

Profit, Non-Profit, of Behoud de Overheidsdienst?

Uitbesteding van Tewerkstellingsdiensten voor Langdurig Werklozen

Tien jaar geleden, in 2005, lanceerde de Vlaamse Overheid voor de eerste maal een oproep voor de uitbesteding van 6.000 verplichte begeleidings- en opleidingstrajecten voor langdurig werklozen. Ondertussen doet de Vlaamse Arbeidsdienst (VDAB) via dit kanaal veelvuldig beroep op externe partners om hun dienstverlening aan te vullen (zie <http://partners.vdab.be/tendering.shtml>). Tijd voor een evaluatie. Onderzoekers Bart Cockx en Stijn Baert (UGent) volgden de arbeidsintegratie van de eerste uitbestede groep werkzoekenden op en vergeleken die met de integratie van de groep waarvoor de overheidsdienst de begeleiding bleef verzorgen. De externe dienstverlening gebeurde door zowel profit- als non-profitorganisaties. De onderzoekers zochten daarom uit welke van de drie organisatievormen (profit, non-profit of overheidsdienst) de beste resultaten kon voorleggen. Zij besluiten dat de profitorganisaties de meest efficiënte van de drie waren. Hun cliënten vinden gemiddeld 1.6 maanden sneller een baan dan wanneer de VDAB hen zou begeleid hebben. Dit verschil lijkt niet groot, maar deze profitorganisaties waren ook de goedkoopste dienstverlener van de drie. Non-profitorganisaties presteerden niet significant beter dan de overheidsdienst en waren de duurste.

De “proeftuin trajecttendering”. In 2004 versterkte de VDAB zijn “sluitende aanpak”. Het startte met een intensieve begeleiding en opleiding van een “verwaarloosde” groep werklozen die tussen de mazen van de dienstverlening waren gevallen. Deze groep was minstens 21 maanden op zoek naar werk en hadden in de twee voorgaande jaren geen begeleidingsaanbod van de VDAB gekregen. Trajectdeelname was verplicht. Wanneer de werkloze niet inging op het aanbod, riskeerde hij/zij een tijdelijke vermindering of schorsing van de werkloosheidsuitkering. Om de capaciteit van de dienstverlening te kunnen opdrijven lanceerde de Vlaamse overheid in 2005 een openbare uitbesteding voor 6.000 van deze trajecten, de zogenaamde “proeftuin trajecttendering”. De trajecten werden toegekend aan tien dienstverleners uit de private sector, zowel profit- als non-profitbedrijven. De onderzoekers zochten uit of deze activering van langdurig werklozen heeft gewerkt en, in het bijzonder, of het uitmaakt wie deze diensten aanbod: de overheid, de private profit- of non-profitorganisaties.

Werkt verplichte activering? Internationaal onderzoek toont aan dat verplichte activering van werklozen vooral werkt voor achtergestelde groepen. Deze groepen raken sneller aan het werk met een begeleiding dan zonder. Tegelijkertijd is er echter ook evidentie dat de verplichte deelname werklozen ertoe aanzet om jobs van een lagere kwaliteit te aanvaarden en om zelfs het zoeken naar een baan op te geven. De overheid dient het voordeel van het sneller werk vinden dus af te wegen tegen lagere jobkwaliteit en verhoogde inactiviteit. De Vlaamse onderzoekers bevestigden deze conclusies. Trajectdeelname verhoogt in hoge mate de kans op uitstroom uit de werkloosheid. Van alle deelnemers had na één jaar 30,4% de werkloosheid verlaten. Indien ze deze begeleiding of opleiding niet hadden gekregen dan was dit aandeel slechts 8,8% geweest. Een verschil van 21,6 procentpunten. Echter, slechts ongeveer de helft van deze extra uitstroom was naar tewerkstelling. De andere helft werd inactief. Ook de kwaliteit van de tewerkstelling leed onder trajectdeelname. De onderzoekers namen de tewerkstellingsduur als maatstaf van de kwaliteit. Trajectdeelnemers die een job vonden, bleven gemiddeld 18 maanden tewerkgesteld. Indien de job op eigen kracht (zonder trajectdeelname) was gevonden, dan had de tewerkstelling gemiddeld 5 maanden langer geduurd.

