
Marktwerving versus de overheid¹

Ludo Struyven*

Marktwerving introduceren voor de arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werkzoekenden wint veld in steeds meer landen: Australië, Nederland, Groot-Brittannië, Denemarken en nu ook Vlaanderen. De kwestie die telkens weer opduikt, is welke regulering noodzakelijk is voor het op gang brengen van een quasi-markt. Dat de overheid actief intervineert, zal niemand betwisten. Een quasi-marktsysteem dient immers twee doelen: aan de ene kant het bevorderen van concurrentie, aan de andere kant het realiseren van beleidsdoelen. De eerste vraag is of de beoogde marktwerving wel totstandkomt. Algemeen luidt de bevinding dat concurrentie meestal een zwak punt is van de quasi-markt.² De vereisten waaraan een quasi-markt voor publiek gefinancierde diensten moet voldoen, liggen dan ook voor eerst bij het concurrentiële aspect: een gevarieerd spelersveld opbouwen, toetredingsvoorwaarden en transactiekosten laag houden, gelijke concurrentievoorwaarden en maximale transparantie creëren. De tweede vraag is of de marktwerving bijdraagt tot het realiseren van de beleidsdoelen. Immers, bij marktwerving wordt het risico meer bij de uitvoerders gelegd, die op hun beurt strategieën ontwikkelen om het risico te verkleinen via afroaming van de gemakkelijk plaatsbare werkzoekenden. Vandaar het belang van de juiste financiële *incentives*, waarop het resultaat – de (snelle) plaatsing in een baan, maar ook de duurzame integratie op de arbeidsmarkt – kan worden afgerekend.

Een quasi-markt creëren blijkt altijd ingrijpender dan aanvankelijk gedacht. Het uitgangspunt bij marktwerving klinkt nochtans eenvoudig: taken die de overheid moet verzorgen, moeten niet noodzakelijk door de overheid zelf worden uitgevoerd. De overheid kan gebruikmaken van private spelers, zowel commerciële als niet-commerciële. Aldus kan ze zich beter toeleggen op haar beleidsbepalende, controlerende en coördinerende taak. Naast de vele eisen aan een quasi-markt is dit nog een extra opgave: de herpositionering van de publieke speler (en de *intake*functie van waaruit cliënten worden doorverwezen), en de positionering van de organisatie die fungeert als opdrachtgever-regulator. In Vlaanderen werd dit tijdens de vorige regering vertaald in een plan om de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) om te vormen tot een arbeidsmarktregulator, en alle uitvoerende diensten inzake begeleiding en opleiding te verzelfstandigen in een aparte overheidsorganisatie; die laatste dan als een van de vele marktspelers. De VDAB kan namelijk onmogelijk de vele noden lenigen van een complexe en heterogene arbeidsmarkt. Het plan is onder de vorige regering afgeblazen en de huidige Vlaamse minister voor Werk, Frank Vandebroucke, vist het niet meteen weer op. Wel wil de nieuwe minister experimenteren met marktwerving voor een pakket extra begeleiding en opleiding van langdurig werklozen in het kader van de sluitende aanpak. Dit plaatst de VDAB in de dubbele rol van uitvoerder (die daarenboven de intake doet) en opdrachtgever-

* Ludo Struyven is verbonden aan het HIVA (Hoger Instituut voor de Arbeid) en de Faculteit Sociale Wetenschappen van de K.U. Leuven. Meest recente publicatie: Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of job-seekers. Empirical evidence from Australia and the Netherlands, *Journal of European Social Policy*, 2005 (samen met G. Steurs). E-mail: ludo.struyven@hiva.kuleuven.ac.be.

regulator. Als in Vlaanderen een aanbestedingsprocedure wordt gelanceerd vanuit de VDAB, kan de VDAB zelf niet meedingen voor een opdracht. Maar is daarmee een onpartijdige rol als regulator van de marktwerking gegarandeerd? De VDAB zal het aanbestedingsproces immers altijd blijven benaderen vanuit een uitbestedingslogica. Het programma van eisen, de omvang van de opdrachten, de prestatiebetaling, de prijsbepaling en de kwaliteitscontrole: bij de vele keuzes die zich aandienen, zal de VDAB telkens de eigen organisatie, processen en maatstaven als referentiepunt nemen. De Vlaamse marktwerking is daarom niet echt vergelijkbaar met het Nederlandse of Australische systeem.

