



Hoger instituut
voor de arbeid

Katholieke
Universiteit Leuven

E. Van Evenstraat 2e
B-3000 Leuven

Telefoon +32 16 32 33 33
Telefax +32 16 32 33 44

Thema 1

Actief arbeidsmarktbeleid

Topic 1

*De introductie van marktmechanismen in de arbeidsbemiddeling.
Bevindingen uit buitenlandse praktijkmodellen en mogelijke scenario's
voor Vlaanderen.*

Onderzoeksvoorstel voor het onderzoeksprogramma VIONA-2000

Promotor: Ludo Struyven (HIVA-K.U.Leuven)

Copromotor: Geert Steurs (IDEA Consult)



**Hoger instituut
voor de arbeid**
Katholieke
Universiteit Leuven

E. Van Evenstraat 2e
B-3000 Leuven

Telefoon +32 16 32 33 33
Telefax +32 16 32 33 44

1. Promotor(en)

Hoofdpromotor: Ludo Struyven, Hoger Instituut voor de Arbeid, E. Van Evenstraat 2e, 3000 Leuven

Copromotor: Geert Steurs, IDEA Consult, Maria-Louizasquare 79, 1000 Brussel

2. Titel

De introductie van marktmechanismen in de arbeidsbemiddeling. Bevindingen uit buitenlandse praktijkmodellen en mogelijke scenario's voor Vlaanderen.

3. Bondige omschrijving van het onderzoeksproject

In heel wat Oeso-landen is momenteel de vraag aan de orde op welke wijze meer marktwerking kan worden ingevoerd bij het totstandbrengen van de (sterk differentiërende) arbeidsbemiddelingsdiensten. Publieke taken overlaten aan de markt betekent niet noodzakelijk dat er substitutie van overheidstaken optreedt, maar wel dat bij het nastreven van beleidsdoelen de overheid op een andere wijze gaat sturen en organiseren dan voorheen, binnen een nieuw institutioneel kader. De echte uitdaging voor de overheid wordt bijgevolg getypeerd als het zoeken naar wegen om beide benaderingen - overheid en markt - op effectieve en efficiënte wijze te combineren. Essentieel voor marktwerking is dat er een competitieve context wordt gecreëerd voor het overheidsoptreden. Verscheidene landen hebben hierin reeds een ontwikkelingstraject afgelegd, dat kan verschillen van land tot land. Daarbij kunnen verschillende vormen en gradaties (al dan niet samen optredend) worden onderscheiden zoals de introductie van competitieve elementen binnen de werking van de publieke overheidsinstelling voor arbeidsbemiddeling; market-testing; interne markten; uitbesteding; verzelfstandiging, c.q. (gedeeltelijke) privatisering van diensten; competitieve tendering; en vouchers. Doel van dit onderzoek is om lessen te trekken uit buitenlandse praktijkmodellen inzake de introductie van marktwerking in de arbeidsbemiddeling. Hiermee wil het voorstel inspelen op de 'nieuwe arbeidsmarktstructurering' die in de Vlaamse beleidsnota Werkgelegenheid wordt aangekondigd, gebaseerd op de publieke regiefunctie en een grotere rol voor de verschillende arbeidsmarktintermediären.

De globale doelstelling van dit onderzoeksvoorstel is om zowel theoretisch als via comparatieve casestudies na te gaan aan welke voorwaarden de onderscheiden marktmechanismen in de arbeidsbemiddeling (in ruime zin) moeten voldoen, de succesfactoren en knelpunten te detecteren bij de introductie ervan, en scenario's te ontwikkelen voor de introductie van marktwerking in de arbeidsbemiddeling in Vlaanderen. Daarbij wordt vooral geput uit de bevindingen voor volgende vier landen: Australië, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Kernvragen voor het onderzoek zijn:

- Is er een vrije markt mogelijk bij het totstandbrengen van diensten inzake arbeidsbemiddeling?
- Hoe kan marktwerking worden geïntroduceerd bij het totstandbrengen van diensten inzake arbeidsbemiddeling?
- Welke effecten brengt de introductie van marktwerking met zich mee?

4. Vermelding van het thema en topic waarbij het projectvoorstel aansluit

Thema 1 Actief arbeidsmarktbeleid

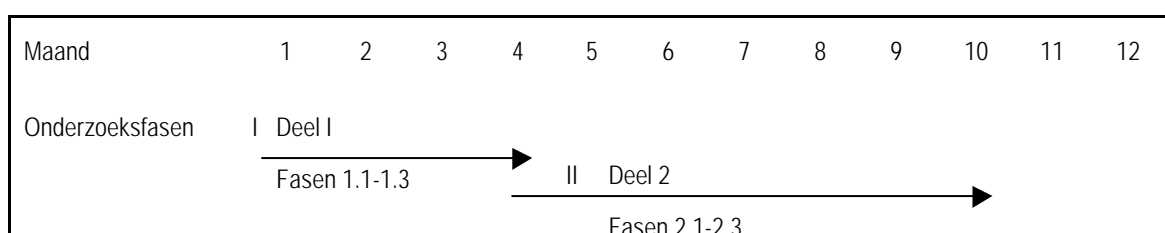
Topic: 1

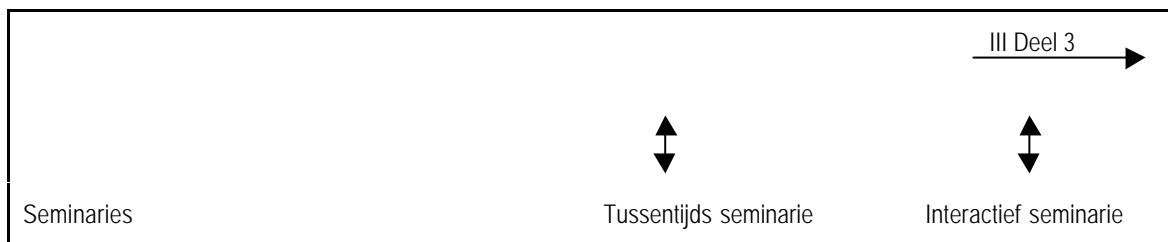
5. Gedetailleerd tijdschema

Tabel 1 Fasering, taakverdeling binnen het onderzoeksteam, benodigde onderzoekstijd (in maanden)

	HIVA	IDEA C
Deel 1: Theoretische verkenning		
Fase 1.1 Afbakening en ontwikkelingen		
In de markt voor arbeidsbemiddeling		0,5
Ontwikkelingen inzake beleidsorganisatie	0,5	
Fase 1.2 Theoretisch analysekader		
Vanuit economisch-wet. Benadering		3
Vanuit politiek-wet. Benadering	3	
Fase 1.3 Relevante inzichten vanuit andere beleidsvelden		
Sociale zekerheid, gezondheid, onderwijs, openbaar vervoer	0,5	0,5
Deel 2: Comparatieve analyse op basis van casestudies		
Fase 2.1 Voorbereiding van de casestudies	2	1
Uitwerking onderzoeksinstrument		
Verzameling + analyse primaire bronnen		
Organisatie tussentijds seminarie		
Fase 2.2 Uitvoering casestudies	3	3
Studiebezoeken vier landen		
Documentenanalyse + telefonische interviews (overige landen)		
Fase 2.3 Verwerking en rapportering	1	1
Landenprofielen		
Comparatieve analyse		
Voorbeelden van instrumenten + technieken		
Deel 3: Scenario's en aanbevelingen voor de Vlaamse situatie	2	1
Scenario-ontwikkeling		
Organisatie seminarie		
Samenvatting, conclusies, aanbevelingen		
Totaal aantal onderzoeksmaanden	12	10

Tijdschema: Onderzoeksfasen + seminars (doorlooptijd 12 maanden)





7. Wijze waarop de onderzoeksresultaten zullen gevaloriseerd worden

In dit onderzoek zijn twee seminaries voorzien. Een eerste tussentijds seminarie met beperkte samenstelling (fase 2.1) vindt plaats vooraleer het veldwerk in het buitenland van start gaat. Het doel is om specifieke beleidsrelevante accenten te kunnen aanbrengen bij het analysekader en het onderzoeksinstrument. Een tweede interactief seminarie vindt plaats in de slofphase (deel 3). Het doel is de ontwerp-scenario's en conclusies voor te stellen aan de beleidsbetrokken actoren en verder te verfijnen. Daarnaast worden publicaties beoogd in toegankelijke vaktijdschriften (bv. Nieuwsbrief Steunpunt WAV, Tijdschrift voor Economie en Management, ESB, ...).

