

Vergaderjaar 1995–1996

24 450

Vaststelling van een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet (Arbeidsvoorzieningswet 1996)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	2	5.	Bestuurlijke en organisatorische inrichting	24
1.	Inleiding	2	5.1.	Algemeen	24
2.	Het evaluatie-onderzoek	5	5.2.	Het centrale niveau	25
2.1.	Instelling en opdracht Evaluatiecommissie	5	5.3.	Het regionale niveau	28
2.2.	Conclusies en aanbevelingen van de Evaluatiecommissie	6	6.	De relatie tussen Arbeidsvoorziening en sociale zekerheid	31
3.	Positie, doelstelling en taken van de publieke arbeidsvoorziening	9	6.1.	Uitgangspunten voor samenwerking	31
3.1.	Positie en doelstelling	9	6.2.	Stand van zaken huidige samenwerking	32
3.1.1.	Algemeen	9	6.3.	Naar een structurele samenwerking	33
3.1.2.	Toespitsing dienstverlening op moeilijk plaatsbaren	10	6.4.	Inkoop door uitkeringsorganen van diensten bij Arbeidsvoorziening	36
3.1.3.	De reikwijdte van het begrip arbeidsbemiddeling	12	6.5.	Informatie-uitwisseling en cliëntvolgsysteem	39
3.2.	Wijzigingen in de taken	12	6.6.	Bemiddeling gedeeltelijk arbeidsgeschikten	39
3.2.1.	Het takenpakket in hoofdlijnen	12	7.	De financieringswijze	40
3.2.2.	Bevorderen afstemming met arbeidsbemiddeling door derden	13	7.1.	Algemeen	40
3.2.3.	Scholing	15	7.2.	Prestatiefinanciering	41
3.2.4.	Beroepskeuzevoorlichting	18	7.3.	De hoogte van de rijksbijdrage	43
3.2.5.	De vergunningsstelsels voor arbeidsbemiddeling en ter beschikking stellen van arbeidskrachten	18	8.	Financieel beheer	44
3.2.6.	Overige taken	19	9.	Toezicht	46
3.3.	Kosteloze dienstverlening en dienstverlening tegen vergoeding	19	9.1.	Inleiding	46
4.	De relatie tussen minister en Arbeidsvoorziening	21	9.2.	Ontwikkelingen sinds 1991	46
4.1.	Uitgangspunten	21	9.3.	De nieuwe vormgeving van het toezicht	48
4.2.	Communicatie tussen minister en centraal bestuur	23	II.	ARTIKELSGEWIJS	51

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Sinds 1991 wordt de verantwoordelijkheid voor de openbare arbeidsvoorziening gezamenlijk gedragen door de organisaties van werkgevers en werknemers en de overheid. De wetgever koos voor deze zogenoemde tripartisering als het centrale kenmerk van het nieuw te vormen zelfstandig bestuursorgaan, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De verwachting werd uitgesproken dat deze deling van de verantwoordelijkheid de effectiviteit van het beleid wezenlijk zou verhogen en niet tot strijdigheid zou behoeven te leiden met de eigen verantwoordelijkheden van de overheid aangaande het arbeidsmarktbeleid. In het bijzonder zag de overheid als voordeel van het delen van zeggenschap met de betrokken marktpartijen dat het maatschappelijk draagvlak voor het beleid zou worden verbreed en dat elk der betrokken organisaties het eigen beleid zou inbrengen in de bredere samenhang van het binnen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie vorm te geven gemeenschappelijke beleid.

De betrokken bestuurspartijen zouden zich naar het oordeel van de toenmalige regering ieder verzekerd moeten weten van een gelijkwaardige positie. De wet was er mede op gericht deze gelijkwaardigheid zoveel mogelijk te waarborgen. Daartoe legde de overheid zich doelbewust beperkingen op bij het geven van aanwijzingen aan de organisatie bij de beleidsvoorbereiding en -planning, trachtte zij haar rol als financier wat de sturing betreft terughoudend te spelen en koos zij uitdrukkelijk voor het afgrenzen van haar mogelijkheden om via toezichthoudende bevoegdheden de koers van de organisatie inhoudelijk te bepalen. Om de medeverantwoordelijkheid van de bestuurspartijen voor de besluitvorming te stimuleren, werd ervoor gekozen om aan de participerende organisaties voldoende ruimte te geven tot het uitoefenen van invloed op hun vertegenwoordigers in het bestuur. Ten aanzien van de verhouding tot de regionale besturen werd gekozen voor een verregaande vorm van decentralisatie door het inbouwen van garanties voor een zo groot mogelijke regionale beleidsvrijheid.

Deze keuzes moeten worden afgezet tegen de situatie zoals deze vóór 1990 bestond. Die situatie werd algemeen als onbevredigend ervaren. De institutionele inbedding van de arbeidsvoorziening, als onderdeel van het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, werd met het groeien van de arbeidsmarktproblematiek steeds meer als een hindernis ervaren voor een effectief beleid. Zo kon er in de bestaande situatie geen afstemming plaatsvinden met het arbeidsvoorwaardenbeleid van de sociale partners, waarin arbeidsmarktkwesties geleidelijk een belangrijker plaats gingen innemen; op regionaal niveau was in de oude structuur bovendien onvoldoende beleidsafstemming mogelijk op het arbeidsmarktbeleid van de gemeenten. De algemene opvatting groeide aldus dat arbeidsvoorziening als onderdeel van de ambtelijke organisatie van het departement te weinig institutionele mogelijkheden bood om adequaat (in de zin van: flexibel en anticiperend) te reageren op de dynamiek van de arbeidsmarkt.

De heroriëntatie die met ingang van 1991 gestalte kreeg, heeft vruchten afgeworpen. Er zijn, vooral in de afstemming op de regionale arbeidsmarkt, belangrijke vorderingen gemaakt. Tegelijk is, nu de Arbeidsvoorzieningsorganisatie inmiddels aan een uitvoerig evaluatieonderzoek is onderworpen, duidelijk geworden dat de verwachtingen te hoog gespannen zijn geweest. Sommige verwachtingen, met name die aangaande de gelijkwaardigheid van de bestuurspartijen en hun streven

naar consensus, zijn niet uitgekomen. De afstemming tussen het eigen beleid van de participerende organisaties, zoals het arbeidsvoorwaarden-beleid, is niet in de verwachte mate tot stand gekomen, terwijl, anders dan voorzien, de verschillende verantwoordelijkheden van de overheid onvoldoende te scheiden zijn gebleken. Belangrijk is eveneens om te constateren dat in de afgelopen jaren opvattingen verder zijn geëvolueerd. Zo wordt inmiddels anders gedacht over de politieke aansturing van zelfstandige bestuursorganen en over de stringentie van het toezicht. Vrij algemeen leeft thans ook de opvatting dat van financieringssystemen effectieve materiële prikkels dienen uit te gaan, zodat geldstromen niet alleen faciliterend zijn, maar ook sturend werken. En, niet in de laatste plaats, is er de aanhoudende zorg over de kansloosheid en de sociale uitsluiting die het gevolg zijn van langdurige werkloosheid, en die vooral in de steden het sociale netwerk bedreigen.

Zonder de heroriëntatie uit 1991 weer ongedaan te maken, blijkt een belangrijke bijstelling op de toen ingevoerde structuren noodzakelijk. Dat bewustzijn leeft niet alleen bij de overheid, maar ook bij de organisaties van werkgevers en werknemers. Dit blijkt uit de inhoud van de zogenoemde Partijovereenkomst. Deze is, als uitvloeisel van de op het Regeerakkoord gebaseerde budgetkorting, in december 1994 tot stand gekomen en bevat op wezenlijke punten reeds een bijstelling van de koers. Het nadien afgeronde evaluatie-onderzoek heeft de noodzaak tot bijsturen nog scherper aangetoond en verdere aanwijzingen opgeleverd voor de daarbij te kiezen richting. In zijn reactie op het rapport van de Evaluatiecommissie-Van Dijk heeft het kabinet daartoe concrete voorstellen gedaan.

Een en ander heeft ertoe geleid dat de herziening van de Arbeidsvoorzieningswet sinds eind 1994 in een stroomversnelling is gekomen. Naast de financiële taakstellingen die uit het Regeerakkoord voortvloeien, is het vooral de ernst van de bevindingen van de Evaluatiecommissie die tot deze versnelling heeft geleid. Naar aanleiding daarvan is besloten tot een ingrijpende, structurele, wijziging van het Centraal Bestuur, inhoudend dat de centrale overheid daarvan niet langer deel uitmaakt.

Gezien deze specifieke situatie lag het niet in de rede om aan het zittende bestuur over de voorgenomen herstructurering, gezien de aard daarvan, advies te vragen. Er is voor gekozen om, in plaats daarvan, de organisaties van werkgevers en werknemers, alsmede VNG en Tica, bestuurlijk te consulteren. Het consultatieproces is reeds eind 1994 gestart: voorafgaand aan de totstandkoming van de Partijovereenkomst van 22 december 1994 heeft intensief overleg met organisaties van werkgevers en werknemers plaatsgevonden. In deze overeenkomst zijn al belangrijke aanzetten gegeven voor de nadien uitgewerkte wijzigingen. Ook voorafgaand aan de totstandkoming van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Evaluatiecommissie zijn er consultatie-gesprekken gevoerd.

Over het kabinetsstandpunt heeft op 7 juni 1995 overleg plaatsgevonden met de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daaraan voorafgaand heeft de Kamercommissie hoorzittingen gehouden.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is met de langs de aangegeven wegen ontvangen informatie rekening gehouden. Wat de uitvoerbaarheid als zodanig betreft kan op grond van het Ondernemingsplan van Arbeidsvoorziening (en het ambtelijk overleg dat daarover en over de in het wetsvoorstel opgenomen uitwerking van voornemens heeft plaatsgehad) worden geconstateerd dat het wetsvoorstel het uitvoeringsproces niet voor bijzondere problemen behoeft te plaatsen.

De hoofdlijnen van dit voorstel tot herziening van de Arbeidsvoorzieningswet, die aansluiten op genoemde kabinetsreactie, zijn:

- een toespitsing op het helpen van moeilijk plaatsbare werkzoekenden als kerntaak van de publieke arbeidsvoorziening, met behoud van de algemene toegankelijkheid van deze voorziening voor alle werkzoekenden en haar tweezijdige werkzaamheid naar vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Enkele bijkomende taken die het gevaar van functievermenging inhouden, komen te vervallen, resp. worden overgedragen;
- het ontvlechten van verantwoordelijkheden: met name dienen de politieke verantwoordelijkheden te worden onderscheiden van die van het bestuur van de organisatie, hetwelk weer dient te worden onderscheiden van de managementtaak. Dit leidt tot nieuwe verhoudingen, zowel binnen Arbeidsvoorziening (tussen centraal bestuur en de, onder verantwoording van het centraal bestuur, met de dagelijkse leiding belaste algemene directie en tussen deze beide en de regio's), als van Arbeidsvoorziening tot de overheid, die niet langer bestuurspartij is. Daarmee hangt samen een duidelijker omlijning van de ministeriële verantwoordelijkheid;
- voor het centrale bestuur en de regionale besturen worden voorwaarden geïntroduceerd die ertoe moeten leiden dat bestuursleden meer op afstand opereren van de organisaties die hen voor benoeming hebben voorgedragen, mede ter vergroting van de zelfstandigheid en besluitvaardigheid van de besturen;
- de samenwerking op decentraal niveau tussen Arbeidsvoorziening, gemeentelijke sociale diensten en bedrijfsverenigingen wordt krachtig gestimuleerd, onder meer door de invoering van gecoördineerde dienstverlening vanachter één loket. Het wetsvoorstel bevat daartoe enkele regels om het ontstaan van dergelijke samenwerkingsverbanden te bevorderen en in goede banen te leiden;
- de sturende werking van de financieringswijze wordt vergroot: de rijksbijdrage wordt gesplitst in een basisbudget en een prestatiebudget;
- teneinde de inkomstenbronnen van Arbeidsvoorziening verder te differentiëren wordt, waar dit voor de hand ligt en verantwoord is, het profijtbeginsel toegepast door het bieden van ruimte voor het vragen van vergoedingen voor geboden diensten;
- de jaarlijkse cyclus voor de voorbereiding van beleidsplan en begroting wordt gestroomlijnd, waarbij periodiek overleg tussen centraal bestuur en minister een vaste plaats krijgt;
- het financieel beheer wordt verbeterd, onder meer door de invoering van een baten/lastenstelsel in samenhang met het doorzichtiger maken van de kostenstructuur;
- het aantal regio's wordt aanzienlijk verminderd;
- het toezicht gaat zich, naast de rechtmatigheid, ook richten op de doelmatigheid.

