de omzetverwachting tweemaal naar beneden bijgesteld. Het achterblijven van de instroom wordt als hoofdoorzaak beschouwd voor de tegenvallende omzetcijfers in 2001. Ook de omzet die verwacht werd uit onderaanneming blijft achter.

Inzake reorganisatie is Kliq nog niet klaar. Verdere personeelsreductie is niet uit te sluiten als de omzetten blijven tegenvallen. Bovendien moet Kliq nog tot de juiste mix van personeel komen. Het personeelsbestand is niet primair geselecteerd op basis van bedrijfseconomische overwegingen. Uit het interview komt naar voor dat het belangrijkste nadeel voor Kliq is dat het door een ingrijpend reorganisatieproces moet, op een ogenblik dat er al een markt is gevormd waarop concurrenten reeds opereren. Vanuit het oogpunt van juiste marktverhoudingen gezien is een snelle omschakeling wenselijk. Door zijn verleden heeft Kliq immers een zeker concurrentievoordeel: onder meer de relatie met bestaande klanten en het uitgangspunt dat met een schone lei kan worden begonnen. Maar de voordelen ten aanzien van de concurrenten wegen niet op tegen de nadelen die aan het bedrijf kleven als voormalig monopolist.

5. Evaluatie

5.1 Opdrachtgeverschap

5.1.1 Nog niet veel differentiatie in opdrachten

Kenmerkend voor het Nederlandse stelsel van marktwerking is een variatie in opdrachtgevers. Toch draagt de belangrijkste opdrachtgever - het LISV en uvi's, c.q. UWV i.o. - nog sterk het karakter van een monolithisch regionale aanbesteder. In 2001 is naar de mening van een aantal geïnterviewden nog niet veel differentiatie mogelijk in de opdrachten. De differentiatie naar doelgroepen en sectoren is nog altijd te abstract om echt maatwerk mogelijk te maken. Het gaat tenslotte om een

⁵⁸ Onder meer met Manpower op het gebied van mobiliteitsdiensten, met arbeidsmarktinformatiespecialist Matchcare voor het systeem Kliq-Match (vacaturedatabank), en verloningsspecialist FlexPay op het gebied van uitzendarbeid.

zeer brede populatie (ruim 900 000 arbeidsgehandicapten en 200 000 ontslagwerklozen). De uvi's worden getypeerd als grote bureaucratieën, die niet kunnen preciseren wat ze nodig hebben omdat ze niets weten over de arbeidsmarkt. De gemeenten ervaren wel meer de noodzaak om opdrachten voor kleine, goed gedefinieerde doelgroepen aan te besteden. Eén van de hoofdproblemen voor opdrachtgevers is dat zij kampen met onvoldoende kennis over achtergronden en behoeften van hun werkzoekendenbestand om een goed bestek voor een aanbesteding te kunnen omschrijven.

5.1.2 Gebrek aan stabiliteit en gegarandeerde instroom

Een algemene kritiek vanuit de aanbieders is dat de jaarlijkse aanbestedingsperiodes van het LISV en uvi's geen stabiliteit toelaten. De aanbieder kan van het ene jaar op het andere alles verliezen. Bovendien is er geen garantie op het volume van effectief gegunde trajecten. Als opdrachtnemer heeft de aanbieder bij het UWV geen enkele vat op de instroom, terwijl hij wel een plaatsingsgarantie moet geven. Die elementen maken dat reïntegratiebedrijven louter bedrijfseconomisch gezien onverantwoord bezig zijn. De grote spelers kunnen dat makkelijker opvangen door aan risicospreiding te doen dan de kleinere spelers. Bovendien kunnen grote spelers gebruik maken van kruissubsidiëring omdat zij ook actief zijn op de werkgeversmarkt, die wellicht nog aan belang wint. De aard van de aanbestedingen geven ook aanleiding tot risicomijdend gedrag bij de aanbieders. Bedrijven nemen eerder het zekere voor het onzekere bij het opnemen van cliënten en het invullen van trajecten.

5.1.3 Opdrachtgeverschap bij gemeenten nog in beginfase

Gemeenten hebben over het algemeen nog onvoldoende expertise opgebouwd voor een eigen inkoopbeleid. De gemeenten zijn gewoon te functioneren als 'uitkeringsfabriek' en moeten nu de omslag maken tot 'regisseur bij reïntegratie'. Vaak ontbreekt kennis over zowel de cliënt als de arbeidsmarkt. Belangrijk knelpunt is dat de gemeenten nog niet ten volle belang hebben bij een open markt. Zij zitten in een dubbelrol doordat zij zelf beschikken over publieke WIW- en SW-bedrijven. In principe moeten die gemeentelijke bedrijven volledig marktconform meedingen, wat betekent dat zij ook BTW-plichtig zijn. Een inkoopbeleid lijkt enkel weggelegd voor de grotere gemeenten.

5.2 Aanbieders en marktwerking

5.2.1 Schaalvergroting en marktconcentratie

Door de aard van de procedure 2000 van LISV en uvi's zijn starters en kleine aanbieders uit de boot gevallen. In 2001 is bij de UWV-aanbesteding met 33 bedrijven

een contract afgesloten. Voordien hadden de uvi's een veel groter aantal contracten lopen. Een aantal van die contractanten zijn te typeren als 'organizers', die op hun beurt andere bedrijven inhuren voor de uitvoering van de trajecten of trajectonderdelen. Er blijkt sprake van marktconcentratie (door shake out en fusie) en schaalvergroting. De aanbestedingsprocedure 2001 had tot doel om die schaalvergrotingstendens tegen te gaan via de aanbesteding in tranches; daarnaast is er ook 20% vrij te besteden ruimte. Vraag is of dit volstaat om de concurrentiebevorderende werking te garanderen. De tendens naar 'organizers' stelt extra eisen aan de monitoring door de opdrachtgever. Vraag is ook of dit geen nadelige invloed heeft op de continuïteit van de dienstverlening uit hoofde van de cliënt bij de overstap van de ene trajectfase naar de andere.

5.2.2 Prijs speelt een ondergeschikte rol

Bij de weging van gunningscriteria voor de aanbestedingsronde 2001 speelt prijs in geen enkele opdracht een doorslaggevende rol. Ook bij de gemeenten is prijs niet het belangrijkste criterium. De uvi's waren bang dat prijs een te belangrijk criterium zou worden; het prijsmechanisme biedt in hun ogen onvoldoende garantie op duurzame plaatsing. Vraag is hoe de prijsconcurrentie verder zal ontwikkelen, omdat mag aangenomen worden dat de prijs-kwaliteitverhouding bepalend is voor de totstandkoming van een vrije markt.

Anderzijds wil men een situatie zoals bij de markt voor Arbo-diensten vermijden. Daar zijn de prijzen onder invloed van een sterke marktconcentratie en shake out van kleinere spelers zodanig uitgemolken dat de markt niet meer werkte. Op de reïntegratiemarkt is er vooralsnog geen neerwaartse tendens. In 2001 blijven de prijzen ongeveer op het peil van 2000. Vanuit de kant van de aanbidders wordt opgemerkt dat de uvi's goed op de hoogte zijn van de kostprijzen, in tegenstelling tot de gemeenten, die soms de prijzen minder goed kennen. Het is een open vraag in welke mate dit mechanisme ook een segmentering naar meer versus minder winstgevende doelgroepen in de hand werkt.

5.2.3 Afroming

De Nederlandse overheid is zich tenvolle bewust van het gevaar van afroming. Dat blijkt uit de grote reeks bepalingen en verfijningen die in de UWV-aanbesteding zijn aangebracht: door differentiatie in doelgroepen aan te brengen, door regionaal aan te besteden, door de 20% vrije ruimte, door een gecombineerde financiering op basis van inputfinanciering en resultaatfinanciering, door bij de resultaatfinanciering het prestatiegedeelte (plaatsingsvergoeding en bonus) te laten afhangen van de moeilijkheidsgraad van de doelgroep, door naast plaatsingspercentages ook uitvalpercentages te voorzien en door het plaatsingspercentage te koppelen aan concrete trajecten. Daar staat wel tegenover dat de doelgroepen nog zeer breed gedefinieerd blijven en volgens relatief grote tran-

ches worden gegund. Voor de heel moeilijke doelgroepen is er geen prijsdifferentiatie voorzien, ondanks de tendens naar complexe trajecten bij de groepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt.

5.2.4 Monitoring nog niet ontwikkeld

Enigszins in schril contrast met die relatief grote aandacht voor afroming is de nog geringe aandacht om langs de weg van gegevensverzameling greep te krijgen op het probleem. Algemeen blijft de informatisering achter. De informatievoorziening en de mogelijkheid tot het monitoren van de reïntegratie-inspanningen hebben de snelle ontwikkelingen niet kunnen bijhouden. Een cruciale vraag is of de UWV-aanbestedingen niet eenzijdig drijven op de nieuwe instroom van uitkeringsgerechtigden in werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Plaatsings- en uitvalcijfers krijgen een grote rol bij de honorering; men zou verwachten dat er dan ook veel meer transparantie komt in de geldigheid en betrouwbaarheid van gehanteerde plaatsingscijfers.

5.2.5 Transactiekosten

Een veel gehoorde klacht is dat de jaarlijkse LISV-procedures enorme transactiekosten met zich meebrengen, niet alleen voor de opdrachtgever maar ook voor de opdrachtnemers. Offreren blijft een geweldige rompslomp.

5.3 Inrichting van het proces naar marktwerking

5.3.1 Onzekerheid ten gevolge van het overgangsproces

Marktwerking is al volop in werking getreden nog voor de SUWI-wet in voege was. Dat creëert grote onduidelijkheid onder meer voor Kliq en voor de gemeentelijke bedrijven. Eén van de vragen is bijvoorbeeld of die gemeentelijke bedrijven al BTW moeten betalen. Vanaf 2001 worden alle reïntegratie-activiteiten uitgevoerd door private bemiddelaars in opdracht van publieke uitvoeringsinstellingen. Daarbij komt nog dat de Nederlandse overheid vanaf 2002 de individuele werkgever verantwoordelijk maakt voor de inkoop en uitvoering van reïntegratie-activiteiten voor de eigen arbeidsongeschikte werknemers met een toetsende rol voor de uitvoeringsinstellingen. Wat de invloed hiervan zal zijn op de reïntegratiemarkt durft niemand voorspellen.

5.3.2 Fasering van de verzelfstandiging als commercieel bedrijf

Voor Kliq betekent de marktwerking in de eerste plaats een ingewikkeld intern reorganisatieproces van een ambtelijke budgetgestuurde organisatie naar een marktgestuurde organisatie. Daarbij valt voor Kliq alle bescherming als over-

heidsaanbieder weg. De overgang naar een commerciële marktomgeving gaat zeer snel. De ontwikkeling naar volledig open aanbestedingsprocedures - eerst bij de uvi's, maar geleidelijk ook bij de gemeenten - brengen de interne veranderingen in een stroomversnelling. Dat interne hervormingsproces gaat niet snel genoeg aanzien Kliq tegelijk reeds moet opereren op een concurrentiële markt. Momenteel wegen de voordelen als voormalige grote overheidsaanbieder niet op tegen de nadelen. Er is grote onzekerheid over de markt. Intern dient nog veel geïnvesteerd in de juiste mix van personeel. Kliq is op zoek naar een constructie die de grote concurrenten ook hebben. Het grootste probleem met de aanbesteding is de achterblijvende instroom van kandidaten. Dat drijft de organisatie tot verlaging van de omzetverwachtingen. De positie van Kliq is anno 2001 niet rooskleurig. Centrale factor is het personeel. De toekomst van Kliq op de reïntegratiemarkt is daarom zeer onzeker. Een duidelijker fasering van de verzelfstandiging kan daaraan verhelpen.

5.3.3 Overgang naar resultaatsturing

De opstelling van het kader 2001 was een LISV-bevoegdheid. Vanaf 1 januari 2002 wordt het LISV opgeheven om op te gaan in het UWV. Verwacht wordt dat onder de nieuwe SUWI-wet de bevoegdheid voor het kader ondergebracht zal worden bij het Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor de opstelling van het kader 2001 diende het LISV af te stemmen met het ministerie. Het ministerie kon dus ook voordien reeds zijn invloed doen gelden. Bij de opstelling van het kader voor de procedure 2001 is er grote druk gezet op het LISV om de overstap te maken naar volledige resultaatfinanciering. Dat is in de eerste plaats ingegeven door budgetrestricties en gebeurde onder druk van het ministerie van Financiën. Naarmate de druk op de resultaten zullen toenemen, verhoogt dat ongetwijfeld de behoefte aan meer sturing op kwaliteit en duurzaamheid van de behaalde plaatsingsresultaten.

HOOFDSTUK 5

VERENIGD KONINKRIJK

Inleiding

In het Verenigd Koninkrijk wordt het arbeidsbemiddelingsbeleid verwoord in het *Welfare to Work* programma van de Labour regering. Hierin wordt het streven naar een *work based welfare state* tot doel gesteld. Binnen dit kader werden diverse institutionele hervormingen doorgevoerd en nieuwe initiatieven gelanceerd.

In dit hoofdstuk wordt vertrokken vanuit een beknopte toelichting bij de ontwikkelingen in het Britse arbeidsmarktbeleid. De meeste aandacht gaat naar de manier waarop marktwerkingsmechanismen in dit domein werden geïntroduceerd. In het bijzonder gaan we daarbij in op het aanbestedingsproces voor drie overheidsinitiatieven: de New Deal programma's, de Employment Zones en de Action Teams. Onder meer de procedure, selectiecriteria en betalingsstructuur worden nader toegelicht. Op het einde van dit hoofdstuk gaan we tenslotte nader in op de diverse controlemechanismen die moeten zorgen voor de naleving van de contracten, het bewaken van de kwaliteit van de aangeboden diensten en de effectiviteit van de betrokken programma's.

1. Ontwikkelingen in het Britse arbeidsmarktbeleid⁵⁹

1.1 De periode tot 1986

In de periode vanaf de jaren '60 tot 1986 werd het VK gekenmerkt door een verminderde aandacht voor een activerend arbeidsmarktbeleid. In 1961 werd bv. beslist dat werkzoekenden niet langer 2 keer per week hun Jobcentre moesten bezoeken, maar slechts één keer. In 1980 was nog maar een tweewekelijks bezoek vereist, en tussen 1982 en 1986 was het voor werkzoekenden niet langer verplicht

⁵⁹ Gebaseerd op: Wells B. (2000) en Finn D. (2000).

bij een Jobcentre langs te gaan. Men was dus geëvolueerd naar een volledige scheiding tussen het verstrekken van werkloosheidsuitkeringen enerzijds en arbeidsbemiddeling anderzijds. Ook organisatorisch kwam deze scheiding tot uiting: sinds 1974 werd het verstrekken van de betreffende diensten opgedeeld tussen de Jobcentres enerzijds, en de Benefit Offices anderzijds. De toenmalige trend in het beleid kan worden samengevat als een verminderde focus op de arbeidsmarkt.

1.2 1986-1996

Met de Conservatieve regering die in de periode 1986-1996 aan de macht was, werd deze trend gekeerd. Er werd geopteerd voor een grotere private betrokkenheid bij het arbeidsmarktbeleid en een strikter uitkeringsbeleid.

De Employment Service (ES) werd in 1987 gevormd door het samenvoegen van de activiteiten van het Job Centre netwerk met de Unemployment Benefit Service. De gewijzigde rol van de ES werd weerspiegeld in vier onderliggende trends:

- een trend naar een strikter uitkeringsbeleid (*Restart*);
- een verschuiving van intensieve arbeidsmarktprogramma's naar goedkopere maatregelen die werkzoekenden moeten voorbereiden op een job en hen sneller aan werk helpen;
- een toenemende beoordeling (en beloning of sanctionering) van de ES op basis van performantiecriteriën die zeer sterk gericht zijn op het vinden van jobs voor de werkzoekenden;
- een continue druk tot kostenverlaging en meer resultaten.

Tijdens deze periode heeft de ES haar efficiëntie verhoogd door een combinatie van uitbesteden, een analyse van haar kosten, en een herziening van interne bedrijfsprocessen. Een gevolg hiervan was dat tegen 1996 de ES voor de meeste programma's niet langer zelf alles aanbood, maar dat via de regionale kantoren de ES programma's via competitieve aanbestedingsprocedures en resultaatgerichte contracten aanbesteed werden, en dit aan een breed gamma van aanbieders: private ondernemingen, vrijwilligersorganisaties, colleges, lokale overheden en religieuze groeperingen.

Het eerste belangrijke domein voor marktwerking begin jaren '90 was dat van opleiding. Voor de organisatie van opleidingen werden de Training and Enterprise Councils (TEC's) opgericht: dit waren private organen met een sterke inbreng van werkgevers, die zorgden voor de totstandkoming van een opleidingsaanbod voor zowel werkenden als werkzoekenden. Dit ging gepaard met een volledige resultaatfinanciering, waarbij zowel werd rekening gehouden met kwalificatieresultaten als met plaatsingsresultaten.⁶⁰

⁶⁰ Op de privatisering van het opleidingsaanbod met de TEC's gaan we in dit onderzoek niet dieper in.

Onder impuls van de Conservatieve regering kwam er dus een grotere private betrokkenheid bij het aanbieden van arbeidsbemiddelingsdiensten. De regering verwierp wel plannen voor een volledige privatisering van de ES. De idee hierachter was dat men overtuigd was dat de link tussen het verlenen van uitkeringen en arbeidsbemiddelingsdiensten moest blijven bestaan, en dat het verstrekken van werkloosheidsuitkeringen een taak van de overheid is. Door de keuze voor het behoud van de uitkeringsfunctie binnen het publieke domein enerzijds en de samenvoeging van de uitkerings- en bemiddelingsfunctie anderzijds bleven dus een aantal taken op het vlak van arbeidsbemiddeling (zoals hulp bij het zoeken naar een job) binnen het publieke domein.

1.3 Sinds 1997: Welfare to Work

Toen in 1997 New Labour aan de macht kwam, introduceerde ze haar Welfare to Work programma. Uitgangspunt was de vaststelling dat, hoewel het werkloosheidscijfer gedaald was, nog steeds velen van een uitkering leefden. De belangrijkste wijzigingen sindsdien zijn de invoering van diverse New Deal programma's, een aantal belasting- en uitkeringshervormingen opdat werken aantrekkelijker wordt, en de uitbreiding van het activeringsbeleid naar alle uitkeringsgerechtigden tussen 15 en 65 jaar, in het bijzonder alleenstaande ouders, langdurig zieken en arbeidsgehandicapten.

Niet alleen de inhoud van het beleid werd aangepast, ook de organisatie ervan wijzigde: zo werd een nieuw agentschap opgericht, Job Centre Plus, dat een integratie is van de ES en delen van de Benefits Agency. Het concept van Job Centre Plus is gestoeld op de ervaringen met een aantal proefprojecten inzake het één-loketprincipe onder de noemer 'ONE'. De ES, die in haar 'geïntegreerde' vorm dateerde van 1987, was reeds een fusie van de vroegere Jobcentres en de Unemployment Benefits Service, maar tot nu toe richtte de ES zich dus enkel tot degenen die een werkloosheidsuitkering ontvangen. De nieuwe Job Centres Plus, die vanaf maart 2002 operationeel zullen zijn, zijn nog ruimer van opzet en richten zich tot iedereen die een uitkering ontvangt. De aanpak die wordt gevolgd is die van *work based interviews*. De Job Centre Plus staan enkel in voor de eerste stap; in die zin fungeren zij als toegangspoort of *gateway*. Deze organisatorische wijziging illustreert de uitbreiding van het arbeidsmarktbeleid van werkzoekenden naar de bredere inactieve beroepsbevolking. De omvorming tot Job Centre Plus wordt beschouwd als een zeer ingrijpende operatie, waarmee ruim 100 000 werknemers zijn betrokken (waaronder 50 000 van de uitkeringsdiensten en 32 000 van de bemiddelingsdiensten). Het aantal werknemers dat de nieuwe Job Centre Plus lokaties zal bestaen wordt geraamd op 75 000.

Het 'welfare to work' beleid onder Labour zet de trend voort die al eerder was ingezet onder het Conservatieve bewind: de creatie van een 'work based Welfare State'. Het economisch doel is om het aandeel werkenden onder de actieve bevol-

king te verhogen. Om dat te bereiken is een cultuurverandering nodig in het uitkeringssysteem, dat in de eerste plaats is gericht op werk ('Work first') en slechts in tweede instantie op het verlenen van een uitkering (Finn, 2000). Het verlenen van een uitkering wordt dus gezien als een actief instrument.

2. Organisatie van de arbeidsbemiddeling en verdeling van taken tussen het publieke en private domein

2.1 Verantwoordelijke organisaties en instanties

De institutionele omgeving van het Britse arbeidsmarktbeleid onderging de afgelopen jaren heel wat wijzigingen. Deze organisatorische wijzigingen illustreren twee discussiepunten waarvoor de balans nu eens in de ene richting, en dan weer in de andere richting doorwoog. Zo leeft enerzijds de vraag of de verantwoordelijkheid over de uitkeringen al dan niet moest gescheiden worden van de arbeidsbemiddelingsdiensten. Anderzijds is er het afwegen van controle op nationaal niveau versus het doorschuiven van bestuursverantwoordelijkheid naar het regionale niveau.

2.1.1 Employment Service en Job Centre Plus

De *Employment Service (ES)* is een publiek agentschap dat onder de verantwoordelijkheid van het *Department for Work and Pensions* (tot 2001 *Department for Education and Employment*) valt. De ES telt anno 1999-2000 32 000 werknemers, en heeft een netwerk van 1 100 Jobcentres. De rol van de ES wijzigde drastisch in 1997. De ES kreeg de verantwoordelijkheid voor het leveren van de *New Deal* programma's.

Om ervoor te waken dat bemiddelingsdiensten zoals training niet willekeurig, maar werkelijk jobgericht werden aangeboden, en inspeland op lokale arbeidsmarktomstandigheden, werd op nationaal vlak een *New Deal Task Force* opgericht met vertegenwoordigers van werkgevers, vakbonden, overheid en de non-profit sector. Deze Task Force had als taak toe te zien op de implementatie van de *New Deal*, advies te verlenen aan de overheid, en de betrokkenheid van de werkgevers in het programma te verhogen. Een bredere adviesgroep (met vertegenwoordigers van adviesbureaus, de non-profit sector, instellingen voor hoger onderwijs ...) ondersteunt de Task Force.

2.1.2 Department for Work and Pensions

In 2001 werden het toenmalige *Department for Education and Employment* en het *Department for Social Security* omgevormd tot twee nieuwe departementen: het *Department for Education and Skills* enerzijds en het *Department for Work and*

Pensions anderzijds. Het werkgelegenheidsbeleid komt hierdoor weer samen met de verantwoordelijkheid voor de uitkeringen binnen eenzelfde departement te liggen.

2.2 Programma's

2.2.1 New Deal

De New Deal is één van de initiatieven die de Britse overheid genomen heeft binnen haar Welfare to Work strategie. Voor de uitvoering van de New Deal programma's wordt in principe een open aanbesteding gevolgd. Opdrachtgever zijn de regionale Employment Services. De regio's volgen daarbij een uniform kader voor de aanbestedingsprocedure.

Binnen het New Deal kader vallen momenteel zes programma's met elk hun specificiteiten. Deze 6 programma's zijn:

- New Deal for Young People (NDYP);
- New Deal for the Long-Term Unemployed (NDLTU)/ New Deal 25+;
- New Deal for Lone Parents;
- New Deal for Partners of the Unemployed;
- New Deal for Disabled People;
- New Deal 50+.

De New Deal for Young People was het eerste programma: het werd voor het eerst gelanceerd in 12 proefgebieden in januari 1998. Sinds april 1998 is de NDYP een nationaal initiatief. Het grootste deel van de New Deal financiering gaat nog steeds naar dit programma. Het NDYP programma is ontworpen voor jongeren tussen 18 en 24 jaar die reeds minstens 6 maanden een werkloosheidsuitkering genieten. Voor hen is deelname verplicht.

Ook de New Deal for the Long Term Unemployed werd eerst ingevoerd in een aantal proefregio's. Op 29 juni 1998 werd het nationaal ingevoerd. Men zoekt echter nog om het programma te verbeteren. Daarom werd het NDLTU wat gewijzigd op basis van proefprogramma's die sinds november 1998 in 28 regio's liepen, en herdoopt tot New Deal 25+. Het herziene programma werd ingevoerd in april 2001.

Tabel 5.1 Netto kost van de New Deal programma's

New Deal (jaar eindigend 31 maart), £'000s	1998-99	1999-2000	2000-2001
New Deal for young people and 25+	177 683	348 626	332 272
New Deal for 50+	1 112	581	44 020
New Deal for Lone Parents	32	11 832	13 220
New Deal for Disabled People	-	713	1 651
New Deal for Partners	-	185	1 058
Totaal uitgaven New Deal	178 827	361 937	392 221
Inkomsten New Deal	307	819	1 351
Netto kost van New Deal programma's	178 520	361 118	390 870

Bron: Employment Service, Annual Report & Accounts 1999-2000 and 2000-2001

Tabel 5.1 toont aan dat sinds 1998 de middelen die naar de New Deal programma's gaan, meer dan verdubbeld zijn.

Tabel 5.2 Resultaten van de New Deal programma's

New Deal resultaten Periode	NDYP	NDLTU	ND25+
	Apr 98-aug 01	Jul 98-mrt 01	Apr 01-aug 01
Totale instroom van deelnemers	697 400	355 400	57 900
Uitstroom naar niet-gesubsidieerde jobs	245 700	59 860	
Tijdstip	Aug 2001	Aug 2001	
Aantal deelnemers in gateway fase	49 200	14 200	
Aantal deelnemers aan de opties	20 800	7 400	
Waarvan: Gesubsidieerde job	4 400	1 100	
Onderwijs of opleiding	7 200	400	
Vrijwilligerswerk	5 000		
Milieuwerkgroep	4 200		
Work-based learning for adults/training for work		1 700	
Follow through fase	16 400	3 000	

Bron: CESI Working Brief, issue 12, August/September 2001

Over de ganse looptijd van het New Deal for Young People programma, kende het programma een instroom van 697 400 deelnemers. In augustus 2001 bevonden 86 400 zich nog in één van de fasen (gateway/opties/follow through). Van de 611 000 deelnemers die het programma reeds beëindigd hadden, waren er 245 700 doorgestroomd naar een niet-gesubsidieerde job, wat neerkomt op 40%.

Het programma voor langdurig werkzoekenden (NDLTU) kent een lagere succesratio: van de 330 800 deelnemers die het programma reeds doorlopen hebben, hadden er 59 860 of 18% een niet-gesubsidieerde job gevonden.

De tabel geeft ook aan wat het belang van opleiding is binnen de programma's. Bij de jongeren in de 'opties'-fase, volgt 35% bijkomend onderwijs of opleiding. Voor langdurig werkzoekenden legt het programma echter andere accenten. De opties zijn erg jobgericht, en werkzoekenden worden vooral naar werkgerelateerde training doorverwezen, eerder dan naar algemenere opleidingen. In augustus 2001 volgde 5% van de deelnemers aan de opties een (algemenere) opleiding, tegenover 23% training.

2.2.2 Employment Zones

Employment Zones zijn een proefproject van de Britse overheid, die tot doel hebben langdurig werklozen aan het werk te helpen in regio's met een hoger dan gemiddeld aantal werklozen. Centraal is de idee dat de vereiste aanpak om werklozen aan het werk te helpen sterk kan verschillen tussen regio's en dat lokale oplossingen nodig zijn voor lokale problemen. De programma's worden dan ook gekenmerkt door een hoge mate van flexibiliteit. De Employment Zones werden opgezet in april 2000. Momenteel lopen ze in 15 regio's in Groot-Brittannië, meer bepaald in:

Tabel 5.3 'Employment Zones'-regio's

Brent	Doncaster	Middlesbrough, Redcar and Cleveland	Plymouth	City of Glasgow
Brighton & Hove	Haringey	Newham	Southwark	Heads of the Valleys*
Birmingham	Liverpool & Sefton	Nottingham City	Tower Hamlets	North West Wales

* Blaenau Gwent, Caerphilly and Methyr Tydfil

Bron: DfEE (1999), Bidding for Employment Zones, Guidance document

In deze regio's is deelname aan het programma verplicht voor alle werkzoekenden ouder dan 25 jaar die reeds ten minste 12 maanden (18 maanden in sommige gebieden) een uitkering ontvangen. De eerste contracten startten in april 2000 voor een periode van 2 jaar, en werden onlangs verlengd voor een bijkomend jaar (tot 2003).

De verantwoordelijkheid voor de dienstverlening in een Employment Zone is het voorwerp van een open aanbesteding. Opdrachtgever is het centrale departement. Markant voor de Employment Zones is dat ze een stap verder gaan met het toeschuiven van taken naar de markt dan bij de New Deals. In de Employment Zones wordt het volledige systeem van uitkeringen toevertrouwd aan de private opdrachtnemer. De Employment Zones worden dan ook getypeerd als *private*

sector areas met de private sector als *delivery agency*. Voor de financiering ervan is een budget gevormd op basis van een pooling van middelen uit onder meer de New Deals en de Employment Service. De aanbieder heeft een grote eigen beslissingsruimte over de invulling van de dienstverlening zowel naar aard als naar uitvoeringswijze.

Belangrijke vernieuwing in dit programma is de invoering van een persoonlijke jobrekening (*Personal Job Account* of PJA). In de EZ worden alle fondsen van de ES die bestemd zijn voor werkzoekenden (fondsen voor bemiddeling, voor opleiding, maar ook werkloosheidsuitkeringen) gepoold en per deelnemer verdeeld in een PJA. De werkzoekende stelt samen met zijn persoonlijke adviseur een actieplan op, en krijgt zo meer inzage in wat er besteed wordt aan welke acties. De persoonlijke rekening is dus op te vatten als een persoonsvolgend budget. De achterliggende idee is dat de deelnemers meer waardering opbrengen voor iets waarvan ze weten hoeveel het kost.

2.2.3 Action Teams

Net als de Employment Zones zijn de Action Teams gefocust op regio's met een hogere dan gemiddelde werkloosheidsgraad. Bij de Action Teams worden vooral middelen voorzien voor degenen die reeds lange tijd werkloos zijn. Mogelijke initiatieven zijn bv. het voorzien van transport zodat nabijgelegen vacatures toegankelijk worden.

De aanbestedende overheid is net zoals bij de Employment Zones het centrale departement. Er liepen 15 Action Teams proefprojecten tot 31 december 2001. In 2002 worden 50 Action Teams opgezet in 40 regio's. In 25 Action Teams wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering overgelaten aan de private sector. In 25 andere regio's blijft de ES de verantwoordelijkheid behouden. Aanbestedingen voor het runnen van zo'n Action Team vanaf 2002 werden uitgeschreven in de zomer van 2001. De geselecteerde aanbieders krijgen een contract aangeboden voor de periode januari 2002 tot maart 2004.

Uit het overzicht van de belangrijkste programma's voor reïntegratie van werkzoekenden blijkt dat er sprake is van verschillende opdrachtgevers: er is de Employment Service voor de verschillende doelgroepspecifieke New Deal programma's, en er is het departement voor de territoriale Employment Zones en Action Teams.

3. Het aanbestedingsproces

3.1 New Deal

3.1.1 Aard van de dienstverlening en bepaling van de opdracht

Het grootste deel van de arbeidsbemiddelingsdiensten voor werkzoekenden wordt aangeboden via de New Deal programma's, die onder de verantwoordelijkheid van de ES vallen. De totale kostprijs van de New Deal contracten bedraagt voor de periode van 3 jaar (2001-2004) 1,6 mia EUR (1 mia £).

Binnen de New Deal programma's, en vooral binnen de herziene New Deal 25+, ressorteert een breed gamma diensten. Of de ES deze diensten zelf organiseert, dan wel aanbesteedt, kan verschillen naargelang de *Unit of Delivery* (UoD).⁶¹

Voor sommige elementen van de New Deal programma's, zoals bv. het sanctio-neringsbeleid, behoudt de ES in alle geval de verantwoordelijkheid. Een groot aantal diensten (waaronder advies bij het zoeken van een job, het identificeren van objectieven, het plaatsen van werkzoekenden in ongesubsidieerde arbeidsplaatsen) kan echter worden aanbesteed, wat daarom echter niet in alle UoD gebeurt. Sommige items zoals *basic skills assistance* worden in alle regio's aanbesteed. Andere diensten worden in sommige regio's aanbesteed, in andere niet. Het aandeel dat de ES heeft in het aanbieden van de New Deal kan dan ook variëren tussen de diverse UoD.

3.1.2 Aanbesteding door de regio's

De beslissing om een taak uit te besteden wordt door de regionale contract teams van de ES genomen in overleg met de district managers van de ES.⁶² Het eigenlijke aanbesteden gebeurt door de regionale teams, waarbij de districten de nodige input leveren voor de contractinhoud: zij zijn immers het best vertrouwd met de lokale arbeidsmarktomstandigheden. Eens het contract toegewezen is, wordt het beheer van het contract en het toezicht op de naleving ervan, aan de districten toevertrouwd. Een overzicht van de verantwoordelijkheden van regio's en districten is opgenomen in tabel 5.4.

⁶¹ De New Deal wordt op lokaal vlak aangeboden via 144 zogenaamde Units of Delivery (UoD); een UoD stemt overeen met een district.

⁶² De meeste ES diensten worden aangeboden via één van de ruim 1 000 Jobcentres. Deze Jobcentres worden gegroepeerd in districten: een district manager beheert telkens 6 tot 10 Jobcentres. Verschillende districten samen worden bestuurd vanuit een regionaal ES kantoor (er zijn er 7 in Engeland, 1 in Schotland en 1 in Wales).

Tabel 5.4 Verantwoordelijkheid regionale contractteams en district managers

Activiteit	Regio's (Regionale Contract Teams)	Districten (ES District Managers)
Planning van contracten	✓	✓
Specificeren van contracten	✓	✓
Opstellen en bijwerken van het "Approved Provider Register"	✓	
Aanbesteden	✓	
Post Aanbesteding onderhandelingen	✓	
Aanbevelen van aanbieders	✓	
Toekennen en tekenen van contracten met aanbieders	✓	
Contract Management		✓
Toezicht op aanbieders, toekennen van kwaliteitsrating		✓
Verantwoordelijkheid over kwaliteit		✓
Betalingen	✓	
Controle op financiering		✓

Bron: Employment Service (2001) Contract Management Framework, Chapter 2
http://www.uuy.org.uk/projects/employment_service/contract_management_framework/chapter_2.htm

De meeste aanbestedingen hebben betrekking op heel specifieke taken (bv. een welbepaalde cursus organiseren), maar sinds kort experimenteert de ES ook met het aanbesteden van een volledig pakket aan diensten, wat vaak niet door één enkele aanbieder kan geleverd worden. Diverse vormen van partnerschappen zagen op die manier het licht. In sommige UoD is de ES betrokken in een joint venture, waarbij de verantwoordelijkheid voor het onderaannemen van aanbieders gedeeld wordt met een partner, in andere gebieden sloot de ES een contract af met één organisatie, die vervolgens contracten afsloot met de aanbieders, in nog andere units bleef de ES de afzonderlijke contracten met aanbieders afsluiten, maar wordt ze hierbij bijgestaan door een private partner die advies verleent.

3.1.3 Twee-fasenprocedure

Om enige uniformiteit te brengen in de manier waarop contracten aanbesteed worden, werd onlangs door de ES een nieuw kader gecreëerd. Alle contracten die sinds april 2001 door de ES aanbesteed worden, worden bijgevolg volgens dezelfde principes toegekend. Het nieuwe kader wil een einde stellen aan de disparate aanbestedingspraktijk; volgens één van de geïnterviewden is het ook de bedoeling om de procedure minder omslachtig te maken door een voorafgaande aanmeldingsfase in te lassen.

De nieuwe aanbestedingsprocedure verloopt in twee fasen.

In de *eerste fase* kunnen potentiële aanbieders zich laten registreren op een lijst van 'goedgekeurde aanbieders'. Hiertoe moeten ze een aanvraag indienen bij de ES regio waar hun hoofdkantoor is gevestigd. Dit kan op elk moment. Aanbieders moeten daarin aantonen dat ze zich verbinden tot het leveren van kwaliteit. In het bijzonder moeten ze aantonen:

- hoe ze met anderen samenwerken, en in het bijzonder hoe ze contacten met werkgevers zullen onderhouden;
- welke prestaties ze in het verleden gehaald hebben (*achievement*);
- op welke manier kwaliteit aangeboden wordt in de aangeboden diensten (*delivery*);
- op welke manier kwaliteit verzekerd wordt in de aangeboden diensten (*management*).

Ook moeten kandidaat-aanbieders aangeven welk soort diensten ze willen aanbieden, en in welke regio's.

