

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/132262>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

Marktwerking en publieke waarden in de arbeidsbemiddeling

1. Inleiding

Net als in andere West-Europese landen werd in Nederland de bemiddeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in het grootste deel van de twintigste eeuw als een publiek monopolie beschouwd. Het verminderen van de werkloosheid en het vervullen van openstaande vacatures gold als zo cruciaal voor het functioneren van de moderne economie en voor het sociale welzijn van individuen, dat het lange tijd vanzelf sprak om deze dienstverlening niet over te laten aan private bedrijven op een competitieve markt. Tenminste, niet als met de arbeidsbemiddeling ook publieke waarden moesten worden gerealiseerd, zoals een algemene toegang, continuïteit en beschikbaarheid van dienstverlening en een rechtvaardige behandeling van alle cliënten.

Sinds het midden van de jaren zeventig werd dit uitgangspunt echter in toenemende mate ter discussie gesteld. Beleidsdebatten rond publieke monopolies richtten zich niet zozeer op de oorspronkelijke marktgebreken maar op het tekortschieten van de overheidsmonopolies die waren ontstaan om deze gebreken te corrigeren.¹ Het publieke monopolie in de arbeidsbemiddeling kwam onder vuur te liggen vanwege zijn magere resultaten op het gebied van efficiëntie, klantvriendelijkheid en innovatie van de dienstverlening.² Kon deze kritiek aanvankelijk worden ondervangen met een interne reorganisatie van de arbeidsbureaus;³ eind jaren tachtig werd besloten tot een meer radicale oplossing in de vorm van verzelfstandiging,

tripartisering, decentralisatie en het opheffen van het publieke monopolie.⁴ Hiermee moest zowel de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven worden verbeterd als de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen waarop de cliënten van de arbeidsbemiddeling een beroep deden bij de dienstverlening.

In het achterliggende decennium bleek ook deze nieuwe constructie van de publieke arbeidsbemiddeling onvoldoende in staat om aan de verwachtingen te voldoen. Weliswaar daalde de werkloosheid, maar de problemen van omvangrijke categorieën (langdurig werklozen, migranten, gedeeltelijk arbeidsongeschikten) duurden voort. Tezelfdertijd bleef een relatief groot aantal onvervulde vacatures bestaan. De eerdere kritiek op een gebrekkige samenhang met andere beleidsterreinen werd toegespitst op het gescheiden functioneren van arbeidsbemiddeling en sociale zekerheid. De deregulering die met de verzelfstandiging gepaard was gegaan leidde tot een vacuüm in verantwoordelijkheden: een vacuüm waarbinnen noch de overheid noch het georganiseerde bedrijfsleven voldoende toezicht hielden en bestuurlijk adequaat handelden. In dit klimaat konden omvangrijke geldbedragen 'kwijtraken' (ESF, Europees Sociaal Fonds) en problemen voortduren (WAO, Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen).

Tegen het einde van de jaren negentig werd besloten tot het opsplitsen van de taken van de publieke arbeidsbemiddeling. De administratie van werkzoekenden inclusief de analyse van hun 'afstand tot de arbeidsmarkt' werd samen met algemene informatietaken (vacaturebank, subsidieregelingen) ondergebracht in een nieuw publiek orgaan, de Centrale Organisatie Werk en Inkomen met de regionaal gespreide Centra voor Werk en Inkomen. Hier kon ook de bemiddeling van werkzoekenden plaatsvinden die geen verdere begeleiding nodig hadden. De reïntegratie van werklozen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt geschiedde vanaf 2001 door private bedrijven, die daartoe contracten sloten met de uitkeringsinstellingen voor so-

ciale verzekeringen en voor sociale voorzieningen (gemeenten) en met werkgevers en werknemers.

De privatisering van de arbeidsbemiddeling gaat net als in andere sectoren gepaard met zowel deregulering als regulering. Hierdoor probeert de overheid om de nieuwe markt te laten werken, enerzijds door marktdominantie door een of meer grote spelers tegen te gaan, anderzijds door de marktuitskomsten zodanig te corrigeren dat aan sociale en politieke doelen wordt tegemoetgekomen. Ondanks de privatisering blijft het nog steeds de overheid die op deze taken wordt aangesproken. Het opheffen van een voormalig publiek monopolie zorgt immers niet vanzelf voor een *level playing field* waarbinnen de verwachte efficiency kan worden gerealiseerd. En zelfs onder optimale condities zullen de uitkomsten van de private bemiddeling niet noodzakelijk corresponderen met de inhoudelijke doelen waaraan de overheid zich heeft verbonden. De liberalisering en deregulering bij de opheffing van het publieke monopolie gaan daarom gepaard met een toenemende regulering van en toezicht op marktactiviteiten.

In dit hoofdstuk is het niet mogelijk om te beoordelen in welke mate de efficiëntiedoelen die worden geassocieerd met de privatisering van reïntegratieactiviteiten in feite worden gehaald. De recente privatisering van de arbeidsbemiddeling biedt daarvoor nog onvoldoende inzicht in de relatie tussen de uitvoering en de kosten. In plaats daarvan zal ik op basis van de huidige theorie en het beschikbare empirische materiaal de volgende vragen proberen te beantwoorden. In welke mate worden de eerdere publieke doelen van een algemene toegang, continuïteit, beschikbaarheid en een rechtvaardige behandeling van cliënten nog steeds beschouwd als belangrijke uitgangspunten van nationaal beleid? Voorzover dat het geval is, in welke mate worden zij gerealiseerd? Wat zijn de achterliggende redenen voor het ontstaan van marktwerking en wat zijn de lessen die kunnen worden getrokken voor de relatie tussen marktwerking en publieke waarden?