Profit, non-profit, of behoud de overheidsdienst? Eerder (buitenlands) theoretisch en empirisch onderzoek toont aan dat het uitbesteden aan de private sector van overheidsdiensten waarvan de kwaliteit makkelijk is te meten de efficiëntie verhoogt. Is de kwaliteit echter moeilijk te meten, zoals voor

tewerkstellingsdiensten, dan zijn de conclusies minder duidelijk. Uit eerder empirisch onderzoek blijkt zelfs dat private tewerkstellingsdiensten over het algemeen *minder* goed presteren dan publieke. Onderscheid tussen private for-profit- en non-profitorganisaties wordt in dit eerder onderzoek echter niet gemaakt. Vanuit een theoretisch standpunt zouden non-profitorganisaties het beter moeten doen dan for-profitorganisaties. De begeleiding van werklozen is immers een “sociale” doelstelling, waarvoor werknemers van non-profitorganisaties “intrinsiek” gemotiveerd zijn. In het onderzoek door de professoren Cockx en Baert wordt voor het eerst een onderscheid gemaakt tussen de efficiëntie van profit- en non-profitorganisaties. De resultaten wijzen uit dat de profitdienstverleners langdurig werklozen gemiddeld 1,6 maanden sneller aan het werk kregen dan de VDAB. Voor de andere onderzochte uitkomsten (uitstroom naar inactiviteit en herinstroom in werkloosheid) was er geen significant verschil. Non-profitorganisaties presteerden daarentegen niet significant beter dan de VDAB. De effecten tussen dienstverleners verschilden dus niet zoveel. De for-profitorganisaties waren echter wel 11% goedkoper dan de VDAB en zelfs 14% dan de non-profitorganisaties. Ze waren dus het meest efficiënt.

Beleidsimplicaties. Dit onderzoek geeft aan dat private organisaties minstens even goed begeleiding en opleiding van langdurig werklozen kunnen verzorgen als de VDAB, en for-profitorganisaties zelfs beter. Non-profitorganisaties krijgen op dit ogenblik een competitief voordeel. In tegenstelling tot de profitorganisaties, dienen zij geen 21% BTW te betalen. Het onderzoek toont aan dat dit voordeel betwistbaar is en beter afgeschaft wordt. De onderzoeksresultaten verantwoorden *geenszins* dat de begeleiding en opleiding van de VDAB beter volledig aan de private sector zou worden uitbesteed. Indien de kosten van de organisatie van de uitbesteding in rekening worden gebracht, zijn immers zelfs de profitorganisaties niet meer goedkoper.

Onderzoekspopulatie en methode. De onderzoekers maakten gebruik van de administratieve gegevens van de VDAB. Ze onderzochten een steekproef van 16.157 werklozen die tussen 1 maart 2005 en 31 maart 2007 in aanmerking kwamen voor trajectdeelname. 10.821 namen hier ook effectief aan deel. De VDAB begeleidde hiervan 8.840 individuen. Voor 1.981 werklozen werd de begeleiding uitbesteed aan de private sector (1.167 aan profitorganisaties en 814 aan non-profitorganisaties). De overige 5.336 werklozen hadden de werkloosheid verlaten vooraleer ze een traject aangeboden kregen. De onderzoekers volgden, tot eind mei 2011, voor deze steekproef de overgangen op van werkloosheid naar werk en inactiviteit, en van werk terug naar werkloosheid. Ze maakten van gebruik van gevorderde econometrische technieken om de snelheid waarmee deze overgangen gebeurden tussen de relevante groepen te vergelijken. Hierbij hielden ze niet alleen rekening met een verschillen in waargenomen persoonlijke kenmerken, maar ook met niet-waarneembare (over de tijd constante) kenmerken en met de evolutie van de provinciale werkloosheidsgraden.