
Vergaderjaar 1994–1995

21 477

Arbeidsvoorzieningsbeleid

Nr. 52

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 april 1995

Hierbij doe ik u **het kabinetsstandpunt toekomen naar aanleiding van het rapport van de Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet.**

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

KABINETSSTANDPUNT EVALUATIE ARBEIDSVOORZIENINGSWET

1. Inleiding

Artikel 121 van de Arbeidsvoorzieningswet schrijft voor dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet een verslag zendt aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Daartoe is in juli 1994 een Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet geïnstalleerd onder leiding van de heer C.P. van Dijk. Bij brief van 9 maart 1995 heb ik u het rapport van de commissie toegezonden. Bijgaand bied ik u aan het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de bevindingen van de commissie. Het rapport van de commissie en dit kabinetsstandpunt vormen samen het verslag zoals bedoeld in de wet.

Het kabinet heeft waardering voor de analyse zoals de Evaluatiecommissie die heeft gepresenteerd. De commissie heeft enerzijds duidelijk gemaakt dat de in 1991 ingevoerde nieuwe structuur, in vergelijking tot de voordien bestaande situatie, tot een aantal verbeteringen heeft geleid. Positieve ontwikkelingen blijken zich te hebben voorgedaan in de vorm van een betere afstemming op de regionale arbeidsmarktomstandigheden als gevolg van de decentralisatie, verbetering van het imago van Arbeidsvoorziening bij ondernemers, de ontwikkeling van succesvolle initiatieven door een groot aantal RBA's en het afsluiten van talrijke convenanten met sectoren, zoals in de zorgsector. In vergelijking tot de situatie vóór de tripartisering zijn dit winstpunten.

Anderzijds heeft de commissie de vinger gelegd op een aantal zwakke punten in de structuur en werkwijze van de huidige Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het kabinet spitst navolgende reactie toe op de belangrijkste knelpunten die de commissie heeft gesignaleerd. Deze bevestigen dat een wijziging van de Arbeidsvoorzieningswet dringend geboden is. De huidige structuur plaatst alle betrokkenen (bestuursgeledingen, minister en parlement) voor te grote problemen.

De aanbevelingen van de commissie sluiten goed aan bij de hoofdpunten van de partijenovereenkomst die op 22 december 1994 is gesloten met sociale partners. Uit die overeenkomst sprak reeds het bewustzijn bij de betrokken partijen dat belangrijke wijzigingen noodzakelijk zijn. De conclusies van de Evaluatiecommissie bieden nu gelegenheid tot verdere invulling en overweging.

Onderstaand wordt, aan de hand van de voornaamste bevindingen en de aanbevelingen van de commissie, in hoofdlijnen aangegeven in welke richting het kabinet de inrichting van de publieke arbeidsvoorziening wil wijzigen.

Zoals de Tweede Kamer onlangs bij brief is gemeld, streeft het kabinet ernaar een voorstel tot wijziging van de Arbeidsvoorzieningswet tijdig voor het zomerreces bij de Kamer in te dienen, zodat de parlementaire behandeling op een zodanig moment kan plaatsvinden dat de herziene wet per 1 januari 1996 in werking kan treden.

2. Taak en positie van de publieke arbeidsvoorziening

2.1. Het oordeel van de commissie

De commissie is van oordeel dat het arbeidsvoorzieningsbeleid zich in veel mindere mate dient te richten op een zo groot mogelijk aantal plaatsingen, waarvan niet duidelijk is welke meerwaarde Arbeidsvoorziening daarbij heeft, temeer daar de ruimte voor verdere vergroting van de doelmatigheid van de arbeidsmarkt zeer beperkt wordt geacht.

Anderzijds is volgens de commissie gebleken dat de publieke arbeidsvoorziening een duidelijk aantoonbare meerwaarde kan hebben, indien zij een beleid voert dat sterk is gericht op verbetering van de plaatsingskansen van moeilijk plaatsbare groepen op de arbeidsmarkt (de rechtvaardigheidsdoelstelling). Dit komt neer op een selectieve inzet van instrumenten die bewezen hebben voor moeilijk plaatsbare groepen kansvergroten te zijn.

2.2. Reactie van het kabinet

Het kabinet kan deze aanbevelingen in hoofdzaak onderschrijven. In het voorstel van wet tot wijziging van de Arbeidsvoorzieningswet zal de **algemene taakomschrijving** van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie dienovereenkomstig worden aangepast, in die zin dat de primaire gerichtheid op de arbeidstoeleiding en bemiddeling van moeilijk plaatsbare werklozen daarin expliciet tot uitdrukking komt. Concreet betekent dit, dat Arbeidsvoorziening haar dienstverlenende inspanningen bij voorrang richt op werkloze werkzoekenden die op enige of ruime afstand van de arbeidsmarkt staan en daardoor moeilijk bemiddelbaar of kansarm zijn. Juist deze groepen zijn op de dienstverlening van Arbeidsvoorziening aangewezen.

De voorgestelde toespitsing op deze kerntaak laat onverlet dat **de positie van de openbare arbeidsvoorziening**, zoals die ook in internationale verplichtingen is omljnd, meebrengt dat ook nog andere taken moeten worden vervuld. Alle landen, waaronder Nederland, die ILO-verdrag nr. 88 hebben ondertekend, hebben het daarin vastliggende uitgangspunt onderschreven dat de publieke arbeidsvoorziening algemeen toegankelijk dient te zijn, alsmede tweezijdig werkzaam (gericht op werkzoekenden en werkgevers). Inherent hieraan is een zo volledig mogelijke registratie van werkzoekenden en vacatures, op grond waarvan het de functie van de openbare arbeidsvoorziening is arbeidsaanbod te bemiddelen voor moeilijk vervulbare vacatures, alsmede om een werkgever die personeel zoekt, te motiveren voor het in dienst nemen van bij het arbeidsbureau ingeschreven werkzoekenden, die over de gevraagde kwalificaties beschikken. Wanneer het kandidaten betreft die niet tot de moeilijk plaatsbaren of kansarmen behoren, is het profijtbeginsel van toepassing (door het in rekening brengen van marktconforme tarieven) voor zover het om diensten gaat die uitgaan boven het basispakket. Zo wordt mede tot uitdrukking gebracht dat de met publieke middelen bekostigde arbeidsvoorziening zich primair dient te richten (en dus ook moet worden afgerekend) op het helpen van moeilijk plaatsbaren en kansarmen.