De gewenste herziening van de Arbeidsvoorzieningswet raakt belangrijke en omvangrijke onderdelen van de wet; deze herziening te gieten in de vorm van een wijzigingsvoorstel zou leiden tot een technisch gecompliceerd en weinig overzichtelijk en toegankelijk wetsvoorstel. Overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving (no. 224) is er daarom voor gekozen de bestaande Arbeidsvoorzieningswet in te trekken en een nieuwe wet vast te stellen. Daarvoor pleit ook nog het volgende. Omdat naast de wijzigingen van de Arbeidsvoorzieningswet zelf ook vrij veel wijzigingen van andere wetten nodig zijn, alsmede bepalingen die geen deel uitmaken van de eigenlijke Arbeidsvoorzieningswet (overgangrecht), is tevens een afzonderlijke invoeringswet gewenst (zie Aanwijzingen voor de regelgeving, no. 225). Dat biedt de gelegenheid om daarin ook onderdelen van de bestaande Arbeidsvoorzieningswet op te nemen

die (in hun huidige vorm) nog slechts een tijdelijk karakter zullen hebben. Het gaat daarbij om de vergunningsstelsels voor de arbeidsbemiddeling en voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Hierop wordt nader ingegaan in par. 3.2.5 van deze memorie.

Het kabinet acht het gewenst dat de herziene Arbeidsvoorzieningswet zo spoedig mogelijk in 1996 in werking treedt.

Deze memorie is verder als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de werkzaamheden en resultaten van de Evaluatiecommissie beschreven. Hoofdstuk 3 betreft de positiebepaling van de publieke arbeidsvoorziening in samenhang met zijn doelstelling en de toesplitsing in de taken, waarbij ook het al dan niet in rekening brengen van vergoedingen voor geboden diensten aan de orde komt. Hoofdstuk 4 beschrijft de relatie tussen de minister en Arbeidsvoorziening, met bijzondere aandacht voor de cyclus rond begroting en beleidsplan. De aanpassingen in de bestuurlijke en organisatorische inrichting, zowel op centraal als regionaal niveau, komen in hoofdstuk 5 aan de orde, waarna hoofdstuk 6 de gewenste intensieve samenwerking met organen op het terrein van de sociale zekerheid schetst. De meer prestatiegerichte financieringswijze en de verbetering van het financieel beheer komen in hoofdstuk 7 en 8 aan de orde. Hoofdstuk 9 tenslotte betreft het toezicht.

2. Het evaluatie-onderzoek

2.1. Instelling en opdracht Evaluatiecommissie

Artikel 121 van de Arbeidsvoorzieningswet schrijft voor dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, na vier jaar vanaf de inwerking-treding van deze wet, aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Begin 1994 is besloten om de evaluatie op te dragen aan een onafhankelijke commissie.

Op 13 juli 1994 installeerde de minister daartoe de Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet, onder voorzitterschap van de heer C.P. van Dijk.

De opdracht aan de commissie, zoals geformuleerd in het instellings-besluit dat op 7 juli 1994 in de Staatscourant verscheen, luidde samen-gevat: het onderzoeken van de doeltreffendheid en de effecten van de Arbeidsvoorzieningswet in de praktijk en het uitbrengen van een onderzoeksverslag met aanbevelingen. De operationalisering van deze opdracht is neergelegd in de notitie «Uitgangspunten Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet», die in een mondeling overleg met de vaste Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 15 maart 1994 is besproken. De notitie formuleerde de volgende centrale vragen:

- Is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid er met de Arbeidsvoorzieningswet als instrument van arbeidsvoorzieningsbeleid in geslaagd een meer doelmatige en rechtvaardige aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te realiseren?
- Hebben de in de wet neergelegde gedecentraliseerde en getriparti-seerde bestuursstructuur en de in de wet geregelde demonopolisering van de arbeidsbemiddeling bijgedragen aan een vergroting van de effectiviteit van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en daarmee aan het bereiken van de hoofddoelstelling van de wet?

Na het aantreden van het huidige kabinet werd in september 1994 overeenstemming bereikt met de Evaluatiecommissie over een versnelling van het tijdpad en een daartoe noodzakelijke inperking van de vraagstelling en reikwijdte van het onderzoek. Met de commissie werd afgesproken om de evaluatie te beperken tot de volgende, door het

rapport van de commissie te beantwoorden, kernvraag: welke (arbeidsmarkt)resultaten heeft de tripartite Arbeidsvoorzieningsorganisatie sinds 1 januari 1991 geboekt en in welke mate, respectievelijk op welke wijze, zijn die resultaten te verklaren met behulp van (de toegevoegde waarde van) de tripartite, gedecentraliseerde en gedemonopoliseerde bestuurs- en organisatiestructuur?

Deze, door minister en commissie overeengekomen, interpretatie van de onderzoeksvragen in de uitgangspuntennotitie leidde ertoe dat een aantal onderwerpen buiten het evaluatie-onderzoek zou blijven. Dit betrof:

- de beleids- en uitvoeringskant van de samenwerking met andere arbeidsmarktpartijen (sociale zekerheidsorganen, scholingsinstellingen, sectoren);
- de naleving van wettelijke bepalingen in andere wetten dan de Arbeidsvoorzieningswet;
- de uitvoering van een aantal specifieke wettelijke taken, zoals het kennisgevingsbeleid aan sociale-zekerheidsorganen, het vergunningsbeleid inzake arbeidsbemiddeling en ter beschikking stellen van arbeidskrachten en de preventieve ontslagtoets;
- de beleidsvoorbereiding en -uitvoering en het functioneren van de beleidsplanningscyclus;
- de externe obstakels voor beleid en uitvoering binnen Arbeidsvoorziening.

2.2. Conclusies en aanbevelingen van de Evaluatiecommissie

Op 9 maart 1995 heeft de Evaluatiecommissie haar eindrapport gepresenteerd. Het kabinet constateert dat de conclusies van de commissie kritisch zijn over de arbeidsmarktprestaties en over de toegevoegde waarde van de tripartite bestuursvorm. Er zijn aanwijzingen, aldus de commissie, dat Arbeidsvoorziening enige toegevoegde waarde heeft gehad bij de bevordering van een rechtvaardige werking van de arbeidsmarkt. Voor de doelmatigheid van de arbeidsmarkt als geheel acht zij de meerwaarde van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie echter niet aantoonbaar. De commissie heeft verder vraagtekens geplaatst bij de betrouwbaarheid van de plaatsingscijfers, die op dit moment de centrale sturings- en beoordelingsmaatstaf van de organisatie zijn. De commissie acht deze cijfers geen goed criterium voor de prestaties van Arbeidsvoorziening.

Het kabinet stelt vast dat er volgens de commissie enige aanwijzingen zijn die de draaggolfgedachte (de veronderstelling dat een groot marktaandeel en/of vele en goede contacten met werkgevers een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het bemiddelen van moeilijk plaatsbare groepen) ondersteunen.

De verklarende waarde van het gevonden verband tussen een groot marktaandeel, respectievelijk het hebben van veel contacten met werkgevers, en het succesvol bemiddelen van moeilijk plaatsbare groepen is echter klein, zo stelt de commissie. Zij is van opvatting dat Arbeidsvoorziening teveel gefixeerd is geraakt op het bereiken van een zo groot mogelijk aantal plaatsingen en dat als gevolg daarvan de arbeidsbureaus hun instrumenten te weinig selectief en te algemeen inzetten.

Het tripartite bestuursmodel heeft volgens de commissie op landelijk niveau slecht en op regionaal niveau redelijk gefunctioneerd; het functioneren van het CBA is belemmerd door een gebrek aan bestuurskracht en besluitvaardigheid. Terwijl 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. Een belangrijk onderwerp van conflict is de bestuurlijke gelijkwaardigheid van bestuurspartijen geweest doordat met name de organisaties van werkgevers en werknemers van mening waren dat de overheidsgeleding het gelijkwaardigheidsbeginsel schond.

De commissie heeft gesignaleerd dat het CBA vooral als beleidsplatform heeft gefungeerd, maar nauwelijks slagvaardig leiding heeft gegeven aan de uitvoeringsorganisatie. De verwachte verknoping tussen arbeidsvoorwaarden- en arbeidsvoorzieningsbeleid heeft, zeker op centraal niveau, niet plaatsgevonden. Als belangrijkste oorzaak van het slechte functioneren van het CBA wijst de commissie op de te sterke binding van zittende bestuursleden met hun achterban.

Bij de RBA's heeft het gebrek aan centrale sturing geleid tot een zodanig grote mate van regionale vrijheid dat het decentralisatiebeginsel te ver is doorgeschoten, met als gevolg het ontbreken van landelijke samenhang in beleid en beheer en in de externe presentatie van de organisatie.

Het kabinet heeft goede nota genomen van de constatering van de Evaluatiecommissie dat het bestuurlijk functioneren van de RBA's in het algemeen duidelijk beter was dan dat van het CBA en dat de meeste regionale besturen een daadkrachtige en pragmatische bestuursstijl hebben ontwikkeld. De decentralisatie heeft geleid tot het ontwikkelen van een goede aansluiting van het arbeidsvoorzieningsbeleid op de regionale arbeidsmarktomstandigheden en tot ontplooiing van diverse waardevolle initiatieven, aldus de commissie.

Het kabinet stelt vast dat de commissie ook over de financieringsstructuur en het financieel beheer een kritisch oordeel velt. Allereerst is de door de wetgever beoogde verbreding van de financiering niet tot stand gekomen. Daarnaast constateert de commissie dat de huidige financieringsstructuur nauwelijks sturend vermogen heeft ten aanzien van de resultaten van de RBA's. Bovendien is de commissie van oordeel dat de kwaliteit van de financiële administratie en informatie veel te wensen overlaat; een bedrijfsadministratie met mogelijkheden voor bedrijfseconomische analyse was ten tijde van het onderzoek nog in ontwikkeling. Het binnen Arbeidsvoorziening gebruikte onderscheid tussen beleid en beheer geeft geen inzicht en is daarom weinig zinvol, aldus de commissie en het toezicht door het CBA op de besteding van de financiële middelen door de RBA's schiet volgens haar ernstig tekort.

De commissie signaleert dat de liquiditeitspositie anno 1995 de organisatie voor grote uitvoeringsproblemen plaatst. Oorzaken hiervan zijn o.a. het feit dat het centraal bestuur onvoldoende heeft gestuurd op liquiditeit, alsmede het feit dat dit bestuur in zijn financieel beleid onvoldoende rekening heeft gehouden met teruglopende inkomsten als gevolg van kortingen op de rijksbijdrage en tegenvallende ESF-inkomsten.

Tenslotte geeft de commissie als haar indruk dat de bestaande samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en andere organisaties, zoals gemeentelijke sociale diensten, bedrijfsverenigingen en scholen, een te vrijblijvend karakter heeft. De commissie constateert dat arbeidsbureaus in toenemende mate activiteiten ontplooiën die overlappen met die van commerciële intermediairs op de arbeidsmarkt.

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de beleidsaanbevelingen die de commissie in haar rapport verbindt aan de hiervoor samengevatte conclusies. Deze aanbevelingen komen op het volgende neer.