8. Relevante lopende (of recent afgesloten) onderzoeksprojecten

HIVA

Hoe werven bedrijven in België? Periodieke bedrijfsenquête naar het wervingsgedrag van Belgische bedrijven. Opdrachtgever: Upedi, vanaf 1995

Marktwerking bij de uitvoering van het integratiebeleid op de arbeidsmarkt. Opdrachtgever: Upedi, 1999

Sectorstudie voor uitzendarbeid in de medische sector. Opdrachtgever: Randstad-Interlabor, oktober 1999 – december 1999

Integrated approaches to active welfare and employment policies: coordination in activation policies for minimum income recipients. Opdrachtgever: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, december 1999-juni 2000

Ex-post evaluatie van het Vlaamse ESF-programma voor de reïntegratie van werkzoekenden (doelstelling 3) 1994-1999. Opdrachtgever: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, november 1997-juni 2000.

IDEA

Marktwerking in het openbaar vervoer: scenario-analyse voor de Lijn. Opdrachtgever: De Lijn, november 1998 - februari 1999

Profielanalyse van de uitzendkracht. Opdrachtgever: Upedi, oktober 1999 – maart 2000

Haalbaarheidsanalyse voor uitzendarbeid in de transportsector. Opdrachtgever: Randstad-Interlabor, oktober 1999 – december 1999

9. Voorstelling onderzoeksteam en curricula vitae

De kernmedewerkers in het onderzoeksteam HIVA-IDEA hebben complementaire competenties en ervaring in beleidsgericht onderzoek, zoals uit de korte profielen en cv's mag blijken. Dat schept ook de basis voor interdisciplinaire samenwerking.

- Ludo Struyven

Relevante publicaties

- Cortebeek V., Struyven L., Wets J. (2000), *Toeleiding of omleiding? Het toeleidingsprobleem volgens de organisaties in het werkveld*, HIVA, Leuven, 122 p.
- Denolf L., Sels L., Struyven L., Van Wichelen L. (1997), *Een instrumentarium voor het Limburgs Arbeidsmarktobservatorium*, HIVA, Leuven, 130 p.
- Denolf L., Struyven L. & Van de Voorde C. (1996), *Planning van de VDAB-beroepsopleiding. Voorstel tot optimalisering (luik 3 Doelmatigheidsonderzoek VDAB-BO, eindrapport)*, HIVA, Leuven, 99 p.
- Denolf L. & werkgroepleden VDAB (red.) (1996), *Implementatie van het planningsmodel voor de VDAB-beroepsopleiding. Eindrapport van de optimalisatiewerkgroep over waarde en bijstelling van externe en interne marktinformatie (luik 3 Doelmatigheidsonderzoek VDAB-BO, eindrapport)*, HIVA, Leuven, 58 p.
- Denys J. & Struyven L., *VDAB Knelpuntennota*, HIVA, Leuven, 35 p. (interne nota)
- Sannen L., Janssens G., Struyven L. (1999), *Meer werk in de gemeente: een opus in 10 rollen. Een verkennende studie naar de mogelijkheden van lokale overheden in het arbeidsmarktbeleid*, HIVA, Leuven, 319 p. (Bekroond met de prijs Stichting Yvan Berghmans 1999)
- Sannen L., Struyven L., Vos S. (2000), *De arbeidsmarktinspanningen van de Vlaamse OCMW's. Analyse van beleid en samenwerkingsverbanden*, HIVA, Leuven, ca. 200 p. (nog te verschijnen)
- Struyven L. (2000), 'Regie in het arbeidsmarktbeleid', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 10, 1, april 2000.
- Struyven L., Denys J. & Bollens J. (1996), *De VDAB-beroepsopleiding in Europees vergelijkend perspectief: Denemarken, Frankrijk, Zweden (Doelmatigheidsonderzoek VDAB-BO, eindrapport)*, HIVA, Leuven, 68 p.
- Struyven L. en Mevissen J. red. (1998), *Route Counselling for Disadvantaged Groups on the Labour Market: explorative study in six Member States. Final Report Leonardo da Vinci Programme*, HIVA, Leuven, 153 p.
- Struyven L., Mevissen J.W.M. & Kjaersgaard C. (1994), *Decentralization of Educational Planning. Overview of the situation in Belgium (Flanders), Denmark and the Netherlands, PETRA research partnership, HIVA - Regioplan-Roskilde University*, Leuven, 116 p.
- Struyven L., Van Haegendoren M. (1996), *Opleiden en begeleiden van risicogroepen op de arbeidsmarkt: BLM*, HIVA, Leuven, 23 p. (intern rapport)
- 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, Leuven, 64 p.
- Vos S., Struyven L. (2000), *Bevordering van grensarbeid voor de bestrijding van tekorten in technische functies. Verkennend onderzoek in het kader van het Pact Brabant*, HIVA, Leuven, ca. 50 p.
- Wouters L., Struyven L. (1996), *Subregionaal maatwerk in het arbeidsmarktbeleid. Rol en positie van de STC's*, HIVA, Leuven, 233 p.

Curriculum Vitae

STEURS eerhard, Victor, Gaston

Adres werk: Idea Consult
 Maria Louizasquare 79
 1000 Brussel
 België
 Tel: 02/282.17.13
 Fax: 02/282.17.15
 Geert.Steurs@ideaconsult.be

Economische Hogeschool Sint-Aloysius
 Stormstraat 2
 1000 Brussel
 België

Publicaties

- CORTESE, V., G. STEURS en K. KESTELOOT (1990), "De Belgische Deelname aan de EG-Onderzoeksprogramma's", D.P.W.B.-rapport onder leiding van Prof. P. Desmarez en Prof. R. De Bondt, 294 p.
- STEURS, G. en K. KESTELOOT (1991), "Economische Achtergronden van de Europese Onderzoeksprogramma's", Tijdschrift voor Economie en Management, Vol. 36, nr. 2, 155 - 178.
- KESTELOOT, K. en G. STEURS (1991), "Small Country Participation in the EC Research Programmes", Working Paper, Departement Toegepaste Economische Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.
- STEURS, G. en V. CORTESE (1993), "The Impact of the EC Research Programmes upon Science and Technology in Belgium", rapport voor DG XII van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, 90 p.
- STEURS, G. (1994), "Spillovers and Cooperation in Research and Development", Doctoraatsthesis, 252 p. + v.
- STEURS, G. en V. CORTESE (1995), "De Belgische Deelname aan het Tweede Kaderprogramma voor Onderzoek en Ontwikkeling, een profielschets van de deelnemende en niet-deelnemende Belgische ondernemingen", Working Paper, Departement Toegepaste Economische Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.
- STEURS, G. (1995), "Interindustry R&D Spillovers: What Difference Do They Make?", International Journal of Industrial Organization 13, 249 - 276.
- VEUGELERS, R. en G. STEURS (1995), "Enquête naar de Onderzoeksinspanningen van de Bedrijven in Vlaanderen in 1992 en 1993 - Finale Resultaten", 71 p. + v.
- STEURS, G. (1997), "National versus International R&D-Cooperation in Segmented versus Integrated Markets", in Poyago-Theotoky J. (Ed.), R&D-Cooperation: Theory and Evidence, Macmillan, London.
- STEURS, G. (1997), "Strategic Rivalry with Spillovers in Segmented versus Integrated Markets", Economics of Innovation and New Technology, Vol. 4, pp. 321-337.
- CARLIER, A, G. PEPERMANS en G. STEURS (1998), "Economie : Van Opgave tot Uitkomst", Universitaire Pers Leuven.

Curriculum Vitae

Peeters Anneleen

Kantoor: Idea Consult
 Maria Louizasquare 79
 1000 Brussel
 Tel: ++32/2/282.17.17 Fax ++32/2/282.17.15
 anneleen.peeters@ideaconult.be

Referenties:

Peeters, A. (1996), "Theoretical and Empirical Literature on the Process of Job Creation and Destruction", mimeo

- Peeters, A. (1997), "How Hiring and Firing Costs Affect Labour Demand in a Model of Uncertainty", CES Discussion Paper, K.U.Leuven, n° 97.02
- Peeters, A. (1998), "Interim Employment and a Leading Indicator for the Belgian Labour Market", CES Discussion Paper, K.U.Leuven, n° 98.23
- Peeters, A. (1998), "Uitzendarbeid als arbeidsmarktbarometer", Nieuwsbrief Steunpunt W.A.V., vol.8, n°4, p.71-74
- Peeters, A. (1999), "Ranking and Temporary Jobs in an Equilibrium Matching Model", CES Discussion Paper, K.U.Leuven, n° 99.06
- Peeters, A. (1999), "Temporary Workers and their Transition Probabilities to Different Labour Market States: The Belgian Experience", mimeo
- Peeters, A. (1999), "Tijdelijke werknemers en hun kans op vast werk", Nieuwsbrief Steunpunt W.A.V., vol.9, n°1-2, p.185-188
- Peeters, A. (1999), "Interim Employment and a Leading Indicator for the Belgian Labour Market", Cahiers Economiques de Bruxelles (forthcoming)
- Peeters, A. (1999), Labour Turnover Costs, Employment and Temporary Work, doctoraal proefschrift, Katholieke Universiteit Leuven, 207 p.
- Peeters, A. (1999), "Tijdelijke arbeid als pasmunt?", Nieuwsbrief Steunpunt W.A.V., vol.9, n°4, p. 69-73.