In de volgende paragraaf zal ik eerst de theoretische kwesties bespreken die zijn verbonden met de uitvoering en met de prestaties van publieke dienstverlening, in het bijzonder de arbeidsbemiddeling. Het gaat om vraagstukken die zich in het algemeen voordoen bij voormalige publieke monopolies die nu geprivatiseerd zijn en moeten concurreren. Daarna beschrijf ik de hervormingen in de organisatie van de arbeidsbemiddeling en in de ermee verbonden regulerende instituties en praktijken, om de invloed daarvan op de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden te kunnen taxeren. De empirische focus is gericht op de reorganisatie van de Nederlandse arbeidsbemiddeling en op de procedures en ervaringen met de aanbestedingscontracten met private reïntegratiebedrijven. Tenslotte zal ik enkele conclusies trekken over de betekenis van marktwerking voor publieke waarden.

2. Theoretische achtergrond

Ook na privatisering blijft het functioneren van de reïntegratiemarkt een belangrijk onderwerp van overheidsbemoeyenis. *'Privatization has been dominated by state presence – before, during and after the process.'*⁵ Met het opheffen van publieke monopolies gaan markten immers niet vanzelf werken. Frequent worden private monopolistische aanbieders gecreëerd onder de noemer privatisering en zonder adequaat toezicht.⁶ De algemene belangen die aanleiding waren voor de voormalige publieke monopolies zijn bovendien niet verdwenen, zodat zij nu op een andere wijze moeten worden behartigd dan door directe uitvoering en controle van de overheid. Dit vraagt om een regulering waarvan de private uitvoering voor bedrijven economisch attractief is terwijl tegelijkertijd publieke waarden worden gerealiseerd. In de literatuur wordt de vraag hoe privatisering en marktwerking de dienstverlening beïnvloeden in termen van algemene (publieke) doelen of

waarden, geanalyseerd met hulp van theorieën over marktregulering, over *Public Management Reform* en over de relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (*principal-agent*).

Marktregulering

Bij het reguleren van nieuwe markten gaat het om twee soorten regulering, namelijk *market-making regulation* en *market-correcting regulation*,⁷ ofwel het reguleren voor de markt en van de markt. De voorwaarden voor het functioneren van de markt worden gecreëerd met deregulering (het opheffen van beperkingen voor toetreders tot de markt en het afschaffen van gefixeerde prijzen) en re-regulering (introduceren van competitie naast privatisering). Marktcorrectie gaat over het reguleren van de uitkomsten van marktprocessen die op grond van politieke uitgangspunten niet wenselijk zijn ten opzichte van bepaalde sociale doelen. Om bijvoorbeeld te voorkomen dat private reïntegratiebedrijven vooral werkzoekenden bemiddelen die relatief gemakkelijk aan werk te helpen zijn, kunnen maatregelen worden genomen om via aangepaste prijzen en prestaties aan alle werkzoekenden kansen te bieden. De cruciale vraag bij de twee typen regulering is hoe de economische motieven van het eerste type kunnen worden verenigd met de politieke en normatieve doelen van het tweede type regulering.

In het verleden lagen de economische motieven voor een publiek monopolie niet primair in de aard van de arbeidsbemiddeling als *public good*, hoewel er hoge startkosten verbonden zijn aan het aanleggen van een dergelijke infrastructuur met een voldoende landelijke spreiding. Het economisch motief voor een openbare arbeidsbemiddeling was vanaf haar ontstaan aan het einde van de negentiende eeuw een meer optimale arbeidsallocatie en de ondersteuning van werkgevers in hun personeelsvoorziening. De sociale en politieke redenen voor het voormalige publieke monopolie bestonden niet alleen uit het garande-

ren van voorwaarden voor het dagelijks bestaan, maar ook uit de bescherming van de gemeenschap en de versterking van de sociale cohesie. Het bestrijden van de werkloosheid had in dit kader een hoge prioriteit.⁸ De monopolistische structuur werd gelegitimeerd vanuit de behoefte aan universele toegang, dat wil zeggen dat iedereen in principe gebruik moest kunnen maken van de diensten voor arbeidsbemiddeling tegen een redelijke prijs en ongeacht de regio waar men was gevestigd. Tevens moest de publieke arbeidsbemiddeling meer gelijkwaardigheid tussen vragers en aanbieders op de arbeidsmarkt bewerkstelligen en de praktijken van malafide koppelbazen tegengaan.⁹

Public Management Reform

Onder de invloed van de financiële problemen van de staat en tijdens de ideologische *Wende* naar het neoliberalisme, werden vanaf het midden van de jaren tachtig marktelementen geïntroduceerd in sectoren die voordien als ‘natuurlijke overheidsmonopolies’ waren gezien. Toegangsbeperkingen tot de markt werden verwijderd en nationale instituten werden geprivatiseerd of getransformeerd in zelfstandige bestuursorganen waarin de overheid niet of slechts gedeeltelijk was betrokken. Hiermee werd geprobeerd om de voormalige monopolisten onder druk te zetten om hun productiviteit te vergroten.¹⁰ Hoewel de assumptie dat *markets will do it better* krachtig werd gesteund vanuit het *New Public Management*-concept,¹¹ lieten verzelfstandiging en privatisering verschillende implicaties zien. Een daarvan was een hybride rol voor de overheid, als regulator, toezichthouder, maar ook aandeelhouder, financier en bestuurder. Een andere was het ontstaan van regionale monopolies, waarmee de markt werd verdeeld en waardoor competitie nauwelijks van de grond kwam.

De uiteenlopende gevolgen van privatisering vinden hun voedingsbodem in de verschillende logica's in de theorie. Het *managerialism* of *New Public Management* staat

voor de pogingen om het openbaar bestuur en de samenleving te rationaliseren met managementmiddelen afkomstig uit het bedrijfsleven. Daarbij wordt aan de ene kant gepleit voor een grotere centrale controle op de uitvoering die wordt bevorderd door procedures voor *accounting* en *reporting*; aan de andere kant wordt de nadruk gelegd op een marktgericht management dat vertrekt vanuit de klantenlogica. Vanuit de logica van de klant staat niet het uitgangspunt van maximale centrale controle voorop maar het lokaal bepalen van keuzes en verantwoordelijkheden. In deze lijn wordt de rol van het centrale management bij marktwerking zelfs zover teruggebracht dat overheid en markt 'will seem nearly indistinguishable from one another'.¹²

Principal-agent

Bij privatisering van publieke monopolies vindt de regulering en de correctie van markttuitkomsten vaak plaats in contracten met private uitvoerders. De contractrelatie tussen de regulator en de gereguleerde, in de termen van de *agency*-theorie de *principal* en de *agent*, bevat echter voor beide partijen risico's en onzekerheden. De private dienstverlener verplicht zich tot het uitvoeren van de publiek gestelde doelen onder de condities van competitie. Het reïntegratiebedrijf moet daarbij zowel zijn klanten als zijn aandeelhouders tevreden stellen. In het algemeen heeft de private uitvoerder behoefte aan duidelijke en stabiele regulering en aan een helder en gespecificeerd contract waarin de overheid haar eigen beleidsruimte beperkt. Maar de *agent* is voortdurend in onzekerheid of de regulator de regels niet wijzigt en daarmee de langeretermijninvesteringen verstoort.