De *tweede fase* gaat van start wanneer de ES in een bepaalde regio een offerte-vraag wenst uit te brengen. Op dat moment gaat de ES na hoeveel van de goedgekeurde aanbieders zich voor de betreffende dienst in de betrokken regio kandidaat hebben gesteld. Het regionale contract team van de ES beslist dan op basis van de waarde van het contract hoeveel van deze aanbieders zullen worden aangeschreven.

Volgens de geïnterviewden is de nieuwe procedure een stuk eenvoudiger, ook voor de aanbieders. Eens het bedrijf de status van goedgekeurde aanbieder heeft, kan het onmiddellijk naar de tweede fase. Bij de eerste fase voorziet de Employment Service in uitgebreide informatie en ondersteuning via *pre tender briefings*. Een bedrijf kan ook, als het nog niet aan alle voorwaarden kan voldoen, een voorwaardelijke toegang tot de tweede fase krijgen. Het aantal goedgekeurde of voorwaardelijk goedgekeurde organisaties bedroeg in oktober 2001 ongeveer 1 800.

3.1.4 Selectie en gunning

Na een ronde van competitieve aanbesteding wordt de uiteindelijke keuze gemaakt door de regionale teams van de ES. In hun offerte dienen de kandidaat-aanbieders informatie te geven over:

- de manier waarop de vereisten uit de offertevraag zullen gerealiseerd worden, rekening houdend met de wensen van werkgevers en werkzoekenden, hoe de performantie opgevolgd en evt. bijgestuurd zal worden, en wat het minimum en maximum aantal deelnemers is waarvoor men de dienst wenst aan te bieden (*achievement*).
- hoe het programma concreet zal aangeboden worden, bv. op welke manier werkgevers bij de uitvoering zullen betrokken worden, hoe barrières bij het

- zoeken van een job zullen geïdentificeerd en aangepakt worden, welke middelen men hiertoe zal inzetten, ... (*delivery*).
- op welke manier kwaliteit verzekerd wordt in de aangeboden diensten, via een beschrijving van administratieve en controleprocessen, en van de wijze waarop onderaanneming van diensten zal beheerd worden (*management*).
 - organisatorische aspecten, zoals lokatie, personeel, partners, aard van aanbod (aanbieden van alle diensten in eigen beheer, of via aanbesteding ... (*organisation*)).

Opvallend is dat de prijs niet wordt vermeld als gunningscriterium. Dat komt omdat de prijs slechts beperkt kan variëren tussen de ingezonden offertes. Een geselecteerde aanbieder wordt door de ES betaald volgens een gekende prijsformule (zie tabel 5.5). Bij de beoordeling kijkt men in de eerste plaats naar de inhoud van de offerte. Ook is het de bedoeling van het departement om een voldoende grote mix van spelers in de markt te behouden.

Tabel 5.5 Financiering van New Deal programma's

	Band A	Band B	Band C	Band D	Band E
1 Gateway / IAP / Follow Through P (up to 15 hrs) - [1 week]	Assessments, CV service, Specialist counselling (hourly rate). Stage 1 self employment Up to £60	Careers Advice & Guidance, Psychometric Testing, Modular Jobsearch £72	Basic Skills, Key Skills, Basic Certification Courses £95	Training Needs Analysis £122	Motivation & Confidence Building £158
2 Gateway / IAP / Follow Through (up to 30 hours) [1 week]	-	Careers Advice & Guidance, Psychometric Testing, Modular Jobsearch £99	Basic Skills Key Skills Basic Certification Courses £189	Training Needs Analysis £247	Motivation & Confidence Building £315
3 Gateway / IAP / Follow Through (up to 45 hours) [2 week]	-	Careers Advice & Guidance, Psychometric Testing, Modular Jobsearch £126 £63	Basic Skills Key Skills Basic Certification Courses £283 £142	Training Needs Analysis £370 £185	Motivation & Confidence Building £472 £236
4 Gateway / IAP / Follow Through (up to 60 hours) [2 week]	-	Careers Advice & Guidance, Psychometric Testing, Modular Jobsearch £158 £77	Basic Skills Key Skills Basic Certification Courses £396 £198	Training Needs Analysis Mentoring £495 £248	Motivation & Confidence Building, £630 £315
5 Programme Centres (starts)	£186				
6 Gateway / IAP / Follow Through/	-	Full Gateway Programme Elements £200	Stage 2 self employment £300	-	-
7 New Deal 25+ IAP training / Short Job Focused Training/ Gateway Occupational Training (2 weeks)		Business Administration, Retailing & Customer Service, Leisure, sports & travel, Hospitality £437 £83	Agriculture, Management & Professional, Hair & Beauty, Healthcare & Public Service, Media & Design £280 £98	Construction, Engineering, Manufacturing, Transportation £323 £113	
8 New Deal 25+ IAP training / Short Job Focused Training/ Gateway Occupational Training (4 weeks)		Business Administration, Retailing & Customer Service, Leisure, sports & travel, Hospitality £453 £79	Agriculture, Management & Professional, Hair & Beauty, Healthcare & Public Service, Media & Design £539 £94	Construction, Engineering, Manufacturing, Transportation £625 £109	

Tabel 5.5 Financiering van New Deal programma's. *Vervolg*

	Band A	Band B	Band C	Band D	Band E
9 New Deal 25+ IAP training / Short Job Focused Training / Gateway Occupational Training (6 weeks)		Business Administration, Retailing & Customer Service, Leisure, sports & travel, Hospitality £647 £75 £776 £91	Agriculture, Management & Professional, Hair & Beauty, Healthcare & Public Service, Media & Design £776 £91 £905 £106	Construction, Engineering, Manufacturing, Transportation £905 £106 £1065 £121	
10 New Deal 25+ IAP Work experience up to 6 weeks and 6 weeks extended Work Experience		6 weeks extension (<i>if required</i>) £889 £104 £1021 £119	6 weeks £1021 £119 £1191 £134		
11 New Deal 25+ IAP training / Longer Occupational Training (10 weeks)		Business Administration, Retailing & Customer Service, Leisure, sports & travel, Hospitality £1152 £81 £1273 £89	Agriculture, Management & Professional, Hair & Beauty, Healthcare & Public Service, Media & Design £1273 £89 £1394 £98	Construction, Engineering, Manufacturing, Transportation £1394 £98 £1515 £107	
12 New Deal 25+ IAP Work experience 10 weeks and extended Work Experience that ends in weeks 20 - 23		10 weeks extension (<i>if required</i>) £1372 £96 £1591 £111	10 weeks £1591 £111 £1712 £126		
13 New Deal 25+ IAP training / Longer Occupational Training (13 weeks)		Business Administration, Retailing & Customer Service, Leisure, sports & travel, Hospitality £1389 £72 £1497 £81	Agriculture, Management & Professional, Hair & Beauty, Healthcare & Public Service, Media & Design £1497 £81 £1655 £89	Construction, Engineering, Manufacturing, Transportation £1655 £89 £1776 £98	

	Band A	Band B	Band C	Band D	Band E
1 IAP Routeways 4 (13 weeks)		Business Administration, Retailing & Customer Service, Leisure, sports & travel, Hospitality £1584,685	Agriculture, Management & Professional, Hair & Beauty, Healthcare & Public Service, Media & Design £1707,692	Construction, Engineering, Manufacturing, Transportation, Work Experience £1827,698	

Tabel 5.5 Financiering van New Deal programma's. *Vervolg*

	Band A	Band B	Band C	Band D	Band E
1 5 New Deal 25+ IAP Work experience 13 weeks and extended Work Experience that ends in weeks 24 - 26		13 weeks extension (<i>if required</i>) £1641 £88	13 weeks £1926 £104		
1 6 Self Employment (stage 3)			NAP (13 weeks) £1655 £64	New Deal (26 weeks) £2077 £40	
1 7 New Deal 25+ IAP training / Longer Occupational Training (20 weeks)		Business Administration, Retailing & Customer Service, Leisure, sports & travel, Hospitality £1818 £64	Agriculture, Management & Professional, Hair & Beauty, Healthcare & Public Service, Media & Design £2061 £72	Construction, Engineering, Manufacturing, Transportation £2303 £81	
1 8 New Deal 25+ IAP training / Longer Occupational Training (26 weeks)		Business Administration, Retailing & Customer Service, Leisure, sports & travel, Hospitality £2048 £55	Agriculture, Management & Professional, Hair & Beauty, Healthcare & Public Service, Media & Design £2364 £64	Construction, Engineering, Manufacturing, Transportation £2679 £72	
1 9 New Deal ETO		£2073	Design £2500	£3232	
2 0 Longer Occupational Training (39 weeks)		Business Administration, Retailing & Customer Service, Leisure, sports & travel, Hospitality £2364 £42	Agriculture, Management & Professional, Hair & Beauty, Healthcare & Public Service, Media & Design £2836 £51	Construction, Engineering, Manufacturing, Transportation £3309 £59	
	Band A	Band B	Band C	Band D	Band E
2 1 Longer Occupational Training (52 weeks)		Business Administration, Retailing & Customer Service, Leisure, sports & travel, Hospitality £2521 £34	Agriculture, Management & Professional, Hair & Beauty, Healthcare & Public Service, Media & Design £3152 £42	Construction, Engineering, Manufacturing, Transportation £3782 £51	
2 2 Mainstream Building Employability (26 weeks) ND 25+ Basic Employability Training (26 weeks)	£3000 £81		Design		

3.1.5 Betalingsstructuur

Tabel 5.5 geeft de prijs die de overheid wenst te betalen voor de diverse programma-onderdelen die ze aanbesteedt. Het betalingsbedrag varieert vooreerst volgens het programma-onderdeel dat wordt aangeboden (verticale as). Het aanbieden van de 'gateway', die een oriënterend gesprek met een adviseur omvat, is een ander soort dienst, en vraagt dus een andere betaling dan het aanbieden van een beroepsopleiding. De tabel specificeert 22 pakketten, die gerangschikt staan volgens hun looptijd. De kleinste pakketten betekenen voor de aanbieder minder dan 15 uur werk per deelnemer, terwijl de grotere pakketten langer dan een half jaar in beslag nemen. Binnen elk pakket worden dan nog tot maximaal 5 (band A tot en met E) categorieën gedefinieerd, afhankelijk van de concrete invulling (horizontale as). Zo wordt een cursus administratief beheer anders vergoed dan het organiseren van een opleiding in de transportsector.

De betaling zelf omvat twee luiken: enerzijds wordt de aanbieder betaald per deelnemer in het programma (het eerste bedrag in de tabel geeft de prijs voor een deelnemer voor de maximale duur van het programma: dit bedrag wordt doorgaans per week verrekend). Daarnaast is er ook een outputbetaling (het tweede bedrag in de tabel) telkens als de in het contract gedefinieerde output wordt behaald.

Er is géén gegarandeerde instroom van deelnemers voor de aanbieders van ES programma's.

3.1.6 Contracten

Contracten hebben een looptijd van 3 jaar, met de mogelijkheid tot 2 jaar verlenging. De contracten zijn sterk gestandaardiseerd; tijdens de uitvoering is er de mogelijkheid tot onderhandeling. Volgens de geïnterviewden van de Employment Service is dat één van de grote verschillen met de opleidingsmarkt: daar zouden de aanbestedingen en contracten een veel grotere flexibiliteit toelaten. Contracten worden afgesloten en opgevolgd met de regio, ook voor de nationale aanbieders. Momenteel zijn er 2 500 contracten afgesloten; met hoeveel organisaties dit overeenstemt kon vooralsnog niet worden gepreciseerd. Bovendien is er ook onderaanneming mogelijk.

3.1.7 Keuzemogelijkheden voor de aanbieder en de cliënt

De aanbieder krijgt in principe cliënten doorverwezen vanuit de Employment Service, en hij is verplicht om die op te nemen. Soms kan het zijn dat in het contract is bepaald dat de aanbieder zelf een bepaald percentage cliënten moet rekruteren. Uit de interviews blijkt dat de aanbieders meer geneigd zijn om met vrijwillige cliënten die zelf komen aankloppen te werken dan met verplicht doorverwezen cliënten.

De cliënt van zijn kant heeft meer keuzemogelijkheden, althans binnen een gegeven aantal opties. Voor Job Search is er evenwel helemaal geen keuzemogelijkheid. Als de cliënt ontevreden is, kan hij daarmee terecht bij zijn consultant in de Employment Service. Bepaalde categorieën werkzoekenden (zoals niet-uitkeringsafhankelijken) hebben wel meer keuzemogelijkheden.

3.1.8 Spelersmarkt

Over de marktstructuur en de aanbieders is er maar heel weinig informatie beschikbaar. Daarbij dient wel gezegd dat de meest recente aanbestedingsprocedure op het ogenblik van onze interviews nog maar net achter de rug was. In het kader van dit onderzoek was er jammer genoeg geen ruimte om via eigen methoden de spelersmarkt grondiger te analyseren. Vanuit evaluatief oogpunt is het gebrek aan transparantie in de spelersmarkt alvast een minpunt. Toch worden in de interviews al enkele ontwikkelingen gesignaleerd. Het eerste wat opvalt is dat het grote aantal spelers een zeer heterogene groep vormt, gaande van lokale tot nationale organisaties. Het spelersveld bestaat uit private bedrijven, NGO's en publieke spelers. Een aantal private bedrijven zijn uitzend-, wervings- en selectiebedrijven, andere zijn gespecialiseerde bedrijven. Het belangrijkste private bedrijf is Manpower. De sterkste groeier is het uitzendbedrijf Reed. Tussen de private bedrijven onderling kan de aanpak zeer verschillend zijn. Langs publieke zijde gaat het vooral om instellingen voor voortgezet en hoger onderwijs.

De overlap tussen de bemiddelingsmarkt en de opleidingsmarkt zou volgens een geïnterviewde vrij groot zijn (tot 65%). Naar verluidt doen er zich heel weinig faillissementen voor.

Volgens de Employment Service is er een sterke concentratiebeweging bezig, in de hand gewerkt door de aanbesteding van volledige pakketten. Momenteel lopen proefprojecten van de nieuwe New Deal 25+ in 28 UoD. In twee daarvan, nl. in Hackney en in Colchester wordt het programma beheerd door Reed W2W. Pelcombe Training kreeg contracten toegekend in South Humber en Leicestershire. Andere private aanbieders van de New Deal 25+ pilots zijn: BTCV Enterprises, Phoenix Enterprises, Pertemps Group, Manpower, Action for Employment, DHP Enterprise en Triage Central. In de andere UoD is de hoofdcontractant de lokale TEC (LEC in Schotland) (6 UoD), de ES (3), een joint venture partnership (5) of de lokale autoriteiten (2).

3.2 Employment Zones

In een aantal UoD experimenteert de Britse overheid met een aantal nieuwe programma's, zoals de Employment Zones of Action Teams. Deze programma's worden niet door de ES beheerd en aanbesteed, maar wel door het Department for Work and Pensions (DWP).

Voor het aanbieden van de Employment Zones werd van bij het begin geopteerd voor aanbesteding. De eerste contracten werden toegekend in november 1999 (operationeel sinds april 2000). Bij het aanbesteden van de Employment Zones heeft de Britse overheid bewust gekozen voor een hoge betrokkenheid van de private sector. De ES heeft dan ook niet zelf een bod uitgebracht, maar wel onrechtstreeks, via een vorm van publiek-private samenwerking, Working Links.

Box: Working Links

Working Links is een publiek-private onderneming, ontstaan als consortium van de Employment Service, Manpower en CapGemini Ernst & Young. De onderneming werd opgezet toen de eerste Employment Zones werden aanbesteed, waarbij door de Britse overheid uitdrukkelijk gesteld werd dat de voorkeur uitging naar de private sector als aanbieder van deze programma's.

Working Links is opgericht in maart 2000 met een inbreng van de drie organisaties als aandeelhouders. Initiator voor de oprichting van Working Links was de Employment Service. Het is een volledig autonome organisatie, waarvan 60% van het personeel uit de private sector komt en 40% is gedetacheerd vanuit de publieke ES. De publiek-private samenwerking wordt voorgesteld als een 'derde weg' voor dienstverlening. In het interview werd de organisatie bestempeld als privaat, maar niet winstgedreven. De inkomsten zijn voornamelijk volledig afkomstig van publieke opdrachten (Employment Zones en Action Teams). Om het openen en gebruiken van de *Personal Job Account* soepel administratief te regelen is een overeenkomst gesloten met de Royal Bank of Scotland. Tijdens de periode dat de werkzoekende in de Employment Zone verblijft, komt het uitkeringsgeld dat hij normaal zou ontvangen onder de verantwoordelijkheid van Working Links.

Kenmerkend voor de manier van werken is de grote flexibiliteit, die inherent is aan de Employment Zones. Dit programma omvat niet een geheel van te volgen procedures en acties, maar laat de aanbieder grote vrijheid in het bepalen van de aanpak. Wat telt is het resultaat, wat tot uiting komt in een sterk outputgerelateerde financieringsstructuur. De inkomsten van Working Links zijn dan ook afhankelijk van het aantal langdurig werkzoekenden die aan een blijvende job geholpen worden.

De grote flexibiliteit betreft niet enkel de werking ten aanzien van de werkzoekenden, maar ook de interne werking. Volgens medewerkers van Working Links wordt de onderneming gekenmerkt door minder bureaucratie en soepeler besluitvorming dan bij de Employment Service.

Bij het beoordelen van de offertes werd vooral gekeken naar de wijze waarop de kandidaat-aanbieder op de noden van de werkzoekenden van de betreffende regio zou inspelen. In het bijzonder werden volgende beoordelingscriteria gehanteerd:

- Kwaliteit: is de voorgestelde aanpak om het programma uit te voeren geschikt om het gewenste resultaat te bereiken?
- Kwantiteit: zijn voldoende middelen beschikbaar om de gewenste resultaten te halen?
- Innovativiteit: is de voorgestelde aanpak voldoende innovatief?
- Risico: zijn er risico's die de resultaten kunnen hypothekeren?

In onderstaande tabel worden deze beoordelingscriteria verder omschreven, en wordt aangegeven welk gewicht aan elk van deze criteria toegekend wordt.

Tabel 5.6 Beoordelingscriteria voor EZ-offertes

Beoordelingscriteria	Gewicht
<i>De aanbieder moet aantonen over voldoende middelen te beschikken om:</i>	
- een maximaal aantal werkzoekenden aan een duurzame job te helpen	5
- tijdig en nauwkeurig de betalingen voor de deelnemers te regelen	5
- robuuste systemen te ontwikkelen om, op aangeven van de Benefits Agency, te beantwoorden aan variërende betalingen aan de deelnemers	5
- te verzekeren dat elke deelnemer regelmatig contact heeft met zijn persoonlijke adviseur	3
- tijdens de tweede fase de nodige begeleiding te geven aan elke klant	3
- een actieplan (met budget) op te stellen voor de Personal Job Account van elke klant	3
- het actieplan te helpen uitvoeren	5
- de door de overheid gevraagde gegevens accuraat bij te houden en te verspreiden	3
- te beantwoorden aan de vereisten op het gebied van veiligheid en gezondheid, gelijke kansen	3
- een marketing plan te ontwikkelen	1
- een jaarrekening bij te houden	5
- te voldoen aan de vereisten van de Data Protection Act	5
- te beantwoorden aan de Welsh Language Act (enkel voor EZ in Wales)	5
<i>De aanbieder moet een gedetailleerd én realistisch plan kunnen voorleggen over hoe</i>	
- men de werkzoekenden aan een duurzame job zal helpen	12
- aan de noden van individuele deelnemers zal beantwoord worden	8
- men de werkgevers zal betrekken	8
- men lokale problemen zal aanpakken	8
- men een beroep zal doen op bestaande bronnen om een maximaal resultaat te bekomen	2
- de personal job account ontwikkeld wordt	8
- minimum garanties verleend worden aan de deelnemers tijdens de tweede fase	2
- verzekerd wordt dat de deelnemers inspraak hebben in hun personal job account	8
- flexibiliteit nagestreefd wordt	4
- de aanpak innovatief is	4
- met lokale organisaties en werkgevers zal samengewerkt worden	2
- met andere initiatieven rekening wordt gehouden	8
- communicatie zal gebeuren	2
- succes zal opgevolgd en geëvalueerd worden	2

Bron: DfEE (1999), Employment Zones: Invitation to Tender and Bidding Guidance

De batterij van gehanteerde criteria is vrij uitvoerig. Opvallend is het grotere gewicht van arbeidsgerelateerde criteria.

Een extern bureau beoordeelde de ontvangen voorstellen op deze criteria, en formuleerde een vrijblijvend advies aan de afgevaardigden van een aantal overheidsdepartementen. Deze maakten op hun beurt hun advies over aan de Ministerraad die de uiteindelijke beslissing nam.

Na de eerste aanbestedingsprocedure ontving de overheid voor elk van de 15 zones ten minste één offerte. Slechts voor 11 zones echter werd een contract toegekend. In de overige 4 zones waren de voorstellen ontoereikend. Succesvolle aanbieders na deze eerste aanbestedingsprocedure waren:

- Working Links in: Plymouth, Southwark, Brent, Brighton & Hove, Glasgow, Heads of the Valleys, Tower Hamlets;
- REED in: Haringey, Newham, Liverpool & Sefton;
- Pertemps in: Birmingham.

Het publiek-private consortium Working Links was dus succesvol in 7 van de 11 zones.

Voor de 4 overige zones was een bijkomende ronde nodig. Na deze ronde werd met volgende aanbieders een contract afgesloten:

- Working Links: Middlesbrough, Redcar & Cleveland;
- REED (in partnerschap): Doncaster;
- The North West Wales Partnership: North West Wales;
- The Nottingham Employment Zone Partnership: Nottingham City.

De aanbieders van Employment Zones zijn contractueel gebonden elke werkzoekende die door de Employment Service naar hen doorverwezen wordt, te aanvaarden, tot aan een maximum aantal, zoals opgenomen in het contract met de ES. Er is geen minimumgarantie.

Prijs vormt net zoals bij de nieuwe ES-aanbestedingsprocedure, geen onderdeel van de projectvoorstellen. Het bedrag van de betalingen wordt door de overheid bepaald. Financiering gebeurt in drie fasen (zie tabel 5.7):

1. Voor elke nieuwe deelnemer krijgen de aanbieders van Employment Zones een eerste betaling. Tijdens deze eerste fase krijgen de werkzoekenden hun uitkering nog via de gewone weg (via het Jobcentre). Via regelmatige contacten met een persoonlijke adviseur wordt nagegaan wat de verwachtingen zijn, wat de knelpunten zijn, en wordt een actieplan opgesteld. Deze eerste fase duurt maximaal 13 weken, en levert drie mogelijke resultaten op:
 - Ofwel wordt de kandidaat arbeidsongeschikt bevonden. Hij of zij ontvangt dan niet langer een werkloosheidsuitkering, maar wel een andere vergoeding. De aanbieder ontvangt in dit geval geen extra betalingen meer.
 - Ofwel gaat de kandidaat over naar de tweede fase, waarin het actieplan dat samen met de werkzoekende werd opgesteld, wordt uitgevoerd.
 - Ofwel is geen actieplan nodig omdat de kandidaat direct aan werk geholpen kan worden. De aanbieder ontvangt dan integraal de betaling voorzien voor de tweede fase, evenals de betalingen van de derde fase.
2. De tweede fase duurt maximaal 26 weken. De aanbieder ontvangt voor elke deelnemer een bedrag dat gelijk is aan de gemiddelde werkloosheidsuitkering in die regio. Dit bedrag draagt bij tot de Personal Job Account. Met die Personal Job Account moet de aanbieder van de Employment Zone de uitkering van de werkzoekende betalen, evenals acties die de werkzoekende aan werk moeten helpen (bv. sollicitatietraining) financieren. De werkzoekende krijgt inspraak in hoe dit bedrag besteed wordt. Vanaf de tweede fase ontvangen de werkzoekenden hun uitkering dus niet meer via de Jobcentres.

3. De derde fase gaat in wanneer een deelnemer het programma verlaat omdat hij een job gevonden heeft. In de derde fase gelden twee betalingsmomenten. Op het moment dat de deelnemer begint te werken, behoudt de aanbieder het eventuele overschot van de tweede fase, en hij krijgt daarenboven de eerste betaling van fase 3. De grootste som ontvangt hij echter pas wanneer de deelnemer 13 weken aan de slag is (tweede betalingsmoment van fase 3). De betalingen zijn hoger voor werkzoekenden die meer dan drie jaar werkloos zijn, opdat de Employment Zones hun inspanningen zouden concentreren op hen die dit het meest nodig hebben.

De outputbetalingen in de derde stap gelden enkel voor arbeidsplaatsen die niet gesubsidieerd worden door de Employment Zones. De Employment Zones mogen wel bv. opleiding betalen voor deelnemers die een job opnemen. Dit wordt niet als een loonsubsidie beschouwd.

Het financieringssysteem is erop gericht zoveel mogelijk werkzoekenden aan een duurzame job te helpen. Het verlenen van opleiding wordt als zodanig niet vergoed, enkel onrechtstreeks: als dit de deelnemers effectief aan het werk helpt.

Tabel 5.7 Betalingen aan de aanbieders van de Employment Zones

Area	Verwachte instroom deelnemers	Waarvan langer dan 3 jaar werkloos	Betaling stap 1	Betaling stap 2	1e Betaling stap 3		2e betaling stap 3	
					Langdurig werkzoekenden (tot 3 jaar)	Langdurig werkzoekenden (minstens 3 jaar)	Langdurig werkzoekenden (tot 3 jaar)	Langdurig werkzoekenden (minstens 3 jaar)
Southwark	4 500	11%	£ 300	£ 1.213	£ 396	£ 497	£ 2.245	£ 2.818
Nottingham	900	11%	£ 300	£ 1.234	£ 396	£ 497	£ 2.245	£ 2.818
Newham	2 300	11%	£ 300	£ 1.419	£ 396	£ 497	£ 2.245	£ 2.818
Haringey	5 050	11%	£ 300	£ 1.364	£ 396	£ 497	£ 2.245	£ 2.818
Doncaster	1 100	25%	£ 300	£ 1.391	£ 435	£ 547	£ 2.468	£ 3.098
Plymouth	1 200	11%	£ 300	£ 1.353	£ 396	£ 497	£ 2.245	£ 2.818
Tower	1 650	25%	£ 300	£ 1.386	£ 435	£ 547	£ 2.468	£ 3.098
Liverpool	6 550	25%	£ 300	£ 1.273	£ 435	£ 547	£ 2.468	£ 3.098
Brent	2 350	25%	£ 300	£ 1.445	£ 435	£ 547	£ 2.468	£ 3.098
Brighton	2 050	25%	£ 300	£ 1.369	£ 435	£ 547	£ 2.468	£ 3.098
Middlesbro	2 200	25%	£ 300	£ 1.390	£ 435	£ 547	£ 2.468	£ 3.098
Glasgow	4 600	25%	£ 300	£ 1.265	£ 435	£ 547	£ 2.468	£ 3.098
Birmingham	10 550	11%	£ 300	£ 1.342	£ 396	£ 497	£ 2.245	£ 2.818
N Wales	1 850	25%	£ 300	£ 1.342	£ 435	£ 547	£ 2.468	£ 3.098
Valleys	1 150	25%	£ 300	£ 1.342	£ 435	£ 547	£ 2.468	£ 3.098

Bron: DfEE (1999), Bidding for Employment Zones, Guidance document

3.3 Action Teams

Het meest recente arbeidsbemiddelingsprogramma is Action Teams. De eerste proefprojecten werden aanbesteed in mei 2001. Voorstellen moesten ingeleverd worden voor 20 juli, en in augustus werden de aanbieders geselecteerd. De selectie van aanbieders gebeurde op basis van gelijkaardige criteria als bij de Employment Zones.

Ook bij de Action Teams zit een belangrijk element van outputfinanciering. Er kunnen drie fasen worden onderscheiden:

1. De aanbieder van een Action Team programma ontvangt een startvergoeding die maximaal £ 100.000 bedraagt, afhankelijk van de noodzaak. Een aanbieder die al eens een Action Team heeft opgezet, ontvangt geen startvergoeding meer als hij na een aantal jaar opnieuw de aanbesteding wint.
2. Bij de start van elk werkjaar ontvangen de teams een betaling van 25% van de jaarlijkse contractwaarde.
3. De overige 75% worden in de loop van het werkjaar uitgekeerd: telkens als 20% van de verwachte joboutput wordt gerealiseerd, kan een bijkomende 15% van de financiering worden bekomen (5 betalingen). Bij het beoordelen van de joboutput wordt enkel rekening gehouden met zogeheten duurzame jobs, dit wil zeggen jobs waar redelijkerwijs mag van verwacht worden dat ze ten minste 13 weken duren. In tegenstelling tot de Employment Zones wacht men hier dus niet af tot na afloop van de 13 weken om na te gaan of de jobs inderdaad duurzaam zijn.

Tabel 5.8 geeft de betalingsstructuur per regio. Hoewel het principe overal gelijk is, kunnen de bedragen verschillen, afhankelijk van het aantal werkzoekenden in de regio. In Brighton and Hove bijvoorbeeld ontvangt de aanbieder van het Action Team £ 100.000 bij de start van elk werkjaar (25% van 400 000), en tijdens het jaar tot maximaal 5 betalingen van elk £ 60.000 (15% van 400 000) telkens als 56 werkzoekenden (20% van 280) aan een duurzame job worden geholpen.

Naast de verwachte joboutput die een maatstaf is voor de betalingen, wordt er in tabel 5.8 ook een minimum joboutput opgegeven. Wanneer op het einde van een werkjaar blijkt dat deze minimumoutput niet werd gehaald, wordt het contract verbroken, en een nieuwe aanbesteding voor het aanbieden van een Action Team in de betreffende zone uitgeschreven.

Men gaat ervan uit dat het afromingseffect, ondanks de financieringswijze, beperkt is: immers, alle deelnemers aan de Action Teams zijn langdurig werkzoekenden, die reeds diverse andere programma's zonder succes doorlopen hebben. Bovendien is er slechts één aanbieder per regio. De aanbieder moet zijn minimumoutput realiseren, en wordt hiervoor in schijven betaald.

Tabel 5.8 Betalingsstructuur van de privaat beheerde Action Teams

Streek	Jaarlijks * bedrag (£)	Minimum job output per jaar	Verwachte job output per jaar
Brent	420.000	242	339
Brighton and Hove	400.000	200	280
Birmingham North	1.290.000	745	1.043
Birmingham South	1.530.000	883	1.236
Doncaster	500.000	289	405
Haringey	1.160.000	670	938
Liverpool Central	1.280.000	739	1.035
Liverpool North	1.160.000	670	938
Liverpool South	820.000	473	662
Sefton	970.000	560	784
Middlesborough	760.000	439	615
Newham	1.250.000	722	1.011
Nottingham City	970.000	560	784
Plymouth	650.000	325	455
Redcar and Cleveland	500.000	200	280
Southwark	910.000	525	735
Tower Hamlets	1.110.000	641	897
Glasgow Central and East	1.130.000	652	913
Glasgow North	1.330.000	768	1.075
Glasgow South	1.200.000	693	970
Glasgow West	890.000	514	720
Blaenau Gwent UA	700.000	290	406
Caerphilly UA	500.000	200	280
Merthyr Tydfil UA	630.000	315	441
North West Wales	800.000	320	448

* De bedragen en joboutputs worden per jaar vastgesteld. De werkjaren lopen steeds van januari tot eind december. Voor de laatste periode, die uit drie maanden bestaat (januari tot en met maart 2004) wordt een pro rata verrekening toegepast.

Bron: DfEE (May 2001), Action Teams for Jobs - Invitation to tender

4. Toezicht en kwaliteitsbewaking, monitoring en evaluatie

4.1 Toezicht op naleving contract

4.1.1 Programma's onder beheer van ES

Wanneer de ES bepaalde diensten heeft aanbesteed, dan worden de aanbieders van deze diensten beoordeeld door de District Programme Quality Management Teams (DPQMT's) van de ES. Aanbieders moeten zelf heel wat informatie verstrekken over hun activiteiten (vooral 'outcomes'). Daarnaast zijn er ook 4-maandelijke formele controlebezoeken door de DPQMT's. In het bijzonder gaat de aandacht bij deze controlebezoeken naar de mate waarin het contract nageleefd wordt.

4.1.2 Programma's onder beheer van Department for Work and Pensions

Een gelijkaardige vorm van toezicht wordt uitgevoerd bij de EZ of Action Teams, die niet door de ES maar wel door het DWP beheerd worden. Aanbieders moeten maandelijks aan het DWP een rapport bezorgen waarin de activiteiten en de resultaten worden beschreven. Daarnaast kan de aanbieder ook een inspectieteam van DWP op bezoek krijgen. Deze inspectieteams controleren in het bijzonder of de joboutput (die mee de vergoeding bepaalt) ook werkelijk gerealiseerd werd. Bij de Action Teams is daarenboven in het contract een minimum vereiste opgenomen. Contracten met aanbieders die deze norm niet halen, worden verbroken en opnieuw aanbesteed.

4.2 Kwaliteitsbewaking: Adult Learning Inspectorate (ALI)

Met haar White Paper '*Learning to Succeed*' drukte de Britse overheid de wens uit om de kwaliteit van alle opleiding en onderwijs voor 16+ in Engeland te verhogen. Voorheen werd alle opleiding die door de overheid gefinancierd werd (hetzij via de Employment Service, hetzij via de TEC's), inclusief de opleiding binnen het New Deal programma, door de *Training Standards Council* geïnspecteerd. Sinds de '*Learning and Skills Act 2000*' is deze organisatie samen met een deel van de Further Education Funding Council omgevormd tot de '*Adult Learning Inspectorate*' (ALI).

Samen met Ofsted (die instaat voor het toezicht op het onderwijs) heeft de ALI een kader ontwikkeld voor het toezicht op opleiding. Vanaf april 2002 zullen alle door de ES gefinancierde contracten onderhevig zijn aan de nieuwe inspectieregeling, die onder meer jaarlijkse zelfcontrole door de aanbieder omvat. Van de hiervoor beschreven programma's wordt momenteel enkel de New Deal geïnspecteerd door de ALI, maar vanaf 2002 zouden ook de Action Teams en Employment Zones onder de regeling vallen. Het ALI werkt met een vierjaarlijkse inspectiecyclus, gebaseerd op het Common Inspection Framework (CIF). De beoordelingscriteria stemmen in grote mate overeen met de criteria die de ES hanteert om de status van 'goedgekeurde aanbieder' toe te kennen.

Toezicht op de opleidingen binnen de New Deal for Young People begon in oktober 1999. Ondertussen werden de eerste 11 New Deal partnerschappen beoordeeld in 1999-2000. Van een bijkomende 59 partnerschappen werd het verslag over het toezicht gepubliceerd in 2000-2001. De New Deal partnerschappen werden beoordeeld op diverse onderdelen. Vooreerst wordt gekeken naar de kwaliteit van opleiding binnen elk van de 4 opties van de NDYP (gesubsidieerde tewerkstelling, voltijdse opleiding of onderwijs, vrijwilligerswerk, milieuwerkgroep). Ook de kwaliteit van opleidingen voor ondernemers wordt geïnspecteerd. Vervolgens worden ook vier horizontale aspecten beoordeeld. Het betreft elementen die doorheen de ganse werking van de aanbieder moeten tot uiting komen, in het

bijzonder: aandacht voor gelijke kansen, ondersteuning van klanten, management, en kwaliteitsgarantie.

Tijdens het eerste jaar van inspectie scoorde elk New Deal partnerschap op minstens één criterium onvoldoende, en werd daarom in 2000-2001 opnieuw geïnspecteerd. In 2000-2001 bleek de kwaliteit van opleiding het hoogst voor de cursussen voor ondernemers: meer dan 87% van de opleidingen bleek van een aanvaardbaar niveau, tegenover 60% voor de optie voltijdse opleiding.

Volgens de inspecteurs leidden de complexe organisatie en de nieuwigheid van het programma, het groot aantal partners betrokken in de lokale partnerschappen, en de specifieke doelgroep van het programma op vele plaatsen tot problemen.⁶³ Ook zijn volgens hen de aanbieders zeer sterk bezig met het vinden van werk voor hun klanten, en met het monitoren en opvolgen van hun vooruitgang, zonder echter de kwaliteit van de aangeboden opleiding te evalueren, om te verzekeren dat hun klanten die vaardigheden ontwikkelen die ze nodig hebben om een job te vinden en een loopbaan uit te bouwen.

4.3 Evaluatie van de effectiviteit van de New Deal 25+ pilootprojecten

Bij het beoordelen van het effect van de New Deal 25+ pilootprojecten worden door de ES drie methodes toegepast:

1. In twee UoD⁶⁴ wordt met random toewijzing gewerkt: in de betreffende jobcentres worden sommige werkzoekenden doorverwezen naar het New Deal programma, andere niet.
2. In 7 andere Uod bieden sommige Jobcentres het New Deal programma aan, andere niet. Vergelijking van de joboutcome tussen de Jobcentres laat toe het effect van de New Deal te meten: de Jobcentres zijn namelijk gelegen binnen eenzelfde Uod met dus gelijkaardige arbeidsmarktomstandigheden.
3. Tenslotte zullen de resultaten van de pilootprojecten worden vergeleken met het landsgemiddelde, of met regio's binnen het VK die een gelijkaardige arbeidsmarkt hebben.