BIJLAGE / ONDERZOEKSVORSTEL

DE INTRODUCTIE VAN MARKTMECHANISMEN IN DE ARBEIDSBEMIDDELING. BEVINDINGEN UIT BUITENLANDSE PRAKTIJKMODELLEN EN MOGELIJKE SCENARIO'S VOOR VLAANDEREN

1. Probleemstelling en afbakening

In heel wat Oeso-landen is momenteel de vraag aan de orde op welke wijze meer marktwerking kan worden ingevoerd bij het totstandbrengen van de (sterk differentiërende) arbeidsbemiddelingsdiensten.¹ Deze ontwikkeling heeft een dubbele ontstaansgrond. Aan de ene kant zijn er de snelle en nieuwe ontwikkelingen in de arbeidsbemiddelingsfunctie die teruggaan op bestaande en nieuwe behoeften inzake allocatie op de arbeidsmarkt. Aan de andere kant is er de zoektocht naar het verbeteren van het functioneren van overheidsinterventies (de zogenaamde *performance*) inzake arbeidsbemiddeling of arbeidsallocatie. De vraag naar meer marktwerking behelst meer dan het louter toepassen van nieuwe technieken (bv. inzake uitbesteding). Ten gronde gaat het om een nieuwe, i.c. marktgerichte benadering t.o.v. het beleidsveld arbeidsbemiddeling, die niet louter in de plaats komt van de hiërarchische organisatiebenadering maar er een dimensie aan toevoegt. De hedendaagse wetenschappelijke inzichten binnen de neo-institutionele economie en de *Public Administration* maken immers duidelijk dat 'overheid' en 'markt' niet als elkaars tegenpolen mogen worden gezien, maar wel als twee complementaire benaderingen die altijd in een bepaalde verhouding samengaan (zie o.m. Metcalfe & Richards, 1987; Naschold, 1996; Bovenberg & Teulings, 1999). Publieke taken overlaten aan de markt betekent dan niet noodzakelijk dat er substitutie van overheidstaken optreedt, maar wel dat bij het nastreven van beleidsdoelen de overheid op een andere wijze gaat sturen en organiseren dan voorheen, binnen een nieuw institutioneel kader. Zo zal bijvoorbeeld de liberalisering van de publieke arbeidsbemiddeling (cf. IAO-verdrag) gepaard gaan met nieuwe vormen van regulering, en wordt bij de aanbesteding van traject-diensten voor private uitvoering gezocht naar de aangewezen vormen van contractualisering. De echte uitdaging voor de overheid wordt bijgevolg getypeerd als het zoeken naar wegen om beide benaderingen -overheid en markt - op effectieve en efficiënte wijze te combineren.

Marktwerking in de sfeer van publieke dienstverlening kan worden omschreven in een dubbele betekenis: als een benadering waarbij een beroep wordt gedaan op de markt om publieke goederen of diensten voort te brengen, en als een benadering waarbij marktcondities gesimuleerd worden binnen de publieke overheidsorganisatie 'to ensure tighter discipline in those areas that cannot be opened up to direct market pressure' (Metcalfe & Richards, 1987, 158). Essentieel voor marktwerking is dus dat er een competitieve context wordt gecreëerd voor het overheidsoptreden, met een tweevoudig doel: intern, nl. gericht op het beter doen functioneren van overheidsvoorzieningen, en extern, nl. gericht op het vergroten van keuzemogelijkheden tussen verschillende type aanbieders (publieke, non-profit en private actoren) en/of het vergroten van keuzemogelijkheden vanuit de werkzoekenden zelf. De ideaaltypische situatie van een volledig vrije markt, waarin alles kan worden overgelaten aan het vrije spel van krachten tussen vraag en aanbod, zal zich zelden voordoen. Arbeidsbemiddelingsdiensten kunnen in de meeste gevallen immers als een publiek belang worden gezien, wat niet betekent dat zij ook door de overheid moeten worden aangeboden: het gaat om de mix tussen publiek en privaat. Kernvraag wordt onder welke omstandigheden specifieke (combinaties van) marktmecha-

¹ In dit onderzoeksvorstel wordt arbeidsbemiddeling opgevat in brede zin, zodat een hele reeks interventies gericht op het bevorderen van de matching tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt eronder ressorteren (cf. het begrip arbeidsallocatie bij Van Bekkum, 1996). In dit voorstel gebruiken we de term arbeidsbemiddeling. Geenszins wordt daarbij gerefereerd naar een organisatie.

nismen de voorkeur krijgen binnen het spanningsveld tussen herverdeling (rechtvaardigheid) en efficiëntie (doelmatigheid).

In de literatuur worden verschillende typologieën van marktmechanismen gehanteerd (cf. OECD, 1993). De meest voorkomende vormen in verband met dienstverlening in het algemeen zijn: make-or-buy beslissingen, contracting out, gedeeltelijke privatisering, competitive tendering, market-testing, interne markten, benchmarking en vouchers. Specifiek op het gebied van arbeidsbemiddeling is in de jaren 1990 de liberalisering en (de)regulering voltrokken ten aanzien van de private bemiddelaars met betrekking tot 'placement services' in het kader van het IAO-Verdrag. Bovendien worden in een aantal landen de overheidsmiddelen bestemd voor arbeidsbemiddeling die traditioneel naar de publieke Arbeidsbemiddelingsdienst (Public Employment Service of PES) vloeiden, nu ingezet over een breder geheel van (min of meer verzelfstandigde) publieke overheidsaanbieders, non-profit organisaties en private actoren voor de realisatie van de publieke taakstelling (Struyven, 2000). Verscheidene landen hebben hierin reeds een ontwikkelingstraject afgelegd, dat kan verschillen van land tot land. Daarbij kunnen verschillende vormen en gradaties (al dan niet samen optredend) worden onderscheiden zoals:

- de introductie van competitieve elementen (management by results, benchmarking, e.a.) binnen de werking van de publieke overheidsinstelling (PES);
- *contracting out* (uitbestedingsbeleid) vanuit de PES;
- de verzelfstandiging, c.q. (gedeeltelijke) privatisering (wijziging van eigenaarschap) van de PES;
- het *purchaser-provider* model (inkoopmodel) en (*compulsory*) *competitive tendering* (open aanbesteding).

Dit onderzoeksvoorstel beoogt om de ervaringen inzake de introductie van marktwerking in de arbeidsbemiddeling in een aantal landen in kaart te brengen en dit vanuit een geïntegreerde economisch-bestuurskundige benadering. Het betreft o.m. Australië, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Hiermee wil het onderzoek inspelen op de 'nieuwe arbeidsmarktstructurering', gebaseerd op de publieke regiefunctie en de grotere rol voor de verschillende arbeidsmarktintermediairen, zoals aangekondigd in de beleidsnota Werkgelegenheid 2000-2004 (Landuyt, 2000).

Naar afbakening zijn volgende elementen verder van belang. Vooreerst zal in dit voorstel het accent liggen op het betrekken van private actoren voor het geheel of gedeeltelijk uitvoeren van bemiddelingstaken. Vaak zal dit niet op zichzelf staan, maar passen binnen een bredere hervormingsbeweging om en rond de PES. Kernaspecten daarbij zijn de wijze van sturing, organisatie en financiering, die bijvoorbeeld gestalte krijgen in de vorm van contractmanagement, op afstand geplaatste organisatie-eenheden, outputfinanciering. Deze aspecten zullen mee aan bod komen in dit onderzoek. Ten tweede zal er ook aandacht zijn voor de positie van de werkzoekende binnen het systeem. Zo denken we aan contractuele arrangementen tussen de individuele werkzoekende en de betrokken institutie gebaseerd op een welbepaalde benadering van rechten en plichten in het kader van de sociale uitkeringsfunctie van de overheid (cf. *new contractualism* in vooral liberale welvaartsstaten; Eardley, 1997). Ook kunnen werkzoekenden op een systematische wijze betrokken worden bij kwaliteitsfeedback-sytemen (soms met verplichtingen vanwege de overheid vastgelegd in Citizen's Charters cf. VK).

2. Onderzoeksvragen

De globale doelstelling van dit onderzoeksvoorstel is om zowel theoretisch als via comparatieve casestudies na te gaan aan welke voorwaarden de onderscheiden marktmechanismen in de arbeidsbemiddeling (in ruime zin) moeten voldoen, de succesfactoren en knelpunten te detecteren bij de introductie ervan, en scenario's te ontwikkelen voor de introductie van marktwerking in de arbeidsbemiddeling in Vlaanderen.