Vanuit de regulator gezien is het oplossen van deze onzekerheid niet een primaire zorg. De overheid heeft juist behoefte aan een zekere flexibiliteit in de regelgeving om daarmee in te kunnen spelen op nieuwe politieke wensen. De *principal* heeft geen baat bij langetermijncontracten omdat daarmee minder goed kan worden gereageerd op

agenten (reïntegratiebedrijven) die teleurstellende resultaten laten zien. Wel heeft de regulator informatie nodig om via de contracten goed te kunnen sturen; tot dit sturen behoren het bevorderen van investeringen en van redelijke prijzen en de introductie van nieuwe diensten en technologie.¹³ Dat is minder eenvoudig omdat de overheid bij privatisering haar directe contact met de uitvoering verliest en ze de informatie over die wereld van buitenaf moet halen, zonder het voordeel van enige directe eigen ervaring. In economische termen ontstaat zo een toenemende informatie-asymmetrie.¹⁴ De regulator krijgt pas via de private uitvoerder inzicht in de criteria waarop de prestaties bij contracten kunnen worden beoordeeld.

Als in de regulering de economische motieven overheersen dan wordt de overheid een verlengstuk van de belangen van private bedrijven. Maar als de politieke en sociale normen een sterke rol spelen hebben de private dienstverleners wellicht te weinig economische prikkels om in de race te blijven.¹⁵ De waarden die een rol spelen in het beleid en in de organisatie van de arbeidsbemiddeling zullen dus altijd een mix vormen. Deze combinatie van waarden is aangepast aan de nationale tradities, aan de institutionele context en aan de specifieke kenmerken van de sector. Voor het vervolg van deze bijdrage is het de vraag, welke compromissen in de geprivatiseerde uitvoering worden gesloten tussen de vaak conflicterende doelen van marktefficiëntie en publieke waarden, en welke gevolgen dat heeft voor de dienstverlening.

3. Veranderingen op de reïntegratiemarkt en hun implicaties

Voorafgaand aan de eerste introductie van marktwerking in 1991 was de publieke arbeidsbemiddeling in Nederland georganiseerd als een Directoraat-Generaal (DG) binnen het Ministerie van Sociale Zaken (vanaf 1981 Sociale

Zaken en Werkgelegenheid, sz w). Het DG Arbeidsvoorziening was een 'gedeconcentreerde' rijksdienst die hiërarchisch was opgebouwd uit drie lagen: het centrale ambtelijke niveau waar de beleidsvoorbereiding en de vertaling van politieke wensen plaatsvond, de Districtsbureaus in de provincie die toezicht hielden op de regio's en de arbeidsbureaus waar de feitelijke uitvoering van taken op het gebied van informatieverstrekking, administratie, bemiddeling en scholing plaatshad. De publieke arbeidsbemiddeling stond onder de supervisie van de minister van sz w en werd gecontroleerd door het parlement. In de periode van economische crises en oplopende massale werkloosheid in de jaren zeventig en tachtig was de Arbeidsvoorziening veelvuldig onderwerp van politieke interventie. De sociale en economische problemen van verschillende doelgroepen vertaalden zich via de Tweede Kamer in een toenemend aantal specifieke maatregelen en extra budgetten. Het noodgedwongen opzetten en implementeren van nieuwe regelingen tijdens het begrotingsjaar betekenden een inbreuk in de bestaande organisatie, waardoor bij het topmanagement de behoefte groeide aan een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van de tussentijdse politieke interventies.

Met de arbeidsmarktmaatregelen werd in de jaren zeventig en tachtig maximaal een vijfde van de werkzoekenden bereikt. Over de resultaten van deze maatregelen in termen van arbeidsplaatsen waren in het algemeen weinig systematische gegevens bekend.¹⁶ Werkgevers maakten relatief weinig gebruik van de publieke arbeidsbemiddeling. Zij wendden zich in meerderheid tot alternatieve wervingskanalen, zoals interne publicaties en advertenties.¹⁷ In de relatie tussen de arbeidsbemiddeling en andere beleidsterreinen zoals economisch beleid en onderwijs bestond een gebrek aan coördinatie en de activiteiten van de arbeidsbureaus waren weinig afgestemd op de ontwikkelingen in het bedrijfsleven.¹⁸ De massale werkloosheid vanaf eind jaren zeventig zorgde voor maatschappelijke en

politieke pressie in de richting van een beter functionerende dienstverlening. De omslag naar een neoliberaal beleid met het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers in 1982 en de overeenstemming met de sociale partners over loonmatiging (Akkoord van Wassenaar) schiepen het klimaat waarin verdergaande ingrepen mogelijk werden.

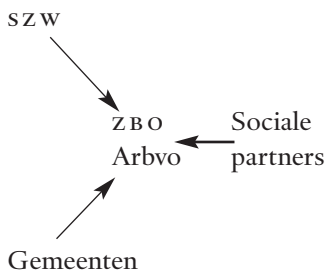
De eerste radicale hervorming van de Arbeidsvoorziening in 1991 bevatte het opheffen van het publieke monopolie. Private bemiddeling werd toegestaan onder vergunning van de overheid, een vergunningsstelsel dat enkele jaren later werd afgeschaft. In de Arbeidsvoorzieningswet, die in 1991 in werking trad, werd eveneens de nadruk gelegd op de samenwerking met en het uitbesteden van taken aan derden, zoals uitzendbureaus. In het bestuur op regionaal en centraal niveau werden vertegenwoordigers van marktpartijen betrokken. De organisaties van werkgevers en werknemers hadden een tweederde meerderheid in deze besturen en verplichtten zich tot gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het bestrijden van de werkloosheid en voor het voorzien in de personeelsbehoefte van bedrijven. Van overheidszijde participeerden drie departementen op centraal niveau, terwijl in de regionale besturen eenderde van de zetels bezet werd door gemeenten.