Sommige van de huidige taken van Arbeidsvoorziening kunnen tot een ongewenste vermenging van functies leiden, bijvoorbeeld daar waar Arbeidsvoorziening, zoals bij scholing, tegelijk zelf taken uitvoert en tevens derden dient aan te sturen of coördineren. Zo'n vermenging moet in het algemeen worden vermeden. Wel onderkent het kabinet de noodzaak van een zekere **procescoördinatie** door Arbeidsvoorziening waar het de arbeidstoeleiding naar de reguliere arbeidsmarkt van uitkeringsgerechtigde werklozen betreft.

Deze procescoördinatie kan het beste gestalte krijgen wanneer de organisaties die zich grotendeels tot dezelfde cliëntengroepen richten (arbeidsbureaus, bedrijfsverenigingen en gemeentelijke sociale diensten) hun dienstverlening vanachter **één loket** aanbieden. Wanneer deze organisaties zo hun «frontoffice»-functies combineren, is een goede basisvoorwaarde geschapen voor afstemming van de achterliggende werkprocessen (de «backoffice»-functies). Met andere woorden: een gezamenlijke «intake» dient samen te gaan met afspraken over wie in

welke fase de begeleiding verzorgt en wie welke instrumenten voor specifieke doelgroepen inzet. In paragraaf 7 wordt nader ingegaan op de relatie met de uitvoering van de sociale zekerheid.

Met betrekking tot de **uitbesteding van werkzaamheden** door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de samenwerking met andere intermediairs op de arbeidsmarkt, zoals bijvoorbeeld uitzendbureaus, is het kabinet van oordeel dat steeds zal moeten worden afgewogen wat arbeidsbureaus in eigen beheer zouden moeten uitvoeren en wat beter en goedkoper door de markt kan gebeuren. Een periodieke doorlichting van de uitvoering van de dienstverlening op dit aspect dient een vast onderdeel te worden van de bedrijfsvoering, om te bereiken dat optimaal gebruik wordt gemaakt van bestaande marktkanalen en producenten van diensten. Het beginsel van doelmatigheid dient hier leidend te zijn. Binnen deze uitgangspunten ligt het in de rede dat de statutaire vervlechting tussen Arbeidsvoorziening en Start zal worden herzien. Dit laat echter onverlet dat het gebleken voordeel van een strategische alliantie met Start, gezien de complementariteit van activiteiten, zoveel mogelijk wordt behouden en waar mogelijk versterkt. Samenwerking met andere uitzendbureaus en overige intermediairs blijft vanzelfsprekend mogelijk.

3. Relatie tussen parlement, minister SZW en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie

3.1. Het oordeel van de commissie

De commissie constateert dat de tripartite structuur zoals die door de wetgever en de praktijk nader is ingevuld, niet bevorderlijk is geweest voor een heldere afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen (het centraal bestuur van) de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, de minister van SZW en het parlement. De uitoefening van de functies van de minister als medewetgever, financier en toezichthouder strookte in de beleving van sociale partners niet met de bestuurlijke gelijkwaardigheid. Door de onheldere scheiding van de verschillende functies van de minister, had de Tweede Kamer volgens de commissie het gevoel nauwelijks invloed te kunnen uitoefenen op het arbeidsvoorzieningsbeleid.

3.2. Reactie van het kabinet

Het kabinet kan de bevindingen van de commissie aangaande de rol van de overheid onderschrijven. Uitgangspunt voor de door het kabinet uit te werken voorstellen is een heldere **scheiding tussen de verschillende verantwoordelijkheden** van de minister van SZW aan de ene kant, en die van het centraal bestuur (als bestuurder van de organisatie) aan de andere kant. In lijn met die onderscheiden verantwoordelijkheden, dient de minister te worden toegerust met duidelijker bevoegdheden. Deze bevoegdheden zullen ook de aanspreekbaarheid van de minister ten overstaan van het parlement beter waarborgen.

Tegen deze achtergrond stelt het kabinet op hoofdlijnen de volgende constructie voor. De overheid maakt in de toekomst geen deel meer uit van het centraal bestuur. De minister van SZW behoudt zijn verantwoordelijkheid voor het arbeidsvoorzieningsbeleid. Hij kan deze verantwoordelijkheid echter niet langer mede gestalte geven door een inbreng in het bestuur. Hij dient daarom over voldoende bevoegdheden te beschikken om, vanuit zijn verantwoordelijkheid, randvoorwaarden te scheppen voor een effectief functionerende publieke arbeidsvoorziening.

Deze randvoorwaarden zijn deels financieel en deels beleidsmatig van aard. Zij omlijnen welke middelen voor welke doeleinden en prestaties

beschikbaar worden gesteld en vormen tezamen het **kader van prioriteiten** dat de minister van SZW hanteert bij de beoordeling van het jaarlijkse beleidsplan en de begroting van Arbeidsvoorziening en van waaruit hij inhoud geeft aan zijn bevoegdheid om beleidsplan en begroting goed te keuren. De criteria voor deze beoordeling zijn gegeven in de wettelijk geformuleerde doelstelling van de publieke arbeidsvoorziening en ze zouden bijvoorbeeld kunnen worden uitgewerkt in de vorm van prestatienormen per doelgroep. Het ligt voor de hand dat genoemd kader gelijktijdig met de behandeling van de ontwerp-begroting van SZW in de ministerraad (mede tegen de achtergrond van de jaarrekening van Arbeidsvoorziening over het voorafgaande jaar) wordt vastgesteld als vertrekpunt voor het overleg van de minister met het centraal bestuur over het beleid voor het komende jaar.