Volgende kernvragen staan daarbij voorop:

1. Is er een vrije markt mogelijk bij het totstandbrengen van diensten inzake arbeidsbemiddeling?
 - Onder welke omstandigheden is het overlaten aan de vrije marktwerking wenselijk?
 - Voor welke diensten en voor welke doelgroepen?
 - Wanneer is privatisering van bepaalde publiek georganiseerde diensten wenselijk?

2. Hoe kan marktwerking worden geïntroduceerd bij het totstandbrengen van diensten inzake arbeidsbemiddeling?
 - Welke marktmechanismen kunnen worden onderscheiden op basis van de literatuur?
 - Welk ontwikkelingstraject hebben andere landen op dat vlak reeds afgelegd? Hoe pakken de onderzoekslanden dit aan?
 - Welke factoren spelen een rol bij de introductie van marktmechanismen?
 - Welke vorm van regulering is daarbij wenselijk?
 - Aan welke voorwaarden dient voldaan opdat de overheid effectief kan sturen?
 - Via welke instrumenten en incentives kan de markt worden geactiveerd?
 - Aan welke voorwaarden moeten aanbestedingscontracten voldoen?
 - Welke organisatie-, financierings- en controlemechanismen gaan daarmee gepaard?

3. Welke effecten brengt de introductie van marktwerking met zich mee?
 - Welke theoretische effecten kunnen optreden?
 - Is er empirische evidentie aanwezig over veronderstelde effecten (bv. kostprijs, kwaliteit, ...)?
 - Hoe kunnen ongewenste effecten (bv. afroming) worden voorkomen? Hoe gebeurt dit in de onderzoekslanden?

3. Plan van aanpak

Bovenstaande onderzoeksvragen zullen zowel op basis van theoretische inzichten als op basis van empirisch gegevens worden beantwoord. Dit onderzoeksvoorstel bestaat uit drie delen. In een eerste deel wordt theoretisch uitgediept waarom de markt voor arbeidsbemiddeling al dan niet kan werken en hoe de introductie van marktwerking kan gebeuren. In een tweede deel wordt nagegaan welke ervaringen zijn opgedaan met de introductie van marktwerking in de arbeidsbemiddeling in het buitenland. In een derde deel worden mogelijke scenario's uitgewerkt voor de introductie van marktwerking in de Vlaamse arbeidsbemiddeling.

De eerste 2 delen worden verder uitgesplitst in een aantal onderzoeksfasen. De verschillende delen en onderscheiden onderzoeksfasen worden in hetgeen volgt verder toegelicht, samen met de beoogde resultaten. Voorafgaand volgt in tabelvorm het overzicht per onderzoeksfase met de benodigde onderzoekstijd en de taakverdeling binnen het onderzoeksteam HIVA-IDEA Consult.

Tabel 2 Fasering, taakverdeling binnen het onderzoeksteam, benodigde onderzoekstijd (in maanden)

	HIVA	IDEA C
Deel 1: Theoretische verkenning		
Fase 1.1 Afbakening en ontwikkelingen		
In de markt voor arbeidsbemiddeling		0,5
Ontwikkelingen inzake beleidsorganisatie	0,5	
Fase 1.2 Theoretisch analysekader		
Vanuit economisch-wet. benadering		3
Vanuit politiek-wet. benadering	3	
Fase 1.3 Relevante inzichten vanuit andere beleidsvelden		
Sociale zekerheid, gezondheid, onderwijs, openbaar vervoer	0,5	0,5
Deel 2: Comparatieve analyse op basis van casestudies		
Fase 2.1 Voorbereiding van de casestudies	2	1
Uitwerking onderzoeksinstrument		
Verzameling + analyse primaire bronnen		
Organisatie tussentijds seminarie		
Fase 2.2 Uitvoering casestudies	3	3
Studiebezoeken vier landen		
Documentenanalyse + telefonische interviews (overige landen)		
Fase 2.3 Verwerking en rapportering	1	1
Landenprofielen		
Comparatieve analyse		
Voorbeelden van instrumenten + technieken		
Deel 3: Scenario's en aanbevelingen voor de Vlaamse situatie	2	1
Scenario-ontwikkeling		
Organisatie seminarie		
Samenvatting, conclusies, aanbevelingen		
Totaal aantal onderzoeksmaanden	12	10

Deel 1 Theoretische verkenning

De centrale onderzoeksvraag die we in het eerste deel willen beantwoorden is de volgende: welke rol kan de overheid versus de markt spelen in de markt voor arbeidsbemiddeling? Om op deze onderzoeksvraag een antwoord te kunnen formuleren, zullen de volgende drie stappen worden gezet. In een eerste fase komen we tot een afbakening van de markt voor arbeidsbemiddeling en brengen we de voornaamste ontwikkelingen inzake bemiddeling en de beleidsorganisatie ervan in kaart. In een tweede stap wordt aansluiting gezocht bij de belangrijkste theoretische benaderingen. Daarbij gaan we na onder welke omstandigheden en op welke wijze marktwerking kan worden geïntroduceerd en welke, vanuit de literatuur, de voor- en nadelen zijn van de te onderscheiden marktmechanismen. Als derde stap zal ook worden gekeken naar de ervaringen met de introductie van marktwerking in andere beleidsvelden.

Bij de uitwerking van de drie stappen zal de klemtoon vooral komen te liggen op de ontwikkeling van het theoretisch analysekader (fase 1.2). Aan de eerste en de derde fase zal in het onderzoek relatief minder tijd worden besteed.

Fase 1.1 Afbakening en ontwikkelingen in de markt voor arbeidsbemiddeling

Een logisch vertrekpunt voor een theoretische verkenning van het onderwerp is een afbakening van het onderwerp door het definiëren van de markt voor arbeidsbemiddeling. Dit zal gebeuren door zowel de diensten als de actoren in kaart te brengen waarbij ook aandacht zal worden besteed aan de ontwikkelingen die zich voltrekken. Complementair aan deze ontwikkelingen op de markt voor arbeidsbemiddeling, zal in deze eerste fase ook aandacht worden besteed aan de ontwikkelingen inzake de beleidsorganisatie in relatie tot arbeidsbemiddeling.

Diensten en actoren in de markt voor arbeidsbemiddeling

Wat de diensten betreft is het de bedoeling om het begrip arbeidsbemiddeling ruim op te vatten. Bemiddelingsactiviteiten in de strikte zin zijn erop gericht de intransparantie op de arbeidsmarkt te verkleinen. Deze intransparantie vloeit voort uit het bestaan van onvolledige informatie over vraag en aanbod in de arbeidsmarkt. Een tweede categorie van diensten vindt zijn bestaansgrond in de gebrekkige kwalitatieve afstemming tussen vraag en aanbod in de arbeidsmarkt omwille van het bestaan van een 'afstand tot de arbeidsmarkt' van werklozen. Diensten in dit verband zijn bv. opleidingsacties, loopbaanoriëntatie, attitudetraining, werkervaringsprojecten. Een verwant onderscheid is dat tussen basisdienstverlening en dienstverlening in het kader van een traject. In dit onderzoek zal deze tweedeling verder worden uitgewerkt tot een continuüm van employability-diensten, rekening houdend met de veranderende constellaties op de arbeidsmarkt en de daaruit resulterende gevolgen voor bestaande en nieuwe behoeften inzake arbeidsbemiddeling en reïntegratie (zie o.m.: van der Krogt & Wesdorp, 1998). Daarbij denken we bijvoorbeeld aan ontwikkelingen inzake arbeidsparticipatie, informatietechnologieën en/of flexibele arbeidsvormen. Op die manier zal in het verloop van de studie ook rekening worden gehouden met de behoeften inzake arbeidsbemiddeling en reïntegratie die zich meer dan waarschijnlijk in de nabije toekomst zullen vertalen in te ontwikkelen diensten.

Wat de actoren betreft zal een onderscheid gemaakt worden tussen de publieke actoren, de private actoren en de niet-gouvernementele organisaties (de zogenaamde derden, waarbij het typisch gaat om private organisaties die hun inkomsten evenwel grotendeels halen uit publieke middelen). Bij de bespreking van de actoren zal ook worden aangegeven bij welke diensten en voor welke doelgroepen zij in principe betrokken zijn en zal tevens aandacht worden besteed aan recente ontwikkelingen, i.c. nieuwe spelers op de markt en/of actoren die in vergelijking met vroeger nu ook andere diensten gaan aanbieden.

Ontwikkelingen inzake beleidsorganisatie in relatie tot arbeidsbemiddeling

Naast de ontwikkelingen in de arbeidsmarkt die aan de basis liggen van nieuwe bemiddelingsdiensten, gaan we na welke ontwikkelingen in (het denken over) overheidssturing en -management van belang (kunnen) zijn voor het domein van de arbeidsallocatie. Gedacht wordt aan: administratieve hervormingen, kerndepartementen, verzelfstandiging, deregulering, nieuwe opvattingen over dienstverlening, gebruik van informatietechnologieën, enz.