Figuur 1 en 2: *Modellen van de integratiemarkt voor en na 1991*¹⁹

Reïntegratiemarkt vóór 1991



Reïntegratiemarkt 1991-1995

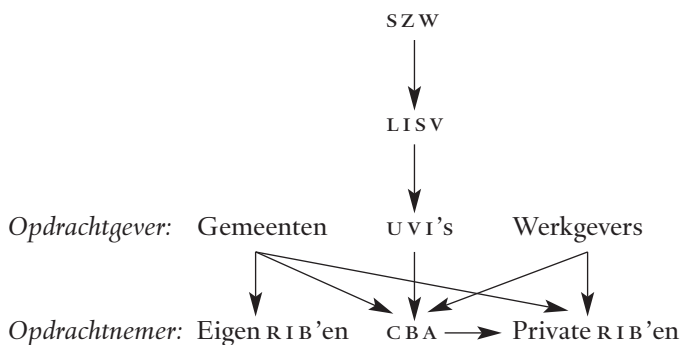


Hoe succesvol was deze hervorming? De resultaten van uitvoeringsevaluaties voor de eerste periode (1991-1994) zijn paradoxaal, in die zin dat wel een toename in de bemiddelings- en scholingsresultaten werd gerealiseerd maar tegen aanzienlijk hogere kosten. Daarmee verbeterde wel het behalen van de publiek gestelde doelen maar werd de efficiëntie verlaagd.²⁰ Ook de Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet kwam in 1995 tot een kritisch oordeel, waarin de tegenvallende resultaten voor ‘moeilijk bemiddelbare categorieën’ en de geringe slagvaardigheid van het bestuur werden geweten aan het te zeer op eigenbelang gerichte gedrag van sociale partners en aan een onverenigbaarheid van toezicht en bestuur in de rol van de overheid.²¹ Al met al is de taxatie van de uitvoering en prestaties van de Arbeidsvoorziening in de eerste helft van de jaren negentig nogal mager. Terwijl de werkloosheid daalde, bleven vele andere problemen bestaan of werden ze zelfs erger: de kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod, de onvervulde vacatures, de toenemende beheerskosten, het gebrek aan bestuurskwaliteit en toezicht.

Om deze situatie aan te pakken werd in 1996 een tweede ronde van hervormingen geïntroduceerd. Twee soorten maatregelen werden hierbij getroffen, namelijk de introductie van competitie en van samenwerking. De competitie werd bevorderd door middel van een inkoopmodel. Op grond van diverse budgetten (o.a. de Wet REA, Wet op de (Re)integratie Arbeidsgehandicapten) konden gemeenten, uitvoeringsinstellingen voor werknemersverzekeringen (UVI's) en werkgevers ‘trajecten’ inkopen bij de Arbeidsvoorziening en daarnaast tot op zekere hoogte bij particuliere/private reïntegratiebedrijven. Samenwerking met derden – zoals instellingen voor sociale verzekeringen en voorzieningen, en private bemiddelaars zoals uitzendbureaus – werd bevorderd via het project Samenwerking Werk en Inkomen. In aanvulling op deze maatregelen werd een nieuwe reorganisatie van de Arbeidsvoorziening doorgevoerd waarin de positie van de overheid als regulator en

toezichthouder werd versterkt. Behalve de maatregelen die rechtstreeks op de hervorming van de arbeidsbemiddeling betrekking hadden, werden ook verplichtingen en sancties ingevoerd voor werkgevers ter bestrijding van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.²²

Figuur 3: Reïntegratiemarkt 1996-2001²³

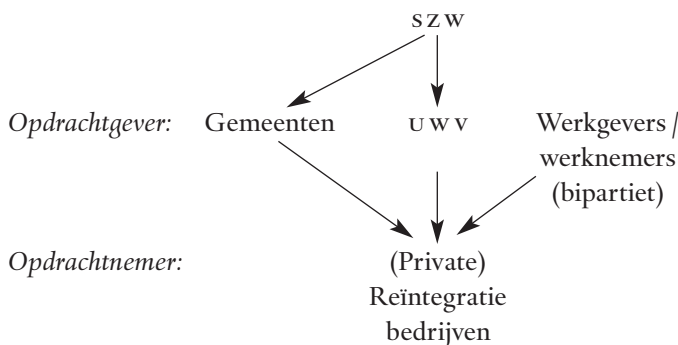


Aan de kant van de Arbeidsvoorziening veroorzaakten de snel opeenvolgende veranderingen in het overheidsbeleid onzekerheid, waardoor langetermijnbeleid en investeringen werden bemoeilijkt. De nadruk die door de politiek in 1996 werd gelegd op het leveren van hooggekwalificeerde dienstverlening aan juist de moeilijk plaatsbare werkzoekenden verlaagde bovendien de kans op een betere verhouding met werkgevers en daarmee de kans op een verbetering van het aantal plaatsingen. De twee hervormingen, competitiebevordering en samenwerking met derden, hadden een tegengestelde focus, waarbij de samenwerking werd ondermijnd door het concurrentiestreven, en de competitie niet van de grond kwam omdat arbeidsbureaus, gemeenten en UVI's op elkaar waren aangewezen bij de samenwerking. De verzelfstandiging van de Arbeidsvoorziening is mislukt,²⁴ vanwege een complex aan redenen waarvoor overheden en sociale partners beide verantwoordelijk waren. Daartoe behoren een gebrek aan finan-

ciële zelfstandigheid, het ontbreken van heldere gezagslijnen tussen centraal en decentraal bestuur, te weinig bestuurlijke kwaliteit en voortdurende veranderingen in de politiek-bestuurlijke context. De tweede hervormingsronde in 1996 heeft de problemen en onduidelijkheden in de verhouding tussen politiek en bestuur, tussen bestuur en management en tussen centraal en regionaal niveau alleen maar verergerd,²⁵ zoals reeds tevoren in belangrijke mate kon worden voorzien.²⁶