De gang van zaken rond de **plannings- en begrotingscyclus** ziet er verder als volgt uit. Het centraal bestuur legt jaarlijks aan de minister van SZW in ontwerp een beleidsplan en een begroting voor, die zijn opgebouwd uit regionale plannen en begrotingen (concepten). Aan de hand hiervan vindt overleg tussen centraal bestuur en minister plaats. Na eventuele bijstelling keurt de minister beleidsplan en begroting goed en worden deze ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Bij genoemde goedkeuring toetst de minister of een optimale uitvoering van de doelstelling van Arbeidsvoorziening voldoende verzekerd is. Mede met het oog op de goedkeuring voert de minister van SZW ten minste halfjaarlijks overleg met het centraal bestuur om de voortgang van het beleid en nieuwe ontwikkelingen te bespreken. Na afloop van het boekjaar legt het centraal bestuur vervolgens rekening en verantwoording af op grond van een jaarrekening en een jaarverslag, die ter goedkeuring aan de minister worden voorgelegd. Deze zendt de jaarrekening, het jaarverslag en zijn oordeel ter kennisneming aan de Tweede Kamer.

Op deze wijze kan er naar het oordeel van het kabinet een betere balans worden bereikt tussen zeggenschap en verantwoordelijkheid.

4. Bestuurlijke en organisatorische inrichting

4.1. Het oordeel van de commissie

De Evaluatiecommissie constateert dat het functioneren van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) ernstig is belemmerd door een gebrek aan bestuurskracht en besluitvaardigheid («uitstelcultuur»). Waar de wetgever de verwachting had dat de drie bestuursgeledingen tot consensus zouden komen, is volgens de commissie gebleken dat bestuurders zich vooral zijn gaan manifesteren als vertegenwoordigers van het deelbelang van hun organisatie, resp. hun departement. Een belangrijk onderwerp van conflict is het uitgangspunt van de bestuurlijke gelijkwaardigheid van de geledingen geweest.

Deze gang van zaken is ten koste gegaan van de doeltreffende aansturing van de organisatie en van de ontwikkeling van een gezamenlijk gedragen beleidsvisie. Als oorzaak wijst de commissie in het bijzonder op de gekozen bestuursconstructie. Niet de grondgedachte van de tripartite structuur vormde volgens de commissie het probleem, maar de invulling die door de drie geledingen aan het tripartite model is gegeven.

Ook is geen uitvoering gegeven aan de in de wet opgenomen mogelijkheid dat de financiering van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zich tot de drie geledingen zou verbreden en dat sociale partners hun eigen beleid, zoals neergelegd in CAO's, in het CBA zouden inbrengen ter verknoping met het arbeidsvoorzieningsbeleid. Daarmee is een belangrijk deel van de mogelijke meerwaarde van het tripartite model niet gerealiseerd.

Aan de kant van de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) is, als uitvloeisel van het gebrek aan centrale aansturing, het decentralisatiebeginsel naar het oordeel van de commissie te ver doorgeschoten. RBA's hebben echter van de eigen speelruimte, die dus nog groter bleek dan de wetgever beoogde, dooreengenomen positief gebruik weten te maken. De decentralisatie heeft de afstemming van het beleid op de regionale omstandigheden volgens de commissie aantoonbaar gestimuleerd. Zij acht de ontplooiing van diverse regionale initiatieven zeker waardevol. Tegelijk wijst de commissie ook met nadruk op de keerzijde, zoals het ontbreken van een landelijke samenhang in het beleid en van een herkenbare eenheid in de presentatie naar buiten toe en ondoelmatigheid in de besteding van middelen.

Ter oplossing van de gesignaleerde knelpunten doet de commissie een aantal aanbevelingen, die ingrijpend zijn. Samengevat komen zij erop neer dat, met behoud van het tripartite kader, wordt gekozen voor een centraal bestuur waarvan de leden een grotere afstand en onafhankelijkheid hebben ten opzichte van de overheid, respectievelijk de werkgevers- en werknemersorganisaties.

4.2. Reactie van het kabinet

Het kabinet realiseert zich dat de kritiek mede de overheid treft, niet alleen als bestuursgeleding, maar ook als toezichthouder en financier. De bevindingen van de commissie maken het naar de mening van het kabinet onvermijdelijk dat de **bestaande structuren en verhoudingen belangrijke aanpassingen** ondergaan. Het zelfstandig opereren van het centraal bestuur zal daarbij moeten worden verzekerd. Daarnaast zullen ook de samenhang in de organisatie en de eenheid van opereren moeten worden versterkt. Het beter met elkaar verbinden van de centrale en regionale onderdelen van de organisatie, alsmede een zuiverder relatie tot de overheid en een professioneler besturing van de organisatie, zijn naar de opvatting van het kabinet essentieel om de gesignaleerde knelpunten tot een oplossing te brengen.

Deze analyse brengt het kabinet ertoe een structuur voor te stellen waarin **het centrale bestuur meer op afstand** gaat functioneren en waarin de algemene directie wordt gemandateerd tot het leiding geven aan de organisatie, zowel voor wat de beleidsmatige als de beheersmatige aansturing betreft. In deze rolverdeling krijgt het centrale bestuur «nieuwe stijl» binnen Arbeidsvoorziening dus meer de positie van eindverantwoordelijke; het draagt zorg voor de vaststelling en goedkeuring van de ontwerpen van jaarplan en begroting voordat deze aan de minister worden voorgelegd, en van jaarrekening en jaarverslag. In deze constructie is het centrale bestuur het aangewezen orgaan om het overleg met de minister te voeren.

Het centrale bestuur ziet toe op het beleid en het functioneren van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, zoals deze onder de **dagelijkse leiding van de algemene directie op basis van haar mandaat** gestalte krijgen. Belangrijke besluiten die de algemene directie heeft voorbereid, zijn aan de goedkeuring van het centrale bestuur onderworpen. Aldus kan er een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen centraal bestuur en algemene directie tot stand worden gebracht. Ten aanzien van de dagelijkse besturing van de organisatie kan zodoende bovendien het streven naar **professionaliteit** voldoende ruimte krijgen, terwijl het centrale bestuur is vrijgemaakt van de belasting met kwesties van management.