Bij deze schets zijn specifiek die ontwikkelingen van belang, waar de overheidsrol inzake arbeidsmarktbeleid mee gemoeid is: de aanwezigheid van een specifieke overheidsorganisatie; integratie dan wel segregatie met andere diensten (functioneel, organisatorisch, financieel, ...); relatie tot de uitkeringsinstituten en de bijstand; het al dan niet combineren van overheidstaken met marktactiviteiten.

Fase 1.2 Theoretisch analysekader

Externe ontwikkelingen (zoals de behoefte aan nieuwe diensten) en interne ontwikkelingen (de noodzaak van een effectieve en controleerbare overheidsorganisatie) nopen tot een meer fundamentele bezinning bij de afweging van de verschillende organisatieprincipes voor arbeidsbemiddelingsdiensten (net zoals dat het geval

is voor andere traditioneel publiek georganiseerde diensten). In de theoretische fase van dit onderzoeksproject is daarom veel aandacht nodig voor de onderliggende redeneerpatronen bij de beoordeling van *voor- en nadelen* van de te onderscheiden marktmechanismen, alsook de *omstandigheden en voorwaarden* die leiden tot de keuze voor de invoering van bepaalde marktmechanismen. Inzake *effecten* is het van belang verschillende typen effecten (intern naar het functioneren van de overheid; extern naar het functioneren van de arbeidsmarkt) te onderscheiden.

Omtrent de effecten mag nu al worden verondersteld dat de empirische evidentie beperkt zal zijn in het licht van dit onderzoek. Niet alleen zijn er weinig evaluatiegegevens voorhanden, maar ook zijn de schaars beschikbare gegevens aan methodologische beperkingen onderhevig, zeker als het gaat om interne evaluatiegegevens (zoals bv. outputgegevens over het bereik en de kwaliteit, resp. marktpositie van diensten). Wel is het mogelijk de verwachte effecten (cf. motieven) in kaart te brengen en theoretisch te expliciteren. De explicitering van het theoretisch effect vergt dat voldoende ruimte moet worden ingelast voor een geïntegreerd theoretisch kader. Bij de uitwerking daarvan wordt uitgegaan van de combinatie van economische theorieën met politiek-wetenschappelijke theorieën.

De economisch-wetenschappelijke benadering

De publieke arbeidsbemiddeling functioneert vandaag als een overheidsinstelling die bijna volledig met subsidies van de overheid bekostigd wordt. Daarbij kan de vraag worden gesteld of de voorziening en/of de productie van de diensten inzake arbeidsbemiddeling zoals afgebakend in het eerste deel, niet kan worden overgelaten aan de markt zonder dat de overheid tussenbeide komt.²

Om na te gaan of de productie en voorziening van deze diensten kan worden overgelaten aan de markt, stellen we ons een vrije markt voor arbeidsbemiddeling voor, d.w.z. zonder (sector-specifieke) overheidsinterventie (Centraal Planbureau, 2000). De bedoeling van dit gedachte-experiment is om scherp aan te geven voor welke diensten en onder welke omstandigheden er sprake zal zijn van marktfalen. Deze analyse moet toelaten uit te maken welke rol er is weggelegd voor de overheid versus de markt in de voorziening en de productie van diensten inzake arbeidsbemiddeling. Wanneer de voorziening en/of de productie van de diensten inzake arbeidsbemiddeling niet kan worden overgelaten aan de markt, spreken we van marktfalen. Dit marktfalen kan in essentie 2 vormen aannemen. Ofwel komt er helemaal geen markt tot stand. Dit is bijvoorbeeld typisch het geval bij publieke goederen. Omdat de vragers in de markt niet bereid zijn te betalen voor de voorziening van een publiek goed, of in elk geval hun betalingsbereidheid verkeerd zullen voorstellen, zullen er geen aanbieders bereid zijn de dienst te leveren. Zo vermeldt De Koning (1991) bijvoorbeeld dat intermediairs de informatie die ze over vacatures en werkzoekenden verzamelen niet exclusief kunnen maken. Daarom is arbeidsbemiddeling naar zijn mening een publiek goed dat niet op de vrije markt tot stand zal komen. Of deze conclusie vandaag de dag nog opgaat kan in twijfel worden getrokken gegeven het bestaan van sites op het internet die commercieel worden uitgebuit. Een tweede vorm van marktfalen doet zich voor wanneer er zich voor de betrokken dienst weliswaar een markt zal ontwikkelen, maar wanneer de daaruit resulterende uitkomst suboptimaal is, bijvoorbeeld omwille van het bestaan van externe effecten of omwille van informatieproblemen (Kay en Vickers, 1988). Zo houdt de vraag van een werkloze naar scholing rekening met de verhoogde kans op tewerkstelling en het daaruit resulterende hoger inkomen. Waarschijnlijk houdt zij geen of onvoldoende rekening met de positieve externe effecten die bijvoorbeeld bestaan uit de besparingen voor de overheid op de werkloosheidsuitkeringen of de voorbeeldfunctie die werkhervatting kan hebben. Daarom zou kunnen worden geargumenteed dat de vraag naar scholing te klein is.

² Met de voorziening van een dienst bedoelen we dat ervoor gezorgd wordt dat deze dienst wordt aangeboden. Met de productie van een dienst bedoelen we het feitelijk aanbieden van die dienst. Dit onderscheid is zeker relevant voor diensten inzake arbeidsbemiddeling. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de overheid moet zorgen voor de voorziening van een bepaalde dienst, maar niet noodzakelijk zelf moet instaan voor de productie van die dienst.

Afhankelijk van de aard van het marktfalen, zal vervolgens worden uitgemaakt welke rol de overheid versus de markt kunnen spelen in de voorziening en de productie van de verschillende diensten. Voor wat de voorziening betreft stelt zich concreet de vraag of de markt al dan niet de behoefte zou erkennen. Inzake de productie stelt zich concreet de vraag of de overheid ten aanzien van privé ondernemingen over troeven beschikt die haar toelaten om de betrokken dienst met een gegeven kwaliteitsniveau goedkoper te produceren. Als resultaat van deze oefening kunnen de diensten worden ingedeeld in de volgende drie categorieën:

	Voorziening door	Productie door
Categorie 1	overheid	overheid
Categorie 2	overheid	markt
Categorie 3	markt	markt

De eerste categorie betreft diensten waarvoor kan worden geargumenteed dat en de voorziening en de productie ervan best door de overheid gebeurt. De diensten onder deze categorie vallen in principe buiten het aandachtsveld van deze economische analyse aangezien het de bedoeling is om na te gaan voor welke diensten inzake arbeidsbemiddeling en reïntegratie de markt een rol kan spelen en hoe deze kan worden ingevuld.

De tweede categorie diensten betreft diensten waarvoor privé-ondernemingen niet het initiatief zullen nemen om er voor te zorgen dat ze worden aangeboden, maar waar privé-ondernemingen (of *Public-Private Partnerships*) wel beter dan de overheid kunnen instaan voor de productie ervan. Dit is de categorie van diensten waarop in de verdere analyse de nadruk zal liggen. Vaak zal het hier immers gaan om diensten waarvan niet alleen de voorziening maar ook de productie traditioneel door de overheid gebeurde. Waar de voorziening door de overheid dient te gebeuren, bijvoorbeeld door subsidiëring, stelt zich voor deze diensten dus de vraag op welke manier de markt kan worden geïntroduceerd voor de productie ervan. Daartoe zullen de in de literatuur voorkomende marktmechanismen worden besproken. Net zoals dit in de literatuur het geval is, zal daarbij de meeste aandacht uitgaan naar het aanbesteden van de diensten. Aanbesteding verwijst hier naar het gebruik van een competitief veilingproces om uit te maken wie zal instaan voor de productie van de betrokken dienst. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de aspecten die in de literatuur aan bod komen inzake type veilingen, specificatie van de aanbestedingen en de contracten, problemen inzake asymmetrische informatie, prikkels voor efficiëntie en kwaliteitszorg, principle-agent problemen, monitoring van de contractant enz. zoals deze bijvoorbeeld worden beschreven in Laffont en Tirole (1993), McAfee en McMillan (1987) en Rimmer (1994). Bij de bespreking van de inzichten uit deze literatuur zal rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de dienst "arbeidsbemiddeling" zoals ook in Canoy en Vollaard (1999) of Borland (1994).

Het gebruik van vouchers die door de overheid worden terbeschikking gesteld en waarmee de gebruiker terecht kan bij private aanbieders, is een andere mogelijke manier om de markt te introduceren in de productie van diensten (Fay (1997)). Zo zou de overheid opleidingscheques kunnen geven aan werklozen waarmee ze bij private aanbieders van opleidingsprogramma's terecht kunnen voor het volgen van een opleiding. Net zoals nog andere mechanismen zal aan het gebruik van vouchers relatief minder aandacht worden besteed omdat ze in de praktijk veel minder worden toegepast.