Eind jaren negentig werd besloten tot een algehele herziening van de structuur voor de uitvoering van ‘werk en inkomen’. In dit geheel (Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, *S U W I*),²⁷ ingangsdatum 1-1-2002) werd de marktwerking in de arbeidsbemiddeling verder doorgezet. Hoewel taken als informatieverstrekking en administratie en een belangrijk deel van het personeel van de arbeidsbureaus is ondergebracht bij een nieuw openbaar lichaam, de Centra voor Werk en Inkomen, is de centrale taak – bemiddeling – geprivatiseerd. Hiertoe is de bestaande Arbeidsvoorzieningsorganisatie opgesplitst in vijf onderdelen, die een *N V* hebben gevormd. De overheid is voorlopig aandeelhouder van deze private onderneming omdat er nog onvoldoende waarborgen zijn dat de onderneming zich op langere termijn op een concurrerende markt kan handhaven.²⁸

Figuur 4: *Reïntegratiemarkt vanaf 2001/2*



Op de nieuwe reïntegratiemarkt opereren drie soorten opdrachtgevers, namelijk de gemeenten (voor de bijstandsccliënten), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (U w v) waarin per 2002 de voormalige vijf uitvoeringsinstellingen voor sociale verzekeringen en hun landelijk instituut zijn gebundeld (voor de w w- en w a o- cliënten) en de werkgevers en werknemers (voor de cliënten in hun eerste en mogelijk ook tweede ziektejaar). De eerste twee opdrachtgevers zijn publiek, de laatste privaats. Opdrachtnemers zijn de private reïntegratiebedrijven, inclusief de geprivatiseerde Arbeidsvoorziening. Hieronder bevinden zich een vijftal 'grote spelers' en een veel groter aantal kleinere.²⁹ De private opdrachtgevers kunnen onder voorwaarden gebruik maken van publieke subsidies voor de inkoop van reïntegratiediensten. Werkgevers kunnen bijvoorbeeld met een beroep op de Wet R E A subsidie krijgen voor het aan het werk helpen van arbeidsgehandicapte of zieke werknemers. Daarnaast kunnen zij eigen middelen inzetten. De publieke opdrachtgevers werken met middelen van het Rijk, terwijl de gemeenten hun middelen kunnen uitbreiden met eigen financiering. Het bedrag dat het U w v besteedt aan contracten met private reïntegratiebedrijven bedraagt 1,41 miljard euro.³⁰ Over alle publieke middelen moet verantwoording worden afgelegd aan de minister van s z w.

De reorganisaties van de publieke arbeidsbemiddeling in de laatste decennia weerspiegelen een toenemende invloed van marktwerking. In 1991 werd de eerste stap gezet met de verzelfstandiging van de Arbeidsvoorziening en met het opheffen van het publieke monopolie. De ruimte voor private bemiddelaars werd aanvankelijk beperkt met een vergunningensysteem. In de tweede helft van de jaren negentig is de marktwerking verder bevorderd door het afschaffen van het vergunningensysteem en door de introductie van het inkoopmodel. De beperking lag in de aanvankelijk 'gedwongen winkelnering', die inhield dat met de publieke middelen voornamelijk bij Arbeidsvoor-

ziening moest worden ingekocht. Over prestaties en prijzen ontstonden afspraken tussen uitkeringsinstanties en arbeidsbureaus, maar zonder dat de arbeidsbureaus aan concurrentie onderhevig waren. De meest vergaande vorm van marktwerking is met de recente hervorming per 1 januari 2002 in werking getreden. Terugkijkend bleek de verzelfstandiging van de publieke arbeidsbemiddeling een tussenfase op weg naar privatisering. Toch blijft de overheid een belangrijke partij op dit terrein door de financiering en regulering van contracten. Tevens is een grotere financiële verantwoordelijkheid neergelegd bij werkgevers en werknemers om reïntegratie te bevorderen en ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te bestrijden.

Vooruitlopend op de jongste hervorming zijn in 2001 contracten gesloten met private uitvoerders. Een tweede aanbestedingsronde volgde voor 2002. Terwijl de resultaten hiervan in termen van bemiddeling naar arbeidsplaatsen nog niet zijn vastgesteld, mede omdat het 'traject' dat de meeste werkzoekenden afleggen enige tijd vergt, kan de invloed van marktwerking op publieke waarden worden nagegaan door een evaluatie van de aanbestedingsprocedures en van de institutionele context en praktijk waarbinnen die plaatsvinden. Ik baseer me hierbij op rapporten van de toezichthouder, het College voor toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van de opdrachtgevers: het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (Uwv),³¹ en op interviews met de branchevereniging van reïntegratiebedrijven en met andere betrokkenen.

4. Publieke waarden onder contract

Succesvolle *contracting out* veronderstelt niet alleen competitie tussen aanbieders (private eigendom van de bedrijven is op zichzelf geen reden voor succes), maar ook diep-

gaande discussies over doelen en taken en een zorgvuldig en doordacht personeelsbeleid. Wordt aan deze voorwaarden niet voldaan, dan zijn verslechtering van de kwaliteit van de dienstverlening en een afnemende politieke verantwoordelijkheid de waarschijnlijke resultaten.³² Waar het kernprobleem van het publieke monopolie bestond uit aanbodgericht beleid vanuit de instituties en een bureaucratische en verkokerde uitvoering die onvoldoende aansloot op de behoeften en mogelijkheden van cliënten, is op de private reïntegratiemarkt primair een individuele, 'vraaggerichte' benadering van belang.³³ Een 'integrale gevalbehandeling', waarbij de samenhang tussen de diverse levenssferen van de werkzoekende tot uitdrukking komt in de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties voor werk, uitkering, onderwijs en zorg, draagt bij aan succesvolle reïntegratie.³⁴