Arbeidsvoorziening moet zich vooral richten op de bemiddeling van mensen met weinig kansen op de arbeidsmarkt. De aandacht moet niet

langer gericht zijn op een zo groot mogelijk aantal plaatsingen waarvan niet duidelijk is welke bijdrage de organisatie daaraan heeft geleverd. De toegevoegde waarde van Arbeidsvoorziening kan volgens de commissie sterk verbeteren door instrumenten, zoals scholing en werkervaring, selectiever te gebruiken. Arbeidsvoorziening moet geen activiteiten ontplooiën die het particulier initiatief al verricht of zou kunnen verrichten.

Voorts is de commissie van mening dat de tripartite bestuursvorm weliswaar kan worden behouden, maar dat een ingrijpende wijziging van het centraal bestuur noodzakelijk is; het huidige centraal bestuur moet worden vervangen door een nieuw bestuur waarvan de leden een grotere afstand en onafhankelijkheid hebben van de organisaties die hen hebben voorgedragen. De nieuwe bestuursleden dienen niet op de loonlijst van die organisaties te staan en behoren te functioneren zonder last of ruggespraak, zo beveelt de commissie aan. Het nieuwe centraal bestuur zou zich volledig moeten concentreren op het beheers- en beleidsmatig leiding geven aan de organisatie, aldus de commissie.

Op regionaal niveau zou moeten worden onderzocht of ook daar een grotere onafhankelijkheid van de besturen noodzakelijk is. Het nieuwe centraal bestuur dient de besturing van de organisatie volgens de commissie te versterken en te stroomlijnen, met behoud van een voldoende mate van regionale beleidsruimte; daartoe dienen de taken van de algemene directie helder te worden vastgesteld.

De commissie dringt erop aan het toezicht door de minister op de besteding van middelen sterk te intensiveren. Dat toezicht zou zich moeten uitstrekken tot zowel de aspecten rechtmatigheid als doelmatigheid. Als instrumenten van toezicht noemt de commissie: ministeriële goedkeuring van begroting, beleidsplan en jaarrekening en, in zwaarwegende gevallen, ingrijpen in het centraal bestuur.

Voorts acht de commissie een verdeling van de financiële middelen gewenst die nauw aansluit bij de activiteiten van de RBA's. Zodra de kwaliteit van de informatiesystemen dat toelaat kan zo'n financieringsmodel op deze manier een belangrijk sturingsmiddel worden. Aan de verbetering van de financiële administratie zou prioriteit moeten worden gegeven.

Wat betreft de schaalgrootte van de regio's beveelt de commissie aan een onderzoek te laten uitvoeren naar de wenselijkheid van eventuele samenvoeging van kleine regio's.

Tenslotte meent de commissie dat de minister via regelgeving moet waarborgen dat arbeidsbureaus, sociale diensten, bedrijfsverenigingen en scholingsinstituten komen tot gecoördineerde dienstverlening aan hun cliënten.

Het kabinet constateert dat de commissie in haar rapport de vinger heeft gelegd op een aantal zwakke punten in de structuur en werkwijze van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Daarnaast stelt het kabinet vast dat de aanbevelingen van de commissie goed aansluiten bij, en gelegenheid geven tot, nadere invulling van de hoofdpunten van de Partijenovereenkomst die op 22 december 1994 met sociale partners werd gesloten. Het rapport van de Evaluatiecommissie biedt goede aanpakpunten voor de door het kabinet noodzakelijk geachte herziening van de Arbeidsvoorzieningswet.

3. Positie, doelstelling en taken van de publieke arbeidsvoorziening

3.1. Positie en doelstelling

3.1.1. Algemeen

In de Arbeidsvoorzieningswet 1991 is de hoofdtak van Arbeidsvoorziening omschreven als: het bevorderen van een doelmatige en rechtvaardige aansluiting van vraag naar en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt. Uit deze formulering en uit de verdere taakbeschrijving in de huidige wet blijkt, dat destijds werd gekozen voor een brede taak, mede met het oog op het coördineren van activiteiten van andere actoren op de arbeidsmarkt. De keuze voor zo'n brede taakaanduiding hing samen met de opvatting dat in wezen de gehele arbeidsmarkt vanuit de publieke arbeidsvoorziening beleidsmatig zou moeten worden beïnvloed. Er werd dus uitgegaan van de wenselijkheid om het arbeidsallocatieproces over een zo breed mogelijk front te sturen.

Deze benadering is, zo kan uit het evaluatie-onderzoek worden afgeleid, te ambitieus gebleken. Een eerste probleem is dat niet op voorhand is te omschrijven wat een optimale arbeidsallocatie in concrete situaties inhoudt. Het gaat daarbij enerzijds om de wens van individuele werkgevers om vacatures doelmatig en snel te (laten) vervullen, anderzijds om de wens van werkzoekenden om zo snel en efficiënt mogelijk een geschikte arbeidsplaats te vinden, terwijl de gemeenschap er belang bij heeft dat er een verdeling van arbeidsplaatsen over de verschillende categorieën werkzoekenden tot stand komt die zowel voldoet aan criteria van doelmatigheid als rechtvaardigheid. Gebleken is dat deze wensen in de praktijk niet altijd gelijktijdig kunnen worden gerealiseerd. Zeker in een periode van schaarste in het vacature-aanbod doet het zich voor dat doelmatigheids- en rechtvaardigheidscriteria niet in gelijke mate aan bod kunnen komen. Wanneer er bijvoorbeeld een overschot aan goed bemiddelbare werkzoekenden is, is het voor een organisatie die zowel de doelmatigheid als de rechtvaardigheid moet dienen niet goed mogelijk het rechtvaardigheidsaspect voldoende tot zijn recht te laten komen. Tegelijk heeft de organisatie, door zich in zo'n situatie te richten naar de doelmatigheid, weinig toegevoegde waarde omdat er dan naar alle waarschijnlijkheid ook zonder haar tussenkomst doelmatige plaatsingen tot stand zouden zijn gekomen.

De Evaluatiecommissie heeft terecht op deze spanning gewezen. Uit haar bevindingen blijkt dat het beleid zich in veel mindere mate zou moeten richten op een zo groot mogelijk aantal plaatsingen waarvan niet duidelijk is welke bijdrage Arbeidsvoorziening daaraan heeft geleverd en waarvan men zich kan afvragen of die plaatsingen zonder die bijdrage niet evenzeer zouden zijn gerealiseerd. De commissie is van mening dat Arbeidsvoorziening wel een duidelijk aantoonbare meerwaarde kan hebben met een beleid dat sterk gericht is op verbetering van de plaatsingskansen van moeilijk plaatsbare groepen op de arbeidsmarkt.

Het kabinet kan deze aanbeveling in hoofdzaak onderschrijven. De bevindingen van de commissie nopen tot een toespitsing in de taakomschrijving van Arbeidsvoorziening; de algemene toegankelijkheid van deze publieke voorziening en haar tweezijdige werkzaamheid (zowel het aanbod van als de vraag naar arbeidskrachten betreffend) mogen daarbij echter niet verloren gaan. Dit voert tot de conclusie dat het doel van de publieke arbeidsvoorziening, namelijk om de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te bevorderen, vooral zal moeten worden gerealiseerd door op gerichte wijze knelpunten in die aansluiting op te lossen. Aan de aanbodzijde betekent dit dat Arbeidsvoorziening haar

inspanningen vooral richt op de bemiddeling en arbeidstoeleiding van moeilijk plaatsbare werkzoekenden. Aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt vormt, binnen de dienstverlening aan werkgevers, de vervulling van moeilijk vervulbare vacatures een belangrijke taak. Op deze wijze richt Arbeidsvoorziening zich voornamelijk op het soort dienstverlening waarbij haar toegevoegde waarde het grootst is, in termen van kansvergroting en complementariteit ten opzichte van hetgeen via de vrije marktwerking kan worden gerealiseerd.

Het belang van een publieke arbeidsvoorziening die zich bij voorrang op moeilijk plaatsbare werkzoekenden richt kan worden geïllustreerd aan de hand van het aandeel werklozen dat langer dan één jaar werkloos is. Dit blijft, afgezet tegen de totale omvang van de geregistreerde werkloosheid, zorgwekkend hoog en bedroeg in 1994 gemiddeld 50% (CBS, Statistiek geregistreerde werkloosheid). Voorkomen moet worden dat de werkloosheid zich eenzijdig concentreert bij specifieke categorieën van de beroepsbevolking, al dan niet in combinatie met een regionale of lokale concentratie.

Het voorgaande heeft erin geresulteerd dat in dit voorstel van wet de doelstelling (of kerntaak) van Arbeidsvoorziening is omschreven als: het bevorderen van de aansluiting van het aanbod van arbeidskrachten op de vraag naar arbeidskrachten, in het bijzonder door dienstverlening aan moeilijk plaatsbare werkzoekenden. Deze omschrijving brengt zowel de tweezijdigheid in het functioneren van Arbeidsvoorziening tot uitdrukking, alsook de toespitsing van de inspanningen op de dienstverlening aan werkzoekenden die moeilijk plaatsbaar zijn en aan werkgevers die zich geconfronteerd zien met een moeilijk vervulbare vraag naar arbeidskrachten.

3.1.2. Toespitsing dienstverlening op moeilijk plaatsbaren

Het realiseren van de zojuist beschreven doelstelling van Arbeidsvoorziening dient in het feitelijk opereren als kerntaak te fungeren. De hele werkwijze van de organisatie zal dienovereenkomstig moeten worden aangepast. De arbeidsbemiddeling en de arbeidstoeleiding voor moeilijk plaatsbaren zullen moeten worden geïntensiveerd.

Het begrip «moeilijk plaatsbare werkzoekenden» vervult aldus een centrale rol in het voorgestelde nieuwe wettelijke regime. Het kabinet gaat er daarbij van uit dat dit begrip alleen in de praktijk nader kan worden ingevuld; wie moeilijk plaatsbaar is, is immers sterk afhankelijk van de arbeidsmarktomstandigheden. Dit betekent dat zowel in de tijd, als van regio tot regio, het begrip «moeilijk plaatsbaar» een andere inhoud kan hebben. Vaste wettelijke criteria zouden daarom te star zijn.

Het ligt voor de hand dat, ter vaststelling wie tot de moeilijk plaatsbare werkzoekenden moeten worden gerekend, Arbeidsvoorziening in elk geval de volgende criteria hanteert: opleiding, arbeidsverleden, werkervaring, (verwachte) werkloosheidsduur in relatie tot de arbeidsmarktsituatie, vaardigheden en sociale redzaamheid, motivatie en flexibiliteit. Bij de vaststelling van de verwachte werkloosheidsduur zijn tevens factoren als leeftijd, geslacht, etniciteit en het aantal voor betaalde arbeid beschikbare uren van belang. In de praktijk gaat het steeds om een samenhang en interactie tussen de genoemde criteria; de indeling in categorieën is altijd individueel maatwerk. De combinatie van deze criteria is bepalend voor de kenmerken van de doelgroep van Arbeidsvoorziening. Het zal hierbij bijvoorbeeld gaan om langdurig werklozen, herintredende vrouwen en jongeren zonder werkervaring en met een ontoereikende opleiding. Arbeidsvoorziening zal de door haar voorgestelde operationalisering van het begrip «moeilijk plaatsbare werkzoekenden» en de daarbij gehanteerde criteria dienen te vermelden en verantwoorden in het jaarlijkse beleidsplan.

Het is dus vooral iemands afstand tot de arbeidsmarkt die bepalend is bij de beoordeling van diens plaatsbaarheid. Het centraal bestuur kan nadere regels stellen omtrent de wijze waarop regionale besturen uitvoering geven aan de taak aangaande moeilijk plaatsbare werkzoekenden. De beoordeling van de vraag of een werkzoekende moeilijk plaatsbaar is, zal overigens gezamenlijk moeten plaatsvinden door Arbeidsvoorziening en de betrokken uitkeringsorganen. Denkbaar is dat er zo per regio afspraken ontstaan over de concrete invulling van genoemde beoordeling. Deze invulling vormt onderdeel van de te maken regionale samenwerkingsafspraken. Met de in dit wetsvoorstel voorziene overgang naar prestatiefinanciering en inkoop door gemeenten en bedrijfsverenigingen zal de inzet van Arbeidsvoorziening ten behoeve van moeilijk plaatsbare werkzoekenden deel gaan uitmaken van de verschillende, met die organisatie af te sluiten «prestatiecontracten». Daarmee wordt die inzet waarneembaar en controleerbaar.