Ten slotte, voor diensten waar er geen sprake is van marktfalen, is er in principe voor de overheid geen rol weggelegd voor de voorziening of de productie van de betrokken dienst. Waar de overheid nog wel instaat voor de voorziening en/of productie van deze diensten stelt zich, net zoals voor de tweede categorie, de vraag op welke manier de markt kan worden geïntroduceerd. En wanneer de overheid zich heeft teruggetrokken, is er mogelijk nog wel behoefte aan regulering ten aanzien van de partijen die de dienst aanbieden. Deze regulering kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van een licentiesysteem, kwaliteitscontroles, labelling enz.

Ook hier zullen de relevante inzichten uit de literatuur aan bod komen op basis van bijvoorbeeld Noll (1992), Vickers (1992) of Vickers en Yarrow (1991).

De politiek-wetenschappelijke benadering

Bij de vraag naar meer marktwerking gaat het niet alleen over de vraag welke rol de vrije markt zou kunnen spelen, maar ook over de vraag naar het introduceren van meer mededinging in de publieke sector, het veranderen van bestaande prikkels binnen de publieke overheid en overheidsinstellingen, het wijzigen van de bevoegdheden, c.q. eigendomsrechten (in economische, niet in juridische betekenis). De kern van de verschuiving in het geheel van institutionele arrangementen ten aanzien van het vigerende arbeidsallocatiesysteem in een aantal Oeso-landen heeft te maken met aansturing en controle van de productie van diensten. Vertrekpunt voor theoretische analyse is het opstellen van een relevante typologie van marktmechanismen, rekening houdend met de eigenheid van persoonlijke diensten (i.t.t. bv. materiële diensten). Daarbij baseren we ons op financierings- en organisatiedimensies op basis van o.m. Common, Flynn en Mellon (1992); Naschold (1996); Scandinavische literatuur (bv. Stahlberg, 1997) en Oeso-bronnen (OECD, 1993).

Voor het identificeren van relevante variabelen van marktwerking wordt geput uit de theorieën die beschouwd worden als de voorloper dan wel als een reactie op de neo-institutionele benaderingen: de bureaucratietheorieën van Niskanen (1971) en Wilson (1989). Deze theorieën geven niet alleen een inzicht in de organisatie van publieke bureaucratieën, maar ook in de noties decentralisering en marktmechanismen in het bijzonder. Een deel van de literatuur is te situeren binnen de *principal-agent benadering* (overheid als principal, provider als agent) die we ook in de economische literatuur terugvinden. Daarin worden een aantal typische problemen bij contractualisering geïdentificeerd zoals budget- c.q. winstmaximalisatie, moral hazard, adverse selection, het vrijbuitersprobleem, met de vraag welke oplossingen daaraan kunnen worden gegeven (bv. prijsnormering, monitoring, ...). De netwerkbenadering legt het accent bij andere variabelen zoals vertrouwen bij het aangaan van contractrelaties (bv. Walch, 1995). Daarnaast leggen bepaalde theorieën meer nadruk op organisatievariabelen als zodanig. In de verschillende arrangementen kunnen ideaaltypes worden onderscheiden. In een recente Siswo-paper, toegespitst op de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland, hebben we dat gedaan op basis van de positie op een denkbeeldige as overheid-markt, wat toelaat de ontwikkelingstrajecten in de onderzoekslanden te markeren (Struyven, 2000). Deze ideaaltypische vormen kunnen verder worden verfijnd op basis van theoretische inzichten. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze de verhoudingen wijzigen: tussen de onderdelen van de PES; tussen de PES en de andere actoren; tussen de bevoegde overheid (regulator), de voormalige PES en de andere publieke en private actoren. De transformatie kan worden gemarkeerd als de overgang van een klassieke hiërarchische bureaucratie naar een 'markt-bureaucratie'. Die transitie krijgt gestalte in nieuwe rollen, ontvlechting van rollen, verschillende contractvormen, andere sturings- en financieringswijzen.

Fase 1.3 Relevante inzichten omtrent marktwerking in andere beleidsvelden

In een derde fase wordt in de beschikbare literatuur nagegaan tot welke bevindingen men komt inzake de invoering van bepaalde marktmechanismen in andere beleidsvelden zoals de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, het onderwijs en het openbaar vervoer. In sommige van deze beleidssectoren is namelijk al heel wat meer ervaring en ook empirische evidentie aanwezig. Dat is bv. het geval voor de ervaringen met quasi-markten in het VK in o.m. de gezondheidssector (Jenkinson & Mayer, 1996; Bartlett, Roberts & Legrand, 1998; Drakeford, 2000), en voor uitbestedingscontracten in het algemeen (Hodge, 1996; OECD, 1998). Voor wat betreft het openbaar vervoer werd door IDEA Consult onderzoek verricht m.b.t. de introductie van marktwerking via aanbestedingen. Deze analyse van de literatuur zal ook toelaten om na te gaan welke soorten effecten al dan niet in overweging zijn genomen. Daarbij dient natuurlijk rekening te worden gehouden met de specificiteit van deze sectoren in vergelijking met het domein van de arbeidsbemiddeling.

De eerste drie onderzoeksfasen moeten resulteren in een:

- beknopte schets van de ontwikkelingen inzake arbeidsbemiddeling en het beleid ervan;
- typologie van arbeidsbemiddelingsdiensten (bestaande en nieuwe) en actoren;
- identificatie van diensten en omstandigheden waarbij marktfalen kan optreden;
- typologie van marktmechanismen relevant voor de arbeidsbemiddelingssector met een overzicht van de in de literatuur vermelde succes- en faalfactoren;
- theoretisch kader voor de analyse van marktwerking in deel 2;
- beknopt overzicht van empirische bevindingen bij de introductie van marktwerking in aanverwante beleidsvelden.

Deel 2 Comparatieve analyse via casestudies

De hoofdvraag in het tweede deel is: welke lessen zijn er te trekken uit buitenlandse praktijkmodellen inzake de introductie van marktwerking op basis van de theoretische voorwaarden en rekening houdend met de specifieke context van elk land: wat zijn de algemene en specifieke uitgangspunten, motieven, kenmerken, instrumenten, voorwaarden, succes- en faalfactoren, mogelijke effecten? Hiertoe wordt gewerkt op basis van casestudies. Achtereenvolgens onderscheiden we als onderzoeksfasen de voorbereiding, de uitvoering en de verwerking en rapportering.

Fase 2.1 Voorbereiding van de casestudies

Definitieve selectie van de landen

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 vertrekken we vanuit een benadering van 'good practices' waarbij vooral aandacht zal worden besteed aan systemen van marktwerking die in de praktijk een meerwaarde opleveren. Tegelijk zal natuurlijk lering worden 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.

We gaan er vanuit dat ten aanzien van het systeem van arbeidsallocatie in Vlaanderen verschillende buitenlandse modellen bruikbare lessen kunnen bevatten. Daartoe is nog nader te vervolledigen vooronderzoek nodig. Toch kan nu al een onderscheid worden gemaakt tussen drie groepen landen: 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 (zie ook tabel 1).

Tabel 2 Keuzematrix OECD-landen (landen in *italic* zullen ter plaatse worden onderzocht)

Angelsaksisch	Mengvorm	Scandinavisch
<i>Australië</i>	<i>Nederland</i>	<i>Zweden</i>
VK	Ierland	Denemarken
VS	Zwitserland	Finland
Canada	Duitsland (continentaal)	
	Frankrijk (Latijns)	

Bron: Samengesteld uit o.m. OESO; Europese Commissie DG V; MISEP; IAO.

Bij de definitieve selectie zullen we landen betrekken uit de drie genoemde groepen. Bij deze selectie zal een onderscheid worden gemaakt tussen landen die ter plaatse zullen worden bezocht en landen die op basis van documentenanalyse en telefonische interviews zullen worden afgedekt. Daarbij wordt er in dit onderzoeksvorstel vanuit gegaan dat de volgende 4 landen *in situ* zullen worden onderzocht: Australië, Nederland, VK en Zweden. De landen die zullen worden geanalyseerd op basis van desk research en telefonische interviews, zullen worden geselecteerd uit de overige landen die in tabel 1 werden opgenomen, waarbij deze lijst niet als exhaustief mag worden beschouwd. De selectie van de landen die ter plaatse zullen worden onderzocht kan als volgt worden beargumenteerd.