Aangaande de **samenstelling van het centrale bestuur** dient te worden gezocht naar een evenwicht tussen deskundigheid en maatschap-

pelijke betrokkenheid. Het kabinet deelt de mening van de commissie dat het voor een goed functionerend bestuur noodzakelijk is dat dit het vertrouwen geniet van de betrokken partijen (werkgevers, werknemers) en de overheid. Dit kan moeilijk anders worden bereikt dan door elk van hen het recht te geven een deel van de bestuursleden (bijv. drie) voor benoeming voor te dragen. Het kabinet is van oordeel dat het gewenst is het voordrachtsrecht te handhaven met inachtneming van de voorwaarden waaronder voldoende afstand kan worden bewaard tot deelbelangen. Hiervoor is het allereerst nodig dat de wet expliciet bepaalt dat bestuursleden stemmen zonder last en dat zij steeds het belang van de openbare arbeidsvoorziening dienen. In de procedure die uitmondt in benoeming van de bestuursleden bij Koninklijk besluit, kan dit worden getoetst. Een en ander sluit vanzelfsprekend niet uit dat de bestuursleden in algemene zin voeling houden met de opvattingen die leven bij de organisatie die hen heeft voorgedragen. Met het in werking treden van de herziene wet zal op deze wijze een nieuw bestuur moeten worden geformeerd.

Aan het hoofd van het centrale bestuur staat een eveneens bij Koninklijk besluit benoemde voorzitter die, evenals een tweetal bestuursleden, wordt voorgedragen door de minister van SZW.

Het kabinet acht het verder gewenst dat er een duidelijke **betrokkenheid van de RBA's** bij het centraal bestuur ontstaat. Een van de vormen waarmee dit kan worden bereikt is om uit de kring van de gezamenlijke RBA's een tweetal adviserende leden aan het centraal bestuur toe te voegen. Ervaringen in de regio kunnen zo op het centrale niveau doorklinken. Dit doet recht aan de constatering van de commissie dat de kracht van de huidige organisatie toch vooral is gelegen in de ontplooiende regionale initiatieven.

Wat betreft de **omvang van het centrale bestuur** merkt het kabinet het volgende op. In de praktijk is de situatie ontstaan dat de leden en de plaatsvervangende leden gezamenlijk aan de vergaderingen deelnemen. Dit leidt tot een onbedoelde uitbreiding van de omvang en kosten van vergaderingen. Het in stand houden van een volledig schaduwbestuur van plaatsvervangers is onnodig. Volstaan kan worden met aanwijzing van een eerste en tweede plaatsvervangend voorzitter en een quorum-bepaling.

Samengevat zal het centraal bestuur bestaan uit negen leden, waarvan er drie worden voorgedragen door de werkgeversorganisaties, drie door de werknemersorganisaties en drie door de overheid (kroonleden), waaronder een onafhankelijk voorzitter, alsmede twee adviserende leden uit de kring van de gezamenlijke RBA's. Besluitvorming geschiedt bij meerderheid van stemmen.

Ten aanzien van de **regionale besturen** gaat de voorkeur van het kabinet uit naar handhaving van de bestaande tripartite structuur. Binnen die structuur lijkt het zeer wel mogelijk voorwaarden in te bouwen voor een voldoende mate van afstand ten opzichte van deelbelangen. Daartoe zou de wet, evenals bij het centrale bestuur, moeten bepalen dat regionale bestuurders zonder last opereren en dat zij het belang van de Arbeidsvoorziening als geheel dienen. Door de bevoegdheid tot benoeming van de RBA's, die thans bij het CBA ligt, in handen te geven van de minister van SZW, kan deze toetsen of voldoende is verzekerd dat aan genoemde voorwaarden wordt voldaan.

De geledingen van waaruit regionale bestuurders worden voorgedragen blijven in hoofdzaak onveranderd (werkgevers- en werknemersorganisaties, gemeenten). Wel zou er naar moeten worden gestreefd de voordracht voor de RBA-bestuursleden in sterkere mate te doen plaats-

vinden door werkgevers- en werknemersorganisaties die in de betreffende regio representatief zijn. Aan dit uitgangspunt van de bestaande wet zou meer inhoud kunnen worden gegeven. In de stadsprovincies ligt het voor de hand, zoals ten aanzien van de provincie Rotterdam reeds is voorgesteld, dat de provincie de plaats inneemt van de gemeenten.

Met betrekking tot de omvang van de regionale besturen kan, evenals bij het centrale bestuur, worden geconstateerd dat het, afgezien van de voorzitter, niet nodig is plaatsvervangende leden te benoemen. Besluitvorming kan ook hier geschieden bij meerderheid van stemmen.

De **eenheid in de bedrijfsvoering** zal worden versterkt door de algemene directie door het centrale bestuur te doen mandateren tot het nemen van besluiten op dat vlak. Dit betekent dat de regionale directeuren ten aanzien van aspecten van beheer en bedrijfsvoering rechtstreeks aanwijzingen zullen ontvangen van de algemeen directeur en dat er daarbij tussen deze functionarissen sprake zal zijn van een directe verantwoordingslijn.

5. Financieringswijze en financieel beheer

5.1. Het oordeel van de commissie

De commissie constateert dat het financiële beheer van Arbeidsvoorziening tekort is geschoten. Het uitgavenniveau is niet tijdig aangepast aan lagere inkomsten. De aanwezige financiële informatie is niet adequaat.

Het financieringsmodel kan een belangrijk sturingsinstrument worden, maar dan dienen er o.a. kostennormen en prestatie-indicatoren te worden ontwikkeld. De huidige financieringswijze heeft te weinig sturend vermogen. De commissie signaleert dit probleem, maar acht het, vanwege de ongeschiktheid van het plaatsingsconcept als financieringsgrondslag en het gebrek aan een adequate financiële administratie, op dit moment niet haalbaar te gaan sturen op resultaten.