Een verdergaande toespitsing van de taakomschrijving op werkloze werkzoekenden zou tekort doen aan grote aantallen werkzoekenden die een zwakke arbeidsmarktpositie hebben en om die reden vaak aangewezen zijn op uitzendarbeid of andere vormen van flexibele arbeid, met uiteindelijk een grote kans op langdurige werkloosheid. Omdat ze geen vaste arbeidsrelatie hebben, vallen ze veelal ook buiten de boot waar het gaat om scholingsinspanningen van werkgevers. De doelgroepomschrijving in het voorliggende wetsvoorstel maakt het mogelijk dat Arbeidsvoorziening verbeteringstrajecten aan kan bieden aan personen zonder vast werk die behoren tot de categorie die moeilijk plaatsbaar is.

Het zou eveneens onwenselijk zijn de taakomschrijving van Arbeidsvoorziening nog verder toe te spitsen, bijvoorbeeld door alleen nog uitkeringsgerechtigde werkzoekenden te helpen. Dit zou ertoe leiden dat schoolverlaters, overige nieuwkomers op de arbeidsmarkt en herintredende vrouwen niet in aanmerking zouden kunnen komen voor actieve dienstverlening indien zij moeilijk plaatsbaar zijn, hetgeen niet zelden het geval is. Een dergelijke inperking van de taak zou zich niet goed verhouden tot het streven van het kabinet om de arbeidsparticipatie onder de potentiële beroepsbevolking substantieel te vergroten. De met dit wetsvoorstel beoogde intensivering van de samenwerking tussen uitkeringsorganen en Arbeidsvoorziening (zie hoofdstuk 6 van deze memorie) zal er toe leiden dat voldoende aandacht voor uitkeringsgerechtigde werkzoekenden verzekerd is.

De voorgestelde toespitsing op genoemde kerntaak laat onverlet dat de positie van de openbare arbeidsvoorziening, zoals die ook in internationale verplichtingen is omlijnd, 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 profijtbe-ginsel van toepassing (door het in rekening brengen van kostendeekkende tarieven) voor zover het om diensten gaat die uitgaan boven het basis-pakket.

De beoogde bijzondere aandacht voor de categorie moeilijk plaatsbare werkzoekenden sluit goed aan bij de reeds door Arbeidsvoorziening geplande nieuwe bestandsindeling in vier categorieën (A t/m D) aan de hand van het criterium «afstand tot de arbeidsmarkt». In de precieze afbakening van de categorie moeilijk plaatsbaren zullen zich, zoals hiervoor reeds werd betoogd, gerechtvaardigde regionale verschillen kunnen voordoen als gevolg van regionale verschillen in arbeidsmarkt-omstandigheden. De algemene directie beschikt over bevoegdheden om te voorkomen dat er verschillen tussen regio's zullen ontstaan die ongerechtvaardigd zijn en tot rechtsongelijkheid zouden leiden.

3.1.3. De reikwijdte van het begrip arbeidsbemiddeling

Met dit voorstel van wet wordt tevens de reikwijdte van het begrip arbeidsbemiddeling aangepast. Onder arbeidsbemiddeling door Arbeidsvoorziening wordt in de bestaande wet begrepen: dienstverlening die inhoudt het behulpzaam zijn bij het zoeken naar arbeidskrachten of arbeidsgemeenschap, waarbij de totstandkoming van een arbeidsovereenkomst of aanstelling tot ambtenaar wordt beoogd. Het gaat hierbij met andere woorden om bemiddeling naar regulier werk. Gezien de dienstverlening van Arbeidsvoorziening waaraan thans behoefte bestaat, acht het kabinet de reikwijdte van deze definitie te beperken. In het licht van de ontwikkeling van flexibele arbeid, waarbij zowel werkzoekenden als werkgevers behoefte hebben aan een palet van arbeidsrelaties en het gegeven dat deze vormen van arbeid voor een aantal (moeilijk plaatsbare) werkzoekenden een opstap naar vast werk kunnen betekenen, acht het kabinet het wenselijk dat Arbeidsvoorziening als intermediair eveneens behulpzaam kan zijn bij het tot stand komen van dergelijke flexibele arbeidsrelaties.

De (maatschappelijk aanvaardbare) vormen van flexibele arbeid kunnen aldus worden benut ten behoeve van de doelstelling om moeilijk plaatsbare werkzoekenden te bemiddelen, waarbij deze arbeidsvormen een opstap kunnen betekenen naar vast werk. Deze verbreding van de definitie van arbeidsbemiddeling door Arbeidsvoorziening betekent overigens niet dat deze organisatie de bemiddeling naar alle bedoelde vormen van flexibele arbeid in eigen beheer dient uit te voeren. Inschakeling van derden is goed denkbaar en dient waar mogelijk de voorkeur te krijgen.

3.2. *Wijzigingen in de taken*

3.2.1. Het takenpakket in hoofdlijnen

De hoofdmoot van het takenpakket is omschreven in het voorgestelde artikel 4. Dit takenpakket bestaat uit een aantal algemene diensten – die kosteloos ter beschikking staan van iedere werkzoekende en iedere werkgever – en een (eveneens voor de betrokkene kosteloos) pakket van bijzondere diensten die worden gekenmerkt door een – per geval – arbeidsintensieve inzet van Arbeidsvoorziening, specifiek voor moeilijk plaatsbare werkzoekenden, respectievelijk moeilijk vervulbare vacatures.

Genoemd takenpakket omvat: het inrichten en in stand houden van een landelijk gespreide organisatie voor de openbare arbeidsbemiddeling, het registreren van werkzoekenden en vacatures en het verwijzen naar geschikte vacatures en geschikte arbeidskrachten, het bemiddelbaar maken en bemiddelen van werkzoekenden met geringe kansen op de arbeidsmarkt, het verzamelen en verstrekken van informatie en advies met betrekking tot de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en met betrekking tot beroepskeuze, opleidingskeuze en om- her- of bijscholing. Verder is een wezenlijke opdracht de samenwerking met de uitvoerings-

organen van de sociale zekerheid, gericht op het tot stand brengen van een sluitende dienstverlening aan uitkeringsgerechtigde werkzoekenden.

Een deel van de huidige taken komt te vervallen. Dit betreft: de opdracht tot het bevorderen van een goede afstemming tussen de openbare arbeidsbemiddeling en de door derden verrichte bemiddeling, de planningstaak van Arbeidsvoorziening inzake de aanwending van middelen die de rijksoverheid voor scholing beschikbaar stelt, de coördinerende taak ten aanzien van scholingsactiviteiten van derden, de bemoeienis met het leerlingwezen, de arbeidsmedische advisering, een deel van de uitvoeringstaak aangaande ESF-middelen en de beleidsadvisering aan minister en Tweede Kamer. Ook het streven om functievermenging tegen te gaan en om niet effectief gebleken coördinerende taken te laten vervallen, ligt aan de voorgestelde uitzuivering van taken ten grondslag.

De taak inzake het melden van het niet-nakomen van aan de uitkering verbonden verplichtingen, die voorheen alleen in de sociale-zekerheidswetgeving was opgenomen, wordt nu in de Arbeidsvoorzieningswet vermeld. De reeds genoemde verruiming van het begrip arbeidsbemiddeling vanwege het toegenomen belang van flexibele arbeidsrelaties zal ook gevolgen voor het takenpakket hebben.

Op deze aspecten wordt in de navolgende paragrafen nader ingegaan.

3.2.2. Bevorderen afstemming met arbeidsbemiddeling door derden

De huidige wet draagt de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op te bevorderen dat een goede afstemming plaatsvindt tussen de openbare bemiddeling en de door derden verrichte arbeidsbemiddeling. Aldus geformuleerd bestrijkt deze afstemming in beginsel een breed terrein en heeft deze opdracht ook betrekking op activiteiten van particuliere bemiddelaars. Door Arbeidsvoorziening zowel verantwoordelijk te doen zijn voor de vergunningverlening voor arbeidsbemiddeling door derden, als voor een goede afstemming tussen deze derden en de eigen bemiddelingsactiviteiten, kan een ongewenste vermenging van functies optreden. De beoogde wijziging ten aanzien van het vergunningsstelsel voor arbeidsbemiddeling kan deze vermenging deels ongedaan maken. Maar ook dan blijft er spanning bestaan tussen de uitvoerende rol van Arbeidsvoorziening als intermediair op de arbeidsmarkt en de genoemde coördinerende rol aangaande andere intermediairs. Een expliciete opdracht tot afstemming met de arbeidsbemiddeling door derden is naar de mening van het kabinet bovendien niet noodzakelijk voor de goede werking van de arbeidsmarkt en kan derhalve worden geschrapt.

Naar de mening van het kabinet is het veeleer wenselijk dat tussen Arbeidsvoorziening en overige intermediairs op de arbeidsmarkt zakelijke verhoudingen ontstaan. Van zakelijke samenwerking zal op zich reeds voldoende coördinerende werking uit kunnen gaan. Het beginsel van doelmatigheid dient hier leidend te zijn: het optimaal gebruik maken van bona fide marktkanalen en producenten van diensten dient door Arbeidsvoorziening actief te worden nagestreefd. Het kabinet is van oordeel dat arbeidsbureaus niet in eigen beheer moeten uitvoeren wat andere op de arbeidsmarkt actieve organisaties evenzo goed of beter kunnen, tegen aanvaardbare condities. Dit betekent dat periodiek door Arbeidsvoorziening moet worden afgewogen wat in eigen beheer wordt uitgevoerd en wat wordt uitbesteed bij anderen. Deze afweging moet gemaakt worden door het Centraal Bestuur, resp. de Regionale Besturen, waarbij zij zich ervan dienen te verzekeren dat de door of in samenwerking met derden uitgevoerde taken leiden tot een toereikende en doelmatige dienstverlening. Bij die andere organisaties kan bijvoorbeeld worden gedacht aan

gespecialiseerde organisaties voor trajectbemiddeling of organisaties met gespecialiseerde kennis van een specifieke categorie, zoals minderheden of gehandicapten.

In dit verband vraagt de samenwerking met de uitzendbureaus bijzondere aandacht. Deze hebben in Nederland, ook bij internationale vergelijking, een sterk verankerde positie als intermediair op de arbeidsmarkt. De samenwerking tussen RBA's en uitzendbureaus heeft zich, blijkens de bevindingen van de Evaluatiecommissie, niet breed ontwikkeld. Arbeidsvoorziening heeft tot nu toe slechts in geringe mate gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de uitzendformule en andere vormen van flexibele arbeid bieden. Dit vindt zijn verklaring vooral in het feit dat arbeidsbemiddeling en uitzenden twee verschillende zaken zijn en dat Arbeidsvoorziening tot nu toe gericht is geweest op de bemiddeling naar vast werk. Dat is in de bestaande wet (in de definitie van het begrip «arbeidsbemiddeling») ook expliciet als taak opgenomen.

Wel heeft Arbeidsvoorziening al vele jaren een bijzondere, historisch gegroeide band met uitzendbureau Start. Dit bureau is eind jaren zeventig ontstaan als instrument van de publieke arbeidsvoorziening en het werkt op veel plaatsen in het land intensief met RBA's samen. Start en Arbeidsvoorziening wisselen onderling kosteloos cliëntgegevens uit. De specifieke sociale doelstelling van Start is voor Arbeidsvoorziening de rechtvaardiging voor die intensieve samenwerking en voor de overheid de reden om Start vrijstelling van vennootschapsbelasting te verlenen. De formele grondslag van deze samenwerking is gelegen in de Start-statuten. Die vermelden dat het CBA het Start-bestuur benoemt en ontslaat, de Start-begroting goedkeurt en wijzigingen in de Start-statuten moet goedkeuren. Bovendien vermelden de statuten dat Start in haar uitzendbeleid aansluiting zoekt bij het doelgroepenbeleid van Arbeidsvoorziening zoals verwoord in het landelijk meerjaren-beleidskader. Om de samenwerking nader te regelen, bestaat er tussen Arbeidsvoorziening en Start reeds jaren een convenant, dat periodiek wordt verlengd.