Doel van deze evaluaties is om:

- de effectiviteit en efficiëntie te meten van diverse aanpakken om werkzoekenden aan het werk te helpen;
- de kosten versus opbrengsten te meten van interventie na 12 versus 18 maanden werkloosheid;
- de effectiviteit te beoordelen van programma's voor 50-plussers;
- te testen wat de respons is wanneer specifieke groepen de kans krijgen vervroegd in een tewerkstellingsprogramma te stappen.

⁶³ Training Standards Council, Reaching new standards - annual report of the chief inspector, 1999-2000 en 2000-2001.

⁶⁴ Die twee UoD's zijn: 'Bexley and Greenwich' en 'Ealing, Hounslow and Richmond'.

Bovendien bieden deze evaluaties ook de mogelijkheid de performantie van de private aanbieders te vergelijken met de resultaten in regio's waar een partnerschap of de publieke sector het initiatief neemt. Op het moment van deze studie waren de resultaten van de evaluaties nog niet bekend.

4.4 Evaluatie van de effectiviteit van de Employment Service

Tenslotte is ook de ES zelf verantwoording verschuldigd over haar activiteiten. De ES werd in 1990 een *Next Steps Agency* 'op afstand van de overheid', gestuurd op basis van een driejaarlijks beleidsplan en jaarlijkse prestatie-overeenkomsten. Jaarlijks bepaalt het DWP de doelstellingen die de ES moet halen. Het al dan niet halen van deze doelstellingen heeft een weerslag op het loon van de ES-medewerkers (bonus tot 10%). De CEO kan ook loon verliezen.

De jaarlijkse prestatie-overeenkomst 2001-2002 formuleert als algemene doelstelling voor de ES: 'To help people without jobs to find work and employers to fill their vacancies'. Daarop volgt een overzichtelijk geheel van vier concrete doelstellingen, waar telkens een set van targets tegenover staan. Voor 2001-2002 gelden er 11 targets. De meeste daarvan hebben betrekking op absolute aantallen te plaatsen werkzoekenden per New Deal-doelgroep en specifieke doelgroepen (etnische minderheden, *claimants for basic skills needs* of laaggeletterden). Opmerkelijk is dat er geen targets worden geformuleerd voor het aandeel in de vacaturemarkt. De positie van de ES in de vacaturemarkt wordt beschouwd als een externe omgevingsfactor waarop de ES geen invloed heeft.

Tabel 5.9 Performantiecriteriën van de ES

Employment Service targets for 2001-2002	2001-2002 target	2000-2001 target (where appropriate)
To help into work people who are either jobless, lone parents; participants in the New Deal for Partners, participants in the New Deal for Disabled People or other disabled people claiming 'inactive' benefits.	70,000 people	
To help into work participants in the JSA New Deals, New Deal 50plus, Employment Zones, other disabled people not included above, and others at a particular disadvantage.	410,000 people	295,000 people
To help into work welfare recipients and other disadvantaged people.	720,000 people	735,000
To help into work jobless people.	1,225,000 people	1,325,000
Long term JSA claimants to be off benefit 13 weeks after starting a job into which they were placed by ES.	75%	67% (pilot only)
To ensure that the relevant labour market responsibilities of people on JSA are fulfilled.	90%	90%
Customer service level for jobseekers	92.5%	90%
Customer service level for employers	82%	80%
Diversity. This objective aims to deliver services to all ES customers in a way which respects individual differences, helps to overcome disadvantaged due to ethnicity, gender, age or disability and achieves the best possible outcome for each of them.	2 targets to be agreed	
Jobseekers claiming JSA to have been asked to identify their ethnicity and for this answer to be recorded, by 30 September 2001	95%	

Bron: Bivand, Paul (2001), Employment Service hits its targets, Working Brief 126

De ES staat gekend als een target-gedreven organisatie. De vakbond staat daar zeer kritisch tegenover. Volgens de vakbond staat de werking ten aanzien van werkzoekende te zeer onder druk van het behalen van resultaten.

5. Conclusies

In het Verenigd Koninkrijk zijn onderdelen van de arbeidsbemiddeling en -reïntegratie een belangrijk domein voor marktwerking geworden. De overheid heeft duidelijk de keuze gemaakt voor het inschakelen van de private sector bij het aanbieden van arbeidsbemiddelingsdiensten. Tegelijk blijft er een duidelijke rol

weggelegd voor de Employment Service. De arbeidsbemiddeling wordt niet volledig aanbesteed, zoals in Australië het geval is. De Employment Service blijft nog een rol vervullen in het uitvoeren van deeltaken bij intake en begeleiding. Dit varieert naargelang van de regio. De ES, die als onderdeel van het departement functioneert maar met een zekere autonomie, is een geïntegreerde uitkerings- en bemiddelingsorganisatie, wat gemarkeerd wordt door het netwerk van Jobcentres Plus. Met de fusie van de twee betrokken departementen in één Department for Work and Pensions wordt de integratie ook naar boven doorgetrokken.

Het opdrachtgeverschap is verdeeld over de Employment Service en het Department for Work and Pensions. De ES, meer bepaald de regionale geledingen, zijn verantwoordelijk voor de aanbesteding van de New Deal programma's, het centrale departement is aanbesteder van de Employment Zones en Action Teams. In de Employment Zones wordt geëxperimenteerd op territoriale basis met het aanbesteden van zowel bemiddelings- en reïntegratietaken als uitkeringstaken.

Het aanbestedingsproces bij de ES voor de New Deals is vrij strak geregeld; voor de Employment Zones daarentegen is er een veel grotere lokale flexibiliteit. Aanbieders hebben er een grote vrijheid om de dienstverlening zelf in te vullen en te organiseren in ruil voor resultaatsverbintenissen.

Bij de aanbesteding voor de New Deals wil de ES evolueren naar vereenvoudigde en meer uniforme contracten. Daarbij wordt een evenwicht gezocht voor outputfinanciering en kwaliteit als basis voor selectie van de aanbieders. Meestal is 70% outputgefinancierd, sommige programma's zijn tot 90% outputgefinancierd. Men is wel voorzichtig geworden met 100% outputfinanciering vanwege de negatieve ervaringen in de opleidingssector met de TEC's (Training and Enterprise Councils). Terwijl er in het verleden een grote diversiteit aan contracten bestond, wordt nu meer en meer gestreefd naar uniformiteit, waarbij de betalingsstructuur door de centrale ES wordt vastgesteld.

Afroming wordt op verschillende wijzen afgeremd: door de doelgroepen als afzonderlijke programma's aan te besteden, door een groot aantal diensten te specificeren of door de plaatsingsvergoedingen hoger te maken voor de werkzoekenden die meer dan 3 jaar werkloos zijn (Employment Zones).

In de aanbestedersmarkt is er sprake van een goed ontwikkelde markt, waarbij een concentratiebeweging aan de gang is. In het VK hanteert men een systeem van continue aanmelding voor toelating tot de eigenlijke biedingsfase, waarbij vooral kwaliteitseisen en ook ervaring van belang zijn. Prijs als zodanig is geen criterium voor selectie. Het aanbestedingssysteem creëert wel wat onzekerheid en instabiliteit. Het gevolg is dat aanbieders minder investeren in kapitaal en personeel.

Naar de toekomst is het nog niet duidelijk of de Britse overheid verdere stappen zal zetten met marktwerking in dit domein. Voorlopig wordt een dubbel spoor aangehouden in het beleid. Een volledige 'privatisering' van de ES wordt vooralsnog verworpen, zoals dat in het verleden altijd al het geval was, ook onder het

conservatieve bewind. Voorlopig komt er dus geen brede rol voor de private sector voor het volledige pakket van uitkering en bemiddeling. Eerst moet blijken of de New Deal programma's een geslaagd beleidsspoor vormen. Daarnaast wordt geëxperimenteerd met *private sector areas*, waarbij heel wat beslissingsbevoegdheid wordt afgestaan aan de aanbieders. De ervaringen inzake marktwerking zijn nog zeer recent. Een belangrijke ingreep van de overheid is de integratie van uitkeren en bemiddelen, een proces dat zich vanaf 2002 moet voltrekken in de Jobcentres Plus.

HOOFDSTUK 6

ZWEDEN

Inleiding

Bij de Zweedse case ligt de focus op de introductie van marktwerking in opleidingen voor werkzoekenden. Zweden is tevens geselecteerd omdat het qua socio-economische context nauwer aansluit bij Vlaanderen. Het materiaal voor deze casestudy werd voornamelijk verzameld door interviews met de belangrijkste actoren uit het opleidingslandschap. In tegenstelling tot de andere buitenlandse cases was er relatief weinig documentatie in het Engels beschikbaar. De interviews vormen bijgevolg de belangrijkste bron van informatie.

Dit hoofdstuk is als volgt gestructureerd. Na de inleiding volgt een toelichting bij het Zweedse arbeidsmarktbeleid. In de tweede sectie wordt het begrip opleiding eerst afgebakend. Vervolgens geven we een overzicht van de ontwikkeling van het Zweedse opleidingssysteem. De hervormingen van 1986 en 1993 worden uitgebreid behandeld. Deze sectie bevat tevens een beschrijving van het huidige opleidingssysteem. De implementatie van de markt voor opleidingen wordt besproken in sectie drie. We behandelen de verschillende aspecten van het aanbestedingsproces, de betalingsstructuur en de kwaliteitsbewaking. De vierde sectie bespreekt de gevolgen van de introductie van marktwerking. Tot slot besluiten we met de conclusies en leereffecten van de Zweedse case.

Marktmechanismen werden in Zweden niet alleen geïntroduceerd voor de voorziening van opleidingen. Sinds kort wordt er ook geëxperimenteerd met de introductie van marktwerking in het traditionele onderwijssysteem. Deze recente ontwikkeling wordt aan de hand van twee concrete voorbeelden toegelicht in bijlage.

1. Het Zweedse arbeidsmarktbeleid

1.1 Focus op een actief arbeidsmarktbeleid

Het arbeidsmarktbeleid in Zweden beoogt de realisatie van drie algemene doelstellingen (Regnér, 1997):

- voorkomen dat werkloosheid stijgt in perioden van recessie;
- verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt (beperken frictionele werkloosheid);
- beperken langdurige werkloosheid.

Ter realisatie van deze doelstellingen voert de Zweedse overheid een arbeidsmarktbeleid dat berust op twee pijlers:

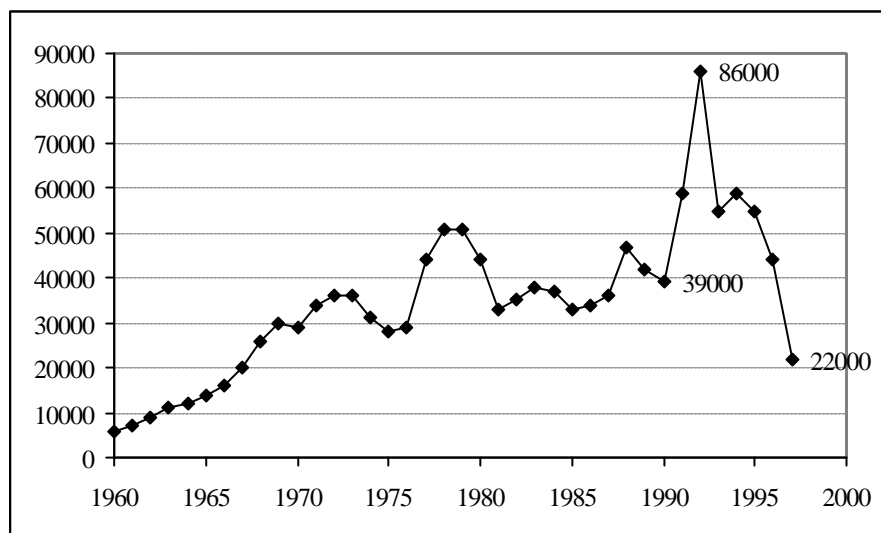
- een passief beleid met hoge werkloosheidsuitkeringen gedurende een korte periode;
- een actief arbeidsmarktbeleid met een uitgebreid aanbod aan programma's zoals opleidingen, stages, loonsubsidies, enz.

In tegenstelling tot vele EU-landen, geeft de Zweedse overheid reeds decennia absolute voorkeur aan actieve in plaats van passieve maatregelen. Dit kan verklaard worden vanuit het *work-first principle* dat de basis vormt van het Zweedse arbeidsmarktbeleid. In het licht van dit principe is het immers belangrijk dat zoveel mogelijk personen werken of - indien geen werk beschikbaar is - hun kansen vergroten op het vinden van werk in het reguliere circuit. Werklozen moeten daarom toegang krijgen tot gepast onderwijs, een opleiding (training) of een stageplaats.

De actieve arbeidsmarktprogramma's vormen bijgevolg een wezenlijk onderdeel van het Zweedse model en spelen een belangrijke rol in het bereiken van de algemene beleidsdoelstelling van volledige tewerkstelling. Zweden kent daarom een zeer uitgebreid aanbod van actieve arbeidsmarktprogramma's. De totale omvang alsook het relatieve belang en de concrete inhoud van de verschillende programma's kent sterke variaties over de tijd. In het kader van dit onderzoek beperken we ons tot één type, met name de opleidingen.

Tot voor kort waren opleidingen (of *employment training*) het belangrijkste instrument van het Zweedse actieve arbeidsmarktbeleid. Het totale opleidingsvolume kende een sterk stijgende trend tussen 1960 en 1992 (zie figuur 6.1). Omwille van budgettaire problemen besliste de overheid belangrijke wijzigingen aan te brengen in de samenstelling van haar beleidsinstrumenten. Sinds 1993 worden aanzienlijk minder overheidsmiddelen voorbehouden voor opleidingsprogramma's ,

terwijl meer geld beschikbaar kwam voor goedkopere arbeidsmarktprogramma's.⁶⁵ Deze beleidsverandering wordt geïllustreerd in figuur 6.2.

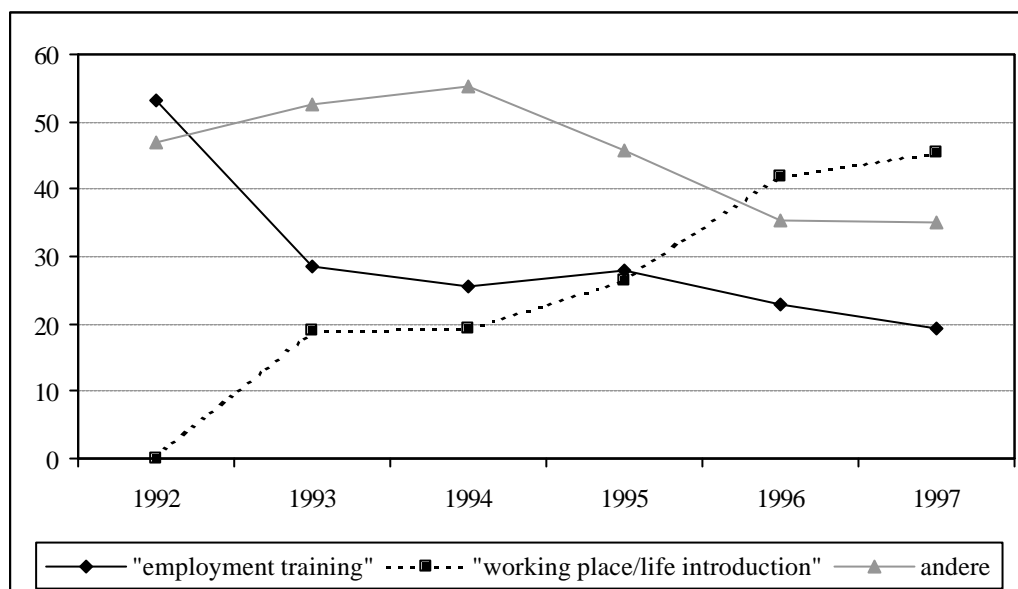


Bron: Swedish National Labour Market Board

Figuur 6.1 Evolutie opleidingsvolume⁶⁶ (1960-2000)

⁶⁵ Zoals 'Working Life Introduction', 'Work Place Introduction', 'Start your own business grants', 'computer center activity' en 'municipal programs for young people' (Noonan, 1999).

⁶⁶ Het opleidingsvolume verwijst naar het aantal personen per maand dat deelneemt aan een opleidingsprogramma gefinancierd door de overheid.



Bron: Statistics Sweden

Figuur 6.2 Aandeel van verschillende werkloosheidsmaatregelen (in %) ⁶⁷

1.2 Sterke decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid

Zweden heeft een lange traditie om het arbeidsmarktbeleid te decentraliseren en op verschillende niveaus sterk samen te werken voor het sturen en implementeren van het algemene arbeidsmarktbeleid. De laatste tien jaar is de decentralisatie van de arbeidsmarktadministratie nog versterkt. In de organisatie van het Zweedse arbeidsmarktbeleid onderscheiden we drie niveaus: het nationale, het regionale en het lokale. Figuur 6.3 geeft hiervan een visuele voorstelling.

De regionale en lokale instanties hebben een grote autonomie in het uitwerken en uitvoeren van het actieve arbeidsmarktbeleid, binnen de krijtlijnen uitgetekend door de nationale autoriteit (National Labour Market Board). Dit beleidsmodel wordt ook wel getypeerd als 'management by objectives policy'.⁶⁸

De bevoegdheden van de belangrijkste actoren van het Zweedse arbeidsmarktbeleid kunnen als volgt samengevat worden:

- Het 'Ministry of Industry, Employment and Communications' telt slechts 250 personen die zich bezighouden met het arbeidsmarktbeleid. Hun taak is vooral nationale doelstellingen te vertalen naar doelstellingen voor de regio's en de lokale autoriteiten ('local employment offices') en gepaste monitoring-instrumenten en -systemen te ontwikkelen.

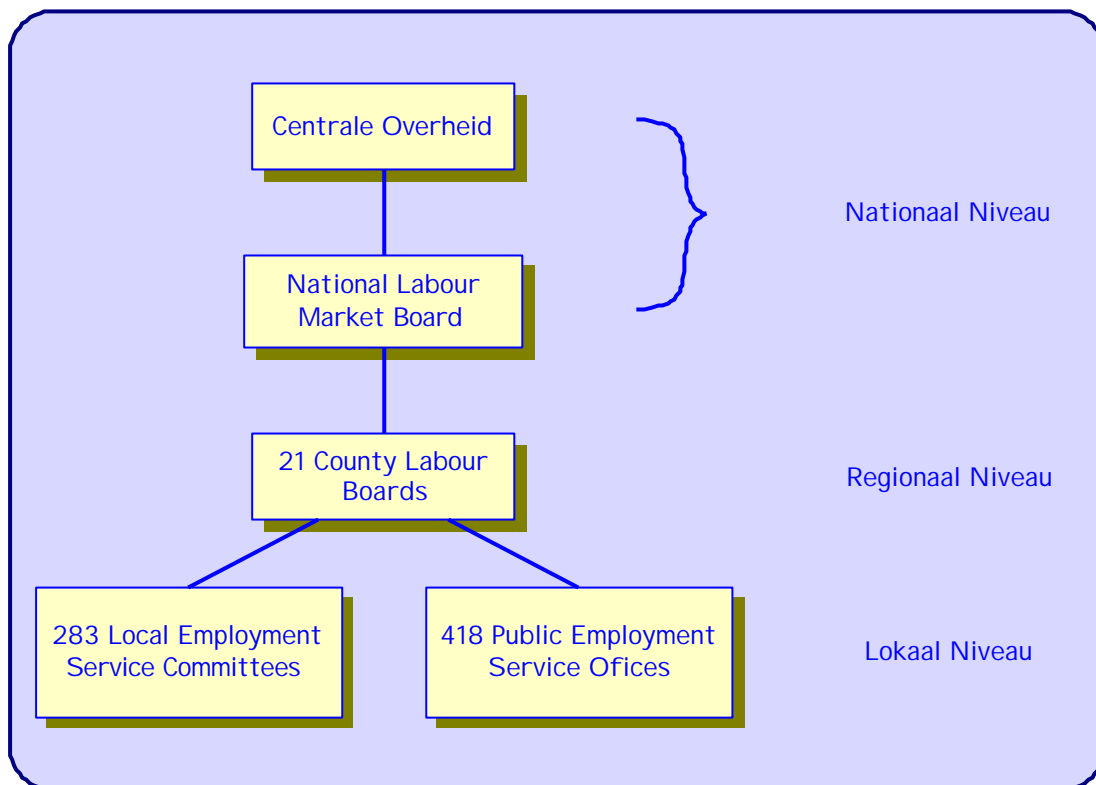
⁶⁷ Het aandeel werd berekend door het aantal deelnemers per programma te delen door het totaal aantal deelnemers aan alle werkloosheidsmaatregelen.

⁶⁸ Lundin & Skedinger (2000).

- De ‘Swedish National Labour Market Administration’ is verantwoordelijk voor de implementatie van de arbeidsmarktprogramma’s. Deze administratie bestaat uit de ‘National Labour Market Board’, de ‘County Labour Boards’, de ‘Employment Services’ en ‘Working Life Services’. De verschillende ‘boards’ werken volledig onafhankelijk, zonder inmenging van het nationale niveau.
- De ‘National Labour Market Board’ (Arbetsmarknadsstyrelsen of AMS) is de centrale autoriteit die richtlijnen uitvaardigt voor de County Labour Boards, middelen verdeelt en de activiteiten van de regio’s opvolgt.
- De ‘County Labour Board’ coördineert deze activiteiten binnen een bepaalde regio.⁶⁹ Zij zijn op regionaal niveau verantwoordelijk voor het algemeen arbeidsmarktbeleid, inclusief de Employment Offices en Working Life Services.
- De ‘Local Employment Services Committees’ werden opgericht om de lokale invloed op het arbeidsmarktbeleid te versterken. Deze comités⁷⁰ hebben vooral tot doel het arbeidsmarktbeleid af te stemmen op de lokale noden (bijvoorbeeld in een stad of gemeente).
- De lokale ‘Public Employment Service’ (PES) is de belangrijkste actor voor de effectieve uitvoering van het Zweedse arbeidsmarktbeleid. Hun taak bestaat er voornamelijk in openstaande vacatures en werkzoekenden met elkaar te matchen en werkgevers en werkzoekenden diensten aan te bieden die de ‘job matching’ kunnen faciliteren. Zweden heeft ruim 400 lokale Employment Offices.

⁶⁹ Zweden is opgedeeld in 21 regio’s (‘counties’).

⁷⁰ Deze comités zijn samengesteld uit lokale vertegenwoordigers van de Public Employment Service Offices, de County Labour Boards, vakbonden en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (Lundin & Skedinger, 2000).



Bron: Op basis van Lundin, Skedinger (2000)

Figuur 6.3 Organisatie van het Zweedse arbeidsmarktbeleid

2. Naar een 'markt' voor opleiding

2.1 Inleiding

In het kader van dit onderzoek is het belangrijk het begrip opleiding eerst duidelijk te definiëren. Vervolgens beschrijven we de ontwikkeling van het Zweedse opleidingssysteem. Tot 1986 was het aanbod quasi-exclusief in handen van één publieke verstrekker. Allerlei problemen noopten de Zweedse overheid tot een verruiming van het aanbiedersveld en de introductie van marktwerking. Deze hervorming gebeurde in twee fasen. In 1986 werd de overheidsdivisie verantwoordelijk voor het aanbieden van opleiding omgevormd tot een autonoom agentschap (AmuGruppen). In 1993 werd dit agentschap omgevormd tot een overheidsbedrijf, dat onder gelijke voorwaarden moet concurreren met andere spelers in de markt. In een laatste paragraaf bespreken we het opleidingssysteem anno 2000.

2.2 Afbakening van het begrip opleiding

2.2.1 Wat?

Employment training (ook wel 'labour market training' genoemd) wordt gedefinieerd als opleiding verstrekt aan een volwassen persoon omwille van de situatie op de arbeidsmarkt en waarvoor deze een opleidingsvergoeding ontvangt (Regnér, 1997). Het begrip opleiding (training) mag niet verward worden met onderwijs (education). Onderwijs wordt verstrekt door scholen of universiteiten⁷¹ en heeft als doelstelling het algemeen scholingsniveau van leerlingen of volwassenen te verhogen. Opleiding is een arbeidsmarktinstrument dat in de eerste plaats bedoeld is voor de verstrekking van opleidingscursussen aan werkzoekenden. Het werkloosheidsbureau bepaalt wie in aanmerking komt voor welke opleiding. Belangrijk is dat de persoon in kwestie gemotiveerd is en dat de opleiding zal bijdragen tot het verhogen van zijn inzetbaarheid. Naast werkzoekenden kunnen ook werknemers onder bepaalde voorwaarden deelnemen aan publiek gefinancierde opleidingen. Dit kan bijvoorbeeld indien werknemers het gevaar lopen om op korte termijn werkloos te worden of voor opleidingen gericht op beroepen met een nijpend tekort aan arbeidskrachten (knelpuntberoepen).

Deelnemers aan een opleiding ontvangen een vergoeding ('training allowance') die gelijk is aan de werkloosheidsuitkering. In bepaalde gevallen wordt dit nog aangevuld met bijkomende premies (bv. voor transport of huisvesting) (Jonsson, 1996).

2.2.2 Doel

Opleiding of 'employment training' is een belangrijk onderdeel van het actief arbeidsmarktbeleid in Zweden. Dit instrument heeft als belangrijkste doelstellingen:

- beperken van werkloosheid;
- verhogen van de inzetbaarheid van werkzoekenden (ook van 'zwakkere' groepen).⁷² Dit leidt o.a. tot hogere mobiliteit (geografisch en tussen beroepen);
- de arbeidsmarkt voorzien van vereiste vaardigheden, om zo knelpunten op de arbeidsmarkt te vermijden en herstructureringsprocessen te vergemakkelijken.

Opleidingsprogramma's zijn typisch anticyclisch. In perioden van laagconjunctuur stijgt het aantal werklozen en aldus het aantal werkzoekenden dat deelneemt aan opleidingsprogramma's. In perioden van economische heropleving neemt het aan-

⁷¹ Heel recent wordt er ook geëxperimenteerd met marktwerking in het traditionele onderwijssysteem (zie bijlage 4).

⁷² 'Disadvantaged groups', zoals gehandicapten, immigranten, jongeren.

tal werkzoekenden af en is er bijgevolg minder vraag naar 'employment training'. Toch wordt dit arbeidsmarktinstrument de laatste decennia ook meer en meer gebruikt in perioden van hoogconjunctuur, namelijk als oplossing voor rekruteringsproblemen en knelpuntvacatures.

2.2.3 Soorten opleiding

'Employment training' kan opgesplitst worden in beroepsopleiding (*vocational training*) en algemene opleiding (*non-vocational training*). In de praktijk zijn de meeste opleidingsprogramma's beroepsgeoriënteerd.

Beroepsopleiding

Beroepsopleiding ('vocational training') betreft cursussen waarin bepaalde beroepsvaardigheden bijgeschoold worden. Deze opleidingen hebben typisch een relatief korte duur (enkele dagen, weken of maanden) en zijn in de eerste plaats bedoeld om werkzoekenden te helpen bij het vinden van werk.

Om deze doelstelling meer kracht bij te zetten, introduceerde de Zweedse overheid in 1999 een tewerkstellingsnorm voor alle deelnemers aan een beroepsopleiding. Deze norm specificeert dat 70% van de deelnemers 90 dagen na het beëindigen van hun beroepsopleiding werk moet hebben. Tot op heden heeft deze richtlijn een louter indicatieve functie, omdat geen enkele organisatie betrokken bij de opleidingsverstrekking of arbeidsbemiddeling (financieel) afgerekend wordt op het behalen van deze norm. Door de introductie van deze richtlijn is men wel strenger geworden bij de selectie van kandidaten voor een opleiding^{7 3} (Zettermark, et al., 2000).

Algemene opleiding

Algemene opleidingen ('non-vocational training') zijn opleidingsprogramma's gericht op algemene vorming van volwassenen of theoretische cursussen ter voorbereiding van een beroepsopleiding (*preparatory courses*). Het betreft hier lange-termijncursussen die zich meestal situeren op het niveau van hoger secundair onderwijs. Deelname aan algemene opleidingen in het kader van 'employment training' is net zoals het traditionele onderwijs volledig kosteloos.

^{7 3} Deze selectiviteit kan beschouwd worden als een positief effect. In het verleden werd er bijvoorbeeld weinig of geen rekening gehouden met de motivatie van de werkzoekenden om een beroepsgerichte opleiding te volgen. De strengere toekenningscriteria voor beroepsopleidingen (o.a. inzake motivatie) impliceren echter niet dat minder opleidingskansen gegeven worden aan bepaalde kansengroepen (zoals arbeidsongeschikten). Zo zijn er heel wat algemene opleidingen (zie verder) voornamelijk gericht op deze doelgroepen. De 70% tewerkstellingsnorm is niet geldig voor dit soort opleidingen.

In principe mag algemene vorming van volwassenen op het niveau van lager of middelbaar onderwijs niet aangeboden worden als 'employment training', met uitzondering voor de (werkloze) immigranten en arbeidsongeschikten. Een voorbeeld van een basisonderwijsprogramma is 'Swedish for Immigrants'.

Een belangrijke kritiek ten aanzien van de algemene opleidingen is de gebrekkige doorstroming naar beroepsopleidingen. Uit evaluatieonderzoek blijkt dat slechts 10% van de deelnemers doorstroomt van een 'non-vocational' naar een 'vocational' opleidingsprogramma (Zettermark, 2000). Ook de lange duur van heel wat algemene opleidingen is een bron van kritiek. In een recent expertenrapport⁷⁴ wordt gesteld dat opleidingsprogramma's voor werklozen zouden moeten beantwoorden aan volgende criteria: (1) beroepsgericht; (2) gericht op tijdelijke behoeften van de arbeidsmarkt; (3) van korte duur; (4) deelnemers vaardigheden bijbrengen die hun inzetbaarheid verhogen. 'Non-vocational training' op het niveau van lager of middelbaar onderwijs moet beschouwd worden als regulier onderwijs en kan daarom best gevolgd worden binnen het bestaande onderwijssysteem voor volwassenen.

2.3 Het opleidingssysteem in de periode vóór 1986⁷⁵

Tot midden jaren '50 kende Zweden een hoge economische groei. Het volume aan opleiding voor werkzoekenden was in die periode relatief beperkt omdat opleiding beschouwd werd als een anti-cyclische maatregel. Onder invloed van de stijgende werkloosheid op het einde van de jaren '50 ontstonden nieuwe ideeën rond opleiding en groeide het concept van een *actief arbeidsmarktbeleid*. Opleiding werd naast arbeidsbemiddeling gezien als het belangrijkste activeringsinstrument. Het eerste opleidingscentrum voor werkzoekenden (*AMU-centrum*) werd opgericht in 1958. Deze centra opereren als een divisie binnen de *National Board of Education*. De oprichting van de AMU-centra betekent een eerste stap in de ontwikkeling van een modern opleidingssysteem.

De sterke economische groei in het begin van de jaren '60 veroorzaakte arbeidstekorten in verschillende sectoren. Hierdoor steeg de belangstelling voor het activeren van de stille reserve (huisvrouwen, ouderen, arbeidsongeschikten, enz.). Opleiding werd beschouwd als hét instrument om deze groep (terug) aan het werk te helpen en op die manier tekorten op de arbeidsmarkt op te lossen. Het nieuwe beleid wordt daarom ook wel aangeduid met de term *shortage employment training*. Dit is een belangrijke kentering met het verleden, waar opleiding fungeerde als een anti-cyclisch instrument en enkel aangeboden werd om werkzoekenden om of bij te scholen.

⁷⁴ Zie rapport opgesteld door Zettermark, et al. (2000).

⁷⁵ Deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op Noonan (1999).

Als gevolg van dit nieuwe beleid kende de vraag naar opleiding een sterke groei in de loop van de jaren '60. Belangrijk is ook dat de National Labour Market Board niet alleen opleiding kocht bij de publieke opleidingsverstrekker (de AMU-centra), maar ook bij industriële en secundaire scholen van het traditionele onderwijssysteem. Deze toename van het opleidingsvolume was structureel, aangezien de opleidingsbehoefte een permanent karakter kreeg. De vraag naar publiek gefinancierde opleidingen was hoog in perioden van economische recessie en bleef hoog in perioden van hoogconjunctuur. Als gevolg van deze evolutie groeide de publieke opleidingsverstrekker (de AMU-centra) qua omvang en stegen de overheidsuitgaven voor opleiding, terwijl de arbeidsmarktrelevantie van de aangeboden opleidingen afnam. De overheid had vooral aandacht voor het opvullen van de gecreëerde opleidingsplaatsen. De arbeidsmarktrelevantie van de inhoud van de opleiding was minder belangrijk. Dit probleem werd nog groter naarmate het totale opleidingsvolume toenam door het grote volume aan opleidingen. Deze ontwikkelingen waren onhoudbaar.

2.4 De eerste hervorming in 1986: van divisie naar agentschap

2.4.1 Oorzaken en doelstellingen van de hervorming

Op het einde van de jaren '70 en in het begin van de jaren '80 groeide meer en meer het besef dat grondige hervormingen aan het opleidingssysteem noodzakelijk waren. Deze visie werd ondersteund door verschillende evaluatiestudies die volgende problemen detecteerden:

- *Stijgende kosten en dalende efficiëntie.* De eenheidskosten voor opleiding bleven toenemen. Deze stijgende kosten gingen niet gepaard met gelijkaardige productiviteitstoenames. Zowel de interne als de externe⁷⁶ efficiëntie bleek af te nemen.
- *Inflexibel opleidingsaanbod.* Het opleidingsaanbod van de publieke verstrekker (de AMU-centra) was erg statisch en werd traag aangepast aan veranderingen in de vraag. De organisatie van opleidingen werd gekenmerkt door een erg bureaucratische administratie.
- *Gebrek aan prijs- en kwaliteitscontrole.* De AMU-centra werden niet gestimuleerd om de prijs en de kwaliteit van de opleidingen onder controle te houden.
- *Versnippering centrale verantwoordelijkheid over 2 ministers.* De eindverantwoordelijkheid voor het opleidingsgebeuren was verdeeld over twee ministers. De National Labour Market Board, die de opdracht had opleiding aan te kopen, viel onder de verantwoordelijkheid van de Ministry of Labour. De

⁷⁶ Bijvoorbeeld de relevantie van het opleidingsaanbod voor de vraag op de arbeidsmarkt.

organisatie van het opleidingsaanbod (de AMU-centra) was daarentegen de verantwoordelijkheid van de Minister of Education.

Een grondige hervorming van het bestaande systeem moest een oplossing bieden voor deze problemen. De belangrijkste doelstelling van de hervorming was de publieke opleidingsverstrekker, AMU, te dwingen tot een flexibeler opleidingsaanbod, beter afgestemd op de noden van de markt en een efficiëntere voorziening (aanbod met een hoge kwaliteit en competitieve prijzen).

2.4.2 Inhoud van de hervorming

De Employment Training Division van de National Board of Education formuleerde in 1985 een voorstel tot hervorming van de opleidingsorganisatie en management. In dit document werd aanbevolen over te gaan tot een *corporation* of zelfstandig bedrijf. Dit voorstel werd echter niet volledig gevolgd (zie verder).

Een eerste fundamentele hervorming van het opleidingssysteem werd, op initiatief van de Labour Market Administration, doorgevoerd in 1986. De belangrijkste aspecten van deze hervorming kunnen als volgt samengevat worden:

1. *Opsplitsing van vraag en aanbod van opleiding.* Een fundamenteel kenmerk van de hervorming was de opsplitsing van de vraag- en aanbodfunctie (purchaser-provider split). De aankoop van publiek gefinancierde opleiding was de bevoegdheid van de National Labour Market Board en 24 County Labour Market Boards. Een nieuw agentschap, AmuGruppen, werd opgericht met als taak opleidingen te verstrekken. De voorziening van opleiding was bijgevolg niet langer verweven met de centrale autoriteiten verantwoordelijk voor het aankopen van opleiding.
2. *Oprichting autonoom agentschap AmuGruppen.* Tot 1986 werd arbeidsmarktopleiding en -onderwijs voorzien door de AMU-centra. Deze centra vielen onder de bevoegdheid van de Employment Training Division van de National Board of Education. In 1986 werd deze divisie vervangen door een autonoom agentschap, AmuGruppen,⁷⁷ dat verantwoordelijk werd voor het aanbieden van opleiding. Dit agentschap werd sterk decentraal georganiseerd en de regionale kantoren kregen een hoge graad van verantwoordelijkheid en zelfstandigheid.
3. *Introductie van meer marktwerking via aanbestedingssysteem.* De markt voor publiek gefinancierde opleidingen werd opengesteld voor publieke en

⁷⁷ De 'National Board of Employment Training and Technical Education' wordt afgekort met de naam AmuGruppen.

private opleidingsverstrekkers. De County Labour Market Boards kregen als taak opleiding aan te kopen bij de meest efficiënte verstrekker en dit was niet noodzakelijk bij AmuGruppen. De publieke verstrekker AmuGruppen werd verplicht te opereren in concurrentie met andere publieke onderwijs- en opleidingsorganisaties (zoals secundaire scholen en universiteiten), alsook private opleidingsverstrekkers.