5.2. Reactie van het kabinet

Met betrekking tot de financieringsstructuur streeft het kabinet naar **meer differentiatie in de financiering** van Arbeidsvoorziening, mede om de sturende werking van de financiering te vergroten. Een eerste vorm van differentiatie betreft de rijksbijdrage zelf. Daarin zal onderscheid worden gemaakt tussen een basisbudget voor wettelijke taken en een budget dat wordt toegerekend aan de te leveren prestaties. Daarnaast leidt spreiding over meer financieringsbronnen tot een meer gedifferentieerde financiering en tot minder afhankelijkheid van de rijksbijdrage. Daarom wil het kabinet een wettelijke mogelijkheid handhaven om, naast de rijksbegroting, andere inkomstenbronnen voor Arbeidsvoorziening aan te boren.

Voor bemiddelingsactiviteiten die het basispakket overstijgen – en die dus buiten de kerntaak van Arbeidsvoorziening vallen –, ligt het in rekening brengen van marktconforme **tarieven** in de rede. In samenhang hiermee zal de inzet van publieke middelen voor arbeidsvoorziening worden geconcentreerd op de moeilijk plaatsbaren en kansarmen.

Een belangrijk aandachtspunt is **het vergroten van het sturend vermogen van de financieringsstructuur**, mede ten aanzien van de resultaten van de RBA's. Het kabinet is van mening dat, om samenwerking tussen Arbeidsvoorziening, gemeenten en uitkeringsorganen, alsmede voldoende aandacht van de RBA's voor langdurig werklozen, te bevorderen, fasegewijze invoering van sturing op resultaten mogelijk en wenselijk is.

Daarbij past ook het toegroeien naar een volwaardig **inkoopmodel**, waarbij de uitkeringsorganen de bevoegdheid krijgen om door middel van inkoop de uitstroom te bevorderen en een bijbehorend budget ontvangen. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie zou zodoende in de eindsituatie een aanzienlijk aandeel van zijn budget moeten verdienen via dergelijke inkooprelaties, waarbij zij dus moet concurreren met de vrije markt.

Het kabinet onderkent dat er op dit moment nog haken en ogen aan invoering van z'n inkoopconstructie zijn verbonden. Om een dergelijke constructie te kunnen laten functioneren, dient een aantal randvoorwaarden te zijn gerealiseerd. In de eerste plaats dienen in de sociale-zekerheidswetten de benodigde voorwaarden te worden gecreëerd en dienen afdoende incentives voor de uitvoerende instanties tot stand te zijn gebracht, die uitstroombetovordering lonend maken. Voor de Algemene Bijstandswet geldt hierbij dat ook de relatie tot de Financiële Verhoudingswet aandacht vergt om tot effectieve financiële «incentives» te komen. Bij de bedrijfsverenigingen doet zich onder meer het probleem voor dat langdurig werklozen na verloop van tijd automatisch uitstromen naar de bijstand. Ook anderszins kan een kosten-baten analyse er toe leiden dat vooral voor kansrijkeren wordt ingekocht. Verder zal uitdrukkelijk moeten worden bewerkstelligd dat de geboden inkoopmogelijkheid ook daadwerkelijk gebruikt wordt voor het beoogde doel en niet voor andere doeleinden. Met name zal moeten worden voorkomen dat middelen die via de inkoopmogelijkheid beschikbaar komen worden benut voor het oprichten van eigen bemiddelingsapparaten. Het is niet wenselijk dat er binnen de publieke sector, gefinancierd met publieke middelen, diverse bemiddelingsapparaten worden opgetuigd.

Het realiseren van deze randvoorwaarden vergt tijd. Vooruitlopend hierop is het niettemin wenselijk een voortvarend begin te maken met inkooprelaties. Zoals reeds werd aangegeven, is daarbij een geleidelijke, gefaseerde, invoering wenselijk om tussentijdse evaluatiemomenten ten aanzien van de werking van het systeem te kunnen inbouwen en bij te sturen waar dit nodig mocht blijken. Door middel van een interdepartementaal beleidsonderzoek zullen de komende maanden de mogelijkheden voor vernieuwing van de financiering van Arbeidsvoorziening nader worden uitgewerkt, zodat de nieuwe financieringswijze tijdig operationeel zal zijn.

Ten aanzien van de bemiddeling van **gedeeltelijk arbeidsgeschikten** geldt thans een specifieke, als tijdelijk bedoelde, situatie waarin deze bemiddeling een taak is van de bedrijfsverenigingen. Dit houdt verband met de extra inspanningen die geleverd moeten worden om gedeeltelijk arbeidsgeschikten te bemiddelen. Het kabinet acht het wenselijk dat, na deze noodzakelijke overgangperiode van hooguit enkele jaren, in de structurele situatie ook op dit punt de algemeen geldende verantwoordelijkheidsverdeling tussen uitkeringsorganen en Arbeidsvoorziening gaat gelden, waarbij bedrijfsverenigingen arbeidsbemiddeling inkopen bij Arbeidsvoorziening of particuliere bemiddelaars.

Het kabinet onderkent dat de te grote afhankelijkheid van de rijksbijdrage een van de factoren is die bij Arbeidsvoorziening hebben geleid tot de huidige financiële problemen. Het **meerjaren-begrotingskader** zoals dat is aangegeven in de partijenovereenkomst (uitgaande van een rijksbijdrage van 1200 mln. in de jaren 1996, '97 en '98, oplopend tot 1300 mln. in 1999), vormt het uitgangspunt voor de komende jaren. De uiteindelijke afweging van de omvang van de rijksbijdrage zal echter tot stand dienen te komen in het kader van de begrotingswetgeving. Daarom zullen geen bedragen meer worden genoemd in de Arbeidsvoorzieningswet zelf.

Het kabinet realiseert zich dat, na de rijksbijdrage, de **ESF-middelen** de belangrijkste bron van inkomsten zijn. Mede op grond van het rapport van de Evaluatiecommissie constateert het kabinet dat Arbeidsvoorziening momenteel ingevolge de ESF-overeenkomst te maken heeft met een oneigenlijke combinatie van verantwoordelijkheden: het toewijzen van subsidies en het zelf als klant gebruik maken van die subsidies. Het kabinet acht een duidelijker scheiding van verantwoordelijkheden gewenst. Uitgangspunt daarbij is dat de beleidsmatige verantwoordelijkheid ten volle zal moeten worden gedragen door de minister van SZW. De uitvoerende verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening zal worden heroverwogen.