Tegenover de voordelen die deze nauwe samenwerking biedt, staat het nadeel dat hierdoor de samenwerking met andere uitzendbureaus minder tot ontplooiing is gekomen. Het kabinet is van oordeel dat, aangezien flexibele arbeidsrelaties op de arbeidsmarkt steeds belangrijker worden, Arbeidsvoorziening zich sterker dan tot nu toe ook op deze vormen van arbeid zal moeten gaan richten. Daartoe stelt het kabinet in voorliggend wetsvoorstel voor de taakopdracht van Arbeidsvoorziening te verbreden door een verruiming van het begrip arbeidsbemiddeling (par. 3.1.3). Het ligt in de rede dat Arbeidsvoorziening aan deze taakverbreding invulling geeft door inschakeling van op dat vlak gespecialiseerde intermediairs. Een brede samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en andere (commerciële) intermediairs is dus gewenst. Deze samenwerking dient, evenals die met andere marktpartijen zoals scholingsinstellingen, vanuit effectiviteits- en doelmatigheidsoogpunt te worden vormgegeven.

Logisch uitvloeisel van deze beleidslijn is dat de statutaire vervlechting tussen Arbeidsvoorziening en Start wordt herzien. Dit laat onverlet dat voordelen kunnen zijn verbonden aan een strategische alliantie met Start vanuit het oogpunt van de doelstelling van plaatsing van moeilijk plaatsbare werkzoekenden. Het continueren van historisch gegroeide samenwerking moet vanzelfsprekend steeds worden afgewogen tegen of in samenhang worden gezien met met een open opstelling naar andere marktpartijen. Dit laatste betekent dat projecten door Arbeidsvoorziening openbaar worden aanbesteed zodat ook andere uitzendbureaus hun diensten kunnen aanbieden en dat Arbeidsvoorziening haar vacature- en aanbodgegevens ook voor andere commerciële intermediairs (tegen vergoeding) beschikbaar stelt.

In het wetsvoorstel is de bepaling opgenomen dat Arbeidsvoorziening voor de (mede) oprichting van of deelneming in een stichting, naamloze of besloten vennootschap en enkele andere samenwerkingsvormen de goedkeuring van de minister behoeft. Hiermee wordt beoogd terughoudendheid in het aangaan van deelnemingen te bevorderen. Deze bepaling is ook van toepassing op de relatie met Start zoals deze thans is vormgegeven. Wanneer de huidige statutaire vervlechting tussen Start en Arbeidsvoorziening wordt beëindigd is echter geen sprake meer van een deelneming in de zin van deze bepaling. In de Invoeringswet zal met betrekking tot reeds bestaande deelnemingen een overgangstermijn worden voorgesteld.

Een ander aandachtspunt in dit verband is de samenwerking met sectoren.

Het wegnemen van knelpunten op de arbeidsmarkt kan niet alleen de taak zijn van de publieke arbeidsvoorziening. Werkgevers hebben hierin ook eigen verantwoordelijkheden. Sociale partners kunnen hen daarin stimuleren. Er zijn diverse voorbeelden te geven van sectoren waarin sociale partners in samenwerking met Arbeidsvoorziening op centraal en regionaal niveau trachten te komen tot een betere aansluiting van vraag en aanbod. Te denken valt bijvoorbeeld aan het convenant Bouw-Vakwerk. Ook in de zorgsectoren zijn door sociale partners, mede via de door hen opgerichte sectorfondsen, gerichte inspanningen ondernomen voor het scheppen van extra werkgelegenheid en het verbeteren van de afstemming van vraag en aanbod.

Daarin is door beide partijen (Arbeidsvoorziening en sector) geïnvesteerd. Deze investering heeft zich de afgelopen jaren onder meer terugbetaald via het scheppen van tenminste 33 000 extra arbeidsplaatsen voor herintredende vrouwen, langdurig werklozen en allochtonen. Het kabinetsbeleid is erop gericht de voorwaarden waaronder het sectorbeleid tot stand komt voort te zetten en verder te ontwikkelen.

Beschikbaarheid van vraag- en aanbodgegevens is een belangrijke voorwaarde voor samenwerking tussen partijen op de arbeidsmarkt. De doorzichtigheid van de arbeidsmarkt als geheel, regionaal en naar doelgroepen, laat te wensen over. Voor diverse andere markten zijn met behulp van moderne informatietechnologie faciliterende netwerken ontwikkeld, bijvoorbeeld Beanet voor het betalingsverkeer en Travelnet voor de markt voor georganiseerde reizen. Voor een goede werking van de arbeidsmarkt is het gewenst dat een landelijke databank en een netwerk worden ontwikkeld waarmee tegen af te spreken voorwaarden vacature- en aanbodgegevens kunnen worden uitgewisseld; een en ander uiteraard binnen de grenzen van de WPR. Voor de hand ligt dat Arbeidsvoorziening samen met belanghebbende instanties het initiatief neemt, dan wel aansluit bij een initiatief vanuit het bedrijfsleven.

Inzake de arbeidstoeleiding van uitkeringsgerechtigde werkzoekenden is een afstemming tussen Arbeidsvoorziening en de uitkeringsorganen zeer noodzakelijk. Dit zal aan de orde worden gesteld in hoofdstuk 6 van deze memorie.

3.2.3. Scholing

Het kabinet constateert dat scholing, mits selectief toegepast, voor de vergroting van de arbeidsmarktkansen van werkloze werkzoekenden een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben. Scholing is al jaren het belangrijkste instrument van de publieke arbeidsvoorziening. Dat wordt geïllustreerd door het feit dat ongeveer de helft van het beleidsbudget van Arbeidsvoorziening jaarlijks aan scholing wordt besteed.

Onder scholing wordt in de huidige wet verstaan: iedere beroeps-gerichte educatieve activiteit die tot doel heeft volwassenen dan wel niet-leerplichtige jeugdigen kennis, inzicht, vaardigheden en beroepshoudingen te doen verwerven die van belang zijn voor hun positie op de arbeidsmarkt of voor de uitoefening van hun beroep. De huidige wet bepaalt dat Arbeidsvoorziening tot taak heeft om scholing te bevorderen door het – geheel of gedeeltelijk – uit eigen middelen financieren van scholing en door het «regisseren» van de besteding van overige publieke scholingsmiddelen. Daarbij bepaalt de huidige wet dat de gunning van opdrachten door Arbeidsvoorziening aan scholingsuitvoerders dient te verlopen volgens de spelregels van de openbare aanbestedingsprocedure, zoals vastgelegd in relevante onderwijswetgeving. Tenslotte draagt de wet nu aan Arbeidsvoorziening op bekend te blijven met ontwikkelingen in het leerlingwezen en in overleg met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen daarover beleidsvoorstellen te ontwikkelen. Met ingang van 1991 heeft Arbeidsvoorziening het beheer over de subsidieregeling voor het leerlingwezen, thans de Kaderregeling Bedrijfstaksgewijze Scholing (KBS).

De afgelopen jaren is gebleken dat de in 1990 voorziene brede «regiefunctie» op het terrein van scholing niet tot ontwikkeling is gekomen. Het kabinet constateert dat de beoogde rol van Arbeidsvoorziening als spil in een doelmatige organisatie van de – landelijke en regionale – scholingsmarkt onvoldoende uit de verf is gekomen. Dat is overigens zeker niet alleen aan Arbeidsvoorziening toe te rekenen.

De beoogde openbare aanbestedingsprocedure is niet effectief gebleken. Uit onderzoek komt naar voren dat deze procedure in zuivere vorm nauwelijks werkbaar is en dus ook niet wordt toegepast.

Daarnaast signaleert het kabinet dat de discussie over, en de uitvoering van, de scholingstaken door Arbeidsvoorziening van meet af aan is belast door het bestaan en de positie van de eigen scholingsinstituten, met name de Centra Vakopleiding. Door het feit dat aan deze centra een basiscapaciteit is gegarandeerd, is de toepassing van het instrument scholing de laatste jaren in toenemende mate buiten het kader van het bemiddelingsproces komen te staan.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Evaluatiecommissie dat een te sterke gerichtheid van Arbeidsvoorziening op de eigen scholingsinstellingen leidt tot oneerlijke concurrentie ten opzichte van andere aanbieders van scholing. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat Arbeidsvoorziening ongeveer 70% van de scholingsmiddelen besteedt buiten de eigen organisatie en dat de eigen scholingsinstellingen van Arbeidsvoorziening ook voorzien in een scholingsaanbod dat op dit moment niet door andere instellingen wordt geleverd.

Tenslotte is het kabinet van oordeel dat de activiteiten in het kader van het leerlingwezen zich niet hebben ontwikkeld tot een logisch onderdeel van het activiteitenpakket van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Op basis van bovenstaande schets van ontwikkelingen in de afgelopen jaren kan worden geconcludeerd dat er alle reden is om de scholingstaken van Arbeidsvoorziening fundamenteel te heroverwegen. Ook het eerder toegelichte voorstel om de bemiddelingstaak toe te spitsen op moeilijk plaatsbare werkzoekenden en daarbij de brede «regiefunctie» van Arbeidsvoorziening op de arbeidsmarkt te laten vervallen, noopt naar het oordeel van het kabinet tot een nieuwe afbakening van de taken op het terrein van scholing.

Relevant hiervoor is ook het uitgangspunt dat afweging tussen het in eigen beheer uitvoeren van taken of het uitbesteden daarvan scherper en consequenter als leidraad door het gehele activiteitenpakket van de organisatie zal moeten gaan lopen. Ook in recente beleidsontwikkelingen

op het terrein van het beroepsonderwijs (zoals de op 1 januari 1996 in werking tredende Wet Educatie en Beroepsonderwijs, TK 1993-94, 23 778) ziet het kabinet aanleiding tot genoemde nieuwe afbakening van taken, die zowel betrekking heeft op het scholingsaanbod als op de aanbesteding en de uitvoering van de scholing.

Zoals reeds werd aangegeven in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Evaluatiecommissie, acht het kabinet het wenselijk de scholingstaak van Arbeidsvoorziening geheel te regelen in de Arbeidsvoorzieningswet zelf en deze scholingstaak toe te spitsen op het bemiddelbaar maken van moeilijk plaatsbare groepen. Het gaat hier om beroepsgerichte scholing, in het bijzonder voor werkloze werkzoekenden.

Scholing is echter voor lang niet iedere werkloze werkzoekende noodzakelijk. Beoordeling van de noodzaak van het volgen van om-, her- of bijscholing moet geschieden door de consulent van het arbeidsbureau. De aard en omvang van de scholing is afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt van de werkloze werkzoekende, maar zal altijd betrekking hebben op een beroep met concrete mogelijkheden op de (regionale) arbeidsmarkt. Daartoe is het noodzakelijk dat Arbeidsvoorziening beschikt over informatie over de regionale arbeidsmarktontwikkelingen en inzicht heeft in de ontwikkelingen binnen de diverse sectoren. Het accent in de stimulering en financiering van sectorale scholing ligt nu op landelijk niveau. De Kaderregeling Bedrijfstaksgewijze Scholing is hiervoor het instrument. Daarbij gaat het om de financiële ondersteuning van (de ontwikkeling van) het leerlingwezen en van de scholing van werklozen. Door het accent in scholing te verleggen van landelijk naar lokaal en regionaal niveau kunnen sectorale scholing en regionale aansturing gecombineerd worden. Uiteraard is het ook gewenst dat regio's daarbij de mogelijkheden van samenwerking onderling en met sectoren optimaal benutten.

Scholing op kosten van Arbeidsvoorziening maakt in de optiek van het kabinet per definitie deel uit van een bemiddelingstraject, dat tot doel heeft de betrokken persoon naar betaalde arbeid toe te leiden. Daarom zal het meestal gaan om een kort en intensief opleidingstraject.