In tegenstelling tot het hervormingsvoorstel werd beslist de overheidsdivisie verantwoordelijk voor het aanbieden van opleiding om te vormen tot een autonoom agentschap (AmuGruppen) in plaats van een zelfstandig bedrijf. Deze politieke beslissing van de regerende sociaal-democratische partij reflecteert de keuze voor een tussenoplossing, als alternatief tussen een volledig vrije markt en een systeem volgens de regels van een planeconomie. De overgang naar een volledig zelfstandige onderneming werd op dit ogenblik wel reeds in het vooruitzicht geplaatst, maar de exacte timing was nog onbekend.

2.4.3 Problemen

AmuGruppen was in principe een autonoom agentschap. Maar in de praktijk trachtte de Labour Market Administration de activiteiten van AmuGruppen te beïnvloeden via de budgetallocatie (Noonan, 1999). Deze situatie verbeterde wel enkele jaren na de hervorming. Politieke inmenging was er ook op andere vlakken:

“Even if AmuGruppen had more autonomy during the agency period than during the department period, it was not free from bureaucratic control. Amu’s development of marketing material, for example, led to a dispute with the Department of Labour over the propriety of using taxpayers’ money for advertising. When a form of profit sharing was introduced to boost incentives (usually regarded as a progressive move in the private sector), the Director General was hotly criticised both in the mass media and within the Department of Labour.” (Noonan, 1999)

De ontwikkeling van een private opleidingsmarkt werd gehinderd doordat de grootste actor niet op competitieve basis moest opereren. In de aanbestedingsprocedure voor publiek gefinancierde opleiding bood AmuGruppen vaak opleidingen aan tegen kostprijs (Noonan, 1999). AmuGruppen moest (in principe) zijn eigen kosten kunnen dekken, maar had geen winstmaximerende doelstelling. Daarnaast ontving dit agentschap af en toe subsidies van de overheid. Dit probleem was een gevolg van de beslissing om de hervorming te beperken tot de overgang van een divisie naar een autonoom agentschap in plaats van een zelfstandig bedrijf.

Een derde probleem van de hervorming was de overgang van een onderwijs- naar een opleidingscultuur. Voor 1986 was de opleidingsverstrekking onderdeel van het departement onderwijs, met als gevolg dat de instructeurs tewerkgesteld waren onder dezelfde voorwaarden als de leerkrachten van het traditionele

onderwijssysteem. De hervorming vereiste niet alleen aanpassingen inzake de tewerkstellingscondities (CAO's, ...), maar ook een mentaliteitswijziging. Om de werking van AmuGruppen efficiënter en meer marktgeoriënteerd te maken, moest de opleidingsverstrekker (en bijgevolg ook de instructeurs) beter samenwerken met de industrie. Ook dit vereiste een nieuwe aanpak en cultuur.

2.5 De tweede hervorming in 1993: van agentschap naar zelfstandige onderneming

2.5.1 Oorzaken en doelstellingen van de hervorming

Verschillende omgevingsfactoren in het begin van de jaren '90 noopten tot een tweede grondige hervorming van het Zweedse opleidingssysteem. De belangrijkste oorzaken houden verband met de economische situatie en het politieke klimaat in die periode.

Sterk stijgende uitgaven voor opleiding door economische recessie

In tegenstelling tot andere EU-landen bleef de werkloosheid in Zweden gedurende de ganse naoorlogse periode op een zeer laag niveau. Tot het einde van de jaren '80 kwam het werkloosheidspeil nooit boven de 2% uit. Als gevolg van een diepe recessie in het begin van de jaren '90 begon de werkloosheid echter plots drastisch te stijgen (tot 8% in 1997). Deze economische evolutie had belangrijke implicaties voor de opleidingsmarkt in Zweden.

Opleiding was één van de belangrijkste instrumenten van het Zweedse actieve arbeidsmarktbeleid. In 1990 nam ongeveer 1/3 van alle werklozen deel aan een opleidingsprogramma. Door de economische recessie verdrievoudigde het aantal werklozen⁷⁸ tussen '90 en '96. Als gevolg hiervan nam de vraag naar publiek gefinancierde opleidingen zeer sterk toe. Dit leidde tot twee problemen.

Ten eerste was een proportionele stijging van het aantal opleidingsplaatsen budgettair onhoudbaar voor de overheidsfinanciën. De overheid verloor controle op de uitgaven voor opleidingen als gevolg van de sterke toename in het totale opleidingsvolume. Volgend citaat illustreert de problematiek:

“In the face of such increases in unemployment levels, trying to keep the role of training as a foremost measure of treating unemployment would have been a losing battle. There was no way that the necessary volume of training could be financed.” (Noonan, 1999)

Ten tweede had de belangrijkste opleidingsverstrekker, AmuGruppen, onvoldoende capaciteit om aan de stijgende opleidingsvraag in het begin van de jaren '90

⁷⁸ Inclusief personen in opleiding.

(zie figuur 6.1 hiervoor) te beantwoorden. Hierdoor steeg de nood aan een marktvoorziening voor opleidingen.

Politiek klimaat

De val van het socialisme in het Oostblok en de golf van conservatisme onder invloed van Thatcher had ook zijn impact op het Zweedse politieke gedachtengoed. Een centrumrechtse coalitieregering onder leiding van de Conservatieve Partij ging in het begin van de jaren '90⁷⁹ over tot het verzelfstandigen van verschillende overheidsagentschappen. Deze operatie had als doel de efficiëntie te verhogen door het introduceren van meer marktwerking.

Deze economische en politieke factoren waren de directe aanleiding voor een tweede grondige hervorming van het opleidingssysteem. De eerste hervorming, doorgevoerd in 1986, had als belangrijkste doelstelling de voorwaarden te creëren om een markt voor opleidingen te doen ontstaan. Zoals hiervoor reeds aangegeven, werd deze ontwikkeling gehinderd doordat de grootste actor (AmuGruppen) niet op competitieve basis moest opereren. De tweede hervorming had als doel dit proces verder te consolideren door AmuGruppen volledig bloot te stellen aan concurrentie en te verplichten volgens een bedrijfsfilosofie te opereren.⁸⁰

2.5.2 Inhoud van de hervorming

In 1993 werd een tweede fundamentele hervorming van het Zweedse opleidingsstelsel doorgevoerd. Het autonoom overheidsagentschap AmuGruppen, opgericht in 1986, werd omgevormd tot een corporation. De belangrijkste elementen van deze hervormingen kunnen als volgt samengevat worden:

1. *Oprichting zelfstandige staatsonderneming*

Op 1 juli 1993 werd het bedrijf AmuGruppen AB en enkele dochter-ondernemingen⁸¹ opgericht. Deze ondernemingen opereren volledig zelfstandig en volgens marktconforme principes. De aandelen blijven wel voor 100% in handen van de Zweedse overheid. De doelstelling van deze nieuwe onderneming was opleidingen te verstrekken in het kader van publiek gefinancierde opleidingen, alsook opleidingen aan te bieden voor werkgevers die hun personeel willen bijscholen.

⁷⁹ Tussen september 1991 en september 1994.

⁸⁰ "The aim of the state with the 1993 reform was to further consolidate these market conditions by exposing AmuGruppen completely to competition and compelling it to be operated on a business basis." (Noonan, 1999)

⁸¹ De verschillende dochterondernemingen opereren op regionaal vlak. In 1997 werden deze 'regional areas' omgevormd tot 'business areas' (Noonan, 1999).

2. *Inkrimping personeelsbestand AmuGruppen*

Als gevolg van de verzelfstandiging van AmuGruppen werden 2 100 werknemers uit het vroegere agentschap niet opnieuw tewerkgesteld in de nieuwe onderneming. Een speciaal comité⁸² werd opgericht met als opdracht deze groep werknemers over te nemen tijdens de ontslagperiode van 1 jaar. Door deze operatie kon de nieuwe onderneming AmuGruppen AB van start gaan zonder zware last die het gevolg was van overbodig personeel uit het verleden.

3. *Aanstelling 'managing director' voor AmuGruppen*

De Raad van Bestuur van de nieuwe zelfstandige onderneming AmuGruppen kreeg de opdracht een 'managing director' aan te stellen. Ervaring met het leiden van een grote organisatie werd vermeld als een absolute vereiste voor deze functie. Desondanks werd een persoon geselecteerd met een sterke politieke achtergrond, maar zonder enige ervaring in het leiden van een grote onderneming.

4. *Wijzigingen in het actief arbeidsmarktbeleid*

Opleidingen waren in de ganse naoorlogse periode het belangrijkste instrument van het actieve arbeidsmarktbeleid. Deze relatief dure maatregel veroorzaakte enorme budgettaire problemen in het midden van de jaren '90 als gevolg van de recordhoogte in de werkloosheidscijfers. Daarom besliste de Zweedse overheid belangrijke wijzigingen aan te brengen in de samenstelling van haar beleidsinstrumenten.⁸³ Vanaf 1993 werd het overheidsbudget voor opleidingen drastisch verminderd, terwijl meer geld beschikbaar kwam voor goedkopere maatregelen. Volgende cijfers illustreren deze beleidsverandering. Tussen 1990 en 1997 verdriedvoudigde het aantal werklozen,⁸⁴ terwijl het aantal personen in publiek gefinancierde opleidingen ('employment training') bijna halveerde. In 1990 nam nog 36% van de werklozen deel aan opleiding, terwijl dit aandeel amper 6% bedroeg in 1997.⁸⁵

Deze tweede hervorming heeft een enorme impact gehad op de opleidingsmarkt in Zweden, met o.a. een sterke groei van het aantal opleidingsaanbieders en een sterke afname van het marktaandeel van de publieke aanbieder AmuGruppen. Deze en andere gevolgen van de hervorming van 1993 worden uitgebreid

⁸² "A special state committee for the management of downsizing" (Noonan, 1999).

⁸³ Deze wijzigingen in het actief arbeidsmarktbeleid waren gespreid over meerdere jaren, maar zijn sterk zichtbaar tussen '92 en '93.

⁸⁴ Het betreft hier het aantal werklozen *inclusief* diegenen die deelnemen aan opleiding ('employment training'). In de Zweedse statistieken worden de deelnemers aan actieve arbeidsmarktprogramma's (zoals opleidingen) in principe niet meegeteld als werklozen.

⁸⁵ Noonan (1999), gebaseerd op Central Bureau of Statistics.

besproken in sectie 4. In de volgende paragraaf geven we een overzicht van de belangrijkste problemen die opdoken als gevolg van de tweede hervorming.

2.5.3 Problemen

1. *AmuGruppen kampt met zware financiële lasten uit het verleden*

De nieuwe zelfstandige onderneming AmuGruppen AB ging gebukt onder zware financiële verplichtingen uit het verleden. In de laatste jaren van de periode van het agentschap werd zwaar geïnvesteerd in machines en uitrusting. Daarnaast waren langetermijncontracten afgesloten voor de huur van gebouwen en leslokalen. Volgens onze gesprekspartners en Noonan (1999) waren deze beslissingen het gevolg van een gebrek aan financiële verantwoordelijkheid en ondernemingszin (*business perspective*) in de agentschapsperiode (1986-1993).

2. *Gebrek aan management bij AmuGruppen*

De eerste manager van AmuGruppen AB, die geen enkele ervaring had met het leiden van grote organisaties, verliet reeds in 1995 zijn functie. Dit vormde een ernstig probleem omdat op dat ogenblik AmuGruppen geconfronteerd werd met een crisissituatie als gevolg van toenemende concurrentie van andere opleidingsverstrekkers en dalende overheidsuitgaven voor opleidingsprogramma's.

Na een overgangsfase werd in november 1996 een nieuwe managing director aangesteld. In tegenstelling tot de vorige beschikte deze wel degelijk over een rijke managementervaring, en zelfs ervaring op het vlak van het herstructureren van een grote onderneming.

3. *Dreigende liquiditeitscrisis AmuGruppen (eind 1996)*

In november 1996 nam de Zweedse overheid de politieke beslissing om het budget voor opleidingen drastisch te verminderen. Alhoewel AmuGruppen zich reeds verschillende jaren in een financieel ongezonde situatie bevond, werd dit tot eind 1996 genegeerd door de politieke verantwoordelijken. Als gevolg van de beslissing om het overheidsbudget voor opleidingen aanzienlijk in te krimpen, werd het nakende faillissement van AmuGruppen openlijk toegegeven. Een Parlementaire audit gaf als belangrijkste oorzaken van de dreigende liquiditeitscrisis een gebrek aan management en een tekort aan marktgerichte groei.

Om het overheidsbedrijf AmuGruppen te vrijwaren van faillissement gaf de overheid een kapitaalinjectie van 66 mio EUR (600 mio SEK).⁸⁶ Deze eenmalige

⁸⁶ Dit bedrag was bijna 50% van de totale activa van AmuGruppen in 1995 (Noonan, 1999).

operatie ging gepaard met bijkomende herstructureringen opgelegd aan Amu-Gruppen.

2.6 De markt voor opleidingen anno 2000

Het huidige opleidingssysteem in Zweden kan als volgt getypeerd worden. De vrager voor opleiding of 'employment training' is de National Labour Market Administration. Deze administratie is als enige autoriteit verantwoordelijk voor alle arbeidsmarktinstrumenten, dus ook voor de 'employment training'. De feitelijke aanbesteding is wel in handen van de verschillende regionale en lokale agent-schappen, d.w.z. de County Labour Market Boards en de Employment Offices. Op dit ogenblik zijn er verschillende *aanbieders* van opleiding ('employment training'). We dienen hier een onderscheid te maken tussen het aanbieden van beroeps-gerichte en algemene opleidingen.

Beroepsopleidingen worden aangeboden door verschillende private en publieke aanbieders. De belangrijkste opleidingsverstrekkers zijn de publieke verstrekker Lernia (vroegere AmuGruppen),⁸⁷ instellingen van het traditioneel onderwijs-systeem (het secundair onderwijs, universiteiten, het volwassenen- onderwijs) en private commerciële aanbieders (bv. Eductus). De publieke aanbieder, Amu-Gruppen (Lernia), die tot 1986 een quasi-monopoliepositie had in het verstrekken van 'employment training', moet onder gelijke voorwaarden concurreren met andere publieke en private aanbieders.

Algemene opleidingen ('non-vocational training') worden enkel verstrekt door het traditionele onderwijsstelsel. Het gaat hier om scholen en universiteiten die (een deel van) hun onderwijsactiviteiten openstellen voor volwassenenvorming.

Vraag en aanbod van opleiding worden via een aanbestedingssysteem samen-gebracht. De opleidingsverstrekkers concurreren enkel bij de aanbesteding van de contracten. Er is geen concurrentie voor het aantrekken van cursisten omdat de werkloosheidsbureaus (Employment Offices) de deelnemers aan opleiding toewijzen aan de verstrekkers.

3. De implementatie van een markt voor opleiding

3.1 Inleiding

In deze sectie gaan we dieper in op de aanbestedingsprocedure die gehanteerd wordt voor het toewijzen van publiek gefinancierde opleiding voor werkzoekenden. We bespreken achtereenvolgens de organisatie, de planning en de verschillende

⁸⁷ In maart 2000 werd beslist de naam AmuGruppen te wijzigen naar Lernia.

aspecten van de uitvoering van het aanbestedingsproces. Vervolgens bespreken we de betalingsstructuur en geven we aan hoe de Zweedse overheid toeziet op de naleving van de contracten en de kwaliteit van de verstrekte opleidingen.

3.2 Aanbesteding

3.2.1 Organisatie

De concurrentie in de voorziening van opleidingen voor werkzoekenden wordt georganiseerd via een aanbestedingssysteem. Omwille van de sterke decentralisatie van het Zweedse arbeidsmarktbeleid, is de organisatie van het aanbestedingsproces in hoofdzaak een verantwoordelijkheid van de *County Labour Market Boards*. De aankoop van opleidingen gebeurt volledig op regionaal en lokaal vlak.⁸⁸ Dit impliceert echter niet dat elke regio zijn eigen regels kan hanteren. Nationale standaarden, opgelegd door de Nationaal Labour Market Board, moeten een uniforme en objectieve procedure in alle regio's garanderen.

De bevoegdheden m.b.t. het aanbestedingssysteem bevinden zich aldus op verschillende niveaus. Het Zweedse aanbestedingssysteem wordt gekenmerkt door nationale standaarden en een decentrale planning en uitvoering van het aanbestedingsproces. We onderscheiden volgende niveaus en taken:

1. Nationaal: National Labour Market Board
 - opstellen nationale standaarden voor aanbestedingsprocedure
 - overheidsbudgetten verspreiden naar regionaal niveau
 - bewaking van de kwaliteit
2. Regionaal: County Labour Market Boards
 - bepalen behoefte aan opleiding op basis van marktontwikkelingen
 - planning van de hoeveelheid opleidingen
 - organisatie en evaluatie van het aanbestedingsproces
 - budgetten verspreiden naar lokale niveau
3. Lokaal: Employment Offices
 - organisatie en evaluatie van het aanbestedingsproces (voor lokale opleidingen)

3.2.2 Planning

De planning van de opleidingen voor werkzoekenden is volledig in handen van de County Labour Boards en Employment Offices. De planning heeft zowel betrekking op het volume als de inhoud van de opleidingen die via een aanbestedingsprocedure

⁸⁸ Ook de Local Employment Offices kunnen opleiding aankopen via een aanbestedingsprocedure. In de praktijk gaat het meestal om individuele cursussen die aangeboden worden in het kader van de trajectbegeleiding van één bepaalde persoon. Vaak gaat het om voorbereidende cursussen ('preparatory courses') voor laaggeschoolden.

aanbesteed worden. Ongeveer 30 tot 40% van de opleidingen wordt gepland in het begin van het begrotingsjaar (*strategic employment training*). De overige 60 tot 70% wordt in de loop van het jaar door de County Labour Boards en Employment Offices ingevuld in functie van de kortetermijnbehoeften op de arbeidsmarkt, zoals die blijken uit de nauwe contacten in de loop van een jaar.

Alvorens een concrete planning van het opleidingsaanbod opgesteld kan worden, dient informatie verzameld te worden omtrent de behoeften op de arbeidsmarkt. Verschillende kanalen worden ingezet om deze informatie samen te brengen:

1. *Nationale enquête bij werkgevers.* Tweemaal per jaar neemt de National Labour Market Board een enquête af bij ongeveer 10 000 werkgevers. Deze nationale enquête heeft als doel de arbeidsmarktbehoeften qua vereiste vaardigheden én opleidingen in kaart te brengen. Deze informatie wordt gebruikt voor het opstellen van algemene ramingen voor het ganse land. Daarnaast maken de verschillende County Labour Market Boards voorspellingen voor hun eigen regio.
2. *Lokale contacten en discussies met ondernemingen en arbeidsorganisaties.* Lokale contacten met werkgevers, bijvoorbeeld via de 'placement officers' in de Employment Offices, zijn cruciaal om snel en up-to-date op de hoogte te zijn van nieuwe ontwikkelingen op de lokale arbeidsmarkt.

Daarnaast spelen ook sociale partners en sectororganisaties een rol bij het opstellen van de planning van publiek gefinancierde opleidingen. Zij worden geconsulteerd met betrekking tot de geschatte behoefte aan opleiding, het volume en de inhoud, de vereiste vaardigheden en de kwaliteit van de opleidingen.

Zowel op macro- als microvlak wordt dus informatie verzameld omtrent de vereiste vaardigheden en competenties (de vraagzijde). De voorspelde vereiste vaardigheden worden vervolgens geconfronteerd met de kenmerken van het huidige (potentiële) arbeidsaanbod. Deze analyse resulteert in een raming van de opleidingsbehoeften en het opstellen van een planning met betrekking tot opleidingen die aanbesteed worden.

Deze decentrale planningsmethode heeft als belangrijke troef dat flexibel ingespeeld kan worden op de noden van de lokale arbeidsmarkt. Ook het contact met de vraagzijde (de werkgevers) verloopt eenvoudiger op decentraal niveau. Volgens onze gesprekspartners zijn deze lokale contacten belangrijk om vroegtijdig problemen te ontdekken, oplossingen te zoeken en een beter zicht te krijgen op de toekomstige opleidingsbehoeften.

3.2.3 Uitvoering van de aanbestedingsprocedure⁸⁹

De uitvoering van de aanbestedingsprocedure is volledig gedecentraliseerd naar het regionale niveau. De County Labour Boards⁹⁰ zijn verantwoordelijk voor het opstellen en verspreiden van de offertevraag, de evaluatie van de aanbestedingen, het afsluiten van de contracten en het betalen van de opleidingsverstrekkers. We bespreken kort de verschillende stappen van de aanbestedingsprocedure.

3.2.3.1 Opstellen en verspreiden offertevraag

De County Labour Boards hebben de bevoegdheid een offertevraag voor publiek gefinancierde opleiding op te stellen en te verspreiden. Hierbij dienen wel een aantal nationale standaarden gevolgd te worden. Nationale controle op de aanbestedingsprocedures wordt uitgeoefend door de 'National Board for Public Procurement' (NOU) en de 'Swedish Public Procurement Act' (LOU). Deze wet controleert de uitbesteding van opleidingsprogramma's voor werkzoekenden en stipuleert o.a. dat :

“All procurements shall be performed in a business-like manner and the contracting entity shall take advantage of existing competition. Tenders, candidates shall be treated objectively.”

Bij het opstellen van een offertevraag (aanbestedingsdocumenten) moet rekening gehouden worden met een aantal wettelijke verplichtingen. Volgende informatie is verplicht:

- Soort procedure;
- Verplichting om offerte schriftelijk in te dienen;
- Adres voor indiening van offertes;
- Taal waarin offerte moet opgesteld worden;
- Administratieve voorwaarden (tijdstip voor indienen offerte, ...);
- Volledige beschrijving van de verwachte producten of diensten (o.a. inhoud van de opleiding);
- Evaluatiecriteria;⁹¹
- Voorwaarden m.b.t. technische bekwaamheid, financiële situatie van de organisatie,

⁸⁹ Deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op informatie verzameld uit de interviews afgenomen bij de County Labour Market Board van Stockholm. Bepaalde aspecten van de aanbestedingsprocedure kunnen evenwel verschillen tussen de verschillende regio's.

⁹⁰ Ook Employment Offices kunnen opleiding kopen bij een externe opleidingsverstrekker. Maar deze mogelijkheden zijn beperkt. De County Labour Boards beslissen of en hoeveel aanbesteed mag worden door de Employment Offices. Bij de bespreking van de aanbestedingsprocedure beperken we ons daarom tot de aanbesteding van opleidingen voor werkzoekenden uitgevoerd door de County Labour Boards.

⁹¹ Zie verder bij evaluatie van de offertes.

Er worden vier soorten aanbestedingsprocedures onderscheiden:

- ‘Open procedure’: alle aanbieders mogen een offerte indienen;
- ‘Restricted procedure’: minimum 5 aanbieders worden geselecteerd en uitgenodigd om een offerte in te dienen;
- ‘Negotiated procedure’: via negotiatie;
- ‘Selective procedure’: erg gelijkaardig aan ‘restricted’ procedure, maar verschil qua doorlooptijd.

Het soort procedure moet op voorhand vastgelegd worden en is onder andere afhankelijk van het budget en het geschatte aantal aanbieders. In de praktijk vindt de meerderheid van de aanbestedingen plaats via een open procedure. De verspreiding van de offertevraag gebeurt via verschillende kanalen (o.a. via internet).

3.2.3.2 *Evaluatie van de offertes*

Na het verstrijken van de uiterste indiendatum worden alle schriftelijk ingediende offertes geëvalueerd door de County Labour Market Board. Alle offertes worden vertrouwelijk behandeld totdat een contract getekend is met één partij.

In een eerste fase worden de technische bekwaamheid en financiële positie van de verschillende organisaties gecontroleerd. Daarna worden de verschillende offertes beoordeeld op basis van hun prijs, kwaliteit, functionele kenmerken en milieu-invloed. Om een objectieve beoordeling te garanderen, wordt gebruik gemaakt van een op voorhand vastgelegd evaluatiesysteem. Het evaluatiesysteem beschrijft de selectiecriteria en de punten die aan elk criterium toegekend worden. De evaluatie van de offertes mag enkel gebaseerd zijn op de criteria die in de offertevraag bepaald werden. Volgende criteria spelen een rol in het beslissingsproces:

- Inhoud van de opleiding;
- Prijs;
- Ervaring en competentie;
- Infrastructuur en uitrusting.

Het gewicht dat aan de verschillende criteria toegekend wordt, is afhankelijk van het type opleiding en is dus niet altijd hetzelfde. Bij wijze van voorbeeld geven we in tabel 6.1 de verschillende beslissingscriteria en de maximale score die gehanteerd werden bij een recente offertevraag in de County Labour Board van Stockholm. Hierbij kunnen volgende bemerkingen toegevoegd worden.

- Inhoud van de opleiding: soms ligt dit volledig vast in de offertevraag (bijv. omdat een wettelijk vastgelegd curriculum gevolgd moet worden voor erkenning van bepaalde opleidingen zoals verpleegkunde), soms krijgt de aanbieder meer vrijheid om de inhoud zelf in te vullen.
- Prijs: is een belangrijk criterium waaraan meestal een gewicht van 30 à 40% toegekend wordt. De prijs wordt vaak gehanteerd als eerste selectie criterium.

Tabel 6.1 Selectiecriteria en gewicht bij aanbestedingsprocedure

	Punten (max. score)
Uitvoering van de opleiding	30
- inhoud van de opleiding	10
- pedagogische methode	5
- individuele planning	5
- referenties	5
- milieu-invloed	5
Prijs	40
Instructeur	15
- opleiding van de instructeur/ervaring	10
- aantal leerlingen per instructeur lager dan het maximum	5
Cursuslokaal	15
- standaard van de lokalen*	10
- ligging	5
Totaal	100

* De standaard van de leslokalen en de mate waarin de lokalen hun doel vervullen.

Bron: County Labour Market Board Stockholm

3.2.3.3 Afsluiten contract

Alle aanbieders die deelnamen aan een aanbestedingsprocedure worden schriftelijk op de hoogte gebracht van de winnende partij, de redenen voor afkeuring van de andere offertes, de relatieve sterkte van de gekozen offerte en de dag waarop het contract zal afgesloten worden. Sinds het Alcatel verdict moet er een periode van minstens 10 dagen zijn tussen de mededeling van de beslissing (en de verspreiding van het evaluatierapport) en het tekenen van het contract. In deze periode kan de selectiebeslissing aangevochten worden voor de rechtbank.

Het contract wordt afgesloten tussen de County Labour Board en de opleidingsaanbieder die het aanbestedingsproces gewonnen heeft. De meeste contracten voorzien een 'prolongation/option clause'. Deze clause kan enkel door de aankoper (de County Labour Board) ingeroepen worden. Het is geen recht waar de aanbieder zich op kan beroepen om het contract na afloop te verlengen. In de praktijk wordt deze clause niet zo frequent gebruikt, omdat het beschouwd wordt als een hinderpaal voor concurrentie. De clause wordt vooral gebruikt op ogenblikken dat er weinig tijd beschikbaar is voor het doorlopen van een volledige aanbestedingsprocedure.

Een veel gehoorde kritiek op de huidige aanbestedingsprocedure in Zweden is de lange duurtijd. Volgens de County Labour Board van Stockholm duurt de ganse procedure van het opstellen van de offertevraag tot het afsluiten van het contract ongeveer 3 maanden. Dit vormt vaak een hinderpaal om zeer snel in te spelen op plotse schommelingen in de opleidingsbehoeften van bedrijven. Met een toene-

mende trend van steeds kortere cursussen is het mogelijk dat deze procedure in de toekomst versneld zal moeten worden.

3.3 Betalingsstructuur

De aanbieders van publiek gefinancierde opleidingen voor werkzoekenden ontvangen een vergoeding die ex-ante vastgelegd wordt in het contract. Deze vergoeding is niet gerelateerd aan bepaalde prestatie-maatstaven (volledige input-financiering). De betaling van de opleidingsverstrekkers gebeurt via één van volgende systemen:

- een vaste vergoeding voor een totaal opleidingspakket (onafhankelijk van het aantal deelnemers);
- een variabele vergoeding in functie van het effectieve aantal deelnemers aan een opleiding;
- een gemengd systeem (een gedeelte vast en een gedeelte variabel).

In het vaste vergoedingssysteem loopt de overheid het risico dat betaald wordt voor plaatsen die niet ingevuld worden. Het variabel vergoedingssysteem heeft voor de overheid het voordeel dat enkel betaald wordt voor de deelnemers die effectief een opleiding volgen. Daarom ligt de gemiddelde prijs per deelnemer over het algemeen hoger bij een variabel systeem.

Voor cursussen met een looptijd van minder dan één maand, wordt de betaling voorzien na afloop van de opleiding. Voor opleidingen met een langere looptijd gebeurt de betaling op het einde van elke maand. Indien onregelmatigheden worden vastgesteld (na inspectie of follow-ups), kan beslist worden om de betalingen te beëindigen.

De vergoeding voor de aanbieders is niet gerelateerd aan bepaalde outputcriteria. Recentelijk was dit in Zweden wel het onderwerp van heel wat discussies. De aanleiding was een aanbeveling van een expertgroep om een bonussysteem te introduceren.⁹² Dit voorstel werd verworpen door de huidige regering omwille van o.a. het gebrek aan vertrouwen in het bestaande systeem om de kans op werk te

⁹² “The expert group is of the opinion that the National Labour Market Board should try to develop mechanisms where the payment for providing vocational training programmes is linked to performance standards. ... One possibility is to link a bonus to the percentage of participants who have an employment after the training programme. ... Another possibility is to link the payment to individual knowledge goals. ... Furthermore, a comparatively higher payment for weak individuals create incentives for training providers to develop special qualifications for these individuals.” (Zettermark et al., 2000)

meten en het probleem dat verschillende instanties invloed hebben op de tewerkstellingskans na afloop van een opleidingsprogramma.⁹³

3.4 Kwaliteitsbewaking

Het toezicht op de publiek gefinancierde opleidingen voor werkzoekenden gebeurt via verschillende instrumenten.

1. Follow-up deelnemers tijdens de opleiding

Het is verplicht dat elke County Labour Board zorgt voor een follow-up van de deelnemers. Vier tot zes weken na het begin van elke opleiding dienen de deelnemers een vragenlijst in te vullen waarin gepeild wordt naar het doel en de inhoud van de cursus, de aangeboden faciliteiten en het materiaal en de pedagogische vaardigheden van de instructeur. Deze evaluatie heeft als belangrijkste doelstelling na te gaan of de deelnemers tevreden zijn met de aangeboden opleiding. Daarnaast organiseren verschillende opleidingsverstrekkers op eigen initiatief gelijkaardige evaluaties tijdens de opleiding.

2. Inspectie opleidingsverstrekker

Ongeveer twee weken na het begin van een opleiding volgt een inspectie ter plaatse (in de opleidingslokatie) door de County Labour Board. Via deze controle wordt nagegaan of de aanbieder de contractuele verbintenissen nakomt. De inspectie heeft betrekking op de pedagogische vaardigheden van de instructeurs, de aangeboden faciliteiten en uitrusting, de milieu-invloed, enz.

3. Follow-up deelnemers 3 maanden na afloop opleiding

De National Labour Market Board organiseert op regelmatige basis follow-ups om de tewerkstellingssituatie van de deelnemers aan een opleiding na te gaan. Voor het ganse land wordt berekend hoeveel personen werk vonden 90 dagen na het beëindigen van hun opleiding. Het verzamelen van deze statistische informatie kent op dit ogenblik nog heel wat problemen. Het grootste knelpunt is het feit dat veel deelnemers de Employment Office niet op de hoogte brengen indien ze werk

⁹³ De opleidingsverstrekkers zijn in feite niet verantwoordelijk voor de feitelijke matching tussen vraag en aanbod. Het is bijgevolg moeilijk de betaling van de opleidingsaanbieder te koppelen aan de kans op het vinden van werk na een opleiding. Zeker omdat de 'placement officers' in de Employment Offices (die de taak hebben personen in opleiding op te volgen en hen te begeleiden in het vinden van werk) ook niet vergoed worden in functie van de kans op succesvolle plaatsing.

gevonden hebben. Naast deze nationale follow-up, organiseren bepaalde County Labour Boards⁹⁴ en Employment Offices hun eigen follow-up.

4. Gevolgen van de introductie van marktwerking

4.1 Gevolgen van de eerste hervorming (1986)

Bij de eerste grondige hervorming van het Zweedse opleidingssysteem, doorgevoerd in 1986, werd de markt voor publiek gefinancierde opleiding opengesteld voor publieke en private opleidingsverstrekkers. De publieke verstrekker AmuGruppen kreeg concurrentie van andere publieke onderwijs- en opleidingsorganisaties (zoals secundaire scholen en universiteiten), alsook van private opleidingsverstrekkers. Deze hervorming had een ingrijpende weerslag op het opleidingslandschap. We geven een overzicht van de belangrijkste gevolgen.⁹⁵

1. Dalend marktaandeel van AmuGruppen

Het marktaandeel van de publieke opleidingsverstrekker AmuGruppen daalde van ongeveer 100% tot 50%. AmuGruppen stond reeds vóór de hervorming van 1986 in concurrentie met publieke aanbieders uit het traditionele onderwijssysteem. In de praktijk was het totale marktaandeel van deze onderwijsinstellingen evenwel uiterst beperkt, zodat we toch kunnen spreken van een quasi-monopoliepositie van AmuGruppen in de periode tot 1986. Door de introductie van meer marktwerking is deze marktpositie van AmuGruppen op korte tijd ingrijpend veranderd.

2. Opkomst van andere opleidingsaanbieders

Het gemeentelijk volwassenenonderwijs, secundaire scholen, universiteiten en colleges, alsook private opleidingsorganisaties zagen hun marktaandeel in de voorziening van publiek gefinancierde opleidingen toenemen. Toch dient opgemerkt dat de ontwikkeling van een private opleidingsmarkt gehinderd werd doordat de grootste speler (AmuGruppen) niet op competitieve basis moest opereren. AmuGruppen was op dat ogenblik geen zelfstandige onderneming, maar een overheidsagentschap. Als gevolg van het ontbreken van een winst-maximerende doelstelling én het ontvangen van overheidssubsidies kon AmuGruppen opleidingen aanbieden tegen kostprijs. Daarnaast kon AmuGruppen in heel wat regio's genieten van een voorkeursbehandeling in de aanbestedings-

⁹⁴ De County Labour Board van Stockholm organiseert een eigen follow-up 2 maanden na het beëindigen van een opleiding. Deze informatie wordt enkel voor interne doeleinden verzameld.

⁹⁵ Gebaseerd op Annual Reports van Lernia, Noonan (1999) en interviews.

procedure. Een nationale audit⁹⁶ bracht aan het licht dat verschillende County Labour Boards geen algemene oproep lanceerden voor het indienen van offertes of private aanbieders uitsloten in de aanbestedingsprocedure. Voor heel wat opleidingen bood AmuGruppen een lagere kwaliteit-prijsverhouding in vergelijking met de aanbieders uit de private sector, maar wonnen zij toch de aanbestedingsprocedure.

4.2 Gevolgen van de tweede hervorming (1993)

4.2.1 Evolutie van de marktaandelen

In 1993 werd beslist AmuGruppen om te vormen tot een zelfstandige staatsonderneming. Deze hervorming kan beschouwd worden als een tweede fase in het proces van de introductie van marktwerking in het Zweedse opleidingssysteem. De belangrijkste ontwikkelingen van deze tweede hervorming kunnen als volgt samengevat worden:

1. Verdere daling van het marktaandeel van AmuGruppen (nu Lernia)

Het marktaandeel van AmuGruppen (nu Lernia) bleef verder afnemen tot ongeveer 25% in 1999. Op dit ogenblik is deze publieke opleidingsverstrekker nog steeds de grootste speler in het Zweedse opleidingslandschap. Toch is de positie van AmuGruppen sterk veranderd in de loop van het laatste decennium (zie verder).