Hoeveel regulering kan een quasi-markt verdragen? Het basismechanisme van de marktwerking waarmee Australië wereldwijd opzien baart, is de competitieve tenderprocedure. Voor de nieuwe contractperiode 2003-2006 heeft de Australische overheid het tendermechanisme echter gedeeltelijk uitgeschakeld. De best presterende aanbieders (tot zestig procent van het totale marktvolume) kregen immers een contractverlenging aangeboden. Aanvankelijk kon dit niet anders dan op veel bijval rekenen bij de aanbieders in Job Network. Maar ze hadden er niet op gerekend dat de overheid de contractverlenging zonder tenderprocedure wilde koppelen aan een ander mechanisme: de prestatiebenchmark (*star rating*). In plaats van een vaste instroom van werkzoekenden te garanderen, zoals in de vorige Job Network periode, komt er om de zes maanden een herziening van het aantal doorverwezen cliënten op basis van de geleverde prestaties. Als een aanbieder twee keer opeenvolgend zwak presteert, kan dit zelfs tot het volledige verlies van marktaandeel leiden. Niet voor niets reageerde de markt verlagen: *it's like a purchasing process every six months. Can you manipulate the market during the course of a contract?* Bovendien gelden er enkel nog vaste prijzen en worden de aanbieders vergoed na elk afgewerkt interview met de werkzoekende volgens een door de overheid strikt gedicteerde regelmaat. Directe interventie in het marktaandeel van de aanbieder komt in de plaats van indirecte sturing op basis van prijsconcurrentie en resultaatfinanciering. Kortom, met dit soort regulering gaat het hiërarchische sturingsparadigma domine-

ren. Het gevolg is een nog grotere instabiliteit van de markt dan voorheen. Terwijl de contractverlenging moest dienen om meer stabiliteit te brengen in de markt, hebben aanbieders geen zekerheid meer over het aantal cliënten dat naar hen wordt doorverwezen. Het is een van de vele contradicties in het huidige Job Network. Contracten van langere duur zijn te verkiezen omwille van de lagere transactiekosten en de grotere investeringsbereidheid. Ook de Nederlandse tenders tenderen in die richting. Maar ik denk niet dat het een goede keuze zou zijn als het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) en de gemeenten het tendermechanisme zouden verlaten.

Het blijft een open vraag of het Australische systeem met het gedeeltelijk herreguleren van de markt een afdoend antwoord heeft gevonden voor het probleem van risicoselectie. Risicoselectie heeft vele gedaanten: *afroming*, *parking*, te weinig opleidingsinvesteringen en te veel kortetermijnresultaten. *Afroming* is nog het best te definiëren als het uitsluiten van moeilijk te plaatsen werkzoekenden van de formele *caseload* zoals vastgelegd in het prestatie-meetsysteem en in de meting van het plaatsingsresultaat. Als de aanbieder minder middelen concentreert op bepaalde cliënten in de formele *caseload*, bijvoorbeeld omdat het bedrijf de kans op plaatsing laag inschat, dan hebben we het over parkeren van cliënten. Om deze problemen af te wenden, zijn tal van ontwerpkeuzes mogelijk: een mix van startvergoedingen en plaatsingsvergoedingen (met voldoende differentiatie ervan), een aparte werkzoekendenrekening (voor onder meer opleidingskosten), spreiding van plaatsingsvergoedingen in de tijd, et cetera.³ Verschilt een quasi-marktsysteem in dit opzicht veel van een publiek systeem? In *incentives* alvast minder dan men zou denken. Ook in een publiek systeem komen *afroming* en *parking* voor. De Vlaamse consultants werken evenzeer toe naar de vooropgestelde *caseloads* en prestatienormen, zoals in een quasi-marktsysteem.⁴ Qua tewerkstellingsimpact hoeft een quasi-marktsysteem niet per definitie onder te doen voor een publiek systeem, zoals blijkt uit een Brits onderzoek over de *employment zones*. Dit zijn achtergestelde gebieden waarin de uitvoering van zowel de uitkeringen als de integrale begeleiding aan een of meer private bedrijven is toe-

vertrouwd. Uit het onderzoek blijkt dat de zones die gerund worden door een privaat bedrijf een nettotewerkstellingseffect behalen dat acht tot elf procentpunten hoger ligt dan voor een gewoon *new deal*-aanbod georganiseerd door de publieke dienst.⁵

Slotsom: landen die gekozen hebben voor marktwerking staan voor een complexe afweging van keuzes. Prestatiemeting en benchmarking winnen daarbij aan belang. Maar dit kan botsen met het principe van marktwerking als de *star rating* louter functioneert als onderdeel van een hiërarchisch systeem en geen functie vervult in de transacties op de quasi-markt bij de individuele keuze tussen aanbieders. Herpositionering van de publieke speler en de opdrachtgever-regulator, concurrentie tussen aanbieders en keuze voor de werkzoekende, prestatiemeting en beheersing van risicoselectie: elk land zal een eigen balans moeten vinden tussen de vele elementen van een quasi-marktsysteem.

Noten

- 1 De titel verwijst naar een column van enkele jaren geleden over een vergelijkbare toepassing van marktwerking en privatisering in de sociale zekerheid, zie R.J. van der Veen (1998). Marktwerking versus de markt. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 14, 270-271.
- 2 T. Brandsen (2004). *Quasi-market governance. An anatomy of Innovation*. Utrecht: Lemma.
- 3 Voor een uitwerking zie L. Struyven & I. Vanhoren (2004). *Neemt de markt over? Ontwerpkeuzes voor marktwerking bij de begeleiding van langdurig werklozen in Vlaanderen*. Leuven: HIVA.
- 4 P. De Cuyper & L. Struyven (2004) *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen: de kloof tussen beleid en uitvoering onderzocht*. Leuven: HIVA.
- 5 C. Hasluck, P. Elias & A. Green (2003). *The wider labour market impact of Employment Zones*. Warwick: Institute of Employment Research.