Ook bij de gunning van scholingsopdrachten is het de doelmatigheid en toereikendheid van de voorziening maatgevend. Arbeidsvoorziening bepaalt, op basis van de criteria prijs, kwaliteit en levertijd, met welke aanbieder van scholing een contract wordt gesloten. Deze wijze van inkopen door Arbeidsvoorziening van scholing impliceert dat het niet noodzakelijk is dat Arbeidsvoorziening scholingsinstituten in eigen beheer heeft, maar dat de organisatie zich richt op het optimaal benutten van het bestaande aanbod. Het voorgestelde artikel 10 gaat daarvan eveneens uit.

De lijn van verzelfstandiging van scholingsinstituten is reeds ingezet met de positionering van de Vrouwenvakscholen en de afstoting van de administratieve Centra voor Vakopleiding. Het kabinet is van oordeel dat deze lijn met kracht moet worden voortgezet, onder behoud van de effectief gebleken scholingsformule. Het streven van het kabinet is erop gericht de huidige scholingsinstituten ten opzichte van Arbeidsvoorziening te verzelfstandigen. Binnen afzienbare tijd dient de noodzakelijke scholing te worden ingekocht op basis van prijs, kwaliteit en levertijd.

Het kabinet acht het voorts gewenst de planningsfunctie op het terrein van het reguliere beroepsonderwijs niet meer bij Arbeidsvoorziening, maar bij het onderwijs zelf neer te leggen.

Wat betreft de bestaande taak met betrekking tot het leerlingwezen ligt het in de rede dat deze wordt ondergebracht bij het reguliere beroepsonderwijs. Het kabinet heeft besloten vanaf 1 januari 1996 door middel van een fiscale faciliteit het werkgeversdeel van de kosten van een leerling met een leerovereenkomst te verlagen. Met deze faciliteit, die in de plaats

komt van de huidige subsidie via Arbeidsvoorziening (KBS), beoogt het kabinet het aantal leer-arbeidsplaatsen flink te vergroten.

Ook samenwerkingsverbanden ten behoeve van gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten kunnen fungeren als werkgever en op die manier gebruik maken van de fiscale faciliteit. De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) biedt het kader voor de onderwijscomponent en de administratie van de leerovereenkomsten.

Tenslotte acht het kabinet het noodzakelijk dat de besteding van scholingsmiddelen binnen Arbeidsvoorziening meer dan tot nu toe wordt getoetst op effectiviteit en doelmatigheid. In de rapportage over de resultaten van Arbeidsvoorziening zullen de scholingsprestaties daartoe in relatie tot de daarvoor ingezette middelen worden afgemeten.

3.2.4. Beroepskeuzevoorlichting

In de bestaande wet is de verantwoordelijkheid voor het geven van informatie en advies met betrekking tot studie- en beroepskeuze voor werkzoekenden aan Arbeidsvoorziening opgedragen. Gezien de relatie met bemiddeling en scholing ligt het in de rede om die verantwoordelijkheid te handhaven. Op basis van het Europees Sociaal Handvest (artikel 1, lid 4 en artikel 9) en ILO verdrag 88 is kosteloze verstrekking van deze vorm van dienstverlening verplicht.

De eerste-lijnsdienstverlening op dit terrein wordt deels door Arbeidsvoorziening zelf verricht. Daarnaast wordt jaarlijks een deel van het budget besteed aan de Adviesbureaus voor Opleiding en Beroep (AOB's), voorheen Regionale Dienstencentra studie- en beroepskeuze. De AOB's fungeren als tweede-lijnsvoorziening achter het reguliere (beroeps)onderwijs en de arbeidsbureaus. Zij geven studie- en beroepskeuzevoorlichting, testen personen en ontwikkelen informatiemateriaal. Ook de AOB's worden op het gebied van datavoorziening en methodiekontwikkeling ondersteund door het Landelijk Dienstencentrum (LDC).

In de bestaande wet is in het verlengde van de informatie- en adviestaak ook het stimuleren en regisseren van activiteiten van derden op het terrein van de beroepskeuzevoorlichting aan Arbeidsvoorziening opgedragen. In lijn met de wijziging in het takenpakket van Arbeidsvoorziening waarbij de regierol komt te vervallen, ligt het voor de hand ook de stimulerende en regisserende rol op het terrein van beroepskeuzevoorlichting te beëindigen. Nu de AOB's tot ontwikkeling zijn gekomen is een initiërende rol op dit terrein ook niet meer noodzakelijk.

Het kabinet beoogt hiermee ook op het terrein van studie- en beroepskeuzevoorlichting de relatie tussen de RBA's en relevante andere organisaties (in dit geval de AOB's) te veranderen: van een subsidierelatie met het karakter van instituutsfianciering naar een inkooprelatie, waarin het doelmatigheidscriterium doorslaggevend is. Dit vergt dat Arbeidsvoorziening voldoende duidelijk maakt welke dienstverlening zij van de AOB's verlangt en dat de AOB's met hun dienstenpakket goed op de vraag van Arbeidsvoorziening aansluiten. Uitgangspunt is verder dat regionale infrastructuur niet onnodig wordt afgebroken.

De bestaande wet regelt ook de instelling van de Raad voor Studie- en Beroepskeuze en een inspectie van de beroepskeuzevoorlichting. Naar het oordeel van het kabinet zijn er geen zwaarwegende redenen om deze zaken nog langer bij wet verplichtend aan Arbeidsvoorziening op te dragen.

3.2.5. De vergunningsstelsels voor arbeidsbemiddeling en ter beschikking stellen van arbeidskrachten

Herziening van de regelgeving aangaande beide vergunningsstelsels,

waaronder het daarbij benutten van reële mogelijkheden tot vermindering van regelgeving, is reeds enige tijd in discussie.

Voor het vergunningsstelsel voor arbeidsbemiddeling (AB) is ILO-verdrag no. 96 van belang. Nederland is nog tot 2002 aan dit verdrag gebonden. Inmiddels is bekend dat de ILO ook zelf de wenselijkheid van wijziging van dit verdrag onderkent en van plan is een dergelijke wijziging in 1997 ter hand te nemen. In dat kader zullen de landen die het verdrag hebben ondertekend, waaronder Nederland, door de ILO worden gehoord, waarna de wijziging verder kan worden uitgewerkt. Het kabinet zal bevorderen dat dit stelsel kan worden afgeschaft. In dit verband zal tevens worden bevorderd dat de ILO spoedig met voorstellen komt die zoveel mogelijk op genoemd dereguleringsstreven aansluiten. Het vergunningsstelsel voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten zal kunnen worden afgeschaft zodra een regeling inzake de vrijwaring van inlenersaansprakelijkheid voor de sociale-zekerheidspremies en belastingen is getroffen. Het kabinet zal terzake van bedoelde afschaffing van genoemde stelsels in het kader van de Invoeringswet en van de nog in 1995 uit te brengen nota «Flexibilisering en zekerheid» een algehele afweging maken inzake de vormgeving van een aantal relevante elementen, waaronder het loonverhoudingsvoorschrift en het zgn. onderkruipersverbod.

Aangezien de bepalingen betreffende de vergunningsstelsels in hun huidige vorm nog slechts tijdelijk zullen blijven gelden, is er voor gekozen deze niet onder te brengen in de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, maar in de Invoeringswet. Het (tijdelijk) onderbrengen van onder andere deze onderwerpen in die wet biedt niet alleen de gelegenheid om nader te bezien of, en zo ja waar, in de wetgeving voor elementen daaruit een blijvende plaats kan worden gevonden, maar ook in hoeverre wellicht samenvoeging met regeling van andere, daarmee samenhangende onderwerpen, bijvoorbeeld met betrekking tot flexibele arbeidsrelaties, wenselijk is.

3.2.6. Overige taken

Op grond van diverse bepalingen in de werkloosheidsregelingen dient de Arbeidsvoorzieningsorganisatie schriftelijk een kennisgeving te verzenden aan de bedrijfsvereniging, respectievelijk aan burgemeester en wethouders, wanneer zij op grond van duidelijke aanwijzingen van oordeel is of het gegronde vermoeden heeft dat verplichtingen verbonden aan de uitkering niet worden nagekomen. Ten behoeve van een duidelijk overzicht van de wettelijke taken van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en om het belang van deze taak te benadrukken, in het bijzonder in relatie tot de uitvoering van het beleid inzake passende arbeid, is het wenselijk in de Arbeidsvoorzieningswet zelf te bepalen dat deze kennisgevingen dienen plaats te vinden.

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. Dit zal moeten leiden tot een aantal wijzigingen in de bestuursovereenkomst tussen de Staat en het CBA.

3.3. *Kosteloze dienstverlening en dienstverlening tegen vergoeding*

De dienstverlening van de publieke arbeidsvoorziening dient voor een belangrijk deel kosteloos te zijn. Dit is een algemeen aanvaard

uitgangspunt en een internationale verplichting (ILO-verdrag no. 88). Voor bepaalde diensten echter is, zoals ook reeds blijkt in de bestaande wet, het vragen van een vergoeding gerechtvaardigd. In de praktijk is hieraan echter te weinig inhoud gegeven. Deze paragraaf verduidelijkt welke diensten kosteloos en welke tegen vergoeding worden aangeboden. Bij het onderscheid tussen deze twee categorieën diensten zijn de bepalingen van genoemd ILO-verdrag in acht genomen.

Met name waar met sectoren reeds langer structurele samenwerkingsrelaties bestaan, vaak op basis van convenanten, zoals in de zorgsectoren, zal de nieuwe (hieronder beschreven) situatie tot een herijking van relaties en financiële inzet kunnen leiden. Dergelijke samenwerking heeft vaak vooral betrekking op de trajectbemiddeling van moeilijk plaatsbaren, maar kan ook een bredere strekking hebben. Daarbij is de sector vaak ook bereid om in de plaatsing van moeilijk plaatsbaren te investeren. Voorkomen moet worden dat dergelijke wederzijdse investeringen verminderen en succesvolle samenwerkingsrelaties op het spel worden gezet.

Arbeidsvoorziening biedt overeenkomstig artikel 4 van dit voorstel van wet kosteloos aan alle werkzoekenden en alle werkgevers het volgende pakket aan dienstverlening: de registratie van vraag naar en aanbod van arbeidskrachten, informatie en advies aan werkzoekenden en werkgevers met betrekking tot de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en met betrekking tot vragen betreffende beroepskeuze, opleidingskeuze en om-, her- of bijscholing, verwijzing naar geschikte vacatures of naar geschikte arbeidskrachten, alsmede kwalificatieverbetering en bemiddeling van moeilijk plaatsbare werkzoekenden. De inhoud van de registratietaak is nader aangegeven in de artikelen 70 t/m 73.

De verwijzing van werkzoekenden naar geschikte vacatures en van werkgevers naar geschikte kandidaten heeft betrekking op een vraag-aanbod-vergelijking op basis van in de registratie bekende gegevens. Dit betreft een lichte vorm van dienstverlening gericht op het bijeen brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het actief bemiddelen van werkzoekenden (als relatief zware vorm van dienstverlening) zal niet meer voor alle geregistreerde werkzoekenden kosteloos worden uitgevoerd. Deze kosteloze dienstverlening zal worden gericht op moeilijk plaatsbare werkzoekenden.

In het algemeen zijn werkzoekenden primair aangewezen op hun zelfwerkzaamheid en een eventuele verwijzing naar een vacature zoals hiervoor geschetst, tenzij bij de «intake» wordt vastgesteld dat het iemand betreft die moeilijk tot zeer moeilijk plaatsbaar is. Bij de diagnose die als onderdeel van de «intake» plaatsvindt, zal per individuele werkzoekende op basis van indicatoren die diens afstand tot de arbeidsmarkt meten, worden bepaald of betrokkene behoort tot de categorie moeilijk plaatsbaren. Binnen alle specifieke groepen die gewoonlijk in het arbeidsmarkt-beleid worden onderscheiden (zoals vrouwen, allochtonen, langdurig werklozen, gedeeltelijk arbeidsgeschikten en jongeren) kunnen zich dus personen bevinden die bij genoemde diagnose als «moeilijk plaatsbaar» worden aangemerkt. De diagnose zal rekening moeten houden met een veelheid van factoren, waaronder leeftijd, opleiding, gezondheid, sociale vaardigheden, beroepservaring, die tezamen de plaatsbaarheid bepalen. Mede hierdoor is de omvang van deze groep in macro-termen moeilijk te bepalen. Een ruwe indicatie komt erop neer dat de groep moeilijk plaatsbaren tussen de 10 en 20% omvat van de totale instroom van werkzoekenden in een jaar en tussen 40 en 60% van het bestand aan ingeschreven werkzoekenden.