2. Toename van het aantal opleidingsverstrekkers

In de loop van de jaren '90 nam het aantal opleidingsverstrekkers aanzienlijk toe. Vele nieuwe spelers werden - en worden nog steeds - aangetrokken door de grote overheidsbudgetten⁹⁷ voor publiek gefinancierde opleidingen. De omvang van deze nieuwe opleidingsverstrekkers is zeer divers. Sommigen zijn relatief groot (o.a. Eductus (zie box 6.1)), anderen zijn erg klein en lokaal georiënteerd. Deze laatsten hebben lage vaste kosten en kunnen heel flexibel inspelen op nieuwe opleidingsbehoeften, waardoor zij erg concurrentieel zijn.

Hierbij kan wel opgemerkt worden dat de opleidingsmarkt initieel nog zeer dun was en dat heel wat kleine commerciële aanbieders uit de beginperiode (begin

⁹⁶ Swedish National Audit Bureau (1992), 'Efficiency problems in employment training' (zie Noonan, 1999).

⁹⁷ In het jaar 2000 bedroeg het totale opleidingsbudget voor de regio Stockholm ongeveer 55 mio EUR (500 mio SEK). De helft van dit bedrag ging naar opleidingsvergoedingen voor de deelnemers aan opleiding, de andere helft voor de betaling van de kostprijs van de cursussen (en dus de opleidingsverstrekkers). Voor het ganse land is ongeveer 275 mio EUR (2 500 mio SEK) bestemd voor de aankoop van opleidingen.

jaren '90) relatief snel terug verdwenen zijn. Een belangrijke verklaring voor deze turnover is ongetwijfeld het gebrek aan ervaring.

3. Sterke regionale verschillen in de concurrentiegraad

AmuGruppen (Lernia) verloor haar dominante positie in bepaalde regio's (zoals Stockholm), terwijl ze nog quasi-monopolist is in minder bevolkte gebieden van Zweden. In Stockholm bevinden zich opvallend veel opleidingsverstrekkers (meer dan 100), maar deze zijn gemiddeld relatief klein in omvang. De graad van concurrentie is bijgevolg heel groot in Stockholm en dit leidt tot een neerwaartse druk op de prijzen. Hierbij kwam de kwaliteit van de dienstverlening niet onder druk te staan. Deze wordt immers door de overheid goed bewaakt. In de aanbestedingsprocedure is o.a. de omvang van de groepen (aantal leerlingen) opgenomen als één van de selectiecriteria. Ex-post wordt de kwaliteit bewaakt o.a. via enquêtes bij de deelnemers aan de opleiding.

4. Sterke verschillen in de concurrentiegraad in functie van type opleiding

Het aantal aanbieders kent ook sterke verschillen afhankelijk van het soort opleiding. De concurrentiegraad is vooral hoog in opleidingen die door de verstrekkers aangeboden kunnen worden tegen relatief lage vaste kosten. Het gaat hier vooral om meer theoretisch gerichte opleidingen, zoals administratie en IT. In dit soort opleidingen is AmuGruppen (Lernia) niet langer marktleider.

AmuGruppen (Lernia) is er wel in geslaagd haar dominante positie te behouden in kapitaalintensieve deelmarkten zoals opleidingen voor lasser, transporteur, mechanicus, bouwvakker, enz. Omwille van de hoge vaste kosten (o.a. voor machines en uitrusting) is de toetredingsdrempel voor het aanbieden van dit soort opleidingen relatief hoog. Dit verklaart de beperkte concurrentie in dit marktsegment.

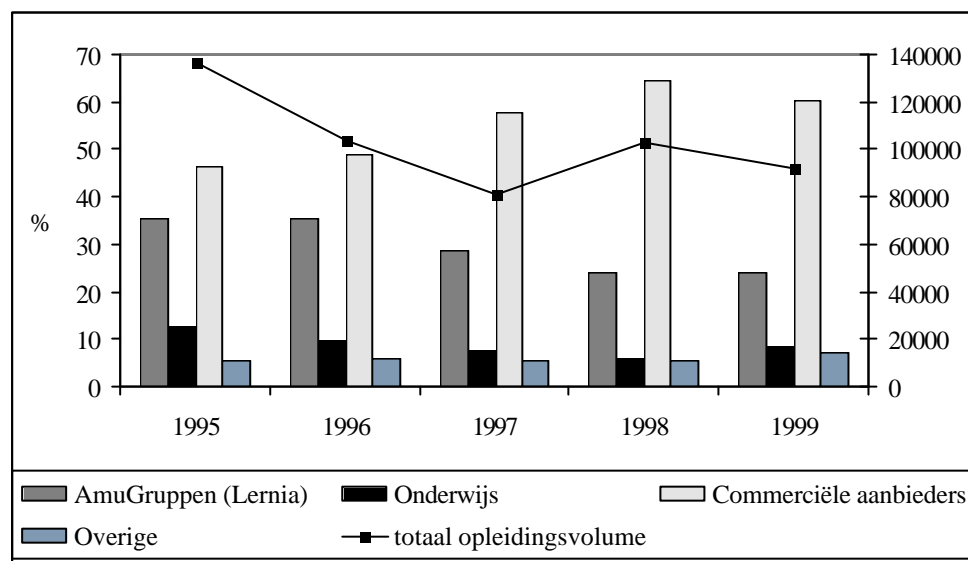
Box 6.1 Profielschets Eductus

Eductus is één van de grotere aanbieders van opleidingen. Deze private onderneming werd in 1993/1994 opgericht door de Zweedse vakbond TCO. Deze vakbond is tot op heden 100% eigenaar. Eductus is actief in de regio Stockholm, aan de westkust en in het zuiden van Zweden.

Op dit ogenblik is ongeveer 70% van de activiteiten gericht op publiek gefinancierde opleidingen ('employment training') en 30% op de private sector (werknemersopleidingen bij bedrijven). Deze aandelen schommelen echter voortdurend omwille van de sterke fluctuaties in de overheidsvraag naar opleidingen. Omwille van deze sterke fluctuaties heeft Eductus een groot aandeel tijdelijk personeel. De arbeidscontracten zijn vaak voor zeer korte tijd (en max. 1 jaar). Instructeurs worden wel meer betaald dan in het onderwijs.

Eductus biedt enkel theoretische cursussen. De duur van de opleidingen varieert van 5 weken tot 1 jaar. Computeropleidingen maken een groot aandeel uit van het totale opleidingsaanbod van Eductus.

Figuur 6.4 geeft een beeld van de evolutie van de marktaandelen van de verschillende aanbieders van publiek gefinancierde opleidingen in de periode 1995 - 1999 (weergegeven op de linkeras van de figuur). We maken een onderscheid tussen vier categorieën: AmuGruppen (Lernia), het traditionele onderwijssysteem, de private commerciële aanbieders en een restgroep. De rechteras van figuur 6.4 geeft het jaarlijkse totale opleidingsvolume (aantal deelnemers).



Bron: Eigen berekeningen op basis van het Swedish Statistical Yearbook (2000)

Figuur 6.4 Evolutie marktaandelen opleidingsverstrekkers tussen 1995 en 1999⁹⁸

Opvallend is de continue daling van het marktaandeel van AmuGruppen (van 35,4% in 1995 naar 24% in 1999) ten voordele van een stijgend marktaandeel voor de private aanbieders (van 46,6% in 1995 naar 60,5% in 1999). De private aanbieders vergroten dus hun marktaandeel en dit op een ogenblik van een inkrimping van het totale opleidingsvolume als gevolg van wijzigingen in het actief arbeidsmarktbeleid. Dit wil echter niet zeggen dat alle commerciële opleidingsverstrekkers erin slaagden hun marktpositie te versterken in dit moeilijke klimaat. Een aantal aanbieders (vooral zij die nog relatief recent tot de opleidingsmarkt toetraden), trokken zich terug op het ogenblik dat de vraag naar publiek gefinancierde opleidingen zo drastisch afnam.

Het aandeel van het traditionele onderwijs is op drie jaar tijd gehalveerd (van 12,5% in 1995 naar 5,9% in 1998), maar is ondertussen terug gestegen (8,5% in 1999). Binnen het traditioneel onderwijssysteem onderscheiden we verschillende

⁹⁸ Marktaandelen werden gebaseerd op het aantal personen in 'employment training'. Cijfers hebben betrekking op het aantal gestarte opleidingen tijdens een jaar in gans Zweden.

aanbieders van publiek gefinancierde opleidingen: het volwassenenonderwijs, het secundair onderwijs, universiteiten en volkshogescholen.⁹⁹

4.2.2 Invloed op de positie van AmuGruppen (Lernia)

De omvorming van AmuGruppen tot een zelfstandige staatsonderneming in 1993 leidde tot een volledige transformatie van de opleidingsmarkt. In voorgaande paragraaf werd ingegaan op de evolutie van de marktaandeelen van de verschillende opleidingsverstrekkingen als gevolg van deze hervorming. Tabel 6.2 geeft een overzicht van een aantal kerncijfers van AmuGruppen (Lernia) vanaf het eerste boekjaar als zelfstandige onderneming. Op basis van dit materiaal komen we tot een aantal vaststellingen.

Tabel 6.2 Kerncijfers AmuGruppen (Lernia)¹

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Totale omzet (in milj. SEK) ²	3 38	3 08	2 54	1 87	1 87	1 93	1 77
Omzet 'employment training' (in milj. SEK)	2 70	2 37	1 90	1 310	1 290	1 331	1 100
Winst/verlies (in milj. SEK)	7	6	0	4	3	2	5
Eindejaar omzet per werknemer ³ (in duizend SEK)	nb ⁴	579	611	788	808	766	696
Aandeel 'employment training' in omzet	80,7 %	76,9 %	74,7 %	70,3 %	69,1 %	68,9 %	62,4 %
Gemiddeld aantal werknemers	4 84	4 89	3 99	2 88	2 31	2 45	2 49
	7	2	7	8	2	9	7

¹ Cijfers voor het jaar 1994 hebben betrekking op 18 maanden (eerste boekjaar van de zelfstandige onderneming AmuGruppen AB liep van 1 juli 1993 tot 31 december 1994). De cijfers voor de volgende jaren verwijzen telkens naar het betrokken kalenderjaar.

² 1 SEK is ongeveer 0,11 EUR.

³ Totale omzet berekend op basis van omzetvolume in december gedeeld door het aantal werknemers in december.

⁴ nb: niet beschikbaar.

Bron: AmuGruppen, Annual Reports (1998, 1999, 2000)

Ten eerste is de totale omzet van AmuGruppen tussen 1994 en 2000 bijna gehalveerd. De omzet gerelateerd tot publiek gefinancierde opleidingen is in dezelfde periode zelfs gedaald met 60%.

Ook het aantal werknemers is sinds de verzelfstandiging in 1993 ongeveer gehalveerd. Een relatief nieuw fenomeen is het toenemend gebruik van tijdelijke contracten. In 1998 bedroeg het aandeel tijdelijken bij AmuGruppen 22%, in 2000 was dit reeds 29%.

⁹⁹ In 1999 was het totale marktaandeel van het onderwijs (8,5%) als volgt verdeeld: het volwassenenonderwijs (4,7%), het secundair onderwijs (1,8%), universiteiten (1,3%) en volkshogescholen (0,7%).

Opvallend is dat de productiviteit, gemeten aan de hand van de eindejaar omzet per werknemer, continu is blijven stijgen tussen 1995 en 1998. Omwille van drastische inkrimpingen in het totale personeelsbestand ('downsizing') vormt deze indicator een betere productiviteitsmaatstaf dan de traditionele indicator van gemiddelde jaaromzet per werknemer (Noonan, 1999).

Tot slot is het aandeel van de publiek gefinancierde opleidingen in de totale omzet van AmuGruppen sinds 1994 jaar na jaar verminderd (van 81% in 1994 naar 62% in 2000). Deze evolutie heeft het voordeel dat AmuGruppen minder afhankelijk geworden is van één klant. Net zoals de meeste private aanbieders richt AmuGruppen zich meer en meer op verschillende segmenten in de opleidingsmarkt, met name werkzoekenden, ondernemingen (werknemersopleidingen), individuen (individuele bijscholingen in het kader van levenslang leren) en scholen (uitbesteding van cursussen in traditionele onderwijssysteem).¹⁰⁰ Merk op dat deze diversificatiestrategie voor alle spelers noodzakelijk is geworden omwille van het cyclische patroon in de overheidsuitgaven voor opleidingen en de turbulentie¹⁰¹ op de opleidingsmarkt.

4.3 Andere gevolgen

Uit het voorgaande bleek dat de grondige hervormingen van het Zweedse opleidingssysteem in 1986 en 1993 geleid hebben tot het ontstaan van een echte markt voor publiek gefinancierde opleidingen met een ruim aanbod van publieke en private opleidingsverstrekkers. Daarnaast had de introductie van marktwerking in het aanbod van opleidingsprogramma's ook nog heel wat andere effecten. We geven een overzicht van de belangrijkste gevolgen vermeld in Noonan (1999) en bevestigd in onze interviews.

1. Lagere prijzen

De sterke concurrentie tussen de verschillende opleidingsverstrekkers en druk van de klanten heeft geleid tot zeer sterke prijsdalingen. In een periode van vijf jaar daalde de gemiddelde eenheidskost voor een opleidingsplaats met 50%.¹⁰²

2. Hogere productiviteit (efficiëntere productie)

In de jaren '90 is de productiviteit in de publiek gefinancierde opleidingen zeer sterk gestegen. Een belangrijke drijvende factor was de sterke daling in de gemiddelde lengte van een opleidingsprogramma. Dit werd mogelijk door een meer

¹⁰⁰ Onder andere in het volwassenenonderwijs in het kader van het Adult Education Initiative.

¹⁰¹ Permanente creatie en destructie van nieuwe spelers.

¹⁰² "The total cost for a training place fell by about 50% during the five year period centred on the 1993 reform." (Noonan, 1999)

geïndividualiseerde aanpak van de opleidingen en een betere afstemming op de individuele behoeften van de deelnemers. Ontwikkelingen op ICT-vlak hebben hier ook een belangrijke rol in gespeeld, o.a. door de introductie van nieuwe leervormen zoals afstandslernen.

3. Hogere kwaliteit

De toegenomen concurrentie en strikt gereguleerde aanbestedingsprocedure heeft geleid tot een betere kwaliteitscontrole van het opleidingsaanbod. Volgens onze gesprekspartners is de kwaliteit van de opleiding gemiddeld gestegen en meer op maat dan vroeger.

4. Meer flexibiliteit in het opleidingsaanbod

De introductie van marktwerking heeft tevens geleid tot een flexibeler opleidingsaanbod. In vergelijking met de periode vóór 1986, is het voor de overheid mogelijk geworden opleidingspakketten voor werkzoekenden zeer snel aan te passen in functie van ontwikkelingen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

5. Conclusies

Opleiding of 'employment training' is reeds decennia lang een belangrijk instrument in het actief arbeidsmarktbeleid in Zweden. Het eerste opleidingscentrum voor werkzoekenden, AMU, dateert van 1958. De National Labour Market Board kocht opleidingspakketten aan bij deze centra. Vanaf de jaren '60 werden ook opleidingen aangekocht bij scholen van het traditionele onderwijssysteem. In de beginfase fungeerde 'employment training' als anticyclisch instrument dat aangeboden werd om werkzoekenden om of bij te scholen en zo hun kans op het vinden van werk te vergroten. In de periode 1960-1980 werd dit instrument evenwel ook gebruikt om (kwantitatieve en kwalitatieve) tekorten op de arbeidsmarkt op te lossen. Als gevolg van dit nieuwe beleid werd het verstrekken van opleiding een permanente behoefte.

De vraag naar opleidingen kende een sterke toename, wat zich reflecteerde in een continue groei van de publieke opleidingsverstrekker (de AMU-centra), maar ook in stijgende overheidsuitgaven voor opleidingen. Deze situatie werd onhoudbaar en in het begin van de jaren '80 groeide het besef dat grondige hervormingen aan het opleidingssysteem noodzakelijk waren. Deze hervorming gebeurde in twee fasen.

In 1986 werd de overheidsdivisie verantwoordelijk voor het aanbieden van opleiding omgevormd tot een autonoom agentschap (AmuGruppen). Daarnaast werd het quasi-monopolie van de publieke verstrekker verbroken door de introductie van marktwerking. De markt voor publiek gefinancierde opleidingen werd opengesteld voor publieke en private opleidingsverstrekkers. De County Labour

Market Boards (regionale arbeidsmarktautoriteiten) kregen als taak opleiding aan te kopen via een aanbestedingssysteem.

In 1993 werd de tweede fase van de hervorming doorgevoerd. Het autonome overheidsagentschap werd omgevormd tot een zelfstandige staatsonderneming, die onder gelijke voorwaarden moet concurreren met de andere spelers in de markt.

De introductie van marktwerking in de opleidingsmarkt heeft geleid tot lagere prijzen, hogere productiviteit alsook hogere kwaliteit en flexibiliteit in het opleidingsaanbod. De marktpositie van de vroegere monopolist AmuGruppen (nu Lernia) is drastisch gewijzigd. Sinds de invoering van marktwerking in 1986 nam het marktaandeel van AmuGruppen systematisch af ten voordele van de commerciële aanbieders. In 1999 had AmuGruppen (Lernia) nog een marktaandeel van ongeveer 24%. Private actoren hebben hun positie jaar na jaar kunnen versterken en dit ondanks het ongunstige klimaat van dalende overheidsbudgetten voor opleiding.

Tot slot vermelden we nog enkele belangrijkste leereffecten uit de Zweedse ervaringen van het introduceren van marktwerking in publiek gefinancierde opleidingen:

- Een eerste stap in het ontwikkelen van een echte opleidingsmarkt is het duidelijk scheiden van vraag en aanbod ('purchaser-provider split'). Er kan geen sprake zijn van een marktsysteem zolang vraag en aanbod in eenzelfde organisatie samenzit.
- Indien het uiteindelijke doel is de publieke opleidingsverstrekker om te vormen tot een zelfstandige onderneming, dan is de intermediaire stap van een agentschap geen goede keuze.¹⁰³ De agentschapsperiode tussen 1986 en 1993 ging gepaard met heel wat problemen, die niet alleen betrekking hadden op de interne werking (o.a. slecht management). De aanwezigheid van bureaucratistische controle en politieke inmenging in het agentschap vormde een hinderpaal voor het marktgericht denken en handelen binnen het nieuwe agentschap. Volgende citaten illustreren deze problematiek:

"While aiming at utilising market forces, in the event, the government did not have enough confidence in market forces to allow AmuGruppen to be managed as a true market actor. Even if AmuGruppen had more autonomy during the agency period than during the department period, it was not free from bureaucratic control." (Noonan, 1999)

"In retrospect, it must be concluded that the agency period was probably a mistake. Business decisions were discouraged by the interference of the Ministry of Labour, because it was not really a business. Decisions that should have been made on business considerations were made on other considerations because it

¹⁰³ Deze stelling wordt uitgebreid gemotiveerd en geïllustreerd in Noonan (1999). Onze gesprekspartners bij AmuGruppen (nu Lernia) kwamen tot eenzelfde besluit.

was not a business management. For the same reasons, the agency period did not lead to the restructuring needed to corporatise. It did not turn out to be a business structure.” (Noonan, 1999)

- Het oprichten van een zelfstandige onderneming moet gepaard gaan met het aanstellen van een competente bedrijfsmanager. Deze manager moet de politieke invloeden op strategische beslissingen kunnen neutraliseren. De politiek geïnspireerde aanstelling van een manager zonder managementervaring in een grote organisatie was een grote fout in de Zweedse hervorming.
- De overgang naar een zelfstandige onderneming vereist een eenmalige maar grote kapitaalinjectie voor de herstructureringskosten.
- Een decentrale planning van de opleidingsbehoeften heeft als troef dat veel makkelijker ingespeeld kan worden op de noden van de lokale arbeidsmarkt. Ook het contact met de vraagzijde (de werkgevers) verloopt eenvoudiger op decentraal niveau.
- De introductie van marktwerking en een aanbestedingssysteem vereist wel veel flexibiliteit van de opleidingsaanbieders en hun arbeidsorganisatie. De sterke schommelingen in de jaarlijkse overheidsbudgetten voor opleiding creëren bijkomende onzekerheid voor de aanbieders. Omwille van deze flexibilitateitsbehoefte worden veel instructeurs tewerkgesteld met een tijdelijk contract.
- Nood aan een duidelijke afbakening tussen ‘training’ en ‘education’. Theoretische opleidingen worden beter gegeven binnen het traditionele onderwijssysteem, terwijl beroepsopleidingen thuis horen bij de publiek gefinancierde opleidingen. Door het doorlopende aanbestedingssysteem en de korte duurtijd van de beroepsopleidingen kan sneller en flexibeler ingespeeld worden op behoeften van de arbeidsmarkt in vergelijking met het traditionele onderwijssysteem.
- De introductie van marktwerking leidde tot de selectieve toetreding van nieuwe opleidingsverstrekkers. Ten eerste zijn er sterke regionale verschillen in de concurrentiegraad. Ten tweede kent het aantal aanbieders ook sterke verschillen afhankelijk van het type opleiding. De toetreding van nieuwe spelers was uiterst beperkt in dun bevolkte gebieden en kapitaalintensieve segmenten (bv. opleiding voor bouwvakker).
- De overheid bewaakt de kwaliteit van de publiek gefinancierde opleidingen via verschillende systemen. In de aanbestedingsprocedure worden o.a. de omvang van de groepen, de kwalificaties van de instructeurs en de inhoud van de opleiding opgenomen als selectiecriteria. Ex-post wordt de kwaliteit bewaakt via enquêtes bij de deelnemers aan de opleiding en inspecties bij de opleidingsverstrekkers.
- De werkloosheidsbureaus (‘Employment Offices’) beslissen over de toewijzing van cursisten aan opleidingsverstrekkers. Afroming van de ‘beste’ cursisten door de aanbieders is bijgevolg geen probleem in het Zweedse systeem. De aanbieders worden trouwens ook niet vergoed in functie van bepaalde presta-

tiemaatstaven. De belangrijkste motivatie voor het ontbreken van een systeem van output-financiering is het feit dat de opleidingsaanbieders niet verantwoordelijk zijn voor het begeleiden van werkzoekenden in het vinden van werk ('matching').

DEEL 3

SAMENVATTING EN BELEIDSCONCLUSIES

HOOFDSTUK 7

SAMENVATTENDE VERGELIJKING

Inleiding

De analyse van casestudies per land is niet af zonder een vergelijkende analyse over de vier landen. In dit hoofdstuk vergelijken we de verschillende versies van marktwerking op de volgende aspecten: de verdeling van functies en actoren, de doelstellingen en praktijkmodellen, de procedures en criteria, de betalingsstructuur, de concurrentie en afroming, de keuze voor de werkzoekende en tenslotte het spelersveld.

1. Functies, instituties en actoren

Het meest opvallend in de onderzochte cases is dat de introductie van marktwerking gepaard gaat met een grondige institutionele hervorming van het bredere uitkerings-, activerings- en bemiddelingsstelsel. In essentie betreft het de structuur van organisatie en incentives. De keuze voor marktwerking staat niet op zichzelf. Daarbij maken we een onderscheid tussen Zweden en de drie overige landen.

1.1 De Zweedse context van de jaren '80

Boven hebben we al gewezen op de verschillende periode waarin de marktwerking tot ontwikkeling kwam. De context voor marktwerking verschilt. Zo blijkt voor het Zweeds opleidingsbeleid de eerste drijfveer geweest te zijn dat door de toenemende werkloosheid er een stijgende behoefte aan opleiding was die niet kon worden ingevuld door de overheidsaanbieder AmuGruppen. Daarnaast wilde de Zweedse overheid de eigen overheidsaanbieder meer kostenefficiënt maken via blootstelling aan concurrentie. Maar ook in het Zweedse voorbeeld blijkt de marktwerking wel degelijk in een institutioneel veranderingsproces vervat te zitten, gericht op een duidelijkere afbakening tussen het onderwijsdomein en het arbeidsmarktgerichte opleidingsdomein, wat leidde tot het verschuiven van de verantwoordelijkheid over

de toenmalige Amu-centra van het departement Onderwijs naar het departement Werkgelegenheid.

1.2 Australië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk: de institutionele hervorming van tweede helft jaren '90

De bredere institutionele hervorming waarvan boven sprake treffen we aan in de drie overige landen. Uit de cases blijkt inderdaad hoezeer Australië, Nederland en het VK in de recente periode verwickeld zijn in ingrijpende hervormingen, die anno 2001 nog niet zijn voltooid of zelfs nog niet aan uitvoering toe zijn. Daarbij dient niet alleen gelet op de structuren maar ook op de processen. De beweegredenen om over te gaan tot marktwerking zijn namelijk ingebed in een diagnose van de bestaande instituties: de legitimatie om bepaalde taken al dan niet in het publieke domein te houden, de aard en efficiëntie van prikkels die erin liggen besloten, de relaties tussen op elkaar betrokken actoren.

1.2.1 Herschikking van functies én nieuwe kernfuncties

Boven is de verhouding tussen de twee functies uitkering en bemiddeling aangehaald als een fundamenteel en steeds weerkerend spanningsveld in het arbeidsmarktbeleid. De OESO onderscheidt doorgaans drie hoofdfuncties voor het beleid, ongeacht wie ze opneemt: de uitkeringsfunctie, de bemiddelingsfunctie en de doorverwijzingsfunctie naar arbeidsmarktprogramma's. Vanuit de ontwikkelingen met marktwerking kunnen we naast de drie hoofdfuncties nog drie andere kernfuncties onderscheiden:

- de transparantiefunctie ten aanzien van de vacaturemarkt, met name via de aanwezigheid van een ruime publieke vacaturedatabank en/of private databanken;
- de aanbestedingsfunctie: in de huidige marktwerking gaat het om de aanbesteding van activiteiten op het gebied van bemiddeling en reïntegratie;
- de reïntegratiefunctie: het gaat om het invullen en/of uitvoeren van activiteiten op het gebied van reïntegratie (oriëntatie, opleiding, enz. tot en met plaatsing en nazorg).

Bij de bemiddelingsfunctie onderscheiden we twee deelfuncties: directe plaatsing en reïntegratie. Aldus kunnen zes kernfuncties worden onderscheiden. Vervolgens gaan we na hoe de functies zijn verdeeld in de nieuwe setting van organisaties. De nieuwe configuratie van kernfuncties en overheidsorganisaties is weergegeven in tabel 7.1.

Tabel 7.1 De kernfuncties bij arbeidsbemiddeling en verdeling over overheidsorganisaties (situatie 2002)

	Australië	Nederland	Verenigd Koninkrijk
Uitkering	Centrelink	– Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen UWV – Gemeenten	Employment Service
Directe plaatsing	Via tender	– CWI	Jobcentre Plus
Intake en doorverwijzing	Centrelink	– CWI	(ES) Jobcentre Plus (ES)
Transparantiefunctie en vacaturemarkt	Centraal departement	– Private markt – CWI	ES
Aanbesteding	Centraal departement	– UWV – Gemeenten	– ES – Centraal departement
Reïntegratie	Via tender	Via tender	Via tender

Uit de tabel blijkt dat de structuur in de drie onderzochte landen op een aantal punten van elkaar verschilt. De verschillen hebben betrekking op de organisatorische koppeling van functies, de lokatie van de aanbestedingsfunctie en de reikwijdte voor marktwerking bij het uitvoeren van functies.

1.2.2 Koppeling van functies

In Australië en het Verenigd Koninkrijk zijn de bevoegdheden verdeeld over het centraal departement en één geïntegreerde overheidsorganisatie: Centrelink (Australië) en de Employment Service (VK) met het netwerk van Jobcentre Plus. De OESO is een groot pleitbezorger van één geïntegreerde Employment Service, waaronder dus ook de uitkeringsfunctie ressorteert. De veranderingen in Australië en het VK voldoen aan dat beeld. Tussen Centrelink en de Employment Service zijn er evenwel belangrijke verschillen: Centrelink is als verzelfstandigde overheidsorganisatie volledig autonoom ten aanzien van de ministeriële departementen; de organisatie functioneert op basis van opdrachten voor een groot aantal departementen. De Employment Service daarentegen blijft een integraal onderdeel van het departement. Die ontwikkeling contrasteert met de nieuwe structuur in Nederland, waar de uitkerings- en bemiddelingsfuncties ontkoppeld worden (blijven) over twee verschillende organisaties: de Uitkeringsinstelling Werknemersverzekeringen (UWV) en de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). De CWI-organisatie is een verzelfstandigde overheidsinstelling die integraal ressorteert onder de minister voor werkgelegenheid. Het UWV neemt dezelfde vorm aan als de CWI-organisatie. Op het niveau van de processen wordt er wel gestreefd naar een koppeling van beide functies. Het bijzondere van de Nederlandse situatie ligt hierin, dat er twee andere organisatorische fusies plaatsvinden: de eerste op

het vlak van de uitkeringsinstellingen, en de tweede op het vlak van de intake- en doorverwijzingsfunctie. De intake- en doorverwijzingsfunctie komt in de nieuwe constellatie bij de Centra voor Werk en Inkomen (CWI), terwijl die taken vroeger versnipperd werden uitgeoefend door de Arbeidsbureaus, de uitkeringsinstellingen (uvi's) en de gemeentelijke sociale diensten. Nederland speelt dus in zekere zin een pioniersrol door taken op het centrale en gemeentelijke niveau te integreren. De bijstandsverzekering neemt in Nederland een relatief belangrijke plaats in bij werkloosheid vanwege de beperktheid in duur die geldt voor de eigenlijke werkloosheidsverzekering.

1.2.3 Lokatie van de aanbestedingsfunctie

De aanbestedingsfunctie is in de drie landen telkens anders gelokaliseerd. In Australië is de aanbestedersrol een exclusieve bevoegdheid van het centrale departement voor werkgelegenheid (DEWRSB). In het VK wordt die rol gedeeld tussen het centrale Department for Work en Pensions (DWP) en de Employment Service, die deel uitmaakt van het departement. De Employment Service heeft een relatieve autonomie als Next Steps agency. In Nederland merken we dat het ministerieel departement geen rol claimt als aanbestedende instantie. De aanbestedersrol is er overgelaten aan de uitkeringsinstanties zelf, enerzijds het gefusioneerde Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en anderzijds de ruim 500 gemeenten. Deze keuze is ingegeven door het principe 'wie betaalt, bepaalt': de verwachting is dat de incentives van die aard zijn dat de uitkeringsinstelling er belang bij heeft de uitkeringsvragers zo snel mogelijk weer aan het werk te helpen.

1.2.4 Reikwijdte voor marktwerking bij het uitvoeren van functies

In de derde plaats zijn er verschillen in de mate waarin functies worden overgelaten aan de markt. Australië gaat daarin het verst, in die zin dat de typische taken inzake arbeidsbemiddeling bij een publieke instelling tot een minimum zijn herleid. De directe plaatsingsfunctie maakt volledig deel uit van de tender. Centrelink vervult enkel een rol bij de administratieve intake en baseert zich voor de doorverwijzing op een eerste screening van werkzoekenden. In andere landen zoals Nederland omvat de intake een ruimere procedure, en kan de uitkeringsinstelling ook het casemanagement (de opvolging van de cliënt tot en met plaatsing) blijven vervullen. Ook in het VK blijft de rol van de Employment Service groter; dit varieert bovendien naargelang van de regio. Australië neemt van de drie onderzochte landen zonder meer de meest radicale positie in in het aandeel marktwerking versus het publieke domein. Wel wordt er in het VK geëxperimenteerd op territoriale basis met het aanbesteden van zowel reïntegratie- als uitkeringstaken (Employment Zones).

1.2.5 Marktwerking in relatie tot het concept van de welvaartsstaat

De praktijk van marktwerking is ingebed in het bredere activeringsconcept. Het gemeenschappelijk doel van de hervormingen is om sociale integratie meer te laten lopen via deelname aan het arbeidsproces dan via loutere inkomensherverdeling door uitkeringen. De inspanningen van de werkzoekende, het reïntegratiebedrijf en de uitkeringsinstantie moeten gericht zijn op één en hetzelfde doel. De premisse *work first* (VK) of 'werk boven inkomen' (Nederland) komt in elk land terug. Incentives of financiële prikkels beïnvloeden grondig de aard van de onderlinge relaties tussen de betrokken actoren. De prikkels hebben betrekking op de onderlinge relaties tussen alle actoren: op het meso-niveau in de wijze van aansturing tussen de centrale overheid en de 'instelling op afstand', tussen de aanbestedende overheid en de marktactoren en tussen de doorverwijzende instantie en de marktactoren, op het microniveau in de relatie tussen de doorverwijzende uitkeringsinstantie en de individuele werkzoekende en tussen de aanbieder en de individuele cliënt. Dat vertaalt zich in een tendens tot contractualisering in de vorm van mesocontracten en microcontracten. Deze tendens past binnen een bepaald mens- en maatschappijbeeld, waarin organisaties en individuele burgers worden gezien als zelfverantwoordelijke en zelf-ondernemende actoren of *agents* in de samenleving. Welke invloed dit heeft op de positie van de werkzoekende overstijgt de context van dit onderzoek.

Reïntegratiebedrijven worden aangestuurd op het bereiken van de plaatsingsnorm, werkzoekenden worden afgerekend op de bereidheid tot het aanvaarden van een activeringsaanbod of een baan. De outcome primeert. De onderliggende redenering is dat de sturing op plaatsingsresultaten makkelijker tot stand komt op basis van concurrentie tussen aanbieders; hun rol is immers finaal die van bemiddelaar met de arbeidsvraag. De uitkeringsinstantie krijgt meer autonomie en verantwoordelijkheid in ruil voor resultaatsverbintenissen, terwijl de individuele werkzoekende als 'rechthebbende' nu ook op zijn plichten wordt aangesproken. Er is dus ruime eensgezindheid over het doel, met name de koppeling van het recht op een uitkering aan deelname aan een integratietraject. Maar vanuit de bredere context van sociale bescherming bekeken duiken er wel verschillen op. Voor dit onderzoeksrapport was het niet de bedoeling om over te gaan tot een empirische toetsing van de onderscheiden benaderingen in het activeringsbeleid van de onderzochte landen. Toch is het duidelijk dat met name de hervormingen in Australië het onderlinge verband tussen resultaatsturing, vrije concurrentie en voorwaardelijke uitkering (*mutual obligation*) zeer expliciet naar voor schuiven. In het Verenigd Koninkrijk en in Nederland gaat het officiële beleidsdiscours in eenzelfde richting, hoewel geenszins kan worden gesteld dat er een beleid van minder sociale bescherming wordt gevoerd. Veeleer zien we een sterkere nadruk op de wederzijdse rechten en plichten van activeringsinstanties en werkzoekenden. De vraag kan rijzen in welke mate marktwerking leidt tot een strakkere schor-

singspraktijk. Uit de praktijkervaringen van de private aanbieders in Australië blijkt er geen evidentie voor de stelling dat private aanbieders meer geneigd zouden zijn om integratie-onwillige deelnemers te doen schorsen. In elk geval verdient dit punt verder onderzoek.

1.2.6 Besluit

De invoering van het marktmechanisme staat dus niet op zichzelf, maar is een onderdeel van de zoektocht naar een coherenter uitkerings- en activeringssysteem. Dat systeem staat op zijn beurt in verhouding tot de veranderingen in het concept van de welvaartsstaat. De institutionele hervorming vormt één van de belangrijke bevorderende factoren voor marktwerking.

2. Doelstellingen en praktijkmodellen

2.1 Samenvattend overzicht van toepassingen van marktwerking

In bijgaande tabel geven we een samenvattend overzicht voor de vier cases op de volgende kenmerken: doelstellingen, type marktmechanisme, aanvangsdatum, opdrachtgever, frequentie, scheiding inkoper/aanbieder, type marktwerking, definitie van de opdracht, doelgroepen in het bestek, instantie voor de bewaking van kwaliteit, rol van de sociale partners, doorverwijzingsinstantie, keuze voor de aanbieder, keuze voor de cliënt, vacatures. In het vervolg van de tekst komen elk van die punten nader aan bod.