Een volgend aandachtspunt is het tekortschieten van **financiële controle en beheer**, een probleem waaraan de commissie terecht uitgebreid aandacht besteedt. Ook in de partijenovereenkomst is geweest op gebreken van de beheersinformatie.

Het kabinet constateert dat tekortkomingen in het financieel beheer binnen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een hardnekkig probleem vormen. De aanbevelingen van de commissie en de afspraken in de partijenovereenkomst zijn minimumvoorwaarden voor noodzakelijke verbeteringen op korte termijn. Hieraan zal, ook vooruitlopend op de wetswijziging, moeten worden gewerkt. Zowel op centraal als regionaal niveau zal Arbeidsvoorziening prioriteit dienen te geven aan verbetering van het financieel beheerssysteem. In de informatiesystemen dienen waarborgen te worden geschapen voor de koppeling van financiële en niet-financiële gegevens. De begroting dient onderbouwd te worden aan de hand van kostencomponenten en prestatie-elementen. Daartoe dient het CBA normen te ontwikkelen voor de hoogte van de kosten van de prestaties. In de verantwoording dient aandacht te worden besteed aan de gerealiseerde prestaties en de werkelijke kosten, mede in relatie tot de begroting. Het CBA dient daarbij een verklaring te geven van de afwijkingen tussen de begroting en de realisatie. Op deze wijze wordt inzicht geboden in zowel de richting van de bestedingen als de doelmatigheid van het functioneren van de organisatie.

Het kabinet is van mening dat een snelle en adequate invoering van een bedrijfsadministratie conform de aanbevelingen in het advies van prof. Klaassen (baten/lastenstelsel) gewenst is. Het voor te bereiden wetsvoorstel zal daartoe concrete voorstellen bevatten. Hierbij kan worden voortgebouwd op hetgeen binnen Arbeidsvoorziening reeds in ontwikkeling is. Het kabinet zal zich verder beraden op de functionaliteit van de huidige scheiding in de wet tussen beleids- en beheerskosten. Uitwerking van operationele informatiesystemen, die interregionale samenwerking en vergelijking mogelijk maken, is noodzakelijk.

Het kabinet is voorstander van de ontwikkeling van een **intern besturingssysteem**, waarvan afspraken tussen centraal en regionaal niveau de kern vormen. Die onderdelen van de bedrijfsvoering die essentieel zijn voor de centrale sturing, dienen te worden gepositioneerd in een directe verantwoordingslijn tussen regionaal directeur en algemeen directeur. Daarbij gaat het om de vaststelling en het gebruik van definities, indicatoren en kengetallen, de vaststelling en implementatie van de administratieve organisatie (registratiesystemen, financieel systeem e.d.), de bepaling en het gebruik van automatiseringssystemen en tenslotte om de vaststelling van inhoud, vorm en periodiciteit van de rapportage van inhoudelijke resultaten/prestaties en financiële gegevens.

Tenslotte vraagt aandacht dat de **liquiditeitssituatie** anno 1995 de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voor grote uitvoeringsproblemen plaatst. Voor scholings- en plaatsingssubsidies is minder geld beschikbaar. De Evaluatiecommissie signaleert dit probleem en noemt een aantal redenen

voor de ontstane financiële situatie: een gebrek aan sturing op liquiditeit, het in het liquiditeitenbeheer onvoldoende rekening houden met onder meer de teruglopende rijksbijdrage en tegenvallende ESF-inkomsten.

Het kabinet is van oordeel dat de huidige financiële problemen binnen Arbeidsvoorziening niet alleen door de kortingen op de rijksbijdrage worden veroorzaakt, maar mede samenhangen met tekortkomingen van het financiële beheer door Arbeidsvoorziening. Voorwaarde voor de noodzakelijke continuïteit van de organisatie is het met absolute voorrang op orde brengen van het financiële beheer en de financiële verantwoording. Bestuur en directie dienen meer op liquiditeiten te gaan sturen.

6. Regionale gebiedsindeling

6.1. Het oordeel van de commissie

De Evaluatiecommissie beveelt aan een onderzoek te verrichten naar het mogelijk verband tussen de schaalgrootte van de regio's en de financiële doelmatigheid, teneinde vast te stellen of samenvoeging van kleinere regio's gewenst is.

6.2. Reactie van het kabinet

Het kabinet tekent hierbij aan dat de wenselijkheid van een vermindering van het aantal regionale besturen niet uitsluitend in termen van financiële doelmatigheidswinst dient te worden beoordeeld. Ook voor de vergroting van de bestuurbaarheid van de organisatie als geheel en voor de afstemming op de grenzen in het openbaar bestuur is de gebiedsindeling van de RBA's van belang. In de Partijovereenkomst is, om tot een beter werkbaar schaalgrootte te komen, sprake van een vermindering van het aantal RBA's (thans 28).

Met name met de reorganisatie van het binnenlands bestuur (de vorming van stadsprovincies en de ontwikkeling in de BON-gebieden) zal rekening moeten worden gehouden. In dit licht geeft het kabinet er de voorkeur aan in de herziene wet te bepalen dat het aantal en de werkebieden van de RBA's worden bepaald bij ministeriële regeling. Als richtsnoer daarbij kan voorshands gelden een aantal van 15 à 20 RBA's. De precieze gebiedsindeling zal ook op regionale arbeidsmarktkenmerken moeten worden afgestemd. Het kabinet zal de komende periode met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie overleggen om, binnen genoemde uitgangspunten, tot een adequate gebiedsindeling te komen.

7. Relatie arbeidsvoorziening en uitvoering sociale zekerheid

7.1. Het oordeel van de commissie

De commissie constateert dat de samenwerking met gemeenten en bedrijfsverenigingen ontoereikend is. Wat de bemiddeling van werklozen betreft is hier in het verleden volgens de commissie de kans gemist om (via een gezamenlijke intake, begeleiding en controle van werklozen) een grotere doelmatigheid te bereiken. Inzake de bemiddeling van gedeeltelijk arbeidsgeschikten constateert de commissie dat met het tijdelijk opdragen van deze taak aan de bedrijfsverenigingen een nieuwe arbeidsbemiddelingssector binnen de publieke sfeer dreigt te ontstaan. De commissie adviseert regelingen te treffen opdat er gecoördineerde dienstverlening aan cliënten wordt geboden.