Voor werkgevers geldt dat, wanneer het gaat om een moeilijk vervulbare vacature, de kosteloze dienstverlening zich beperkt tot het

doorverwezen krijgen van potentiële kandidaten. Voor een verdergaande beoordeling en voorselectie van kandidaten zal een kostendekkende prijs moeten worden betaald.

Het pakket aan kosteloze dienstverlening krijgt een basis in de wet (artikel 4). Daarmee is in aanleg een voldoende scherpe afbakening tussen kosteloze en overige activiteiten aangegeven. Mede gezien het grote belang van deze afbakening is tevens voorzien in de mogelijkheid van nadere regels door het Centraal Bestuur aangaande de uitvoeringswijze van de kosteloze taken.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie is bevoegd om op verzoek dienstverlening die uitgaat boven het kosteloze pakket aan te bieden wanneer dit bevorderlijk is voor het realiseren van de kerntaak (artikel 5). Voor deze dienstverlening dient een kostendekkend tarief in rekening te worden gebracht, aangezien de rijksbijdrage alleen mag worden aangewend voor de kosteloze dienstverlening. Overigens stelt dit wel bepaalde eisen aan de financiële verslaglegging.

Het gaat bij de dienstverlening bedoeld in artikel 5 bijvoorbeeld om selectie van geschikte kandidaten voor werkgevers, dus om directe bemiddeling; het is redelijk dat de werkgever voor deze dienst een kostendekkende prijs betaalt. Daarnaast gaat het onder meer om betaalde dienstverlening aan werkenden die van baan willen veranderen, wervingsacties, «outplacement», enzovoorts. In een aantal gevallen zal het daarbij kunnen gaan om een zakelijk samenwerkingsverband met andere intermediairs.

Mede langs deze weg kan het onmisbare vertrouwen van werkgevers worden gewonnen en kunnen functionele contacten worden opgebouwd die noodzakelijk zijn voor een succesvolle «jobhunting» in het kader van de trajectbemiddeling van moeilijk plaatsbare werzoekenden.

Het mes snijdt derhalve aan twee kanten, via de betaalde dienstverlening worden de nodige contacten met werkgevers opgebouwd, waarvan de trajectbemiddeling kan profiteren en waardoor het rendement van de publieke middelen kan toenemen.

4. De relatie tussen minister en Arbeidsvoorziening

4.1. Uitgangspunten

Het kabinet beoogt met dit wetsvoorstel een heldere scheiding aan te brengen tussen de verschillende verantwoordelijkheden van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de ene kant en die van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aan de andere kant.

De huidige wet kent met betrekking tot Arbeidsvoorziening aan de minister een viervoudige verantwoordelijkheid toe: die van wetgever, financier, bestuurder en toezichthouder. Deze combinatie van verantwoordelijkheden heeft in de praktijk niet goed gefunctioneerd, zoals ook de Evaluatiecommissie signaleert. De bijzondere positie en verantwoordelijkheid van de overheid als wetgever en financier strookte niet met de verwachtingen van werkgevers en werknemers met betrekking tot de gelijkwaardigheid van de drie bestuurspartijen. Daarnaast is de afbakening tussen de functies van de minister als CBA-bestuurder en als toezichthouder op datzelfde CBA, thans in de praktijk niet helder. Als gevolg hiervan is de aanspreekbaarheid van de minister voor en door het parlement niet altijd voldoende duidelijk. Het parlement heeft, aldus de Evaluatiecommissie, het gevoel te weinig invloed te kunnen uitoefenen op het arbeidsvoorzieningsbeleid.

Het kabinet beoogt met de nu voorgestelde wijziging van de wet verhoudingen in het leven te roepen die vanuit staats- en bestuurs-

rechtelijke optiek zuiverder zijn en die daardoor helpen voorkomen dat er in de praktijk van bestuur en uitvoering conflictstof ontstaat. Uitgangspunt is een heldere onderscheiding van:

- a. de beleidsbepaling op politieke grondslag (wetgeving, budgetrecht, integrale beleidsafweging en -bepaling);
- b. de beleidsbepaling op grond van bestuursverantwoordelijkheid (de inhoudelijke aansturing van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie door de daartoe bevoegde organen binnen die organisatie);
- c. het toezicht (waarbij, op grond van criteria van rechtmatig- en doelmatigheid de invulling van de verantwoordelijkheden bedoeld onder b wordt beoordeeld in het licht van de onder a bedoelde algemene politieke kaders).

Deze onderscheiding geeft het algemene raamwerk aan waarbinnen parlement, minister en Arbeidsvoorziening ieder de aan hun posities verbonden verantwoordelijkheden optimaal moeten kunnen waarmaken. De scheiding van verantwoordelijkheden en de aanspreekbaarheid van de minister ten overstaan van het parlement kunnen slechts voldoende tot hun recht komen indien de minister, resp. de overheid, geen deel meer uitmaakt van het centraal bestuur. De beleidsbepaling op politieke grondslag en de beleidsbepaling op grond van bestuursverantwoordelijkheid worden daardoor ontvlochten. In hoofdstuk 5 van deze memorie wordt de bestuurlijke en organisatorische inrichting van Arbeidsvoorziening mede vanuit dit vertrekpunt verder toegelicht.

De beëindiging van de bestuursdeelname door de overheid impliceert dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn verantwoordelijkheid voor het arbeidsvoorzieningsbeleid niet langer mede gestalte kan geven door een inbreng in het bestuur. Voortaan zal de overheid haar sturende invloed moeten doen gelden buiten het centraal bestuur, dus op grond van haar eigen bevoegdheden. In dit licht is er aanleiding de ministeriële bevoegdheden te versterken, zowel wat de beleidsmatige en financiële aansturing, als wat het toezicht betreft.

Ten aanzien van beleid en financiering is het, gezien het brede belang dat hiermee is gediend, aan de minister om de randvoorwaarden te scheppen voor een effectief functionerende publieke arbeidsvoorziening. Daartoe dient uiteraard te worden bepaald welke middelen beschikbaar worden gesteld, voor welke doeleinden dit geschiedt en welke prestaties in ruil daarvoor worden verlangd. In periodiek overleg tussen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Arbeidsvoorziening zullen afspraken moeten worden gemaakt over de voor een komend jaar te hanteren prioriteiten. Deze afspraken werken door in de inhoud en beoordeling van het jaarlijkse beleidsplan van Arbeidsvoorziening met de daarbij behorende begroting. Mede door genoemd overleg ontstaat er voor Arbeidsvoorziening voldoende duidelijkheid omtrent het kader waarbinnen zij in een bepaald jaar kan opereren bij het nastreven van haar doelstellingen.

De verantwoordelijkheid van de minister als toezichthouder dient naar het oordeel van het kabinet duidelijker tot uitdrukking te komen. In directe samenhang daarmee zullen op zo kort mogelijke termijn een adequaat toezichtsbeleid en een adequate toezichtspraktijk tot stand moeten komen. De minister rapporteert in zijn hoedanigheid van toezichthouder op de Arbeidsvoorzieningsorganisatie direct aan het parlement en is uiteraard mede in die hoedanigheid door het parlement aanspreekbaar. Het toezicht, dat in hoofdstuk 9 van deze memorie nader wordt toegelicht, krijgt, als positief gevolg van de nagestreefde ontvlechting van de huidige verstrengeling tussen wetgeving, bestuurlijke beleidsbepaling, financiering en toezicht, duidelijker vorm als afzonderlijke functie.

De invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid waarvoor wordt gekozen, is mede bepalend voor de mate waarin het parlement invloed

kan laten gelden. Immers, naarmate de minister over toereikende en voldoende heldere bevoegdheden jegens Arbeidsvoorziening beschikt, is zijn aanspreekbaarheid ten overstaan van het parlement beter gewaarborgd.

4.2. Communicatie tussen minister en centraal bestuur

Van belang is dat er tussen minister en centraal bestuur een adequate vorm van communicatie plaatsvindt. Overleg neemt daarbij een belangrijke plaats in. Het kabinet is van oordeel dat dit overleg aan duidelijkheid en belang zal winnen nu de minister niet meer in het centraal bestuur vertegenwoordigd zal zijn. Er dient naar het oordeel van het kabinet tenminste tweemaal per kalenderjaar overleg tussen minister en centraal bestuur plaats te vinden.

De chronologische opbouw van de communicatie tussen minister en centraal bestuur zal er dan als volgt uitzien:

- Vóór 1 juli van elk jaar deelt de minister, op grond van de dan bekende voorlopige cijfers van de rijksbegroting, aan het centraal bestuur mee op welk bedrag aan rijksbijdrage de organisatie het volgend jaar naar verwachting kan rekenen. De minister voert bij die gelegenheid overleg met het centraal bestuur over het door het kabinet in verband met de rijksbijdrage gewenste beleid. Dit beleid zal daarbij van kabinetszijde aan de organisatie kenbaar worden gemaakt. Het centraal bestuur gebruikt de uitkomst van genoemd overleg als basis voor de op te stellen landelijke concept-begroting en het landelijke concept-beleidsplan, en om de regio's te informeren over de te verwachten regionale budgetten.
- Zo spoedig mogelijk na 1 juli deelt het centraal bestuur deze voorlopige gegevens aan de regio's mede, waarop deze hun regionale begrotingen en beleidsplannen vóór 15 september aan het centraal bestuur voorleggen.
- Tussen 15 september en 1 november bereidt het centraal bestuur, ondersteund door de algemene directie, vervolgens de definitieve concepten van de landelijke begroting en het landelijke beleidsplan voor en zendt deze aan de minister.
- In de maand november voeren minister en centraal bestuur overleg over genoemde concepten, waarna het centraal bestuur vóór 1 december de vastgestelde begroting en het vastgestelde beleidsplan aan de minister aanbiedt.
- Na de totstandkoming van de begrotingswet stelt de minister de definitieve bedragen van de rijksbijdrage vast en deelt deze mede aan het centraal bestuur. De minister keurt de landelijke begroting en het landelijke beleidsplan goed en stuurt de goedgekeurde stukken aan het parlement.
- Na de ministeriële goedkeuring stelt het centraal bestuur op zijn beurt de regionale besturen in kennis dat daarmee de regionale begrotingen en beleidsplannen zijn geautoriseerd.
- Het centraal bestuur legt zijn jaarverslag en de jaarrekening vóór 1 mei ter goedkeuring aan de minister voor. Dit veronderstelt dat de regionale besturen de benodigde stukken vóór 1 maart aan het centraal bestuur zenden. De minister zendt jaarverslag en jaarrekening, alsmede zijn oordeel daarover, zo spoedig mogelijk na 1 mei aan het parlement.

Deze beleidsplannings- en begrotingscyclus is naar het oordeel van het kabinet beter werkbaar dan de huidige. Allereerst is geen sprake meer van meerjaren beleidskaders en begrotingen, maar van jaarlijkse. Ook wordt niet langer naast elkaar gesproken van een meerjarenbeleidskader en een meerjarenbeleidsplan.

Bovendien is, anders dan nu het geval is, sprake van direct en in de tijd gestructureerd overleg tussen minister en centraal bestuur en vervalt ook

het voorlopig oordeel van de minister inzake het landelijk meerjaren-beleidskader.

Het eerste reguliere overleg voorafgaand aan de voorbereiding van beleidsplan en begroting door Arbeidsvoorziening zal elk jaar vóór 1 juli kunnen plaatsvinden. De inbreng door de minister van de wensen van het kabinet bij het centraal bestuur vindt dus rechtstreekser plaats dan in de huidige situatie, waarin de overheidsgeleding in het bestuur de door het kabinet vastgestelde hoofdlijnennotitie inbrengt in het bestuurlijk overleg binnen het centraal bestuur. Bovendien is, anders dan nu het geval is, ieder jaar sprake van direct overleg tussen minister en centraal bestuur over de concept-versies van begroting en beleidsplan. De in het verlengde hiervan liggende goedkeuring van deze stukken door de minister krijgt daarmee veel sterker het karakter van een daadwerkelijke toets, waar in de huidige situatie de goedkeuring een enigszins ritueel gehalte heeft gekregen.