Tabel 7.2 Doelstellingen, instrumenten en actoren bij marktwerking in 4 landen

	Australië	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Zweden
Doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> – Gericht op outcomes – Efficiëntie/besparingen – Individuele dienstverlening van hoge kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> – Zuiver private reïntegratiemarkt – Kostenbeheersing WAO – Transparantie in besteding van middelen 	<ul style="list-style-type: none"> – Target-gedreven – Gericht op resultaat – Kostenbeheersing 	<ul style="list-style-type: none"> – Kostenbeheersing/besparingen – Flexibilisering opleidingsaanbod
Marktmechanismen	Open aanbesteding	Open aanbestedingen (bij UWV; bij gemeenten nog uitzonderlijk)	Open aanbestedingen (in principe)	4 soorten: open (meestal), restricted, negotiated, selective
Invoering open aanbesteding	Veralgemeend sinds 1997	Veralgemeend sinds 1999 (UWV) Gemeenten: nog in ontwikkeling	Veralgemeend sinds 1998	Veralgemeend sinds 1993
Opdrachtgever	Één procedure door centrale departement (Commonwealth)	<ul style="list-style-type: none"> – Arbeidsgehandicapten (WAO) + werklozen (WW): door uitkeringsinstelling UWV (Centrale ZBO) – Bijstandsgerechtigden: gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> – New Deal: Door regions van Employment Service binnen uniforme procedure – Employment Zones + Actions Teams: centrale departement 	<ul style="list-style-type: none"> – Regio's: door County Labour Boards binnen uniform kader – Aanvullend: Local Employment Services
Frequentie	1 nationale tender om de 3 jaar	<ul style="list-style-type: none"> – 1 tender jaarlijks (UWV) – tenders gemeenten op elk tijdstip 	Tenders per programma om de 3 jaar	Tenders per regio jaarlijks
Scheiding inkoper / aanbieder	Ja	<ul style="list-style-type: none"> – UWV: ja (ontvlechting) – Gemeenten: aantal nog rol als aanbieder (gemeentelijke bedrijven) 	Ja	Ja
Type markt	<i>Monopsony</i> , vragersmarkt	Richting quasi-markt	Tussenvorm	Monopsony per regio

Tabel 7.2 Doelstellingen, instrumenten en actoren bij marktwerking in 4 landen. *Vervolg*

	Australië	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Zweden
Definitie opdracht	5 aparte diensten: job matching; job search training; intensive assistance; new enterprice incentive scheme; project contracting (harvest labour)	– UWV: 1 dienst reïntegratie in 5 stappen: reïntegratieplan; diagnose; aanbodversterking; bemiddeling; plaatsing en nazorg – Gemeenten: variabel gespecificeerd	gespecificeerd	Gespecificeerd naar opleiding
Doelgroepen in bestek	Niet gespecificeerd	22 doelgroepen (WAO/WW)	Aparte bestekken per New Deal-doelgroep: young people; 25+; lone parents; partners of the unemployed; disabled people; 50+	Geen doelgroepen gespecificeerd
Instantie voor bewaking kwaliteit	Opdrachtgever	– Opdrachtgever – Brancheorganisatie – adviesraad (Raad Werk en Inkomen)	– opdrachtgever – Adult Learning Inspectorate	– Opdrachtgever – National Labour Market Board
Sociale partners	Geen gestructureerd advies, wel bilateraal overleg	Tot 2001: relatieve betrokkenheid sectorraden Vanaf 2002: adviesraad UWV (in praktijk nog door 5 uvi's) + gemeenten	New Deal Task Force	Gestructureerd advies op nationaal en regionaal niveau
Doorverwijzing cliënten	Centrelink	UWV (in praktijk nog door 5 uvi's) + gemeenten	JobCentre Plus	Arbeidsbureau
Verplichte opname door aanbieder	Ja	Nee	Ja	Ja
Keuze voor cliënt tussen aanbieder	In principe wel, in realiteit beperkt	Indien mogelijk keuze tussen meerdere aanbieders	Keuze tussen opties	Geen keuze
Vacatures	Verplicht gebruik geregistreerde vacatures nationale vacaturedatabank; aanbieder brengt meeste vacatures in	Vrije vacaturewerving Meerdere databanken (prievaat)	Vrije vacaturewerving	-

2.2 Doelstellingen: de beleidstheorie

In de theoretische literatuur over marktwerking worden doorgaans twee hoofdoelen voor marktwerking onderscheiden: enerzijds het verhogen van de doelmatigheid en anderzijds het vergroten van de responsiviteit van de aanbieders en de keuzevrijheid voor de consumenten. Het argument van doelmatigheid kunnen we analytisch beschouwen als het nastreven van een grotere productieve of technische efficiëntie. Het vergroten van de responsiviteit kan beschouwd worden als het nastreven van een grotere allocatieve efficiëntie. Technische efficiëntie wordt bereikt wanneer een gegeven output wordt voortgebracht met een minimale inzet van inputs (input-efficiëntie) of wanneer met een gegeven hoeveelheid inputs een maximale output wordt gerealiseerd (outputefficiëntie). Bij allocatieve efficiëntie gaat het om de geproduceerde output die het best aansluit bij de behoeften en voorkeuren van de uiteindelijke gebruikers.

Bij het bestuderen van de doelstellingen voor marktwerking bij reïntegratie blijkt het motief van technische efficiëntie en kostenbeheersing in alle landen boven te drijven. Daarnaast beogen de landen ook een grotere allocatieve efficiëntie via een nieuw dienstverleningsconcept (Australië) of een flexibeler opleidingsaanbod (Zweden).

Australië en het VK benadrukken beide het belang van outputs en outcomes (resultaten). Het Engelse systeem is bovendien sterk target-gedreven. In Nederland staat de marktwerking via de herschikking van de volledige uitvoeringsstructuur in het teken van een beheersing van het WAO-probleem, dat het sociale zekerheidsbeleid al ruim een decennium domineert. Via de marktwerking wordt gehoopt zowel de WAO-instroom (via het opdrachtgeverschap bij de werkgever) te verkleinen als de WAO-uitstroom (via het opdrachtgeverschap bij de uitkeringsinstantie) te vergroten. Resultaatssturing en marktwerking gaan hier dus hand in hand.

Het creëren van open concurrentie staat in alle landen voorop. In de beleidstheorie van Nederland is dit expliciet aanwezig: het totstandbrengen van een zuiver private reïntegratiemarkt en transparantie bij de besteding van de publieke middelen fungeren er als centrale doelstellingen.

Noch Nederland, noch het VK hanteren de marktwerking in de context van grote besparingen op het overheidsbudget. In Australië waren besparingen als motief voor marktwerking ook niet officieel aan de orde, maar feitelijk bleken er wel belangrijke besparingen mee gepaard te gaan. Het Job Network systeem is namelijk ingevoerd door een aantal bestaande arbeidsmarktprogramma's af te schaffen. Bovendien bewerkte de overheid dat via vooropgestelde prijzenmarges de kostprijs een stuk lager kwam te liggen dan voordien het geval was.

Anders dan de theorie laat vermoeden wordt in de vier cases relatief weinig verwezen naar het tweede doel: het vergroten van de keuzemogelijkheden voor de

consument. De logica is dat wanneer de overheid als monopolist diensten aanbiedt, werkzoekenden bij gebrek aan alternatieven geen eigen keuze kunnen maken. De markt zou beter in staat zijn om individuele keuzevrijheid te garanderen. Het marktmechanisme drijft immers op verschillen in individuele voorkeuren. In de huidige praktijk van marktwerking is daar vooralsnog weinig van te bekennen. Al dient gezegd dat er zijdelings wel wordt geëxperimenteerd met persoonsgebonden of persoonsvolgende budgetten (bv. *Personal Job Account* in de Employment Zones; persoonsgebonden reïntegratiebudget in Nederland). In Australië wordt wel verwezen naar het doel van een grotere keuzevrijheid, maar in praktijk blijkt het niet goed te werken (zie onder). Een mogelijke verklaring voor de afwezige dimensie van keuzevrijheid is dat de marktwerkingssystemen sterk gericht zijn op een beheersing van het reïntegratie-aanbod via regulering van de aanbieders. Een andere verklaring is dat de activeringscontext (door de nadruk op rechten en plichten) en de werkzoekendenpopulatie (door de aanwezigheid van minder mondige doelgroepen) zich er minder toe lenen.

Een tweede bedenking betreft het functioneren van de overheidsaanbieder. In een marktdiscours zou men verwachten dat het ongenoegen over de overheidsaanbieder een hoofdmotief voor hervormingen vormt. Het doel om het produceren van arbeidsmarktdiensten te verleggen naar de private sector zou kracht kunnen worden bijgezet door te wijzen op de problematiek van de overheidsdienst. Toch blijkt dit in het officiële discours in de betrokken landen weinig aan bod te komen. Het lijkt wel of het bewust uit het discours is gehouden; impliciet zit er natuurlijk wel een verwijzing in door het beroep op een sterke private betrokkenheid. Maar dat wil niet zeggen dat het feitelijk geen belangrijke voedingsbodem voor een grotere openheid ten aanzien van meer marktwerking is geweest.

Tenslotte is er het politiek-ideologische motief. Marktwerking drijft in een algemeen tijdsclimaat waarbij in meer en meer sectoren marktwerking wordt geïntroduceerd. Landen als Australië, Engeland, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten lopen hierin voorop. Toch moet het ideologisch argument worden gerelativeerd als gekeken wordt naar het voorafgaande ontwikkelingsproces in Australië of het VK. Van meer beslissende aard is de vraag wanneer de tijd er rijp voor is.

2.3 Praktijkmodellen voor marktwerking

2.3.1 Scheiding tussen inkoper en aanbieder

Aanbesteding betekent dat via een competitief veilingproces wordt bepaald aan welke aanbieder een opdracht wordt gegund om een bepaalde dienst te produceren. Het is een alternatief voor de meer traditionele methode van subsidiëring van aanbieders, waarbij de eigen overheidsdienst in een beschermde rechtspositie een gegarandeerd aandeel van de overheidsmiddelen ontvangt. Soms wordt het aanbestedingsbeleid van de publieke arbeidsbemiddelingsdienst wel eens verward met

het aanbestedingsmechanisme. Nochtans zijn er fundamentele verschillen tussen uitbesteden en aanbesteden. Een eerste verschil is dat er een strikte scheiding komt tussen de inkoper (purchaser) en de aanbieder (provider): de zogenoemde *purchaser-provider split*. Aldus kunnen rechter- en partijsituaties worden vermeden. Ten tweede worden de contracten toegewezen aan de geselecteerde aanbieders die met hun offerte in concurrentie stonden met andere aanbieders die hebben gereageerd op een bestek.

In de vier landen vormt de open aanbesteding de standaardvorm voor marktwerking. In alle cases is de scheiding tussen inkoper en aanbieder inherent aan het model. Toch betekent de nieuwe institutionele setting niet dat ook de cultuur van aanbesteden als vanzelf volgt. Dat is het duidelijkst merkbaar in een situatie waar de marktwerking nog van recente datum is. De ervaringen in Nederland laten zien dat er naast structurele veranderingen ook een mentaliteitswijziging nodig is ten aanzien van het omgaan met preferentiële relaties uit het verleden. Het vormt wellicht één van de meest hardnekkige transitieproblemen waarmee een overheid te maken krijgt bij het vormgeven van marktwerking.

2.3.2 Centraal versus decentraal model

Het aanbestedingsmechanisme kan worden opgezet vanuit het centrale beleidsniveau of een kleiner territoriaal beleidsniveau. Telkens kan een onderscheid worden gemaakt tussen het overheidsdepartement en overheidsinstellingen 'op afstand van de overheid'.

Op dat punt vertonen de vier onderzochte cases grote verschillen. In Australië zitten de bevoegdheden in sterke mate geconcentreerd bij het centrale departement. Daartegenover staat het gedecentraliseerde model van Zweden en Nederland, waar het regionale niveau (County Labour Boards in Zweden) of het lokale niveau (gemeenten in Nederland) een onvervreemdbare rol hebben als inkoper en opdrachtgever. De situatie in het Verenigd Koninkrijk (New Deals) en Nederland (UWV-aanbesteding) leunt dichterbij het centralistische model, zij het dat de regionale geleidingen meer impact hebben op het aanbestedingsproces. De formele taakverdeling voor de vier landen is weergegeven in tabel 7.3.

Tabel 7.3 Verdeling van taken bij het aanbestedingsproces voor de 4 landen

	Australië	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Zweden
Beleidskader	Centraal departement	– Tot hertoe UWV; wellicht naar centraal departement – Gemeenten: eigen kader; wel gemeenschappelijke minimumvereisten	Centraal departement met Employment Service (New Deal)	National Labour Market Board
Vorbereiding bestek	“	UWV	Regio's (New Deal)	County Labour Market Boards
Definitie van de opdracht	“	“	“	“
Beoordelingsfase	Centraal departement met afdelingen per staat	UWV (in praktijk nog 5 uvi's) met sectorraden; in toekomst UWV	“	“
Contractfase	“	UWV	“	“
Contractopvolging	“	“	“	“

2.3.3 Twee markttypes: vragersmarkt versus quasi-markt

In de literatuur worden verschillende markttypes onderscheiden naar gelang het gaat om marktwerking met één inkoper of meerdere inkopers.

De praktijk van de landen laat zien dat er verschillen kunnen optreden in de vormgeving van het mechanisme. De positie van de opdrachtgever is in dat licht van belang. Australië en Nederland vormen twee uitersten: in Australië is er slechts één opdrachtgever, in Nederland tendeeft de aanbestedingspraktijk naar een quasi-markt met een groot aantal vragers en aanbieders. Die situatie houdt verband met het belang dat aan de gemeenten wordt gehecht voor het arbeidsmarktbeleid. Beide landen vormen een contrasterend markttype. Beide hebben voor- en nadelen.

Tabel 7.4 voor- en nadelen van twee markttypes op basis van de aanbestedingspraktijk in Australië en Nederland

	Voordelen	Nadelen
Monopsony: type Australië	<ul style="list-style-type: none"> – Aansturing vanuit één centrum – Sturing op outcomes – Transparantie van de markt – Duidelijke regels – Juridisch sluitend 	<ul style="list-style-type: none"> – Obsessie voor prestatiemetingen – Hiërarchisch-bureaucratisch – Gedomineerd door regels en controle ('legalised market') – Grote afstand met veld – Sfeer van wantrouwen; gebrek aan open communicatie
Quasi-markt: type Nederland	<ul style="list-style-type: none"> – Meer gelijke verhoudingen vragers-aanbieders – Bevorderlijk voor divers spelersveld – Meer specialisatie mogelijk – Meer communicatie – Positieversterkend voor cliënt (keuzemogelijkheden) 	<ul style="list-style-type: none"> – Markt minder transparant – Verschillen in aanbestedings'-cultuur' – Shoppen van aanbieders – Kruissubsidies mogelijk tussen verschillende publieke opdrachten

Een voordeel van het Australische model is dat de aansturing vanuit één centrum een grote eenduidigheid heeft. Dat is bevorderlijk voor de transparantie van de markt en de duidelijkheid van de regelgeving. Het enkelvoudig opdrachtgeverschap plaatst het Australische departement in een almachtige positie. Als monopsonist heeft het het monopolie op het aanbestedingsbeleid. Dat wordt nog versterkt door de hoge mate van centralisatie in het beleid.

Het Nederlandse model is gekarakteriseerd door meer gelijke verhoudingen tussen vragers en aanbieders. Er is meer ruimte voor diverse spelers, ook voor de meer gespecialiseerde marktsegmenten. Een pluriform opdrachtgeverschap werkt dus bevorderlijk voor de positie van de cliënt, die kans maakt beter aan zijn trekken te komen in een meer gevarieerde en gedifferentieerde spelersmarkt.

De praktijktoepassingen leren evenwel dat beide modellen ook nadelen hebben. Het Australisch opdrachtgeverschap functioneert hiërarchisch-bureaucratisch door het grote aantal regels en controle. In de interviews werd dit getypeerd als een *legalised market*. Het Job Network system wordt daarnaast meer en meer gedreven door het prestatie-meetsysteem met de *star rating*, dat omstreden is in het werkveld. De star rating wordt op zichzelf niet verworpen, maar door het gebrek aan open communicatie over de gehanteerde criteria en de berekeningswijze ervan stoot het op veel weerstand. Beide factoren werken op elkaar in. De afstand tot het veld wordt nog versterkt door de behoefte om het geheel controleerbaar te houden. Op het ogenblik van het onderzoek heerste er in de markt een sfeer van wantrouwen rond het Job Network systeem. De vraag rijst of dit de spelers niet eerder aanzet tot risicomijdend gedrag, wat de overheid via haar manier van optreden precies wil tegengaan. Vraag is ook of dit geen hypotheek legt op de uiteindelijke resultaten.

Het Nederlandse markttype lijdt vooralsnog onder een gebrek aan transparantie in de markt. Tussen de opdrachtgevers is er nog een verschil in aanbestedingscultuur. Uit de ervaringen zal nog moeten blijken hoe de overgang naar een zakelijk opdrachtgeverschap kan slagen in een model waar de inkoopfunctie nog redelijk dicht bij het uitvoeringsdomein blijft geplaatst. Ook kunnen de opdrachtgevers geconfronteerd worden met ongewenste neveneffecten in het gedrag van de aanbidders, zoals shopping en kruissubsidiëring tussen verschillende publieke opdrachtgevers.

De verschillen tussen de twee types kunnen nog op een andere wijze worden scherpgesteld. Beide aanbestedingspraktijken stoelen op een mengeling van een hiërarchische relatie en een marktrelatie. Typerend voor de hiërarchische relatie is dat de dominante actor de andere actor aanstuurt op basis van regels en normen. De taak opgelegd aan de gestuurde actor kan op elk ogenblik wijzigen. Bij een marktrelatie wordt de onderlinge relatie beheerst door het marktmechanisme tussen vraag en aanbod. Een marktrelatie kenmerkt zich door meer evenwicht tussen evenwaardige actoren. In Australië zijn er vele uitingen van een hiërarchische relatie: de prijsregulerende rol van de overheid, het feit dat de aanbidders van *Intensive Assistance* en *Job Search Training* ook *Job Matching* diensten moeten aannemen, enz. Het Australische systeem heeft in die zin meer weg van een holding, waarin verschillende bedrijven opereren, en waarbij de centrale directie stuurt via een mix van hiërarchie en markt. In een minder gecentraliseerd systeem met meer vragers in de markt is er meer ruimte om de mix van hiërarchie en markt te laten interfereren door een samenwerkingsrelatie, gebaseerd op afspraken.

3. Procedures en criteria

3.1 Type aanbesteding

Zoals boven gezegd, is de marktwerking in arbeidsbemiddeling en voor opleiding in elk van de beschouwde landen geïntroduceerd via een aanbestedingsprocedure.¹⁰⁴ Aansluitend bij de theoretische verkenning kunnen we stellen dat in Australië en sinds de hervormingen ook in Nederland (de UWV-aanbesteding) het model wordt gehanteerd van een open aanbesteding met één centrale inkooporganisatie. De aanbestedingen in het Verenigd Koninkrijk (van de New Deal programma's) en in Zweden sluiten eerder aan bij het model van decentrale inkooporganisaties op het regionale en/of districtsniveau. De inkoopfunctie ligt in de onderzochte landen heel verschillend: gecentraliseerd (Australië), functioneel verzelfstandigd (Nederland), territoriaal gedecentraliseerd (Nederland, Zweden), ofwel regionaal-centraal (Verenigd Koninkrijk). Belangrijk om te vermelden is dat wanneer de aanbestedingsbevoegdheid zich situeert op een lager dan het centrale niveau, er typisch wel een uniforme aanbestedingsprocedure wordt gehanteerd en dit, onder meer, om de transactiekosten te beheersen.

3.2 Eenmalige of gefaseerde procedure

In elk van de gevalstudies gaat het om open aanbestedingen waaraan in principe iedereen kan deelnemen. In Australië gaat het om een open aanbesteding in één ronde zodat uit een maximum aantal contractanten kan worden gekozen. Een belangrijk nadeel is evenwel dat de transactiekosten van deze procedure erg oplopen. Dat is ook de reden waarom de UWV-aanbesteding in Nederland, alsook de aanbestedingen in het kader van het New Deal programma in het Verenigd Koninkrijk verlopen in 2 fasen, zodat we in die gevallen kunnen spreken van een gekwalificeerde open aanbesteding. Voorwaarde is dan wel dat de eerste stap geen zware procedure op zich wordt (cf. infra).

In Nederland kunnen bedrijven zich in een eerste fase aanmelden als kandidaat voor de opgegeven doelgroepen. Belangrijk bij deze aanmeldingsfase is de eis dat de aanbieder kan tonen te kunnen bogen op ervaring met de doelgroep waarvoor hij zich aanmeldt én dat daarbij ook resultaten worden behaald. Deze ervaringseis betekent wel dat nieuwe toetreders geen kans maken bij deze procedure, tenzij als onderaannemer. Daarom is voorzien dat 20% van de trajecten kan toegewezen worden zonder aanbesteding, bijvoorbeeld aan nieuwe aanbieders met een innovatieve aanpak. In een tweede fase selecteert de opdrachtgever een aantal weer-

¹⁰⁴ In Nederland wordt nagedacht over de invoering van een persoonsgebonden reïntegratiebudget, wat kan beschouwd worden als een vouchermodel met aanbiedersconcurrentie (cfr theoretische verkenning).

houden kandidaat-reïntegratiebedrijven die uitgenodigd worden om een offerte in te dienen.

In het Verenigd Koninkrijk kunnen potentiële aanbieders zich op elk moment laten registreren op een lijst van goedgekeurde aanbieders waarvoor vooral kwaliteitseisen in aanmerking worden genomen en ook ervaring van belang is. Die registratie staat dus los van een concrete aanbesteding hoewel de kandidaten wel moeten aangeven welke diensten ze willen aanbieden en in welke regio's. Wanneer de Employment Service in een bepaalde regio en voor een bepaalde dienst een offertevraag wenst uit te brengen, worden (een aantal van) de goedgekeurde aanbieders daartoe uitgenodigd.

In Zweden wordt voor het aanbesteden van opleidingspakketten meestal ook gebruik gemaakt van een open aanbesteding in één ronde, maar worden tevens 'restricted' en 'negotiated' procedures gebruikt.

3.3 Prijs versus kwaliteitsconcurrentie

De introductie van marktwerking is in de beschouwde gevalstudies geenszins te vereenzelvigen met de introductie van prijzenconcurrentie. De prijs blijkt bij de selectie slechts een beperkte tot zelfs geen rol te spelen. Er zijn inderdaad verschillende gradaties.

In het Verenigd Koninkrijk gelden er bij de aanbestedingen vaste prijzen en dit voor elk van de drie beschouwde programma's, zodat er helemaal geen sprake is van prijsconcurrentie. Omdat de selectiecriteria te maken hebben met de kwaliteit die zal worden aangeboden, kan gesproken worden van een 100% kwaliteitsconcurrentie.

In Australië kreeg het prijs criterium bij de tweede en meest recente aanbesteding een gewicht van 25%, terwijl de aangeboden kwaliteit een gewicht kreeg van 75%. In vergelijking met de selectiecriteria voor Job Network 1 wordt er meer belang gehecht aan kwaliteit. Voor Intensive Assistance is de prijsconcurrentie verder beperkt door het bestaan van minimumprijzen. Bij Job Network 1 golden er zelfs vaste prijzen voor Intensive Assistance. Voor Job Matching en Job Search Training gelden er wel vrije prijzen.

In Nederland is er vrije prijzenconcurrentie maar in geen enkele opdracht is de prijs het belangrijkste criterium. Bij de aanbesteding van opleidingen in Zweden krijgt de prijs een gewicht van 30 tot 40% en wordt de prijs vaak gehanteerd als eerste selectie criterium.

3.4 Transactiekosten

Het opzetten van een aanbestedingsproces gaat gepaard met transactiekosten die volgens ruwe schattingen kunnen oplopen tot 5% van het aanbestede bedrag. In

elk van de gevalstudies werd dit door de gesprekspartners als een belangrijk aandachtspunt naar voor geschoven.

In Australië werden tot op heden in het kader van Job Network 2 offertes uitgeschreven. De bedragen die daarmee gemoeid zijn, zijn enorm: 1,04 mia EUR (42 mia BEF) voor Job Network en 1,84 mia EUR (75 mia BEF) voor Job Network 2. De voorbereiding van zulk een aanbesteding, de beoordeling van de offertes en de contractafhandeling vergden de inzet van enorm veel mensen en middelen. Zo verliepen er 17 maanden tussen het tijdstip waarop de allereerste informatie werd vrijgegeven en de toewijzing van de contracten van Job Network 1. Een ander voorbeeld is het informatie- en offertepakket voor Job Network 2 dat bijna 700 pagina's telde. De transactiekosten situeren zich niet alleen bij de opdrachtgever. Ook de aanbidders stoppen veel tijd in de voorbereiding van hun offerte. Dat bleek uit de minder goede prestaties van Job Network 1 in de periode dat Job Network 2 werd voorbereid. Eén en ander vormt vandaag de aanleiding voor een herziening van de procedure, waarbij sprake is van een 'roll over' van 70% van de contracten voor de best presterende aanbidders en dit precies om de transactiekosten te beperken, zowel bij de opdrachtgever als bij de aanbidders. Een nadeel is wel dat de mogelijkheden voor toetreding hierdoor beperkt zouden worden. Tevens is bij deze voorgestelde procedure een transparant en objectief beoordelingssysteem van het allergrootste belang, een voorwaarde waaraan vooralsnog niet voldaan lijkt.

In Nederland en het Verenigd Koninkrijk probeert men de transactiekosten te beperken door met een procedure in 2 rondes te werken. Dit impliceert een besparing, zowel voor de opdrachtgever die minder offertes moet beoordelen, als voor de potentiële aanbidders waarvan enkel de geselecteerde kandidaten een volledig dossier moeten voorbereiden. Een nadeel is wel dat deze procedure mogelijk resulteert in hogere prijzen omdat de concurrentie beperkt wordt.

Ook in Zweden was er kritiek op de aanbestedingsprocedure en meer in het bijzonder op de lange doorlooptijd tussen het opstellen van de offertevraag en het afsluiten van het contract. De doorlooptijd van 3 maanden wordt als een hinderpaal beschouwd om snel te kunnen inspelen op plotse schommelingen in de opleidingsbehoeften van de arbeidsmarkt.

Hoewel de transactiekosten groot (kunnen) zijn en typisch onderschat worden, merken we toch op dat een correcte kostenvergelijking met de situatie waarbij er niet wordt aanbesteed en de overheid als aanbieder optreedt, niet voor de hand ligt. Bepaalde kostenposten worden door aanbesteding expliciet (bijvoorbeeld de kosten voor monitoring), maar bestonden eigenlijk al. Niettemin blijkt uit de gevalstudies dat het bij het ontwerp van de aanbestedingsprocedure en de contractvoorwaarden belangrijk is rekening te houden met de impact ervan op de transactiekosten.

Tabel 7.5 Aanbestedingsprocedure

	Australië	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Zweden
Type aanbesteding	Aanbesteding met één centrale inkooporganisatie	UWV-aanbesteding: aanbesteding met centrale inkooporganisatie	New Deals: aanbestedingen met decentrale inkooporganisaties Employment Zones: aanbesteding met centrale inkooporganisatie	Aanbesteding met decentrale inkooporganisaties
Verloop	Open aanbesteding in 1 ronde	UWV-aanbesteding: gekwalificeerde open aanbesteding in 2 rondes Gemeentelijke aanbesteding: nog in volle ontwikkeling, tot op heden weinig open aanbestedingen	New Deal Programma: gekwalificeerde open aanbesteding in 2 rondes	(meestal) open aanbesteding in 1 ronde
Prijs versus kwaliteitsconcurrentie	Job Network 1: wanneer aan kwaliteitscriteria voldaan, speelde vooral de prijs, voor Intensive Assistance vaste prijzen Job Network 2: 75% kwaliteit, 25% prijs, met voor Intensive Assistance minimumprijzen	UWV-aanbesteding: prijs- én kwaliteitsconcurrentie, maar prijs nooit belangrijkste criterium	Vaste prijzen en dus 100% kwaliteitsconcurrentie	Prijs- én kwaliteitsconcurrentie waarbij prijs gewicht heeft van 30 tot 40%
Transactiekosten	Aanzienlijk; leidt o.m. tot herziening van procedure met voorstel van “roll over” van contracten	UWV-procedure: beperkt door 2 fasenprocedure maar aanmelding en offerte wel per individuele opdracht	New Deals: beperkt door invoering van 2-fasen procedure	Doorlooptijd van 3 maanden wordt als té lang beschouwd

4. Betaling, concurrentie en afroming

4.1 Input- versus outputfinanciering

De relatie tussen de opdrachtgever en de arbeidsbemiddelaars wordt gekenmerkt door een aantal informatie-asymmetrieën die een invloed hebben op de gepaste betalingsstructuur. In de theoretische verkenning werd een combinatie van input- en outputfinanciering naar voor geschoven: de arbeidsbemiddelaar krijgt vooraf een startvergoeding per te bemiddelen persoon en achteraf een plaatsingsvergoeding wanneer de geleverde inspanningen resulteren in de plaatsing van de werkzoekende in een job. Uit de gevalstudies blijkt dat de in de praktijk gehanteerde betalingsstructuren vaak aansluiten bij deze in de theorie vooropgestelde oplossing.

Met uitzondering van Zweden en de Job Matching diensten in Australië, kan de wijze van betaling voor de aanbestede diensten in de verschillende gevalstudies inderdaad beschreven worden als een mengvorm van input- en outputfinanciering, waarbij de totale omvang ervan al dan niet het resultaat is van prijsconcurrentie. De aanbieders ontvangen een startvergoeding van zodra aan een aantal minimale vereisten is voldaan (bijvoorbeeld de opmaak van een 'activity agreement' in het geval van Intensive Assistance in Australië). In het geval de begeleiding resulteert in een outcome, typisch gedefinieerd als de plaatsing van de werkzoekende in een job, dan krijgen de aanbieders een plaatsingsbonus. Omdat de plaatsing van een werkzoekende in een duurzame job beter is dan de plaatsing in een tijdelijke job, wordt de plaatsingsbonus soms opgeknipt waarbij een gedeelte pas wordt betaald wanneer de werkzoekende een aantal weken aan de slag is. Zo is er voor Intensive Assistance in Australië een interim plaatsingsbonus wanneer de werkzoekende 13 weken aan de slag blijft en een finale plaatsingsbonus na 26 weken. Het gewicht van de plaatsingsvergoedingen in de totale vergoeding bedraagt ongeveer 75% in Job Network 2.¹⁰⁵

De Employment Zones in het Verenigd Koninkrijk hebben een vergelijkbaar systeem van plaatsingsvergoedingen. Een gedeelte wordt uitbetaald van zodra de werkzoekende in een job wordt geplaatst, maar de aanbieder ontvangt de grootste som wanneer de deelnemer 13 weken aan de slag is. De outputbetaling die voorzien is in het kader van de New Deal programma's varieert in verhouding tot de startvergoeding van slechts enkele procenten voor de meest omvattende diensten tot 50% voor de meest eenvoudige diensten. Ook in Nederland bestaat de betaling van de geselecteerde aanbieders van de UWV-aanbesteding uit een start- en een plaatsingsvergoeding, die gemiddeld van ongeveer gelijke omvang zijn. Daarnaast wordt er evenwel ook een bonus uitgekeerd die toelaat bedrijven te belonen wanneer ze beter presteren dan contractueel bepaald.

¹⁰⁵ Dit is in de veronderstelling dat de aanbieder de minimumprijs heeft geboden.

Outputfinanciering/plaatsingsbonussen hebben als belangrijk voordeel dat ze de aanbieders aanzetten tot efficiëntie. De arbeidsbemiddelaar is gebaat bij het plaatsen van een werkzoekende, wat precies de doelstelling is van de overheid. Hij zal dit proberen te doen tegen de laagst mogelijke kosten omdat het verschil tussen de plaatsingsbonus en zijn feitelijke kosten, winst is voor hem. Het gebruik van outputfinanciering of plaatsingsbonussen vergt wel een eenduidige definitie van wat een outcome is. Relevant is ook de vraag naar de geldigheid van plaatsing als *enige* outcome voor intensieve begeleiding van groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Bij de aanbesteding van opleidingen is het definiëren van een outcome ook niet voor de hand liggend. Het succesvol afronden van een opleiding zou als outcome kunnen worden gedefinieerd, maar houdt geen prikkel in tot de efficiënte inzet van opleiding als instrument voor het vinden van een job voor de werkzoekende. Een alternatief is om ook voor de opleidingsverstrekkers de plaatsing van de werkzoekende in een job als een outcome te definiëren. Maar of de werkzoekende na afloop van de opleiding een job vindt, is niet (noodzakelijk) alleen het resultaat van de inspanningen van de opleidingsverstrekker zodat hij daar niet kan worden op afgerekend. Dit is trouwens de reden waarom men in Zweden alleen een inputfinanciering voorziet voor de opleidingsverstrekkers en geen outputfinanciering.

Naast een eenduidige definitie van de outcome, is ook de bepaling van de hoogte van de plaatsingsbonus niet evident. De overheid heeft immers een infor-mationadeel met betrekking tot de kosten van de aanbieders. Wanneer het bedrag ervan te laag is, zullen er geen aanbieders zijn die de diensten willen aanbieden. Wanneer het bedrag te groot is, dan is de overheid bezig de winst van de aanbieder te vergroten. Inputfinanciering heeft als voordeel dat deze winst niet te hoog kan oplopen maar heeft dan weer als nadeel dat de arbeidsbemiddelaar minder wordt aangezet tot een efficiënte reïntegratie

4.2 Afroming

Outputfinanciering kan ook aanleiding geven tot 'afroming': de aanbieders bemiddelen de werkzoekenden die het gemakkelijkst plaatsbaar zijn om zo hun winst te vergroten. Werkzoekenden met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt blijven zo in de kou staan. De betalingsstructuur zoals die gehanteerd wordt in de beschouwde landen bevat een aantal elementen die expliciet bedoeld zijn om dit fenomeen tegen te gaan. Bepaalde landen doen meer ingrepen in de aanbestedingsregels om afroming tegen te gaan dan andere. We kunnen op grond van dit onderzoek echter niet zeggen of die ingrepen ook effect sorteren. Ook weten we, algemeen gezien, zeer weinig over de wijze waarop aanbieders de te behalen plaatsingsnormen doorvertalen naar het dagdagelijkse contact van consulent en cliënt. Het gaat m.a.w. om een zeer ingewikkeld vraagstuk dat het nodige onderzoek blijft vergen.

Een gebruikelijke maatregel tegen afoming is dat aanbieders de werkzoekenden die naar hen worden doorverwezen, niet kunnen weigeren. Verder is het ook gebruikelijk de werkzoekenden in te delen in verschillende categorieën afhankelijk van hun afstand tot de arbeidsmarkt en de plaatsingsvergoeding of het relatief gewicht van de start- versus de plaatsingsvergoeding daaraan aan te passen.

Zo worden de werkzoekenden voor Intensive Assistance in Australië ingedeeld in 2 categorieën, waarbij de (minimum)prijs hoger ligt voor de moeilijkst plaatsbare categorie. De toewijzing van de werkzoekenden gebeurt door Centrelink op basis van haar JSCI-instrument dat de afstand tot de arbeidsmarkt meet. Opmerkelijk is dat het aantal categorieën van 3 naar 2 werd herleid hetgeen de kans op afoming binnen de categorieën vergroot.

In Nederland was er voor de UWV-aanbesteding in 2001 sprake van 22 doelgroepen waarvan een aantal per sector zijn opgesplitst. De aanbesteding gebeurde op het niveau van de (deels) sectorspecifieke doelgroepen. Op die manier wordt meer maatwerk beoogd voor de cliënten, én wordt tegelijk afoming binnen té brede populaties tegengegaan. Verder bevatten de contracten met de aanbieders in Nederland ook een soort resultaatsverbintenis in de vorm van een plaatsingspercentage. De minimale plaatsingspercentages verschillen per doelgroep: gemakkelijker te bemiddelen doelgroepen hebben hogere minimum plaatsingspercentages. Tenslotte geldt dat voor de moeilijker te bemiddelen doelgroepen, de startvergoeding relatief groter is ten opzichte van de plaatsingsvergoeding.

Voor de (doelgroepspecifieke) New Deal programma's in het Verenigd Koninkrijk geldt dat de aanbestede diensten opgedeeld zijn in een groot aantal pakketten afhankelijk van de looptijd en de inhoud, wat de mogelijkheden voor afoming beperkt. In het Employment Zones programma geldt dat de plaatsingsvergoedingen hoger zijn voor werkzoekenden die meer dan 3 jaar werkloos zijn, opdat de aanbieders hun inspanningen zouden concentreren op hen die dit het meest nodig hebben (= 'positieve' afoming).

4.3 Keuze voor de werkzoekende

Wanneer werkzoekenden de keuze hebben bij welke aanbieder ze zich aanmelden, dan is er niet alleen sprake van concurrentie bij de aanbesteding maar ook van concurrentie voor de werkzoekenden. Deze concurrentie kan een bijkomende prikkel zijn voor de aanbieders om een kwaliteitsvol aanbod in de markt te zetten met een maximale kans op tewerkstelling voor de werkzoekende. Opdat de consument een 'geïnformeerde' keuze zou kunnen maken is het wel van het grootste belang dat hij over objectieve vergelijkende informatie beschikt, een voorwaarde waaraan in de praktijk niet altijd voldaan is.

Zo hebben werkzoekenden in Australië de mogelijkheid om hun aanbieder vrij te kiezen, maar in de praktijk gebeurt dit nauwelijks en worden de werkzoekenden meestal door de computer toegewezen aan een aanbieder. Volgens onze gespreks-

partners beschikken de werkzoekenden over onvoldoende informatie om een geïnformeerde keuze te kunnen maken en is het misschien zelfs een illusie te geloven dat werkzoekenden de rol kunnen opnemen van geïnformeerde consument. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben (sommige) werkzoekenden eveneens de keuze bij wie ze zich aanmelden, althans (in Nederland) wanneer er voor een specifieke doelgroep meerdere aanbieders zijn.