Tijdens de eerste ronde van contractverlening in 2001 hebben 300 aanbieders een offerte uitgebracht, waarvan er 33 werden gecontracteerd. De criteria om private bedrijven te selecteren waren het percentage werkzoekenden dat na afloop van de reïntegratietrajecten in een baan terecht zou komen (plaatsingspercentage), de prijs, de doorlooptijd, de in het verleden behaalde resultaten van het reïntegratiebedrijf en de vakbekwaamheid van zijn personeel. Uit de evaluatie bleek dat het ontstaan van concurrentie op de reïntegratiemarkt nadelig werd beïnvloed doordat nieuwe toetreders moeilijker een opdracht konden verwerven. De meeste nieuwe bedrijven konden niet voldoen aan het criterium 'in het verleden behaalde resultaten'. Daarbij was het voor kleinere bedrijven moeilijk om te concurreren op de prijs, met name als de aanbesteding bestond uit grote, weinig naar doelgroep gespecificeerde aantallen werkzoekenden. Grotere bedrijven kunnen dan een gemiddelde prijs per reïntegratie berekenen die lager ligt dan de prijs van een kleiner bedrijf dat is gericht op een bepaalde doelgroep. Ook drukken de kosten voor het maken van een offerte zwaarder bij kleine bedrijven dan bij grotere,

zodat de animo om de aanbestedingsprocedure te doorlopen afneemt. De vrees bestaat echter dat, indien het voor kleine gespecialiseerde bedrijven niet rendabel is om aan de aanbesteding deel te nemen, belangrijke deskundigheid verloren gaat.³⁵

Een diepgaande discussie over doelen en taken werd niet gevoerd, althans niet vooraf. Hoewel de ratio achter de privatisering ligt in de verwachting dat meer dan voorheen de 'trajecten' moeten leiden tot banen waarbij de moeilijk plaatsbaren aan werk worden geholpen, is de opdrachtformulering gesteld in termen van 'trajecten' en niet in termen van 'resultaten'.³⁶ De contracten in de eerste aanbestedingsronde zijn gegund op grond van de economisch meest voordelige offerte. Het risico dat 'moeilijke gevallen' niet aan bod komen bij reïntegratie ontstond met name door de definitie van te ruime doelgroepen. Een rechtvaardige behandeling van alle cliënten was niet gewaarborgd, omdat in de contracten niet kon worden gevarieerd in prijs en in slagingspercentage in overeenstemming met reële verwachtingen bij verschillende doelgroepen.

Of de beloofde prestaties worden waargemaakt, is nog niet duidelijk. In de meeste gevallen verplichtte het reïntegratiebedrijf zich om eenderde tot de helft van het cliëntenbestand aan werk te helpen. Op grond van de huidige gegevens (15-20%), terwijl vele werkzoekenden nog in een 'traject' zitten, zijn lagere verwachtingen gerechtvaardigd. Een aanbieder die op papier een relatief hoog plaatsingspercentage noemde, scoorde goed volgens de aanbestedingsprocedure, maar duwde meer bescheiden en wellicht realistischer reïntegratiebedrijven uit de markt. De continuïteit van reïntegratietrajecten kan in gevaar komen wanneer bedrijven het beloofde percentage niet realiseren en failliet gaan. Om te voorkomen dat 'cliënten worden overgeleverd aan bedrijven die de kwaliteit van de dienstverlening ondergeschikt maken aan het winstoogmerk en zodoende de effectiviteit van de reïntegratie negatief beïn-

vloeden³⁷ moeten kwaliteitseisen worden opgesteld. Het kabinet laat dit over aan de branche onder de term 'zelfregulering'.

Voor 2002 werden enkele lessen getrokken. De grove indeling naar doelgroepen onder de werkzoekenden in gedeeltelijk arbeidsgeschikten en ontslagwerklozen werd gespecificeerd in totaal 22 doelgroepen. De prijs voor arbeidsbemiddeling werd een minder belangrijk criterium naarmate de doelgroep 'zwaarder' werd. Er kwam meer aandacht voor regio-specifieke expertise in de criteria. De criteria voor 2002 werden vooraf bekendgemaakt in tegenstelling tot die voor 2001. Er kwam onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria waarbij er in twee stappen werd gekozen uit de private aanbieders. In totaal namen 162 bedrijven deel aan de selectiefase, waarbij aan circa 84 bedrijven een offerte is gevraagd. De contracten werden gegund aan 41 bedrijven. Vergeleken met 2001 is het aantal gecontracteerde bedrijven toegenomen met ongeveer een kwart, waarbij met name nieuwe en kleinere reïntegratiebedrijven een kans hebben gekregen. Met ongeveer een derde deel van de bedrijven uit de eerste ronde is het contract niet voortgezet. De concentratie op de reïntegratiemarkt is afgenomen: in 2001 hadden de vijf grootste bedrijven 67% van de markt in handen; in 2002 was dit aandeel afgenomen tot 56%.

De toegankelijkheid van de arbeidsbemiddeling staat onder druk vanwege het hoge tempo waarin veranderingen worden doorgevoerd, door de complexiteit van nieuwe regelingen en door de onduidelijkheid en overlap in de taken en bevoegdheden van de betrokken instanties. Deze situatie leidde tot een relatief hoog ziekteverzuim en verloop onder het personeel bij de opdrachtgevers. Ook de reïntegratiebedrijven hebben volgens een enquête van FNV Bondgenoten³⁸ te maken met een grote wisseling van personeel. Hoewel er geen representatieve gegevens bestaan zou het gevoerde beleid van private reïntegratiebedrijven weinig rekening houden met de wensen van cliën-

ten en onvoldoende planmatig worden aangepakt. De aangeboden trajecten voor scholing of werkervaring zouden niet genoeg aansluiten bij de vraag op de arbeidsmarkt. De samenwerking tussen reïntegratiebedrijf en uitkeringsinstanties verloopt stroef. Cliënten ervaren druk om werk te aanvaarden ver beneden hun niveau zonder voldoende bescherming van hun rechten (loon en secundaire voorwaarden). Deze geluiden wijzen ook in de geprivatiseerde bemiddeling op een tekort aan efficiëntie, klantvriendelijkheid en innovatie van de dienstverlening.