7.2. Reactie van het kabinet

Het kabinet is van oordeel dat een wezenlijke **verbetering van de samenwerking** ten aanzien van gemeenschappelijke cliënten alleen

mogelijk is door daaraan het element van vrijblijvendheid te ontnemen en de hoofdlijnen van de samenwerkingsprocessen in de regelgeving vast te leggen. In samenhang met corresponderende artikelen in de sociale-verzekeringwetgeving en de Algemene Bijstandswet, zal deze samenwerking ook in de Arbeidsvoorzieningswet concreet gestalte moeten krijgen. Op deze wijze kan mede een betere aansluiting worden bereikt bij de opdracht die de herziene ABW aan gemeenten geeft tot activering van bijstandsgerechtigden. De noodzakelijke flexibiliteit in de concrete uitwerking op regionaal niveau zal in acht worden genomen.

Het kabinet meent dat een goede basis voor een procesgerichte samenwerking kan worden gevonden in zowel de diverse decentrale initiatieven die reeds tot stand zijn gekomen, zoals banencentra, alsook in de bestaande conceptie van een categorie- of fase-indeling van uitkeringsgerechtigde werklozen op basis van het criterium «afstand tot de arbeidsmarkt». Deze benadering kan de basis vormen voor een **gezamenlijke «intake» en indicering door arbeidsbureau en uitkeringsorgaan**. Vervolgens dienen, op basis van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, ten aanzien van de onderscheiden categorieën afspraken te worden gemaakt die verduidelijken wie in welke fase de arbeidsmarktgerichte begeleiding verzorgt. Voor deze taakverdeling dienen mede bepalend te zijn de instrumenten, mogelijkheden en middelen waarover de diverse betrokken instanties beschikken.

Ten aanzien van de **uitvoering van de sociale verzekeringen** speelt hierbij ook de vraag naar de toekomstige uitvoeringsstructuur. Helder is, gegeven het Regeerakkoord, dat de feitelijke gevalbehandeling op regionaal niveau zal worden gesitueerd. Daarmee is, op het vlak van de werkprocessen, de geografische basisvoorwaarde voor intensieve samenwerking met arbeidsbureaus gegeven. Gegarandeerd dient dan wel te zijn dat de toekomstige uitvoeringsinstellingen voor sociale verzekeringen waarmee uitvoeringscontracten worden gesloten, dezelfde regionale gebiedsindeling hanteren als Arbeidsvoorziening. Het kabinet overweegt deze gebiedsafstemming als erkenningsvoorwaarde voor genoemde uitvoeringsinstellingen te hanteren.

Door de geschetste procesgerichte samenwerking ten behoeve van gezamenlijke cliënten kan een **gecoördineerde dienstverlening** worden gerealiseerd, ook daar waar het combineren van loketfuncties (hetgeen volgens de commissie positief blijkt te werken) nog niet mogelijk is. Het ligt voor de hand, gezien de omvang van de aan de arbeidsmarkt gerelateerde problemen in de **grote steden**, vooral daar met voorrang aan de realisatie van de geschetste vorm van gecoördineerde dienstverlening te werken.

Om een helder beeld te scheppen van wat het RBA en de uitkeringsorganen over en weer van elkaar kunnen en mogen verwachten, ligt het in de rede dat per RBA de betrokken partijen jaarlijks **het aantal te realiseren trajectbemiddelingen** van moeilijk plaatsbare werklozen dat, gegeven het beschikbare budget, kan worden gerealiseerd, voor de verschillende gemeenten en bedrijfsverenigingen in een afspraak vastleggen en daarbij ook aangeven welke bijdragen gemeenten en bedrijfsverenigingen leveren. Dergelijke afspraken zullen zich moeten bewegen binnen de grenzen van de op centraal niveau, tussen de minister van SZW en het centrale bestuur van Arbeidsvoorziening, afgesproken prestaties.

De genoemde jaarlijkse invulling van de samenwerking laat onverlet dat gemeenten en bedrijfsverenigingen, ten behoeve van specifieke ondersteuning van moeilijk plaatsbare werklozen, aanvullend eigen middelen kunnen inzetten. Het ligt in de rede dat gemeenten en bedrijfsverenigingen aan het RBA kenbaar maken wat hun voornemens zijn met

betrekking tot langdurig werklozen, opdat voor het gehele gezamenlijke cliëntenbestand een helder overzicht blijft bestaan. Met behulp van deze «eigen» middelen kan extra dienstverlening worden ingekocht bij Arbeidsvoorziening of andere intermediairs.

8. Scholingstaak Arbeidsvoorziening

8.1. Het oordeel van de commissie

De commissie onderschrijft het belang van scholing, gelet op het geconstateerde positieve effect op de arbeidsmarktkansen van de deelnemers. Zij constateert voorts dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie vooral is gericht op de eigen scholingsinstellingen bij de besteding van de scholingsmiddelen, hetgeen leidt tot concurrentievervalsing ten opzichte van andere aanbieders van scholing. De omvang van de scholing in eigen beheer is volgens de commissie niet verenigbaar met de regiefunctie die de wet beoogt.

8.2. Reactie van het kabinet

Het bevorderen van scholing, alsmede het stimuleren en coördineren van activiteiten van derden terzake, zijn belangrijke taken van Arbeidsvoorziening. De organisatie besteedt hier bijna de helft van haar middelen aan.

In het kader van de eerder bepleite scheiding van verantwoordelijkheden, zal ook met betrekking tot scholing, zonder het belang daarvan te verminderen, de taak van Arbeidsvoorziening anders moeten worden ingevuld. Het kabinet is allereerst voornemens **de planning van het reguliere beroepsonderwijs** niet meer bij Arbeidsvoorziening, maar bij het onderwijs zelf te leggen.