Tabel 7.6 Betalingsstructuur en concurrentie

	Australië	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Zweden
Input- versus output-financiering	<p>Job Matching: alleen outputfinanciering</p> <p>Job Search Training: combinatie van input- en outputfinanciering</p> <p>Intensive Assistance: combinatie van input-, interim outcome en final outcome financiering</p>	<p>UWV-aanbesteding: combinatie input- en outputfinanciering, plus bonus wanneer prestaties beter zijn dan contractueel bepaald</p>	<p>Combinatie input- en outputfinanciering</p>	<p>Alleen inputfinanciering</p>
Maatregelen tegen afroming	<p>Aanbieders kunnen werkzoekenden niet weigeren</p> <p>Intensive Assistance: werkzoekenden ingedeeld in verschillende categorieën</p>	<p>Groot aantal doelgroepen, afzonderlijk aanbesteed</p> <p>Minimale plaatsingspercentages per doelgroep</p> <p>Hoe moeilijker de doelgroep, hoe groter de vaste vergoeding</p>	<p>New Deals: Aanbieders kunnen werkzoekenden niet weigeren</p> <p>Groot aantal pakketten met verschillende prijs</p> <p>Employment Zones: outputfinanciering afhankelijk van werkloosheidsduur</p>	
Keuze voor werkzoekenden	<p>In theorie wel, in de praktijk nauwelijks</p>	<p>Voor grotere doelgroepen keuze tussen meerdere aanbieders</p>	<p>Sommige werkzoekenden hebben keuzemogelijkheden</p>	<p>Werkzoekenden worden doorverwezen door Public Employment Service Office</p>

5. Spelersveld

5.1 De positie van de voormalige Public Employment Service

De introductie van marktwerking heeft een belangrijke invloed gehad op het statuut en de rol van de (voormalige) Public Employment Service (PES). Zowel in Australië, Nederland als Zweden was de introductie van marktwerking (mede) de aanleiding voor de hervorming van de PES. In Australië werd de Commonwealth Employment Service (CES) opgedoekt en werd een nieuw bedrijf opgericht: Employment National. Dat nieuwe publieke bedrijf heeft nog enkel een functie als aanbieder van arbeidsbemiddelings- en reïntegratiediensten, waarvoor het in concurrentie moet treden met andere aanbieders. De overige taken van de CES zijn opgenomen door het departement en door Centrelink. Waar Employment National in Job Network 1 nog een belangrijke rol speelde, is zijn marktaandeel sterk gedaald in Job Network 2, voor Intensive Assistance zelfs van 42 naar 1%. De transitie naar een publiek bedrijf dat op grond van gelijkheid moet concurreren met de andere aanbieders is zeer moeizaam verlopen met onder andere een belangrijke reductie in het personeelsbestand. De toekomst van het bedrijf is onduidelijk. Omwille van zijn sterk afnemend marktaandeel in de publiek gefinancierde bemiddelings- en reïntegratiemarkt, ontwikkelde het bedrijf recent activiteiten voor de private markt.

In Nederland en Zweden werd de publieke aanbieder niet opgedoekt maar hervormd. In Nederland is er een verzelfstandiging aan de gang van Kliq, waarin alle reïntegratie-activiteiten van arbeidsvoorziening werden ondergebracht. Ook Kliq is een puur commerciële onderneming die geen enkele bevoorrechte relatie meer heeft met de overheid. De verzelfstandiging gaat gepaard met een personeelsinkrimping en financiële problemen. Een gelijkaardig verhaal kan worden opgetekend voor AMUGruppen, de overheidsaanbieder van opleidingen in Zweden. Deze organisatie werd in 2 stappen verzelfstandigd tot een volledig marktconform opererend bedrijf, waarvan de aandelen nog wel voor 100% in handen zijn van de Zweedse overheid. Ook AMUGruppen, nu Lernia geheten, zag zijn marktaandeel in de publiek gefinancierde opleidingsmarkt sterk teruglopen met een inkrimping van het personeelsbestand als gevolg. Een steeds groter percentage van zijn omzet vloeit nu voort uit activiteiten voor de private sector.

5.2 Concentratie en schaalvergroting

In Australië, het Verenigd Koninkrijk en Nederland is er sprake van een schaalvergroting en toenemende concentratie langs de aanbodzijde. Voor een stuk blijkt dit samen te hangen met de omvang van de aanbestedingen en de complexiteit van de procedures. In Australië is de aanbestedingsprocedure zo complex dat bijvoorbeeld NGO's gaan samenwerken voor het indienen van een offerte. In het Verenigd Koninkrijk is er een concentratiebeweging door de aanbesteding van

volledige pakketten. In Nederland worden er allianties afgesloten tussen de reïntegratiebedrijven en verzekeraars.

Om een verscheiden aanbod te garanderen gelden er soms wel regels voor een minimum aantal aanbieders. Zo houdt het departement er voor de toewijzing van contracten in Australië rekening mee dat er in elke regio minstens 5 aanbieders zijn en dat geen van de aanbieders meer dan 50% van het totaal gecontracteerde volume in elke regio toegewezen krijgt. In Nederland geldt er een regel dat wanneer een opdracht in meerdere tranches wordt opgesplitst, een reïntegratiebedrijf niet meer dan één tranche gegund kan krijgen. Ook in de UK wordt er bij de toewijzing van contracten toegezien op een voldoende grote mix van spelers in de markt.

5.3 Moeilijke toetreding

Een laatste algemene conclusie met betrekking tot het spelersveld houdt verband met toetreding. Het introduceren van de markt lijkt in geen van de landen tot veel toetreding te hebben geleid van echt nieuwe spelers. Dit houdt vooral verband met de ervaringseis als selectie- en gunningscriterium waardoor aanbieders die geen relevante ervaring kunnen bewijzen, uitgesloten worden, en de investeringskosten als nieuwe aanbieder.

In Australië waren de meeste aanbieders, ook de echt private partijen, voorheen al betrokken als aanbieder, na aanbesteding, in de arbeidsmarktprogramma's die als voorloper kunnen worden beschouwd van Job Network. In Nederland sluit de ervaringseis nieuwe toetreding uit. Daarom is voorzien dat 20% van de trajecten kan worden toegewezen zonder aanbesteding, bijvoorbeeld aan nieuwe spelers die een innovatieve aanpak voorstellen. In Zweden is er vooral toetreding in de verstedelijkte regio's en voor weinig kapitaalsintensieve opleidingen. Dit is te verklaren door de zeer fluctuerende omvang van de vraag die maakt dat nieuwe spelers het niet riskeren te investeren in het opzetten van een dure opleiding.

Tabel 7.7 Spelersveld

	Australië	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Zweden
Aantal aanbieders	<ul style="list-style-type: none"> – 205 organisaties op 2114 sites – NGO's, private sector, publieke sector 	<ul style="list-style-type: none"> – UWV-contracten: 33 hoofdaannemers – totale markt >650 bedrijven – private sector, gemeentelijke bedrijven 	<ul style="list-style-type: none"> – New Deals: 2500 contracten – Totale markt: 1800 goedgekeurde organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> – Zeer uitgebreide markt
Publieke aanbieder: (voormalige) Public Employment Service (PES)	<ul style="list-style-type: none"> – publiek bedrijf, volledig marktconform – marktaandeel sterk gedaald – lange traditie van uitbesteding aan private spelers 	<ul style="list-style-type: none"> – in overgang als publiek bedrijf met gegarandeerd budget tot eind 2001, daarna verzelfstandigd – geleidelijke afname verplichte inkoop bij PES 	<ul style="list-style-type: none"> – PES als uitkeringsinstantie en aanbieder van eerste trajectfase (variabel) 	<ul style="list-style-type: none"> – Lernia (ex-AMUGruppen) = publiek bedrijf, verzelfstandigd in 2 fasen (1986, 1993), volledig marktconform – dalend marktaandeel
Andere publieke aanbieders	<ul style="list-style-type: none"> – sterk toenemend marktaandeel – voorheen reeds als aanbieder actief – professionalisering, schaalvergroting en concentratie – samenwerkingsverbanden 	<ul style="list-style-type: none"> – Gemeentelijke bedrijven, onderwijsinstellingen – NGO's vallen onder de noemer publieke organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> – onderwijsinstellingen – Minder over bekend, springen er niet echt uit 	<ul style="list-style-type: none"> – (gemeentelijke) onderwijsinstellingen – grote verscheidenheid van spelers – vakbondsorganisaties – vroegere werknemers van AMUGruppen – toe- en uittreding in functie van omvang overheidsbudget
NGO's	<ul style="list-style-type: none"> – sterk toenemend marktaandeel – voorheen reeds actief als aanbieder – weinig toetreding 	<ul style="list-style-type: none"> – Van pure organizer tot provider – Schaalvergroting en allianties met o.m. verzekeraars naast nichespelers 	<ul style="list-style-type: none"> – Employment Zones: bewuste keuze voor grote betrokkenheid van private spelers (Working Links = publiek-privaat samenwerkingsverband) 	
Private aanbieders	<ul style="list-style-type: none"> – sterk toenemend marktaandeel – voorheen reeds actief als aanbieder – weinig toetreding 	<ul style="list-style-type: none"> – Van pure organizer tot provider – Schaalvergroting en allianties met o.m. verzekeraars naast nichespelers 	<ul style="list-style-type: none"> – Employment Zones: bewuste keuze voor grote betrokkenheid van private spelers (Working Links = publiek-privaat samenwerkingsverband) 	

Tabel 7.8 Spelersveld. *Vervolg*

	Australië	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Zweden
Algemene trends	<ul style="list-style-type: none"> – Concentratie van de markt – Relatief weinig toetreding 	<ul style="list-style-type: none"> – Zuiver private markt met deelmarkten (medisch georiënteerd, werk-georiënteerd) – Gestuwd door verzekeraars – Zeer beweeglijke markt 	<ul style="list-style-type: none"> – Tot ontwikkeling gekomen markt – concentratiebeweging door aanbesteding van volledige pakketten 	<ul style="list-style-type: none"> – Toetreding in verstedelijkte regio's en voor weinig kapitaalsintensieve opleidingen
Marktaandeel publieke aanbieder	Employment National: 8%	Kliq: 17% UWV -markt, 50% gemeentelijke markt (verwacht)	Employment Service als opdrachtgever	Lernia (ex-AmuGruppen): 25%

HOOFDSTUK 8

BELEIDSCONCLUSIES

Uit de nog recente buitenlandse ervaringen met marktwerking kunnen we een aantal lessen trekken voor toepassing in de Vlaamse context. De introductie van marktwerking vergt een aantal aanpassingen in de inrichting van het *systeem* van uitkering en bemiddeling. Daarnaast zijn ook een aantal *technische* voorwaarden cruciaal om marktwerking effectief van de grond te krijgen.

1. Beginnen met een juiste keuze van (deel)domeinen

Als men denkt aan marktwerking, doet men er goed aan een debat te voeren over de vraag hoe men de beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie best vorm geeft. Een aanknopingspunt hiervoor in Vlaanderen vormt de kabinetsnota over de nieuwe arbeidsmarktstructurering in Vlaanderen (Landuyt, 2000a; Landuyt, 2000b). Het gaat dan niet alleen en zelfs *niet in de eerste plaats om de organisatorische discussie* over 'welke organisatie doet wat'. Primair is de vraag welke publieke doelen men via marktwerking wil realiseren.

Belangrijke les uit de landen in de casestudies is om de invoering zorgvuldig voor te bereiden. Een overhaaste invoering is uit den boze. Vooraleer met de concrete voorbereiding van een aanbestedingsproces te beginnen, verdient het aanbeveling om een gefundeerd oordeel te vellen over de deeldomeinen die hiervoor best in aanmerking komen. De mogelijkheden voor marktwerking hangen in grote mate af van de context. Een oplossingsrichting op het ene deeldomein is niet per se ook aangewezen op een ander deeldomein. Uit de internationale ervaringen volgen een aantal criteria die men kan hanteren bij de analyse van de uitgangssituatie voor de keuze van het betrokken deeldomein:

- Is het deeldomein en de betrokken doelpopulatie van een voldoende substantiële omvang?
- Zijn er al voldoende aanbieders actief op het terrein? In welke mate zijn de aanbieders voor hun omzet afhankelijk van de publieke middelen in dit deeldomein?

- Heeft men voldoende informatie over de gewenste dienstverlening en de onderdelen daarvan?
- Leent de aard van de dienstverlening zich voor (gedeeltelijke) resultaat-financiering?
- Laat de regelgeving voldoende flexibiliteit toe om het vrijgemaakte budget aan te wenden in een marktmechanisme i.p.v. een subsidiemechanisme?
- Zijn de prestaties en de outcome eenduidig te definiëren?
- Is het mogelijk om op een transparante en objectieve manier de kwaliteit te bewaken?

Bij de keuze voor een deeldomein kan men zowel denken aan langer bestaande domeinen (bv. opleiding, trajectbegeleiding) als recente domeinen (bv. herplaatsing). Daarnaast kan men de keuze van het toepassingsdomein sectoraal of territoriaal focussen (bv. opleidingen voor bepaalde sectoren; activering en reïntegratie in welbepaalde grootstedelijke gebieden).

Het aanbestedingsmechanisme verschilt grondig van andere methoden zoals het gebruik van prestatiemetingen of resultaatsfinanciering in het subsidiebeleid van uitvoerende organisaties. Naast de sturingsprikkel van de overheid (outputcriteria, plaatsingsnormen, ...) komen er nu ook marktprikkel bij. Het inzicht in de werking van marktprikkel in relatie tot wat de overheid wil bereiken moet via ervaring worden opgebouwd. De marktwerking op zorgvuldig gekozen toepassingsdomeinen wordt best opgevat vanuit het oogpunt van *evidence-based* beleid. Het werken met *pilots* zoals in het Verenigd Koninkrijk verdient daarom aanbeveling.

2. Introductie marktwerking afstemmen met institutionele herschikking

Het marktmechanisme vergt een herschikking van functies en prikkels, wat een verandering in de institutionele context met zich meebrengt. Zo vormt de creatie van lokale centra voor basisdienstverlening (werkinkens in Vlaanderen, CWI's in Nederland) een belangrijke schakel in de institutionele setting om van daaruit begeleidings- en opleidingstrajecten via marktwerking tot stand te brengen. Naast marktmechanismen zijn er ook 'koppelingsmechanismen' nodig. Op organisatorisch vlak is een heldere taakafbakening en -bundeling wenselijk tussen de instanties bevoegd voor resp. de uitkeringen, de aanbesteding, en de intake en doorverwijzing. *Het bundelen van twee of meer functies bij één enkele organisatie is geen garantie* voor een betere coördinatie en coherentie in de verschillende onderdelen van 'uitkeringsverlening', 'basisdienstverlening' en 'arbeidsmarktbegeleiding'. Veeleer gaat het om een kwestie van *goed management van de samenwerkingsrelaties* tussen verschillende organisaties.

Het creëren van één organisatiemastodont kan zelfs een averechts effect hebben op de relaties met de andere actoren. Uit de praktijk blijkt dat elk land zoekt naar zijn eigen systeem. Een blauwdruk voor de ideale structurering van functies is moeilijk te geven. Niet alleen de structuur maar ook de reikwijdte voor marktwerking verschillen van land tot land.

Naast financiële prikkels is er ook aandacht nodig voor *institutionele waarden en normen* die het publieke belang ondersteunen. Aanbesteders en aanbieders die handelen vanuit een verantwoordelijkheidsbesef voor het publieke belang, zullen eerder openstaan voor de behoeften en mogelijkheden van de werkzoekenden of de arbeidsmarkt en de kwaliteit van de plaatsing dan aanbesteders en aanbieders die louter handelen vanuit financiële prikkels voor het behalen van streefaantallen en plaatsingscijfers. Het is dus van belang dat er ook wordt geïnvesteerd in een cultuur die het cijfer-fetisjisme overstijgt.

3. Scheiding tussen inkoper en aanbieder: ontvlechting én verzakelijking

Aanbesteden mag niet worden verward met uitbesteden. Een wezenlijk verschil bij aanbesteden is dat de inkoper en de aanbieder twee aparte en a priori te scheiden verantwoordelijkheden zijn. Daarnaast moet er ook werk worden gemaakt van een cultuurwijziging bij de betrokken actoren. Proefprojecten met marktwerking worden dan ook best niet opgezet vanuit de bestaande overheidsorganisatie als publieke aanbieder.

De open concurrentie ten gevolge van de marktwerking dwingt reïntegratie- of opleidingsaanbieders tot een meer bedrijfsmatige en marktconforme organisatie van hun werking. Dat geldt in het bijzonder voor de (voormalige) *Public Employment Service* (PES) als aanbieder. Afhankelijk van welke deeldomeinen voor marktwerking in aanmerking komen, komt er noodzakelijkerwijze een eind aan de jarenlange voorkeursbehandeling. Overigens betekent dit niet dat de PES als zodanig verdwijnt, het gaat enkel om die onderdelen die worden opengesteld voor open concurrentie. *Een gelijk spelersveld is een noodzakelijke voorwaarde voor een gezonde marktontwikkeling.* Anderzijds leren de cases dat het competitief voordeel door de obsessie voor gelijke concurrentievoorwaarden geen competitief nadeel mag worden voor de PES. De overgang naar een marktconforme verzelfstandigde positie moet gepaard gaan met een goede overgangsregeling voor het betrokken personeel. De buitenlandse voorbeelden in het achterhoofd pleiten we voor een kortdurig maar degelijk overgangsscenario. De in de markt geplaatste publieke aanbieder moet voldoende financiële en personeelsmiddelen krijgen om de nieuwe rol met succes te kunnen opnemen.

4. Een quasi-markt als streefdoel: een voldoende groot aantal vragers en aanbieders

Van een quasi-markt is slechts sprake als er niet alleen meerdere aanbieders, maar ook meerdere vragers actief zijn in de markt. Uit de internationale ervaringen leren we dat de situatie van één enkele centrale instantie als opdrachtgever best wordt vermeden, omdat dit een te grote aversie oproept in de markt. De overheid mag niet vervallen van de rol van monopolist (monopolie als uitvoerder) in de rol van monopsonist (monopolie als aanbesteder). Voor de lokatie van het opdrachtgeverschap zijn er diverse scenario's mogelijk: centraal (met regionale specificering van opdrachten), regionaal (binnen een uniform kader) of lokaal (gemeenten). Daarnaast is op het centrale niveau het onderscheid te maken tussen het centrale ministerie als opdrachtgever en/of een centrale verzelfstandigde organisatie (uitkeringsinstelling, publieke bemiddelingsinstantie) als opdrachtgever.

Het meest verrijkend alternatief is het *gespreid opdrachtgeverschap*. De diversiteit van opdrachtgevers hoeft geen probleem te zijn, mits er voldoende monitoring komt van inspanningen, prestaties en resultaten. In de Nederlandse context is dat al gedeeltelijk het geval door de grote rol van de gemeenten inzake reïntegratie van werkzoekende bijstandsccliënten. In de Vlaamse context kan worden gedacht aan verschillende oplossingsrichtingen:

- door de subregionale geledingen van de centrale organisatie (mogelijk de nieuwe VDAB of regiemaatschappij) een grote rol te geven in het opdrachtgeverschap (functionele decentralisering);
- door het opdrachtgeverschap gelijktijdig te leggen bij een aantal grotere steden (territoriale decentralisering), bijvoorbeeld voor de reïntegratie van specifieke doelgroepen (OCMW-ccliënten, nieuwkomers op de arbeidsmarkt, ...).

Een oplossing in de richting van een markt met vele vragers (quasi-markt) is niet zonder meer haalbaar. Wellicht kan men al een aantal problemen vermijden door te streven naar een *getemperd centraal opdrachtgeverschap*. Van essentieel belang daarbij is dat de aanbestede opdrachten maximaal gespecificeerd worden naar de lokale arbeidsmarktnoden en behoeften. Dat kan door als opdrachtgever bij de invulling van het opdrachtgeverschap meer plaats te maken voor overleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties, sectororganisaties en vertegenwoordigers uit het aanbiedersveld. De gekozen richting is uiteraard mee afhankelijk van het gekozen deeldomein. De geografisch gespecificeerde opdrachten zijn ook belangrijk om kleinere aanbieders in de markt te houden.

De onderzochte landen leren dat aanbiddersconcurrentie kan leiden tot schaalvergroting, fusies en shake out van kleine of gespecialiseerde spelers. Via de wijze van aanbesteding en de aanbestedingsregels kan de overheid bewerken om een

voldoende groot aantal aanbieders in de markt te houden of te laten toetreden (zie 6).

5. Aandacht voor de nieuwe taken van de overheid: marktwerkingsbeleid en aanbestedingsmanagement

Marktwerking betekent niet dat de overheid en de betrokken overheidsorganisaties het beleid uit handen geven. Wel wordt de verantwoordelijkheid over individuele gevallen overgelaten aan de marktspelers. Aldus kan de overheid zich des te beter concentreren op haar verantwoordelijkheid voor het systeem. Marktwerking vereist een sterke overheid.

De introductie van marktwerking betekent meer dan technologie bij de middenallocatie. Het aantal actoren breidt uit. De 'markt' is een nieuw coördinatie-mechanisme dat niet in de plaats komt van hiërarchische sturing en netwerksturing. Voor de sturing op publieke doelen vergt dit de *juiste mix* van markt, hiërarchie en samenwerking. Vooral Australië leert dat een te sterke nadruk op hiërarchische sturing (via regels rond de aanbesteding, contracten, monitoring) een goede marktwerking in de weg kan staan.

Bij marktwerking krijgt de overheid er een aantal *nieuwe taken* bij naast de aanbestedersrol. Overigens betekent de aanbestedersrol niet dat het bevoegde ministerie zelf het aanbestedingsproces moet *uitvoeren*. Tot de nieuwe taken kunnen behoren: definiëren van te vermarkten onderdelen, bevorderen van onafhankelijke behoeftenanalyse, bevorderen van transparantie, prijsbewaking, ondersteunen van professioneel opdrachtgeverschap, investeren in nieuwe competenties als aanbesteder, construeren van aanbieders (bv. publiek-private partnerships), tegengaan van afroming, versterken van de positie van de cliënt, het onafhankelijk toezicht. Toezicht en uitvoering van het aanbestedingsproces zijn twee gescheiden taken; zeker als het ministerie zelf het proces voert is een *onafhankelijk* toezicht noodzakelijk. Belangrijk voordeel van de introductie van marktwerking is dat de overheid dit kan aanwenden om *de beoogde output zuiver te (her)definiëren en de kwaliteitsmaatstaven helder te expliciteren*. Primaire vereiste is een doordachte voorbereiding en duidelijke regels. Aanbestedingsregels moeten meteen voor honderd procent juist zijn, want door een verkeerde manier van aanbesteden kan men veel schade toebrengen aan de marktontwikkeling. Bij een goed marktwerkingsbeleid is er geen plaats voor een 'incrementele' of ondoordachte benadering.

6. Aanbestedings- en contractvoorwaarden afstemmen op het niveau van de marktontwikkeling

Bij een aanbesteding loopt men het risico dat de dienstverlening nadelig wordt beïnvloed doordat er onvoldoende aanbieders zijn, aanbieders in falings gaan of de markt niet functioneert. Er zijn specifieke aanbestedings- en contractelementen die deze risico's kunnen beperken.

In een mature markt zijn er meerdere aanbieders of potentiële aanbieders met relevante ervaring voor het aanbieden van de diensten die worden aanbesteed. Zij hebben in het verleden kennis opgedaan met betrekking tot hun kosten, verwachte inkomensstromen en succesvolle methodes zodat ze een realistisch voorstel en budget kunnen formuleren. Deze informatie is niet altijd beschikbaar wanneer aanbieders een offerte indienen in een nog pre-mature markt. Daarom moeten de aanbestedings- en contractvoorwaarden afgestemd worden op het ontwikkelingsniveau van de markt. Wanneer dit niet het geval is loopt men het risico dat de markt gedomineerd wordt door een klein aantal aanbieders, dat aanbieders, om financieel te overleven, moeten besparen op de kwaliteit, of dat de aanbestedende overheid meer middelen dan verwacht moet inzetten voor het contractmanagement ten aanzien van aanbieders die moeite hebben om te overleven in de markt.

De volgende aanbestedings- en contractvoorwaarden kunnen helpen om *het risico op een mismatch tussen de voorwaarden en de ontwikkelingsgraad van de markt* te beperken:

- alle informatie ter beschikking stellen die kan helpen om een correct budget op te maken;
- geen té grote pakketten aanbesteden en/of samenwerking toelaten zodat ook kleinere aanbieders kunnen meedingen;
- een beoordeling van de financiële leefbaarheid van de aanbieder om er zeker van te zijn dat hij over voldoende financiële middelen beschikt om tijdelijke cash flow tekorten op te vangen en om zijn activiteiten uit te breiden om de diensten te kunnen aanbieden die vereist zijn door de aanbesteder;
- het delen van het financiële risico tussen aanbesteder en aanbieder zodat toetreding voor de aanbieders aantrekkelijker wordt. Mogelijkheden daartoe zijn vaste prijzen, een gegarandeerd inkomen, een gegarandeerde instroom van werkzoekenden en het gebruik van startvergoedingen en voorschotten;
- meerdere aanbieders contracteren zodat wanneer er één in falings gaat, de dienstverlening niet al te zeer wordt verstoord;
- Wanneer de aanbesteding betrekking heeft op een reeds bestaande activiteit, dient voldoende aandacht te worden besteed aan de overgangssituatie zodat de cliënten-werkzoekenden niet (tijdelijk) in de kou komen te staan.

Wanneer de markt voldoende ontwikkeld is, moet er meer risico worden gelegd in de handen van de aanbieders door bijvoorbeeld de prijsvorming vrij te laten, het opgeven van de instroomgarantie en/of een groter gewicht toe te kennen aan de outputfinanciering.

7. Aandacht voor de transactiekosten bij ontwerp van aanbestedings- en contractvoorwaarden

Een ander belangrijk aandachtspunt bij het ontwerp van de aanbestedingsprocedure en de contractvoorwaarden zijn de resulterende transactiekosten en dit zowel bij de opdrachtgever als bij de aanbieders. In elk van de casestudies vormden de negatieve ervaringen inzake de transactiekosten die gepaard gingen met de bestaande procedures de aanleiding voor aanpassingen aan deze procedures. Die aanpassingen namen in essentie drie vormen aan.

Wanneer er sprake is van decentrale inkooporganisaties zal het gebruik van een *uniforme aanbestedingsprocedure en modelovereenkomst* niet alleen bijdragen tot een grotere transparantie van de aanbesteding, maar ook tot lagere transactiekosten. Dit geldt in het bijzonder voor de aanbieders die bij meerdere inkooporganisaties indienen.

In Australië overweegt men een *verlenging van de contracten* voor de best presterende aanbieders. Op die manier moet bij een nieuwe aanbesteding slechts een gedeelte van het aanbod opnieuw worden aanbesteed, hetgeen een belangrijke besparing is op de transactiekosten. Een ander voordeel is dat er een grotere stabiliteit wordt gecreëerd in het spelersveld wat de dienstverlening ten goede kan komen. Belangrijke voorwaarde hierbij is wel dat er een transparant prestatie-meetsysteem bestaat om uit te maken wie voor contractverlenging in aanmerking komt. Een aandachtspunt is ook de prijsbepaling voor de contracten die verlengd worden. Een nadeel van contractverlengingen is dat de concurrentie voor een stuk wordt uitgeschakeld. Daarom mag het percentage van de contracten dat wordt verlengd niet té groot zijn. In Zweden bevatten de contracten voor de opleidingsverstrekkers een 'prolongation clause' die enkel door de opdrachtgever kan worden ingeroepen. In de praktijk wordt deze clausule evenwel niet zo frequent gebruikt precies omdat het beschouwd wordt als een hinderpaal voor concurrentie. Tussen de omvang van de transactiekosten en de intensiteit van concurrentie bestaat er dus een afruil.

Zowel in Nederland als in het Verenigd Koninkrijk werd een *procedure* geïntroduceerd *met 2 rondes*. In een eerste ronde meldt men zich aan als kandidaat-aanbieder met een beperkt dossier. Aantrekkelijk lijkt het systeem in het Verenigd Koninkrijk waarbij men zich continu kan aanmelden met opgave van de diensten die men kan verstrekken en de regio's die men kan bedienen. Voor de tweede ronde worden de geselecteerde kandidaat-aanbidders uitgenodigd voor het indienen van een volledige offerte. Dit beperkt de transactiekosten zowel langs de

kant van de opdrachtgever als bij de kandidaat-aanbieders, maar heeft als nadeel, opnieuw, dat het de concurrentie beperkt.

8. Prijs- én kwaliteitsconcurrentie

Wanneer de kwaliteit van een te leveren goed of dienst eenduidig te bepalen is, dan kan bij een aanbesteding alleen de prijs als een selectie criterium gelden. Aan deze voorwaarde is geenszins voldaan indien het gaat om arbeidsbemiddelings- en reïntegratiediensten. Voor elk van de bestudeerde landen blijkt dat de introductie van marktwerking *geenszins te vereenzelvigen is met de introductie van prijsconcurrentie, maar speelt kwaliteit een belangrijke rol*. Het is ook niet wenselijk dat de opdrachtgever de dienstverlening té nauw gaat specificeren en voorschrijven. Het is beter de potentiële aanbieders de vrijheid te laten in de aanpak die ze voorstellen om op die manier de creativiteit in de markt te stimuleren.

Daarom moet de vooropgestelde kwaliteit een belangrijk selectie criterium zijn. Het formuleren van kwaliteitseisen en het beoordelen van de aangeboden kwaliteit in een offerte is evenwel geenszins evident. Relevante en bewezen ervaring en expertise is een mogelijk criterium. Daarbij duikt opnieuw een afruil op met de intensiteit van de concurrentie, want een té groot gewicht sluit toetreding van nieuwe spelers tot de markt uit. Waar prijsconcurrentie in een nog pre-mature markt nadelige gevolgen kan hebben op de dienstverlening, moet ze wel van toepassing zijn wanneer de markt tot ontwikkeling is gekomen, als prikkel voor een kostenefficiënt gedrag.

9. Combinatie van input- en outputfinanciering

Voor de wijze waarop de aanbieders betaald worden zijn 2 uitersten denkbaar. Bij een volledige inputfinanciering krijgen de aanbieders een *startvergoeding* per werkzoekende die wordt begeleid of een opleiding komt volgen. De aanbieder kan een inspanningsverplichting worden opgelegd, maar hij wordt niet afgerekend op het al dan niet bereiken van resultaten. In het geval van volledige outputfinanciering wordt de aanbieder slechts betaald indien hij resultaten haalt.

Een combinatie van de twee is aangewezen. Met het gedeelte outputfinanciering worden de aanbieders geprikkeld tot een dienstverlening die resultaten oplevert. De inputfinanciering resulteert in een billijke risicospreiding tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer.

Een belangrijke voorwaarde voor het gebruik van outputfinanciering is dat het beoogde resultaat eenduidig en objectief te definiëren is. Voor arbeidsbemiddelings- en reïntegratiediensten kan de plaatsing van de werkzoekende in een job als outcome worden gehanteerd. Die job outcome dient evenwel nader gespecificeerd

naar bijvoorbeeld duurzaamheid. De *plaatsingsvergoeding* kan daar ook worden op afgestemd door ze op te knippen in een interim outcome betaling en een final outcome betaling. Aantrekkelijk is ook het Nederlandse systeem waarbij de aanbieders een plaatsingspercentage (= resultaatsverbintenis) vooropstellen wat als selectie criterium wordt gebruikt en een bonus kunnen verdienen indien ze er in slagen meer werkzoekenden te plaatsen.

Een mogelijk nadeel van outputfinanciering is ook dat aanbieders té weinig risico's willen nemen en bijvoorbeeld te weinig investeren in dure opleidingen voor de werkzoekenden die ze begeleiden. Ze zijn immers niet zeker deze kosten te kunnen recupereren via een plaatsingsvergoeding. Opleiding kan evenwel afzonderlijk worden vergoed, zoals in Nederland.

10. Maatregelen tegen afroming

Afroming is het fenomeen waarbij de aanbieders zich vooral richten op de gemakkelijkst te plaatsen werkzoekenden omdat ze, gegeven een vaste plaatsingsvergoeding, zo hun opbrengsten kunnen maximaliseren. De buitenlandse praktijkervaring levert een aantal maatregelen op die afroming kunnen tegengaan:

Een eerste manier is dat aanbieders de werkzoekenden die naar hen worden doorverwezen, *niet kunnen weigeren*. Verder is het aan te bevelen de werkzoekenden in te delen in verschillende categorieën afhankelijk van hun afstand tot de arbeidsmarkt en de plaatsingsvergoeding of het *relatief gewicht van de start-versus de plaatsingsvergoeding* daaraan aan te passen. Het principe hierbij is 'hoe moeilijker de doelgroep, hoe duurder de reïntegratie'.

Belangrijk is ook de minimale *plaatsingspercentages te laten verschillen per doelgroep*: voor de makkelijker te bemiddelen doelgroepen gelden dan hogere minimum plaatsingspercentages. Tenslotte kan men ervoor zorgen dat voor de moeilijker te bemiddelen doelgroepen de startvergoeding relatief groter is ten opzichte van de plaatsingsvergoeding.

Een andere manier is om de populatie werkzoekenden op te splitsen in een voldoende groot aantal 'pakketten' per doelgroep zodat afroming binnen de werkzoekendenpopulatie beperkt wordt. Tenslotte pleiten we voor een vorm van *positieve afroming*: dat kan door hogere plaatsingsvergoedingen toe te kennen voor werkzoekenden die meer dan 3 jaar werkloos zijn, opdat de aanbieders hun inspanningen zouden concentreren op degenen die het het meest nodig hebben.

Bij arbeidsreïntegratie gaat het immers niet alleen om een vlotte matching van vacatures en makkelijker te plaatsen werkzoekenden. De moeilijker te plaatsen werkzoekende blijft de ultieme toetssteen in het overgangsproces van aanbieden naar aanbesteden.

BIJLAGEN

Bijlage 1 / bij Deel 2: Lijst van geïnterviewden

Hoofdstuk 3 / Australië

Type	Naam organisatie	Naam contactpersoon
Overheid	DEWRSB (Canberra)	Leslie Riggs (Group Manager Job Network) Ken Douglas (Assistant Secretary Job Network Group)
	DEWRSB (Perth) Centrelink	Ian Richards Louise Leslie Mary McLarty
Publieke aanbieder	Employment National	Susan Williams (Chief Executive Officer) Robin Sandell (General Manager Marketing and Strategic Development)
Private aanbieders NGO's	Salvation Army Employment Plus Work Ventures Work Solutions	Wilma Gallet (National General Manager) Steve Lawrence (General Manager) Chris McGuigan (General Manager)
	Private aanbieders Drake	Ronald J. Irwin (Chairman Drake Australia Board) Beverly Gilliard
Koepels	IPA	Stephan Ward (National Contract Manager Job Network)
	Jobs Australia	David Thompson (CEO) May Lam
Sociale partners	Australian Chamber of Commerce and Industry Community and Public Sector Union	Steve Balzary (Director Employment and training) Jenness Gardner (EWRSBE Section Secretary) Mathhew Hammond (Organiser)
Experten	Social Policy Research Centre, University New South Wales Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research	Dr. Tony Eardley (Senior Research Fellow) Elizabeth Webster (Senior Research Fellow)
	University of Melbourne, Department of Political Science Curtin Business School, Curtin University of Technology	Mark Considine (Associate Professor) Mike Dockery (Researcher) Thorsten Stromback (Professor)

Hoofdstuk 4 / Nederland

Type	Naam organisatie	Naam contactpersoon
Overheid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen	De heer M.A. Ruys (directeur-generaal) De heer A. Roelofs en mevr. I. de Kroon (beleidsmedewerkers reïntegratie)
Aanbieders	Stimulansz ABP Reïntegratie Argonaut Kliq Randstad Rentree	De heer A. Nijlant De heer G.M.H. Janssen (directeur) De heer F. Klootwijk (directievoorzitter) De heer A. Morenc (adviseur marketing) De heer R. Adamowicz (directeur)
Sociale partners	VNO-NCW FNV	De heer Nieuwsma en mevr. T. Snelders De heer S. Van de Pol
Experten	Regioplan H. Sinzheimer Instituut, Universiteit van Amsterdam	Dr. J.W.M. Mevissen (directeur) Dr. E. Sol

Hoofdstuk 5 / Verenigd Koninkrijk

Type	Naam organisatie	Naam contactpersoon
Overheid	Department for Education and Skills (DfES) Employment Service Department for Work and Pensions Adult Learning Inspectorate	Mr. Bill Wells (Head of Economy and Labour Market) Mr. Tony Johnson (Account Manager) Mrj. Paul Drabwell (Policy Adviser) Ms. Nicky Perry
Aanbieders	Working Links	Ms. Karen Masterson Ms. Kimberley Shreeve
Sociale partners	Trade Union Congress (TUC) Public an Commercial Services Union	Mr. Richard Exell (Senior Policy Officer) Mr. Keith Wylie (National Officer)
Experten	University of Portsmouth	Dr. Dan Finn (Reader in Social Policy)

Hoofdstuk 6 / Zweden

Type	Naam organisatie	Naam contactpersoon
Overheid	Swedish National Labour Market Board County Labour Board of Stockholm	Mr. Jonas Ericson (Labour Market Programs) Mr. Johan Taddesse (Planning Division) Mrs. Annette Johanson (Planning Division) Mrs. Caroline Mampe (Head of Procurement Division)
Publieke aanbieder	Adult Education Initiative Lernia	Mrs. Ann-Kathrine Stenbeck (rector) Mrs. Ulla Engström (Director Business Intelligence) Mr. Birger Sjöström (former Chief Business Intelligence and International Relations)
Private aanbieders	Eductus	Mrs. Eva Zander (director)
Sociale partners	SACO (Trade Union of Professional Workers)	Dr. Håkan Regnér (senior researcher)

Bijlage 2 / bij Deel 2: Interview topics ‘Marktwerving bij de reïntegratie van werkzoekenden’ - Australië, Nederland en Verenigd Koninkrijk

1. Contextual information

- What was the organisation of the employment services sector like before the introduction of market forces?
- What was the employment services sector like before the introduction of free market forces (players, market shares, etc.)?
- What is the legal framework: How much room is there for private initiative? What rights and responsibilities do employers, job-seekers and the government have? How stringent is the regulation?
- What is the institutional background: What institutions are involved? What is the relationship with the social security system?
- What was the political climate into which more market forces were introduced?
- What was the economic climate into which the free market forces were introduced, in particular relating to the situation on the labour market?