In *Australië* werd in 1996 de Commonwealth Employment Service (CES) opgedoekt. In plaats van de CES kwamen twee nieuwe organisaties. De opvang-, assessment- en doorverwijzingsfunctie werd opgenomen door een nieuwe organisatie Centrelink. Deze fungeert als een one-stop-shop voor iedereen die te maken heeft met uitkeringen inzake sociale zekerheid. Voor wat de bemiddelings- en begeleidingsfunctie in de brede zin betreft werd de CES vervangen door een systeem van *competitive tendering* ten aanzien van de commerciële, non-profit en publieke aanbieders (Job Network). Sinds 1997 zijn er twee algemene tenders uitgeschreven. De selectie van Australië als één van de landen die in detail zal worden bekeken ligt voor de hand omwille van de volgende argumenten:

- Australië was het eerste Westerse land dat de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie afschafte. Overigens werden gelijktijdig alle bestaande arbeidsmarktprogramma's afgeschaft. Men kan dus spreken van een totale omwenteling in het arbeidsmarktbeleid.
- Australië heeft ondertussen al heel wat ervaring opgedaan inzake de organisatie van aanbestedingen, de wijze van financiering van de opdrachtnemers (input- versus outputfinanciering, cf. plaatsingsbonussen), de marktvoorwaarden enz. Deze ervaring heeft overigens al aanleiding gegeven tot een aantal bijstellingen.
- De ervaring die in het bijzonder ook werd opgedaan inzake het one-stop-shop principe is ook bijzonder relevant in de context van deze studie.

Het VK staat bekend voor de verregaande vormen van marktwerking, ook op het gebied van arbeidsbemiddeling. Dat is o.m. het geval voor de TEC's (Training and Enterprise Councils) en de loopbaanbegeleidingsdiensten (Career Guidance services). In het kader van het activeringsbeleid (New Deal) wordt ook geëxperimenteerd met marktwerking. Tenslotte is het VK in het begin van de jaren 1990 van start gegaan met invoering van het one-stop-shop model.

In de keuze van landen kan ook *Nederland* niet ontbreken. In een recente Siswo-paper (Struyven, 2000) hebben we de belangrijkste relevante ontwikkelingen op dit vlak reeds aangegeven. De vergelijking met Nederland zullen we toespitsen op volgende vlakken:

- marktwerking in publieke financieringsstromen voor reïntegratie: prestatiebudgetten, vrije inkoopbudgetten;
- vraagfinanciering: persoonlijke reïntegratiebudgetten;

- Suwi-2: hervorming van de uitvoeringsstructuur voor sociale zekerheid en reïntegratie (w.o. *corporatisation* van de voormalige Arbeidsvoorziening);
- rol van commerciële actoren bij de basisdienstverlening en bij de uitvoering van reïntegratietrajecten (o.m. ten gevolge van de introductie van marktwerking in de sociale zekerheid).

Ten slotte stellen we ook voor *Zweden* op te nemen in de selectie van landen die zullen worden bezocht. De selectie van een Scandinavisch land ligt voor de hand omdat het niveau van sociale bescherming in vergelijking met de Angelsaksische landen dichter aansluit bij de Belgische context. De invoering van marktwerking inzake arbeidsbemiddeling leidde o.m. tot de geleidelijke privatisering van de opleiding. In 1993 reeds werd marktwerking ingevoerd inzake publiek gefinancierde training en opleiding. Amugruppen, de toenmalige publieke aanbieder, diende te concurreren met andere publieke en private aanbieders. Met een indeling van het land in 24 entiteiten verloopt het gehele proces in Zweden zeer decentraal. Bij het bezoek aan Zweden zullen de volgende thema's bijzondere aandacht krijgen:

- de positieve en negatieve ervaringen die werd opgedaan met de organisatie van het tenderproces;
- de criteria die worden gehanteerd om contracten toe te wijzen;
- de ervaringen met de decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid met nationale aansturing;
- de ontwikkelingen in de marktaandelen van de publieke versus de private actoren;
- de resultaten inzake efficiëntie en effectiviteit van het nieuwe systeem.

Constructie van het onderzoeksinstrument en tussentijds seminarie

Op basis van het analysekader ontwikkeld in deel 1 wordt een exhaustief interviewschema geconstrueerd met alle aspecten die van belang zijn voor de problematiek van marktwerking. Daarnaast worden zoveel mogelijk primaire bronnen vooraf verzameld. Daarbij is het de bedoeling om de verworven inzichten in deze fase reeds af te toetsen via een beperkt seminarie, dus vooraleer de studiebezoeken van start gaan. De reden is dat op die wijze door de Vlaamse beleidsmakers kan worden gereageerd op het analysekader en het onderzoeksinstrument, en dat specifieke beleidsrelevante accenten kunnen worden aangebracht. Als formule kan worden gedacht aan een Visiegroep met uitgebreide samenstelling.

Het bevraginginstrument voor de te onderzoeken landen bevat o.m. volgende rubrieken:

- een overzicht van het systeem van arbeidsbemiddeling (de wetgevende/institutionele achtergrond);
- een verkenning van de markt voor arbeidsbemiddeling (actoren, marktaandelen, ...);
- reconstructie van het ontwikkelingstraject op basis van het uitgangspunt van waaruit vertrokken werd;
- de redenen en motieven voor de introductie van marktwerking inzake arbeidsbemiddeling;
- de relaties tussen de aanwezige marktmechanismen;
- de organisatorische vormgeving, rol van sociale partners en lokale actoren;
- de kwaliteitsbewaking;
- de wijze van inpassing in een bredere beleids- en beheerscyclus: bepalen van objectieven, verdelen van middelen, toewijzen van opdrachten, opvolging, rapportering, evaluatie, sanctiemogelijkheden;
- de onderscheiden effecten, bevindingen inzake efficiëntie en effectiviteit;
- de positieve en negatieve ervaringen van de verschillende betrokken partijen met de introductie van marktwerking in arbeidsbemiddeling;
- de succes- en faalfactoren bij de introductie van marktwerking in arbeidsbemiddeling;
- het invoeringsmanagement bij de introductie van marktmechanismen.

Fase 2.2 Uitvoering van de casestudies

Voor wat de uitvoering van de casestudies betreft, zal dus een onderscheid worden gemaakt tussen de landen die ter plaatse worden bezocht en de landen die enkel op afstand zullen worden geanalyseerd. Daarbij zal de analyse voor de tweede groep landen er vooral op gericht zijn om de conclusies die voortvloeien uit de analyse van de eerste groep landen aan te vullen en eventueel te kwalificeren.

Voor wat de potentiële gesprekspartners betreft, menen we dat de volgende vier categorieën kunnen worden onderscheiden:

- 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, onderzoeksinstituten of bij consultancy bureaus.

Afhankelijk van het land en mede voortbouwend op de contacten die binnen het onderzoeksteam aanwezig zijn met deze landen, zullen er interviews worden uitgevoerd met deze verschillende categorieën gesprekspartners (minimum 6-8 interviews per land).

Fase 2.3 Verwerking en rapportering

De rapportering inzake de casestudies zal op twee manieren gebeuren. Vooreerst zal er per land worden gerapporteerd. Deze rapportage zal gebeuren op basis van een rapporteringsschema dat voor zover mogelijk hetzelfde is voor de verschillende landen. Om de ervaringen van het betrokken land voldoende context-inclusief te kunnen weergeven, zal daarbij ook aandacht worden besteed aan de wetgevende en institutionele context alsook aan de socio-economische situatie van elk land. Ook relevante voorbeelden van instrumenten of technieken zullen in de rapportering worden opgenomen.

Complementair ten aanzien van de rapportage van de afzonderlijke cases zal ook een comparatieve analyse worden gemaakt van de verschillende landenstudies. Daarbij zal voor een aantal aspecten een vergelijkend overzicht worden gemaakt van de verschillende marktssystemen die worden gehanteerd, de arbeidsbemiddelingsdiensten waarvoor ze werden ingevoerd en de motieven die aanleiding gaven tot de introductie van marktwerking. Daarbij aansluitend zullen de voor- en nadelen, de effecten en succes- en faalfactoren in beeld worden gebracht. Deze comparatieve analyse zal mee de basis vormen voor de scenario-ontwikkeling in deel 3.

De empirische analyse in het tweede deel moet resulteren in een:

- adequaat onderzoeksinstrument gebaseerd op het analysekader in deel 1, met een exhaustief interviewschema voor de 4 ter plaatse te onderzoeken landen;
- tussentijds seminarie (met beleidsmakers) waarin het analysekader en het interviewschema op beleidsrelevante accenten worden getoetst;
- landenstudie met een beschrijving van de systeemcontext en de daarin geïntroduceerde marktmechanismen, incl. voorbeelden van instrumenten en technieken;
- comparatieve analyse met algemene en specifieke uitgangspunten, motieven, kenmerken, instrumenten, voorwaarden, succes- en faalfactoren, (mogelijke) effecten.

Deel 3 Scenario's en aanbevelingen voor de Vlaamse situatie

De centrale onderzoeksvraag die we in dit laatste deel willen beantwoorden is de volgende: welke zijn de mogelijke scenario's, de daarbij horende voor- en nadelen en de kritische succesfactoren voor de introductie van marktwerking bij de arbeidsbemiddeling in Vlaanderen?