Het kabinet acht het verder wenselijk **de scholingstaak van Arbeidsvoorziening** geheel te regelen in de Arbeidsvoorzieningswet zelf en toe te spitsen op het bemiddelbaar maken van moeilijk plaatsbare groepen en dit ook tot uitdrukking te laten komen in de Arbeidsvoorzieningswet. Het gaat hier vooral om (korte) beroepsgerichte scholing gericht op arbeidsinpassing van moeilijk plaatsbare werkloze werkzoekenden. Om deze scholingstaak uit te voeren is het niet nodig dat de Arbeidsvoorziening beschikt over eigen scholingsinstituten. Het streven is erop gericht de huidige scholingsinstituten ten opzichte van Arbeidsvoorziening te verzelfstandigen. Binnen afzienbare tijd dient de noodzakelijke scholing derhalve te worden ingekocht op basis van prijs, kwaliteit en levertijd.

In de voorgestelde nieuwe financieringswijze past het, dat per jaar wordt vastgesteld **welk deel van de middelen** voor Arbeidsvoorziening betrekking heeft op scholing en welke prestaties op dat vlak daar tegenover dienen te staan.

Thans dient Arbeidsvoorziening ook een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het **leerlingwezen**, hetgeen in de praktijk vooral neerkomt op het leveren van een financiële bijdrage aan de praktijkcomponent daarvan. De taak van Arbeidsvoorziening met betrekking tot het leerlingwezen zal, mede in het licht van de voorgestelde Wet Educatie en Beroepsonderwijs, worden heroverwogen. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal hieraan in overleg met de bewindslieden van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid nader vorm geven.

9. Kwaliteit van de gegevens

9.1. Het oordeel van de commissie

De Evaluatiecommissie constateert dat de plaatsingscijfers van Arbeidsvoorziening (de huidige centrale sturings- en beoordelingsmaatstaf van de organisatie) onbetrouwbaar zijn. Het begrip «plaatsing», zoals dit thans binnen de organisatie wordt gehanteerd, meet niet alleen prestaties van die organisatie zelf. Bovendien bestaan er grote en deels onverklaarbare verschillen tussen de cijfers van Arbeidsvoorziening en cijfers uit andere bronnen (CBS, «Hoe Werven Bedrijven»). De commissie beveelt aan dat Arbeidsvoorziening zich niet meer richt op een zo groot mogelijk aantal plaatsingen (kwantiteit), maar op gerichte kansvergroting van moeilijk plaatsbaren (kwaliteit).

Verder constateert de commissie dat RBA's de laatste jaren veel geld hebben gebruikt om instrumenten toe te passen op werkzoekenden voor wie dat niet direct nodig was. Instrumenten worden vaak te vroeg en te algemeen ingezet. Resultaat van deze werkwijze is een hoge bruto-effectiviteit (veel plaatsingen), maar een lage netto-effectiviteit (weinig toegevoegde waarde) van de RBA-inspanningen. De toegevoegde waarde van de toepassing van instrumenten blijkt het grootst te zijn bij personen die langdurig werkloos zijn of dit zonder hulp zouden worden. Het preventief beleid van Arbeidsvoorziening richt zich teveel op kortdurig werklozen in het algemeen en te weinig op dat deel van de kortdurig werklozen dat een grote kans heeft om langdurig werkloos te worden. De commissie beveelt aan om instrumenten selectiever en curatiever in te zetten. Bij die inzet moet het arbeidsbureau zich laten leiden door de vraag waar de grootste toegevoegde waarde behaald kan worden. Dus dient de inzet van instrumenten te worden bepaald door een combinatie van criteria, zowel persoons- als arbeidsmarktkenmerken omvattend.

9.2. Reactie van het kabinet

In de visie van het kabinet ligt er een logische relatie tussen deze aanbevelingen van de commissie en de eerder in deze kabinetsreactie vermelde voorstellen. **Prestatiecijfers** zullen betrouwbaar moeten zijn om Arbeidsvoorziening meer op prestaties te kunnen aansturen.

Ook zullen de RBA's **instrumenten gericht moeten inzetten** voor het realiseren van de hoofdtak van Arbeidsvoorziening: het naar regulier werk bemiddelen en toerusten van moeilijk plaatsbare werklozen. Dit betekent dat dure instrumenten als scholing, plaatsingsbevordering en werkervaring meer dan tot nu toe moeten worden gereserveerd voor personen voor wie toepassing van zo'n instrument aantoonbaar toegevoegde waarde heeft.

10. Toezicht

10.1. Het oordeel van de commissie

De commissie meent dat de minister minder terughoudend dient om te gaan met zijn bevoegdheid toezicht te houden op zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van de aanwending van de publieke middelen die hij ter beschikking stelt aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De commissie merkt daarbij op dat het begrip «doelmatigheid» aanleiding kan geven tot misverstanden, zoals ook in discussies binnen het CBA is gebleken.

10.2. Reactie van het kabinet

Het kabinet deelt de opvatting van de commissie dat de toezichtsfunctie dient te worden geïntensiveerd. Het feit dat de overheid in de toekomst

niet meer in het CBA is vertegenwoordigd, biedt daartoe een nieuwe uitgangssituatie.

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen de preventieve toetsing van beleidsplan en begroting door de minister (in zijn hoedanigheid van wetgever en financier) en het houden van toezicht achteraf. Het ministerieel toezicht dient bovendien een tweedelijnsfunctie te zijn, die aansluit op **controle-activiteiten vanuit de organisatie zelf**.

Het kabinet is van oordeel dat het **toezichtsbeleid en -instrumentarium** duidelijker en samenhangender in de regelgeving dienen te worden geformuleerd. Het kabinet deelt daarbij de opvatting van de commissie dat het toezicht zich naast de rechtmatigheid ook moet uitstrekken tot de doelmatigheid. In het voor te bereiden wetsvoorstel zal het kabinet hieraan uitwerking geven. Nader afgewogen zal worden of het (tweedelijns) toezicht al dan niet aan een onafhankelijk orgaan zal worden opgedragen. Vooral nog gaat het kabinet er van uit dat ontvlechting van de verschillende taken van de minister van SZW, die het gevolg is van beëindiging van de bestuursdeelname door de overheid, afdoende is om tot een effectief toezicht door de minister te komen.