2. Defining the introduction of free market mechanisms

- View of the introduction of free market mechanisms
 - How is the introduction of free market forces understood/defined?
 - To what extent is the introduction of free market mechanisms viewed as being an adequate instrument for providing employment services? Into which services are the market mechanisms being introduced and into which are they not?
 - What objectives are being aimed at with the introduction of market forces?
 - What place do labour market-specific policy aims occupy in these objectives?
 - To what extent do economic arguments - in particular cost savings - play a role?
 - Is there any question of weighing the costs and benefits against one another?
 - What place does privatisation (changing the ownership structure of a previously public service) have in this?
 - Is there also a question of cutting back public responsibilities?
 - What responsibilities does the government have?
- Development route and decision making for the introduction of free market forces
 - How was (is) the transitional process progressing? What changes took place at what moment?

- What factors were responsible for these changes?
- In what way does market pressure influence the decision-making process?
- Was it possible to continue building on previous experience in the field of reintegration or other forms of employment service?
- Positions did the social partners take? What role did the social partners play?
- What was the time interval of the decision and implementation process?
- What place did (does) the Public Employment Service (public placement agency) have in the run-up to - and in the decision-making process concerning - the introduction of free market forces?
- What efforts are being made to achieve agreement with the policy on public-private co-operation and to achieve co-operation between public, non-profit and (possibly) sectoral organisations?

3. Operationalisation / organisational definition

- Designing the market instrument
 - What is the legal structure of the tendering process? (e.g. national or European tendering law)?
 - What requirements are laid down in the specifications?
 - What is the task to be fulfilled? Which agency is authorised, for example, to stipulate the integration trajectory and the route allocation?
 - What flexibility does the contractor have?
 - On the basis of what reasoning are the defined reintegration activities distinguished from one another?
 - What type of tender is selected, and why?
 - What type of contracts are used, and why?
 - What is the term of the contracts?
 - What selection criteria and criteria for awarding contracts are being employed?
 - What quality requirements (labelling) are being imposed on potential contractors? How is quality defined in the contracts?
- Financing
 - How is pricing carried out: standard prices versus competitive pricing? Input versus output financing?
 - What type of payment arrangements have been made?
 - In what sense is result-based financing involved?
 - How are displacement effects due to certain financing systems dealt with? How is creaming-off combated?
 - Is there any question of either a concentration or a spreading of the sources of financing for the implementation of reintegration programmes? Is this

- the result of a conscious policy choice? What weighing of advantages and disadvantages is being carried out in this respect?
- Organisation of the purchasing process
 - What autonomy is given to the organisation(s) acting as a purchaser (commissioner)?
 - What does the purchaser/provider split involve in practice?
 - Does it involve one or more purchasing organisations?
 - How is the customer's request aggregated (size, content)?
 - Is this accompanied by forms of planning?
 - What are the possibilities for dialogue between purchasing organisation (control) and (potential) contractors?
 - What information flows are involved?
 - Are contract specifications reviewed? In accordance with what procedure?
 - Does the procedure make it possible to retain flexibility in the rapidly changing labour market with respect to the precise definition of the permitted activities (e.g. definition of a 'pathway to integration')? What margins for negotiation are there once the assignment has been awarded?
 - What role do the social partners play at what level (policy orientation and/or concrete elaboration)? How does their involvement change following the introduction of free market forces?
 - In the implementation of free market forces, how is the combination of subregional and sectoral dimensions dealt with?
 - The playing field
 - Who are the players?
 - How are the market shares evolving?
 - What factors enable certain actors to maintain their position in the market?
 - How is the position of the former monopolist evolving?
 - Has there been an increase in the number of players in the market? In which segments?
 - Is there any sign of hesitation among potential competitors? Why?
 - What are the barriers that keep private players from joining (cf. importance of continuity)?
 - Are alliances emerging between competitors? Are mergers, take-overs taking place?
 - What shifts are taking place in the NGO sector?
 - Competition in the market
 - Precisely what activities are being placed in the market: placement counselling, job application training, non-instrumental skills, technical training, ...?

-
- Is a market in fact developing? What specific developments have taken place?
 - How can the diversity of the actors be guaranteed?
 - How has the public provider developed in terms of its ability to continue playing an active role?
 - Has a budget/market share been reserved for the public actor (cf. ‘compulsory use of services’)? Is there any sign of a gradual opening of the public provider to competition?
 - In what areas is there competition (price, one another’s markets, etc.)?
 - Are there any market leaders? Does the market leader dictate prices and conditions?
 - What forms of uncertainty reduction are occurring (risk selection, take-overs, moral hazard)?
 - Do private training agencies also play a role in the introduction of free market forces (play only a limited role in Flanders)?
 - Can ‘other’ private companies (not active in the employment services sector) subscribe to tenders for reintegration programmes (some private companies have developed their own expertise for the coaching or training of risk groups)?
 - Profit versus non-profit providers: On what criteria is the distinction based? To what extent is this distinction actually encountered?
 - Is there any evidence of homogenous services or of product differentiation?
 - Is there any evidence of product innovation?
 - Is there any evidence of bankruptcies? What happens then?

 - Labour market information and monitoring
 - What labour market information is made available to the providers?
 - What labour information is collected from the providers?
 - Who controls this labour market information?
 - On the basis of what indicators is the monitoring done?
 - How is the monitoring system organised?

 - Supervision
 - In what way is the monitoring regulated during the tendering process? And during the implementation of the contract?
 - Who is involved in the supervision?
 - How was the required expertise acquired for carrying out the supervision?
 - What is the relationship between the market players and the supervisory agency?
 - What is the relationship of the (previous) Public Employment Service to the other players? Is there any question of (un)fair competition?
 - How are cross-subsidies avoided?

- Quality control
 - How is quality control carried out?
 - What quality system is used, and why?
 - Is a system of quality labelling used that is valid for different sources of financing in the field of reintegration services?
 - How are the preconditions monitored (for example, the position of certain groups)?
- Legal protection
 - In what way is the privacy of job-seekers taken into account?
 - How is the job-seeker's right to benefits guaranteed?

4. Results/evaluation

- What are the different effects and findings relating to efficiency and effectiveness, range, creaming-off and non-compliance with contract?
- What are the positive and negative experiences of the different parties concerned relating to the introduction of free market mechanisms in the employment services sector?
- What are the success and failure factors in the introduction of free market forces in the employment services sector?
- What are the effects on the different actors and their market shares? Does the economic situation have an effect on the involvement of the different actors?

Bijlage 3 / bij Deel 2: Interview topics ‘Marktwerving bij beroepsopleiding voor werkzoekenden’ - Zweden

1. Context-information

- What is the importance of training for the unemployed as part of helping them to get a job?
- Which are the institutions involved in helping unemployed finding a job? What is the relationship between employment services and social security services?
- Which are the programs/set ups in which training for the unemployed is provided (today and in the past)?
- To what extent has the government been the sole purchaser and provider of training for unemployed in the past?
- To what extent is the private sector involved in the provision of training to unemployed today?
- Who are the main providers? Is training for the unemployed their main activity?
- What was the reason (efficiency and/or effectiveness) for the introduction of market forces in the provision of training?
- What was the political and economic climate?

2. Market mechanisms

- For what kind of training are market mechanisms an adequate instrument?
- What is the role of the public sector?
- Who are the proponents of the new system? And who the opponents?
- What is the position of the social partners (trade unions - employers organisations)?

3. Practical implementation

- What procedure is used for the selection of training providers?
- What is the type of tender procedure (single stage tender, 2 stage tender with prequalification, ...)? How detailed is the tender? What are the elements included in the bid?
- How are the needs for training defined, as a whole (total demand) as well as for an individual unemployed (individual demand)?
- What are the selection criteria? To what extent price plays a role as opposed to other criteria?
- What is the duration of the contracts? Is there a roll over of the contracts?

- What procedure is used for the financing of training providers (input versus output financing)? To what extent the financing of the providers depends on an evaluation of their activities?
- How are the unemployed allocated to the training providers? Are the unemployed forced to follow (a specific) training? Can the unemployed choose the provider they go to? Can providers refuse to train an unemployed? Do providers have a guaranteed volume of training services which will be paid for?
- Does the government impose targets the private sector must reach in order to receive funding? What is measured? How flexible are these targets?
- What degrees of freedom do the providers have in setting up their training programs?
- How are the providers monitored and evaluated?
- Who controls the quality of the training services provided? What measures are used? How does this influence the behaviour of the providers?
- What about transaction costs?

4. Results

- How have market shares between the different types of providers evolved? Has the number of training providers increased/decreased?
- Are the training courses offered rather homogeneous, or have the providers chosen for differentiation?
- What about the level playing field between the different types of providers?
- What measures are used to evaluate the results of the introduction of market forces in the provision of training?
- What have been the effects, both positive and negative, of introducing market forces in the provision of training? (for the unemployed, the private sector, the public sector, ...)
- What are the critical success factors for the introduction of market forces in the provision of training?
- What changes have been made in the set-up of the provision of training for the unemployed as a consequence of the experience gained through the years?
-

Bijlage 4 / bij Deel 2: Hoofdstuk 4

1. Recente ontwikkelingen: introductie van marktwerking in het onderwijssysteem

De Zweedse case heeft betrekking op publiek gefinancierde opleidingen. Door de hervormingen van 1986 en 1993 is een 'markt' gecreëerd waarin publieke en private organisaties met elkaar concurreren voor het aanbieden van dit soort opleidingen. Heel recent is in Zweden ook gestart met de introductie van marktwerking in bepaalde segmenten van het traditionele onderwijssysteem. In deze bijlage geven we een beknopte bespreking van twee ontwikkelingen op dit vlak.

De aanleiding voor deze ontwikkelingen is de decentralisatie van het onderwijssysteem, doorgevoerd in 1991. De gemeenten kregen verregaande bevoegdheden op het vlak van onderwijsorganisatie, personeelsbeleid en allocatie van middelen naar de verschillende scholen. Het 'National Agency for Education' (de opvolger van de vroegere 'National Board of Education')¹⁰⁶ is verantwoordelijk voor de planning, evaluatie en supervisie van het ganse onderwijssysteem. De verschillende gemeenten (en steden) kunnen zelf beslissen hoe het onderwijs georganiseerd zal worden.

1.1 Swedish for Immigrants (SFI)

Immigranten kunnen kosteloos deelnemen aan een intensieve taal cursus Zweeds ('Swedish for Immigrants'). Dit cursusaanbod is een voorbeeld van een algemene opleiding ('non-vocational training'), die gefinancierd wordt in het kader van 'employment training'.¹⁰⁷ Tot voor kort werden deze taal cursussen voor immigranten enkel verstrekt door gemeentelijke instellingen van het traditionele onderwijssysteem. Heel recent zijn ook op dit domein belangrijke ontwikkelingen zichtbaar. We vermelden hier het voorbeeld van Stockholm.

Onder druk van de regerende liberale partij in Stockholm wordt meer en meer marktwerking geïntroduceerd in de voorziening van publieke goederen en diensten. Bij wijze van pilootproject werd voor het jaar 2001 een aanbestedingsprocedure opgezet voor de verdeling van alle opleidingsplaatsen 'Swedish for Immigrants' in de regio Stockholm. Vijf aanbieders (waaronder Lernia) werden geselecteerd om deze taalopleiding te verstrekken. Opvallend is dat de vroegere publieke

¹⁰⁶ Deze "National Board of Education" kwam reeds aan bod in paragraaf 2.3, omdat zij vóór 1986 ook verantwoordelijk was voor de publieke opleidingscentra (AMU-centra).

¹⁰⁷ Zie paragraaf 2.2.3, p. 173.

verstrekker van dit opleidingsaanbod (die tot dan toe een monopolie had) niet deelnam aan de procedure.¹⁰⁸

De kandidaat-leerlingen worden eerst centraal getest op hun kennis van het Zweeds (niveautest). Het aantal opleidingsuren waarop men recht heeft, wordt bepaald in functie van de talenkennis én het algemeen opleidingsniveau. De leerlingen krijgen een soort cheque ('voucher') waarmee ze een taal cursus kunnen volgen bij één van de vijf erkende aanbieders. De betaling van de opleidingsverstrekkers is gebaseerd op het aantal geregistreerde deelnemers.

De lokale overheid (stad Stockholm) zal de verschillende verstrekkers na verloop van 1 jaar evalueren. Deze evaluatie zal rekening houden met de kwaliteit van de leerkrachten (diploma's) en de prestaties van de deelnemers (niveautest na afloop taal cursus).

1.2 Adult Education Initiative (AEI)

Het Adult Education Initiative (AEI) is een vijfjarig programma voor volwassenenonderwijs, opgestart in 1997 in alle gemeenten en steden van Zweden. Dit programma, gericht op laaggeschoolde volwassenen (in het bijzonder werklozen),¹⁰⁹ heeft tot doel in een korte tijdsperiode het algemeen opleidingsniveau van de Zweedse bevolking op te trekken.

De gemeenten kunnen zelf beslissen hoe dit programma georganiseerd wordt. In Stockholm werd in 1997 beslist een aanbestedingsprocedure op te zetten voor de toewijzing van de cursussen die in het kader van AEI gefinancierd worden. Zowel publieke als private verstrekkers kunnen hieraan deelnemen.

De lokale autoriteiten evalueren de offertes en bepalen welke aanbieders erkend worden voor welke cursussen. Er wordt evenwel geen gegarandeerd volume toegerekend. De volwassenen (werklozen) kunnen zelf kiezen bij welke aanbieder onderwijs gevolgd zal worden. Door de organisatie van een beurs en de verspreiding van brochures worden geïnteresseerde cursisten geïnformeerd over de opleidingspakketten aangeboden door de verschillende verstrekkers ('informed consumer'). De maandelijkse betaling van de aanbieders is afhankelijk van het effectieve aantal studenten en is niet gebonden aan de studieresultaten van de studenten.

Ook hier wordt de kwaliteit van het onderwijsaanbod gecontroleerd door de lokale overheid. Alle studenten moeten een evaluatieformulier invullen en jaarlijks wordt een uitgebreide evaluatie georganiseerd.

¹⁰⁸ Het onderwijzend personeel uit deze instellingen, gesteund door hun vakbond, weigerde overigens les te gaan geven bij één van de nieuwe aanbieders uit protest tegen de aanbesteding

¹⁰⁹ Het gaat om volwassenen die niet beschikken over een diploma hoger secundair onderwijs.

Het grote overheidsbudget¹¹⁰ voor dit vijfjarig programma had een enorme aantrekkingskracht op heel wat publieke en private onderwijs- en opleidingsorganisaties. In de beginfase waren er in Stockholm meer dan 50 aanbieders van volwassenenonderwijs in het kader van het Adult Education Initiative. Op dit ogenblik is dit aantal gedaald tot 32.¹¹¹ Tien hiervan zijn Komvuxscholen, dit zijn gemeentelijke onderwijsinstellingen die lager of middelbaar onderwijs verstrekken voor volwassenen. Private aanbieders beperken zich vooral tot de voorziening van onderwijsprogramma's in economie, bedrijfsbeheer en IT.

De introductie van marktwerking in het volwassenenonderwijs kende in de beginfase wel heel wat problemen. Deze waren vooral het gevolg van het gebrek aan ervaring met het opzetten van aanbestedingsprocedures en de aanwezige mentaliteit in het onderwijsdepartement (tekort aan marktgericht denken, gebrek aan managementvaardigheden, enz.). Deze kinderziekten zijn ondertussen verdwenen.

De concurrentie tussen de verschillende aanbieders voor volwassenenonderwijs heeft de gemiddelde kwaliteit van het onderwijsaanbod verhoogt. Volgens onze gesprekspartner blijken de private aanbieders ook creatiever te zijn dan de traditionele onderwijsinstellingen, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van nieuwe leermethoden.

¹¹⁰ In de regio Stockholm bedroeg het budget voor 2000 ongeveer 19,8 mio EUR (180 mio SEK), de eerste jaren van het AEI-programma was dit zelfs 27,5 mio EUR (250 mio SEK).

¹¹¹ Dit kan verklaard worden door de 50% reductie in de budgetten voor het jaar 2001.

BIBLIOGRAFIE

Algemeen

- Almén C. (1998), *Co-operation and competition between public and private providers of services: The Case of Sweden*, ILO report.
- Bartlett W., Roberts J.A. & Le Grand J. (1998), *A revolution in social policy. Quasi-market reforms in the 1990s*, The Policy Press, Bristol.
- Berghman J. (1998), 'Sociological consequences of the Privatisation of Social Security', in D. Pieters (ed.), *International Impact upon Social Security. EISS Yearbook 1998*, Kluwer Law International, London.
- Bollens J. (2000), 'Duurzame integratie van werklozen', *Nieuwsbrief van het Steunpunt WAV*, 4, p. 134-138.
- Bouckaert G. (1998), 'Sustainable Development of Networks in a Governance Context', in F. Theron, A. van Rooyen & Uys F., *Spanning the Global Divide: Networking for Sustainable Delivery*, School of Public Management, University of Stellenbosch.
- Bouckaert G., Verhoest K. & Wauters A. (2000), *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Die Keure, Brugge.
- Centraal Planbureau (2000), *Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen. Welke rol heeft de overheid te spelen?*, Werkdocument N° 118, Den Haag.
- CIETT (2000), *Orchestration de l'évolution des Agences Privées pour l'emploi pour une société plus forte*, Synthèse van de studie door McKinsey & Company voor CIETT, Brussel.
- Common R., Flynn N. & Mellon E. (1992), *Managing public services. Competition and decentralization*, Butterworth-Heinemann, Oxford.

- De Beer P.T. (1999), 'De arbeidsmarkt van de toekomst', *ESB*, vol. 84, 4201, p. D4.
- De Koning J. (2000), *Arbeidsvoorziening is dood. Leve arbeidsvoorziening*, Rede in het kader van de collegereeks 2000: Ontwikkelingen en toekomst van de arbeidsmarkt, De Burcht, 3 februari 2000.
- De Koning J., Denys J. & Walwei U. (1999), *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, study for the European Commission - DG Employment & Social Affairs.
- Denolf L. et al (1999), *Hoe werven bedrijven in België in 1998*, Upedi, Brussel.
- Denys J. (1998), 'Publieke en private arbeidsbemiddeling in Vlaanderen', *Steunpunt WAV, De arbeidsmarkt in Vlaanderen - Jaarboek 1998*, 619 p.
- Denys J (1999), *Marktwerving bij de uitvoering van het integratiebeleid op de arbeidsmarkt - Kansen en bedreigingen bij competitief tenderen*, Onderzoek in opdracht van Upedi., HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Denys J. & Aalders M. (1996), 'Sectoraal opleidingsbeleid in Nederland en België', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 12, 3, p. 273-281.
- Domberger S. (1998), *The contracting organisation - a strategic guide to outsourcing*, Oxford University Press, 229 p.
- Doyen G. & Lamberts M. (2001), *Hoe zoeken werkzoekenden?*, Samenvatting van de studie in het kader van het VIONA onderzoeksprogramma.
- Europese Commissie (1998), *Modernising Public Employment Services to support the European Employment Strategy. Communication from the Commission*, COM (1998) 641 final, Brussels.
- Fay R.G. (1997), *Making the public employment service more effective through the introduction of market signals*, OECD Labour market and social policy occasional papers nr. 25, Paris.
- Fisher C.M. (1998), *Resource allocation in the public sector. Values, priorities and markets in the management of public services*, Routledge, London/New York.
- Flynn N. (1997), *Public Sector Management*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- Frère J.M., Vanhoren I. & Struyven L. (1997), *De nieuwe subsidiecultuur van het ESF in Vlaanderen. Tussentijdse evaluatie ESF-Doelstelling 3 Vlaanderen 1994-1996*, HIVA, Leuven, 160 p.

- Hodge G.A. (1996), *Contracting out government services: a review of international evidence*, Mony Tech Pty, Melbourne.
- Hood C. (1991), 'Public management for all seasons?', *Public Administration*, 69, p. 3-19.
- Howlett M. & Ramesh M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Toronto.
- Landuyt R. (2000a), *De regiefunctie en het Vlaamse landschap van de arbeidsmarktintermediairen*, Beleidsnota werkgelegenheid 2000-2004, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Landuyt R. (2000b), *Regisseren en acteren, Naar een nieuwe publieke arbeidsmarktstructurering en verhouding tussen de publieke en de private arbeidsmarktintermediairen*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Le Grand J. & Bartlett W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan Press, London.
- Leroy F. (2000), 'Van peuter naar jongvolwassene. Groeipijnen en groeischeuten van het Vlaams arbeidsmarktbeleid', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, vol. 10, 4, p. 44-54.
- Linder S.H. & Peters B.G. (1989), 'Instruments of government: Perceptions and Contexts', *Journal of Public Policy*, 9, 1, p. 35-58.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Migratie en Arbeidsmarktbeleid (1999), *Private bemiddelingsbureaus in het Vlaamse Gewest in cijfers*.
- Osborne D. & Gaebler T. (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts.
- Parsons W. (1995), *Public policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Massachusetts, UK/USA.
- Pollitt C. & Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford University Press, New York.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (1998), *De overheid de markt in- of uitprijzen?*, ROB, Den Haag.

- Reh fuss J.A. (1989), *Contracting out in government - a guide to working with outside contractors to supply public services*, Jossey-Bass Publishers, 282 p.
- Sannen L., Struyven L. & Vos S. (2000), *De Vlaamse OCMW's in het arbeidsmarktbeleid: van stille actor tot actieve partner. Analyse van beleidsinspanningen en samenwerkingsverbanden, samenvatting*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Sansier M. & Bouttonnat D. (1998), *The relationship between public employment services and private employment agencies: developing a cooperation framework*, ILO document. (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/papers/1998/pubpvt/index.htm>)
- Steunpunt WAV (1999), *De arbeidsmarkt in Vlaanderen, Jaarboek 1999*.
- Struyven L. (2000), *Publieke arbeidsbemiddeling en marktwerking: verschillende paradigma's in Vlaanderen en Nederland?*, Paper voor het congres 'De transitionele arbeidsmarkt. Contouren voor een actief arbeidsmarktbeleid', niet-gepubliceerde paper, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Struyven L. (2000), 'Regie in het arbeidsmarktbeleid', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 10, 1, p. 94-98.
- Struyven L. & De Rynck F. (2000), 'De grote sprong voorwaarts in het lokale werkgelegenheidsbeleid: een zaak van regie', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 10, 3, p. 43-49.
- Struyven L., Denys J. & Bollens J. (1996), *De VDAB-beroepsopleiding in Europees vergelijkend perspectief: Denemarken, Frankrijk, Zweden (Doelmatigheidsonderzoek VDAB-BO, eindrapport)*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 68 p.
- Swedish National Labour Market Board (2001), *Sweden's Public Employment Service - Organisation and activities*, Icen report 2001, 8.
- ten Heuvelhof E. & van Twist M. (2000), *Over maakbaarheidsdenken en marktwerkingsbeleid. Van 'hoe meer, hoe beter' naar 'hoe beter, hoe meer'*, niet-gepubliceerde paper, s.l.
- Thompson G. et al. (1991), *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*, Sage, London.
- Van Bekkum R. (1997), 'De Public Employment Service in Noord-West Europa', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 13, 1, p. 40-53.

- Vanhoren I. & Struyven L. (2000), *Trajectbegeleiding en consortiumwerking: keurslijf of katalysator? Analyse van de praktijk van geïntegreerde dienstverlening voor werkzoekenden in ESF-consortia anno 1999*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 64 p.
- Verhoest K. (2001), *Sturing van de verzelfstandigde overheidsorganisatie*, niet-gepubliceerd manuscript, Instituut voor de Overheid, Leuven.
- VEV (1999), *Organisatie en uitvoering van het arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen*.
- Vosselman E.G.J. (1996), *Ontwerp van Management control-systemen: een economische benadering*, Kluwer, Deventer.
- Wadensjö E. (1997), *Effects of deregulation in placement services - National report on Sweden*.
- Walch K. (1995), *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*, Macmillan, Basingstoke.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Referenties bij hoofdstuk 3 / Australië

- ACOSS (2000), *Is the Job Network working?*, ACOSS analysis of the first stage of the official evaluation, ACOSS Paper 108, Strawberry Hills.
- ANAO (1998), *Management of the Implementation of the New Employment Services Market*, Audit Report N° 7 Performance Audit, Australian National Audit Office, Canberra.
- Centrelink (2000), *Annual Report 1999-2000*, Canberra.
- Centrelink (2000), *Annual Review 1999-2000*, Canberra.
- Centrelink (2001), *Performance Report To DEWRSB for the month ended 30 June 2001*, Canberra.
- Commonwealth of Australia (1994), *Working Nation: Policies and Programs, Government White Paper*, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Considine M. (2001), *Enterprising States, The Public Management of Welfare-to-Work*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Davidson J. (1998), *Unpacking the Shape of the New Employment Services Market*, Jobs Australia 1998 National Seminar, Melbourne.
- DETYA (1998), *Annual Report 1997-1998*, Canberra.
- DEWRSB & Centrelink (1999), *Business Partnership Arrangement Number 1 1999-2002*, Canberra.
- DEWRSB (2000a), *Job Network Evaluation. Stage One: Implementation and Market Development*, Labour Market Policy Group, DEWRSB (Department of Employment, Workplace Relations and Small Business), Canberra.
- DEWRSB (2000b), *Job Network Evaluation. Stage Two: Progress Report*, Labour Market Policy Group, DEWRSB (Department of Employment, Workplace Relations and Small Business), Canberra.
- DEWRSB (2000c), *Labour Market Review of Australia*, Background Paper for the OECD Review Team, DEWRSB (Department of Employment, Workplace Relations and Small Business), Canberra.
- DEWRSB (2001a), *Job Network: a net impact study*, DEWRSB (Department of Employment, Workplace Relations and Small Business), Canberra
- DEWRSB (2001b), *Job Network Performance Reporting*, Discussion paper NESA Board Meeting 16 February 2001, DEWRSB (Department of Employment, Workplace Relations and Small Business), Canberra.
- DEWRSB (2001c), *The Future Purchasing of Job Network Service*, Discussion Paper for Consultation, DEWRSB (Department of Employment, Workplace Relations and Small Business), Canberra.
- Dockery A.M. (2000), *Devolving Public Employment Services: the Australian Experiment*, Paper presented to the PhD Conference in Economics and Business, 15-17 November 2000, Australian National University, Canberra.
- Eardley T. et al. (2001), *Is the Job Network benefiting Disadvantaged Job Seekers? Preliminary Evidence from a Study of Non-profit Employment Services*, SPRC (Social Policy Research Centre), University of New South Wales, Sydney.
- Finn D. (1997), *Working Nation: Welfare Reform and the Australian Job Compact for the Long term Unemployed*, Unemployment Unit/ACOSS (Australian Council of Social Service), London/Darlinghurst.
- Jobs Australia Limited (2000), *Annual Report 1999-2000*, Melbourne.

- Kelly R. et al. (1999), *The Job Network: is it working?* CEDA (Committee for Economic Development of Australia), Information Paper N° 64, Centre for Labour Market Research, Murdoch University, Perth.
- OECD (2001), *Innovations in Labour Market Policies. The Australian Way*, OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Paris.
- Riggs L. (2001), 'Introduction of Contestability in the Delivery of Employment Services in Australia', in OECD, *Labour Market Policies and the Public Employment Service: Proceedings of the Prague Conference*, OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Paris.
- Vardon S. (2000), 'We're From the Government and We're Here to Help - Centrelink's Story', *Australian Journal of Public Administration*, 59, 2, p. 3-10.
- Webster E. (1998), 'What is Job Network?', *Mercer - Melbourne Institute Quarterly Bulletin of Economic Trends*, 4, p. 33-39.

Referenties bij hoofdstuk 4 / Nederland

- Bos L., Mevissen J.W.M. et al. (2000), *Monitor Arbeidsmarktintermediairs 1999-2000*. Onderzoek verricht door Regioplan Onderzoek Advies en Informatie B.V in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Elsevier, 's Gravenhage.
- Cordia et al. (2001), *De kunst van het aanbesteden. Onderzoek naar werking van de aanbestedingsprocedure bij inkoop van reïntegratieactiviteiten*, College van Toezicht Sociale Verzekeringen, Zoetermeer.
- Dijk S. et al. (2000), *Een markt in ontwikkeling? Eerste inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten*. Onderzoek verricht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door Regioplan Onderzoek Advies en Informatie B.V., Elsevier, 's Gravenhage.
- Eerste Kamer (2001a), *Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen. Memorie van Antwoord 9 oktober 2001*, Eerste Kamer der Staten-Generaal Vergaderjaar 2001-2002, Den Haag.
- Eerste Kamer (2001b), *Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen. Nadere Memorie van Antwoord 12 november 2001*, Eerste Kamer der Staten-Generaal Vergaderjaar 2001-2002, Den Haag.
- Esser R., Nagelkerke A. & van Voorden W. (1997), *Samen werken aan werk. Mogelijkheden en meerwaarde van samenwerking en afstemming op de arbeidsmarkt*, Van Gorcum, Assen.

- KPMG (2001), *Rapport van bevindingen onderzoek samenstelling openingsbalans NV Kliq i.o. Tweede Kamer der Staten Generaal*, <http://www.tweedekamer.nl>
- IBO (2001), *Aan de slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, juli 2001, Interdepartementaal Beleidsonderzoek, Den Haag.
- LISV (1999), *Aanbestedingsprocedure reïntegratie 2000*. Mededeling M99.127 dd. 20 december 1999, Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen, Amsterdam.
- LISV (2001), *Aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten 2001*. Mededeling M01.039 dd. 11 juni 2001, Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen, Amsterdam.
- LISV (2001), *Bestek reïntegratiecontracten 2002 UWV i.o.*, Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen, Amsterdam, (www.aanbestedingreintegratie.nl)
- LISV (2001), *Evaluatie aanbestedingsprocedure. Deel 2 eindrapport*, (www.lisv.nl)
- SER (1999), *Structuur uitvoering werk en inkomen*. Advies uitgebracht aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.
- Sol E. (2000), *Arbeidsvoorziening in Nederland. De rol van de overheid en de sociale partners*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Sol E. (2001), *De strakke teugels van de sociale zekerheid in Nederland: over de invloed van de sociale zekerheid op de arbeidsvoorziening*. Paper ten behoeve van het Symposium 2001 'Een tweede eeuw sociale zekerheid: sociale integratie in de 21ste eeuw', 14-15 juni 2001, Den Haag.
- SZW (2001a), *Agenda voor de Toekomst*. Bestuurlijke afspraken SZW-VNG 2001-2004, Den Haag.
- SZW (2001b), *Sociale Nota 2002*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- SZW (2000), *Sociale Nota 2001*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- SZW (1999), *Sociale Nota 2000*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Van der Aalst M., Grijstra D. & de Bont C. (1998), *Evaluatie van het inkoopmodel. Inkoop van arbeidstoeleiding en -bemiddeling voor uitkeringsgerechtigden. Samenvattend eindrapport*, VUGA, 's-Gravenhage.

Referenties bij hoofdstuk 5 / Verenigd Koninkrijk

Bivand P. (1999), The Impact of New Deal on Training Providers, *Working Brief*, N° 102, Unemployment Unit & Youthaid,
(<http://www.uuy.org.uk/projects/wb/w102/impact.htm>)

Bivand P. (2001), Employment Service hits its targets, *Working Brief*, N° 126, Unemployment Unit & Youthaid

Department for Education and Employment (DfEE) (1999), *White paper: Learning to Succeed. A new Framework for Post-16 Learning*, HMSO.
(http://www.lsc.gov.uk/news_docs/Learning_Succeed.pdf)

Department for Education and Employment (DfEE) (1999), *Bidding for Employment Zones. Invitation to tender and Guidance Document*.

Department for Education and Employment (DfEE) (2001), *Action Teams for Jobs. Invitation to tender*.

Department for Education and Employment (DfEE) (2001), *Green paper: Towards full employment in a modern society*, HMSO.
(<http://www.dfee.gov.uk/fullemployment/pdf/NewDealall.pdf>)

Employment Service (ES), *Annual Report and Accounts*, 1999-00 and 2000-01.

Employment Service (ES) (2001), *Contract Management Framework*

Finn D. (2000), *The Employment Service and Public Private Partnerships – Providers, New Deal Partnerships and the Private Recruitment Industry*, paper for IPPR.

Fitzpatrick Associates (2000), *Scope for Increased Use of a Market Driven Approach in Delivery of Human Resource Development Measures*, study for the Irish Government.

House of Commons, Education and Employment Committee (2000-01), *Fifth Report: New Deal: An Evaluation*, HC 58.
(<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmeduemp/58/5802.htm>)

Jarvis T. & Champion J. (2000), *Employment and Training Programmes for the Unemployed*, House of Commons Research paper 00/81

(<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-081.pdf>)

Nederlands Economisch Instituut (NEI) (2001), *Marktwerking en vernieuwing in het activeringsbeleid. Buitenlandse lessen voor Nederland*, Studie in opdracht van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA), NEI Rotterdam.

Training Standards Council (TSC) (2000), *Reaching New Standards. Annual Report to the Chief Inspector 1999-2000*, TSC.

(<http://tsc.gov.uk/publications/ciar2k.pdf>)

Training Standards Council (TSC) (2001), *Reaching New Standards. Annual Report to the Chief Inspector 2000-2001*, TSC.

(<http://tsc.gov.uk/publications/TSCARA2001.pdf>)

Wells B. (2000), "From Restart to the New Deal in the UK", contribution of UK to OECD (2001), *Labour Market Policies and the Public Employment Service*, Paris.

York Consulting (2000), *New Deal for Young People: Delivery and Performance in Private Sector Lead Areas*, ESR Report 53, Employment Service.

(<http://www.employmentservice.gov.uk/downloads/esr53.pdf>)

Referenties bij hoofdstuk 6 / Zweden

AmuGruppen (1998), Annual Report 1998.

AmuGruppen (1999), Annual Report 1999.

AmuGruppen (2000), Annual Report 2000.

Lundin M. & Skedinger P. (2000), 'Decentralisation of Active Labour Market Policy: The Case of Swedish Local Employment Service Committees, *IFAU Working Paper*, Uppsala, n° 2000, p. 6.

Jonsson K. (1996), 'Employment and Vocational Training in Sweden', in L. Struyven, J. Denys & J. Bollens (ed.), *De VDAB-beroepsopleiding in Europees vergelijkend perspectief: Denemarken, Frankrijk, Zweden*, Leuven, HIVA.

Noonan R. (1999), *The Swedish Amu-Gruppen in transition: a study into the politics of corporatisation*, Mimeo.

Regnér H. (1997), 'Training at the Job and Training for a New Job: Two Swedish Studies, *Swedish Institute for Social Research Dissertation Series*, n°29, Stockholm University, 224 p.

Zettermark Å., Regnér H., Aspgren M. & Ericson J. (2000), *Report of the expert group on "Efficient Training Programmes for the Unemployed"*, English summary, Stockholm.