5. Conclusie

In de afgelopen tien jaar hebben experimenten en ontwikkelingen plaatsgehad in de arbeidsbemiddeling die enkele decennia geleden ondenkbaar waren. Onder de noemer van marktwerking zijn ervaringen opgedaan met alternatieven voor de traditionele publieke arbeidsbemiddeling. Deze ervaringen hebben geleid tot creativiteit maar ook tot verwarring. De voortdurende verandering in de politieke preferenties en in het institutionele landschap lieten weinig ruimte voor uitwisseling en bezinning. Daarom is het van belang om deze recente geschiedenis te confronteren met de vraag naar waarden en principes. De trend in de hervormingen van de publieke sector in de laatste vijftien jaar is geweest om de nadruk te leggen op efficiëntie als centrale waarde. Daar waren goede redenen voor en die zijn er nog steeds. Maar daarnaast zijn ook klassieke publieke waarden van belang, zoals rechtvaardigheid, continuïteit, toegankelijkheid en beschikbaarheid.

De eerste ervaringen met de private arbeidsbemiddeling wijzen uit dat deze klassieke publieke waarden nog steeds een belangrijke plaats innemen in het nationale beleid. In de jongste contractronde is, juist met het oog op een aangepaste en rechtvaardige behandeling van verschillende groepen cliënten en met het oog op de beschikbaar-

heid van voorzieningen, een nadere specificatie van doelgroepen en van regio's opgenomen. De aanpassing in de weging van criteria, waarbij de prijs relatief minder belangrijk wordt naarmate de doelgroep meer begeleiding nodig heeft, leidt bovendien tot minder opportunisme bij de aanbieders. Meer realistische prijzen zorgen voor een toenemende continuïteit van trajecten en voorzieningen. Niettemin wijzen de eerste ervaringen en resultaten op problemen met bureaucratische procedures en praktijken, een gebrek aan samenwerking tussen instanties en een beperkt bereik van moeilijk bemiddelbare werkzoekenden. Daarmee lijken een aantal oude problemen uit de periode van het publieke monopolie zich opnieuw voor te doen in de geprivatiseerde situatie. Dat wijst op de mogelijke onafhankelijkheid van deze problemen en gebreken ten opzichte van een publieke of private organisatie van de arbeidsbemiddeling. Het recente karakter van de privatisering laat ook de verklaring open dat traditionele praktijken en verhoudingen nog in sterke mate het functioneren in de nieuwe situatie beïnvloeden. Uit de hervormingen van 1991 kan echter worden geleerd dat een cultuuromslag zich niet vanzelf voordoet als de tijd verstrijkt.

In het debat over de gevolgen van marktwerking voor het beschermen van publieke waarden bestaan twee contrasterende visies. Privatisering kan leiden tot een tegenstrijdige situatie wanneer een verantwoordelijke overheid ten opzichte van burgers en bedrijven doelen wil realiseren, terwijl haar vermogen om de economie te sturen en de levering van specifieke diensten te verzekeren afneemt.³⁹ In contrast daarmee wordt privatisering niet gezien als een verzwakking van de overheidsinvloed, maar beschermt de levering van diensten door niet-overheidsinstellingen de overheid tegen aanspraken en pressie door cliënten terwijl de controle en het regulerend vermogen intact blijven. Marktwerking en privatisering hebben dan niet de betekenis van een verdwijnende staatsinvloed maar impliceren in plaats daarvan het ontstaan van een nieuwe vorm van

overheidsinterventie.⁴⁰ De marktwerking in de arbeidsbemiddeling laat in lijn met deze laatste visie een nieuwe vorm van regulering zien, waarbij werkgevers, werknemers en reïntegratiebedrijven via financiële prikkels en contracten worden verbonden aan de uitvoering van sociale en politieke doelen. Daarbij staan klassieke publieke waarden als continuïteit, rechtvaardigheid en beschikbaarheid van de dienstverlening zeker zo centraal in het nationale beleid als de efficiëntiewaarde die eveneens met de privatisering wordt nagestreefd. In de overgang van de eerste naar de tweede aanbestedingsronde hebben deze publieke waarden een hogere prioriteit gekregen in de eisen die aan de private bedrijven worden gesteld. Het realiseren van deze waarden is echter in handen gelegd van de markt, waarbij de toekomst nog moet leren of hiermee betere resultaten worden bereikt dan met het publieke monopolie. Voldoende competitie op de markt en een nauwe aansluiting bij de mogelijkheden van cliënten lijken de twee belangrijkste voorwaarden voor het succes van contractsturing.

NOTEN

- 1 A. Héritier en S.K. Schmidt, 'After liberalization. Public interest services and employment in the utilities', in: F.W. Scharpf en V.A. Schmidt (red.), *Welfare and work in the open economy* (2 dln., Oxford: Oxford U.P., 2000), deel 2, p. 554-596.
- 2 J.A.M. Maarse, 'Arbeidsmarktbeleid: enkele trends en effecten', in: *Sociologische Gids*, 31(1984), nr. 1, p. 96-121; G.L.M. van Egmond, 'Arbeidsvoorzieningsmaatregelen; van evaluatie naar ontwikkeling', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 1(1985), nr. 4, p. 27-41.
- 3 H.T.M. Scholten, *Met ANS meer kans? Het beleid van arbeidsburo Nijmegen en de consequenties daarvan voor vrouwen*, Nijmegen: Geografisch en Planologisch Instituut