Vooreerst zal de Vlaamse markt voor arbeidsbemiddeling en reïntegratie in kaart worden gebracht. Vervolgens zal worden nagegaan, rekening houdend met de analyse in het eerste deel, voor welke diensten marktwerking kan worden geïntroduceerd. Als laatste stap projecteren we de good practices inzake de introductie van marktwerking in het buitenland op de Vlaamse context.

De ruimte voor meer markt

Bij wijze van beknopte sectoranalyse wordt vooreerst de markt voor arbeidsbemiddeling en reïntegratie in Vlaanderen in kaart gebracht naar aanbieders, dienstenaanbod en marktaandelen. Dit gebeurt binnen de beperkingen (kwantitatief en kwalitatief) van de beschikbare gegevens. Aanbieders en diensten kunnen worden gecombineerd in een overzichtelijke matrix, ingedeeld volgens een aantal categorieën. Als tweede stap willen we dan op basis van de sectoranalyse enerzijds en voortbouwend op de theoretische verkenning uit het eerste deel anderzijds, die diensten selecteren waar er ruimte is voor (meer) marktwerking. Het gaat dan bijvoorbeeld om die diensten waarvan de productie op basis van de theoretische analyse kan worden overgelaten aan de markt, maar waarvan op basis van de sectoranalyse wordt vastgesteld dat deze dienst, al dan niet exclusief, door de overheid wordt aangeboden.

Scenario-analyse voor meer marktwerking

Voor de diensten inzake arbeidsbemiddeling en reïntegratie waarvoor er ruimte is voor meer marktwerking, zal vervolgens worden nagegaan welke mogelijkheden zich hiervoor aandienen. Daarbij zal in het bijzonder gebruik worden gemaakt van de good practices die werden verzameld in het tweede deel van de studie. Meer concreet zullen deze good practices als het ware worden geprojecteerd op de situatie in Vlaanderen.

Daarbij zal veel aandacht gaan naar de randvoorwaarden en kritische succesvoorwaarden. Van belang is na te gaan wat de concrete voorwaarden en implicaties zouden zijn voor een geslaagde introductie van marktwerking. Volgende drie vragen vormen daarbij het uitgangspunt:

1. zijn de omstandigheden aanwezig gezien vanuit de marktstructuur? Is er een voldoende groot aantal potentiële aanbieders? (cf. toetredingsbelemmeringen) Zijn er voldoende organisaties die over de noodzakelijke kennis en kunde beschikken om de betrokken dienst aan te bieden? Hoe kan het gebruik van internet hieraan tegemoetkomen?
2. zijn de voorwaarden aanwezig gezien vanuit de overheid: hier kunnen we aansluiten bij o.m. de aangekondigde VDAB-hervorming, de beoogde purchaser-provider split, de beoogde tender-ervaring in het kader van het ESF, de besluitvorming in verband met de private intermediairs. Bijzondere aandacht zal gaan naar detectie van het al dan niet aanwezig zijn van essentiële, in buitenlandse cases gereveleerde, voorwaarden (bv. inzake wetgeving, monitoring, kwaliteitszorg).
3. wat betreft de invoeringsaspecten zelf: hoe kan dit stapsgewijs? Voor welke aspecten is welke marktwerking aan te bevelen? Hoe vermijden dat sommige actoren weggedrukt worden? hoe het gevaar van afroming tegengaan? Hoe een al te strikte uitvoering door private actoren vermijden? Hoe het commitment van de werkzoekende behouden? enz.

Rekening houdend met deze randvoorwaarden en kritische succesfactoren volgen dan tenslotte de conclusies met betrekking tot de wenselijkheid en de mogelijkheden inzake marktwerking in de arbeidsbemiddeling in Vlaanderen. Daarbij zal een ontwerpversie van de scenario-analyse en van de conclusies worden voorge-

steld op een interactief seminarie met de belangrijkste stakeholders. Doel is dat de beleidsbetrokken actoren op die wijze verfijningen kunnen aanbrengen bij de ontwerp-scenario's en conclusies.

De analyse in het derde deel moet resulteren in een:

- scenario-analyse voor de introductie van marktmechanismen in Vlaanderen met voor- en nadelen, alsmede beleidsconclusies;
- overzicht van randvoorwaarden en implicaties bij de introductie ervan;
- interactief seminarie (met beleidsbetrokken actoren) waarin de ontwerp-scenario's en conclusies worden voorgesteld en verfijnd.

4. Literatuurverwijzingen bij het onderzoeksvoorstel

- Bartlett W., Roberts J. & Le Grand J. (1998), *A Revolution in Social Policy. Quasi-market reforms in the 1990s*, The Policy Press, Bristol.
- Borland, J. (1994), 'On contracting out: some labour market considerations', *The Australian economic review*, 86-90
- Bouckaert G. & De Corte J. (1999), *Contractmanagement en Management van Contracten*, die Keure, Brugge.
- Bovenberg A.L. & Teulings C.N. (1999), 'Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht', in *Derksen W. e.a. (red.), Over publieke en private verantwoordelijkheden. Voorstudies en achtergronden*, WRR, Den Haag.
- Canoy, M. en B. Vollaard (1999), Middelen om te bemiddelen, *Economisch Statistische Berichten*, 84 (4213), 536-538
- Centraal Planbureau (2000), *Arbeidsbemiddeling en –reintegratie van werklozen. Welke rol heeft de overheid te spelen?*, Werkdocument CPB, Den Haag.
- Common R., Flynn R. & Mellon E. (1992), *Managing Public Services. Competition and decentralization*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- De Koning, J. (1991), Het bestaansrecht van de openbare arbeidsvoorziening, *Economisch Statistische Berichten*, 76 (3799), 280-284
- Drakeford M. (2000), *Privatization and Social Policy*, Longman, London.
- Eardley T. (1997), 'New relations of welfare in the contracting state: the marketisation of services for the unemployed in Australia', *SPRC Discussion Paper no. 79*, Social Policy Research Centre, Sidney.
- Fay, R. (1997), Making the public employment service more effective through the introduction of market signals, *Labour market and social policy – occasional papers No 25*, OESO
- Hodge G. (1996), *Contracting out Government Services. A Review of international evidence*, Montech Pty, Australia.
- Jenkinson T. & Mayer C. (1996), 'The Assessment: Contracts and Competititon', *Oxford Review of Economic Policy*, 12, 4.
- Kay, J. en J. Vickers (1988), Regulatory reform in Britain, *Economic Policy*, October, 285-351
- Kouwenhoven V. P., 'Publiek-private samenwerking: Mode of Model?', *PhD-Series in General Management no. 2 Erasmus University Rotterdam*, Eburon, Delft.
- Laffont, J. en J. Tirole (1993), *A theory of incentives in Procurement and regulation*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts
- Landuyt R. (2000), *Beleidsnota Werkgelegenheid 2000-2004*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- McAfee, R. en J. McMillan (1987), Auctions and Bidding, *Journal of Economic Theory*, 699-738
- Metcalfe L. & Richards S. (1987), *Improving Public Management*, Sage, London.

- Naschold F. (1996), *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, Walter de Gruyter, Berlin/New York.
- Niskanen W.A. (1971), *Bureaucracy and representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago.
- Noll, R. (1992), The politics of regulation, in Schmalensee, R. en R. Willig (eds), *Handbook of Industrial Organisation*, 2, 1254-1282
- OECD (1993), *Managing with Market-type Mechanisms*, Paris.
- OECD (1998), *Contracting out Government Services: Best Practice Guidelines and Casestudies*, Paris.
- Rimmer, S. (1994), Competitive tendering and contracting: theory and research, *The Australian economic review*, 79-85
- Stahlberg K. (1997), 'Alternative Organisation öffentlicher Dienstleistungen in der scandinavischen Debatte: Scandinavien zwischen Behörden und Wahlfreiheitsmodell', in: *Riegler C.H. & Naschold F. (Hrsg.), Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- 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, Leuven.
- Struyven L. (2000), 'Regie in het arbeidsmarktbeleid', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 10, 1, april 2000.
- Van Bekkum R. (1996), *Tussen Vraag en Aanbod. Op zoek naar de identiteit van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie*, 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.
- Van der Krogt M., e.a. (1998), 'Positionering spelers op employability-continuüm', In: *Handboek SWI*, Elsevier, 's-Gravenhage.
- Vickers, J. (1992), Government regulatory Policy, *Oxford Review of Economic Policy*, 7, 13-30.
- Vickers, J. en G. Yarrow (1991), Economic perspectives on Privatisation, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 3, 111-132
- Walsh K. (1995), *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Macmillan, Basingstoke.
- Wilson J.Q. (1989), *Bureaucracy. What Government Agencies do and why they do it*, BasicBooks.