- KUN, 1985; W. van Voorden, 'Het project arbeidsbureau nieuwe stijl; een kritische waardering', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, (1978), november, p. 684-691.
- 4 N.M. van Gestel, *De onzichtbare overheid. Naar nieuwe vormen van sturing, het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet*, Delft: Eburon, 1994. Dissertatie.
 - 5 V. Wright, *Privatization in Western Europe. Paradoxes and implications for institutions*, Paper for the NIG Conference 1995, p. 1-40.
 - 6 Zie: B.A. Rockman, 'Honey, I shrank the State. On the Brave New World of public administration', in: A. Farazmand (red.), *Modern systems of government. Exploring the role of bureaucrats and politicians* (Thousand Oaks: Sage, 1997), p. 275-294.
 - 7 Héritier en Schmidt, 'After liberalization'.
 - 8 R. van Bekkum, *Tussen vraag en aanbod. Op zoek naar de identiteit van de arbeidsvoorzieningsorganisatie*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1996. Dissertatie.
 - 9 R. Hoffius en B. Vriend, *De geschiedenis van de openbare arbeidsbemiddeling in Nederland*, Leiden: Research voor Beleid, 1987.
 - 10 Héritier en Schmidt, 'After liberalization', p. 558.
 - 11 Jan-Erik Lane (red.), *Public sector reform. Rationale, trends and problems*, Londen: Sage, 1997; C. Pollitt en G. Bouckaert, *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford: Oxford U.P., 2000.
 - 12 Rockman, 'Honey, I shrank the State'.
 - 13 Héritier en Schmidt, 'After liberalization'.
 - 14 Rockman, 'Honey, I shrank the State'.
 - 15 Héritier en Schmidt, 'After liberalization'.
 - 16 Maarse, 'Arbeidsmarktbeleid'; Van Egmond, 'Arbeidsvoorzieningsmaatregelen'.
 - 17 N.M. van Gestel, 'Arbeidsvoorziening als experiment van functionele decentralisatie', in: A.J.A. Godfroij en N.J.M. Nelissen, *Verschuivingen in de besturing van de samenleving* (Bussum: Coutinho, 1993), p. 369-407.
 - 18 Van Gestel, *De onzichtbare overheid*.

- 19 SZW = Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, DG = Directoraat-Generaal van het Ministerie van SZW, Arbvo = Arbeidsvoorziening, ZBO = Zelfstandig Bestuursorgaan.
- 20 N.M. van Gestel, 'Evaluatie van de Arbeidsvoorziening', in: *Bestuurskunde*, 4(1995), nr. 2, p. 62-70.
- 21 Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningsweg, *Arbeidsvoorziening in perspectief. Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Centrale Directie Voorlichting, Bibliotheek en Documentatie, Den Haag: VUGA, 1995.
- 22 Na de verplichting voor werkgevers tot aansluiting bij een Arbodienst en de invoering van een eigen risico bij ziekteverzuim (Wulbz) in de eerste helft van de jaren negentig volgde een gefaseerde invoering van de wet premiedifferentiatie en marktwerking in de WAO (Pemba), op grond waarvan werkgevers een hogere premie moeten betalen als hun werknemers meer dan gemiddeld in de WAO terechtkomen.
- 23 SZW = Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, RIB = Reïntegratiebedrijf, Lisv = Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen, CBA = Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening.
- 24 L. Koopmans, *Rapportage afwikkeling arbeidsvoorziening*, [Zoetermeer]: Arbeidsvoorziening, 2002, en: *10 jaar Tripartiete. Tien jaar tripartiete arbeidsvoorziening*, [Zoetermeer]: Arbeidsvoorziening, 2002.
- 25 T.-J. Meeuws en H. Staal, 'Een aangekondigde dood: Hoe de overheid miljoenen verspilde bij de verzelfstandiging van de arbeidsbureaus', in: *NRC Handelsblad*, 30 maart 2002, p. 25.
- 26 N.M. van Gestel, 'Nieuwe Arbeidsvoorzieningswet schiet doel voorbij', in: *Staatscourant*, september 1995.
- 27 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Wetsvoorstel Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI)*, en Memorie van Toelichting, juni 2001.

- 28 Brief van minister Vermeend (s z w) aan de Eerste Kamer, AM/ARV/01/84909, 7 december 2001.
- 29 Schattingen van de branchevereniging Borea liggen rond de 600 aanbieders.
- 30 Lezing U w v, Nationaal Reïntegratieforum, Leiden, 21 maart 2002.
- 31 Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv), *Cijfers eerste jaar Wet Rea. Informatie over reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Verslagperiode juli 1998 tot en met juni 1999*, Amsterdam: Lisv, 1999; *Rapportage reïntegratie w w-gerechtigden*, Amsterdam: Lisv 2000; Lisv, *Evaluatie aanbestedingsprocedure*, deel 2: *Eindrappport*, Amsterdam: Lisv, 2001; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Tweede voortgangsrapportage s u w l*, 16 mei 2001; *Samenvatting Sociale Nota en begroting 2002*, 18 september 2002; *Evaluatie maatregelen op gebied van ziekte en arbeidsongeschiktheid*, persbericht, 7 november 2002; L.A.J. Cordia, *De kunst van het aanbesteden. Onderzoek naar werking van de aanbestedingsprocedure bij inkoop van reïntegratieactiviteiten*, Zoetermeer: College Toezicht Sociale Verzekeringen, 2001.
- 32 T. Beck Jorgensen, 'The public sector in an in-between time: searching for new public values', in: *Public Administration*, 77(1999), nr. 3, p. 565-584.
- 33 H. Bosselaar, J. van der Wolk, K. Zwart en H. Spies, *Vraagsturing. De cliënt aan het roer in de sociale zekerheid en zorg*, Utrecht: Van Arkel, 2002.
- 34 F. Coenen, A. Spaander en B. Valkenburg, *Succesfactoren en kwaliteitscriteria rond reïntegratie*, [Utrecht]; Universiteit Utrecht/stab, 2001.
- 35 Cordia, *De kunst van het aanbesteden..*
- 36 Lisv, *Evaluatie aanbestedingsprocedure*.
- 37 Cordia, *De kunst van het aanbesteden*.
- 38 F N V Bondgenoten, *Reïntegratie ervaringen van uitkeringsgerechtigden*, Utrecht, juni 2001.
- 39 Pollitt en Bouckaert, *Public management reform*, p. 161.

40 M. Ajzenstadt en Z. Rosenhek, 'Privatisation and new modes of state intervention', in: *Journal of Social Policy*, 29(2000), nr. 2, p. 247-262.