De regeling van de ministeriële bevoegdheden en de zojuist beschreven nieuwe vormgeving van de communicatie tussen minister en centraal bestuur leiden ertoe dat de minister ten overstaan van het parlement in voldoende mate aanspreekbaar is. In de eerste helft van enig jaar ontvangt het parlement achtereenvolgens de begroting en het beleidsplan van Arbeidsvoorziening zoals deze door de minister zijn goedgekeurd, gevolgd door het jaarverslag en de jaarrekening. De Kamer beschikt daarmee omstreeks 1 mei over een uitvoerig beeld van het arbeidsvoorzieningsbeleid naar de in het voorgaande jaar geboekte resultaten en naar de inzet voor het lopende jaar.

5. Bestuurlijke en organisatorische inrichting

5.1. Algemeen

Om de effectiviteit van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te vergroten, is het nodig dat er belangrijke wijzigingen worden aangebracht in de inrichting van bestuur en organisatie. Enkele hoofdkenmerken van de opzet waarvoor bij de invoering van de huidige wet is gekozen, blijken er niet toe te hebben bijgedragen dat de organisatie de gewenste kracht heeft kunnen ontplooiën.

Een eerste hoofdkenmerk dat in dit verband moet worden genoemd is de uitwerking van de hiërarchische verhouding tussen het centraal bestuur en de algemeen directeur. De huidige wet bepaalt dat de algemeen directeur ondergeschikt is aan het centraal bestuur, dat diens taken en bevoegdheden regelt. Niet alleen betekent dit dat de positie van de algemeen directeur geen herkenbare wettelijke verankering heeft, maar ook dat de dagelijkse leiding van Arbeidsvoorziening in handen blijft van het centraal bestuur, tenzij dit er eigener beweging toe overgaat de algemeen directeur op dit vlak taken en bevoegdheden toe te delen. In de regio is er eenzelfde verhouding tussen regionaal bestuur en regionaal directeur.

De tripartite bestuursstructuur is een tweede hoofdkenmerk dat minder effectief is gebleken dan werd verwacht. Beoogd was een gelijkwaardige inbreng vanuit de overheid, de werkgeversorganisaties en de werknemersorganisaties, alsmede een vruchtbare confrontatie van de verschillende belangen die vanuit deze drie geledingen naar voren komen. De verwachte consensus is echter te weinig en te moeizaam tot stand gekomen, hetgeen niet bevorderlijk is geweest voor de daadkracht van de organisatie, zoals de Evaluatiecommissie heeft geconstateerd.

Een derde hoofdkenmerk van de huidige Arbeidsvoorzieningsorganisatie is het decentrale karakter. De bestaande wet geeft aan de regionale besturen, zowel in zaken van beleid als beheer, een aanzienlijke vrijheid van handelen. Deze bewuste keuze heeft als voordeel gehad dat

er een betere afstemming van het arbeidsvoorzieningsbeleid op de regionale omstandigheden is bereikt en dat er waardevolle regionale initiatieven tot stand zijn gebracht. Doch als gevolg van de tekortschietende centrale aansturing blijkt het decentralisatiebeginsel te ver te zijn doorgeschoten. De eenheid binnen de organisatie, de samenhang in het beleid en de kwaliteit van de bedrijfsvoering hebben daaronder geleden.

Op de genoemde drie hoofdpunten zullen correcties in de bestaande structuur moeten worden aangebracht. Deelbelangen mogen niet langer overheersen en rolconflicten moeten worden vermeden; een professionele leiding van de organisatie moet voldoende zijn verzekerd; en de toekenning van speelruimte aan de regio's mag niet uitmonden in een stuurloze en versplinterde organisatie.

5.2. Het centrale niveau

Om de slagvaardigheid van Arbeidsvoorziening te vergroten is een professionele leiding van de organisatie nodig. Die leiding zal moeten uitgaan van de algemene directie, en wel voor de organisatie als geheel. De algemene directie is het aangewezen orgaan binnen Arbeidsvoorziening om, van dag tot dag, de kwaliteit en eenheid van opereren van alle onderdelen te bevorderen. Het belang hiervan rechtvaardigt het om de belangrijkste taken en bevoegdheden van de algemene directie in de wet te benoemen. Dat de huidige wet dit niet doet, moet als een omissie worden beschouwd. De nadere invulling van de taken die de algemene directie onder verantwoordelijkheid van het centraal bestuur uitvoert dient het centraal bestuur in het reglement van werkzaamheden vast te leggen.

Door op deze wijze de algemene directie een zelfstandiger positie binnen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te geven, wordt een meer bedrijfsmatige dagelijkse leiding van de organisatie mogelijk. Het centraal bestuur kan zo worden ontlast van kwesties van management en kan zich daardoor beter concentreren op de sturing op hoofdlijnen. Aldus gaat het centraal bestuur binnen Arbeidsvoorziening de eindverantwoordelijkheid dragen in plaats van – zoals in de bestaande verhoudingen – mede de operationele verantwoordelijkheid. Een helderder taakverdeling tussen centraal bestuur en algemene directie is hiermee in aanleg gegeven.

Het centraal bestuur is verantwoordelijk voor de sturing op hoofdlijnen (waaronder de strategie-ontwikkeling), het ziet vanuit een positie van eindverantwoordelijkheid toe op de juiste gang van zaken binnen de gehele organisatie en het fungeert als overlegpartner voor de minister. Hieruit blijkt dat het centraal bestuur in de voorgestelde nieuwe situatie een belangrijk orgaan blijft, waaraan dan ook hoge eisen moeten worden gesteld. Het gebleken gebrek aan bestuurskracht zal moeten worden verholpen. Daartoe wordt een aantal maatregelen voorgesteld.

Een eerste stap is dat de overheid niet langer deel uitmaakt van het centraal bestuur. Een gevolg van de bestuursdeelname door de overheid was dat zij verschillende rollen moest spelen, die moeilijk te verenigen zijn gebleken: de overheid is, naast haar bestuursrol, bij de arbeidsvoorziening betrokken als medewetgever, beleidsontwikkelaar, financier en toezichthouder. Deze combinatie van hoedanigheden heeft het in de praktijk onmogelijk gemaakt dat de overheidsgeliding zich manifesteerde als een aan de beide overige geledingen gelijkwaardige partij. Bovendien bleken de geledingen van werkgevers en werknemers in toenemende mate van oordeel dat de overheid zich niet als een gelijkwaardige partij opstelde, een gevoel dat niet bevorderlijk is geweest voor de verhoudingen in het bestuur. Door de overheidsvertegenwoordigers te vervangen door kroonleden, zoals wordt voorgesteld, verdwijnt niet alleen deze bron van

spanningen, maar wordt de verantwoordelijkheid van de overheid bovendien helderder afgebakend doordat de huidige dubbelzinnigheid verdwijnt.

Een tweede stap is de invoering van besluitvorming bij gewone meerderheid van stemmen. De huidige wet bepaalt voor diverse besluiten dat deze slechts kunnen worden genomen met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het geven van een aanwijzing door het centraal bestuur aan een regionaal bestuur, het vaststellen van de landelijke begroting en het landelijk meerjaren beleidskader, het vaststellen dat werkgevers verplicht zijn vacatures te laten registreren, het instellen van retributies en het heffen van een geldelijke bijdrage van werkgevers en werknemers ter financiering van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Een gekwalificeerde meerderheid van stemmen bestaat uit ten minste twee stemmen van de op voordracht van de werkgeversorganisaties benoemde leden, twee stemmen van de op voordracht van de werknemersorganisaties benoemde leden en de stem van het lid dat is voorgedragen door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze vorm van gekwalificeerde meerderheid kan alleen al door het feit dat het nieuwe centraal bestuur geen overheidsgeleding meer zal kennen niet worden gecontinueerd. Wezenlijker is echter dat is gebleken dat genoemde constructie, die was bedoeld om elke geleding te beschermen tegen overstemmen bij gevoelige zaken, in feite elke geleding de mogelijkheid van een veto geeft, waardoor besluiten lange tijd kunnen worden geblokkeerd.

De voorgestelde vervanging van de overheidsgeleding door kroonleden betekent reeds dat de samenstelling van het centraal bestuur een belangrijke wijziging ondergaat. Deze stap is echter onvoldoende om de bestuurskracht te herstellen. Daartoe is het ook nodig de zelfstandigheid van het bestuur ten opzichte van deelbelangen te vergroten.

Mede naar aanleiding van het rapport van de Evaluatiecommissie is er discussie geweest over de vraag of het, gezien de negatieve rol die deelbelangen blijken te hebben gespeeld, nog te rechtvaardigen is dat het bestuur mede is samengesteld uit vertegenwoordigers van de organisaties van werkgevers en werknemers. Het kabinet kiest als uitgangspunt dat, wanneer de gebleken knelpunten in het functioneren van het centraal bestuur kunnen worden opgelost (hetgeen noodzakelijk is), er geen aanleiding is de bestaande betrokkenheid van de sociale partners bij het besturen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te beëindigen. Een binding van de organisaties van werkgevers en werknemers aan de doelstellingen van de publieke arbeidsvoorziening door hen voor de besturing daarvan medeverantwoordelijkheid te laten dragen, heeft evidente voordelen. Dat deze voordelen de afgelopen jaren nog onvoldoende tot hun recht zijn gekomen, is te wijten aan tekortkomingen in de bestaande verhoudingen, die het kabinet in dit wetsvoorstel beoogt te ondervangen. Wezenlijk is dat Arbeidsvoorziening aansluiting dient te hebben bij de dynamiek op de arbeidsmarkt; die dynamiek vindt zijn oorsprong in het handelen van de beide arbeidsmarktpartijen, werkgevers en werknemers. Door de wijze waarop de Arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt bestuurd te verbinden met de arbeidsmarktpartijen, wordt bereikt dat deze organisatie met haar beleid over draagvlak beschikt en op functionele wijze in arbeidsmarktprocessen is verankerd. Van bestuursleden die, doordat ze door de organisaties van werkgevers en werknemers zijn voorgedragen, vertrouwen genieten bij deze organisaties, kan worden verwacht dat zij over de noodzakelijke deskundigheid en netwerkcontacten beschikken die dienstbaar zijn aan het doel van Arbeidsvoorziening. De belangrijke verbindingen van het arbeidsvoorzieningsbeleid met het sectorbeleid, het CAO-beleid en de sociale zekerheid zijn hiermee gediend.

Het kabinet is van mening dat van het centraal bestuur mag en moet worden gevraagd dat het zich dienstbaar maakt aan het algemene belang dat is verbonden met een goed functionerende openbare arbeidsvoorziening. Het vertegenwoordigen van specifieke werkgevers- of werknemersbelangen in het centraal bestuur is als regel niet bevorderlijk voor een adequate besturing van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Dergelijke belangenbehartiging is zeker niet illegitiem, maar dient bij voorkeur te geschieden langs andere wegen, die daartoe openstaan. Handhaving van een voordrachtsrecht voor sociale partners impliceert in het licht van het hiervoor geformuleerde uitgangspunt geenszins dat daarmee wordt gekozen voor een structuur waarin de behartiging van deelbelangen een belangrijke rol blijft spelen.

Voor de te recruterende bestuursleden zijn inhoudelijke deskundigheid, inzet, loyaliteit aan het algemeen belang en bestuurlijke vaardigheid wezenlijke eigenschappen. Daarenboven dienen zij over voldoende maatschappelijke betrokkenheid te beschikken, en wel in die mate dat zij het vertrouwen genieten van de partijen op de arbeidsmarkt. Het kabinet deelt dus de mening van de Evaluatiecommissie dat het voor een goed functionerend bestuur noodzakelijk is dat dit het vertrouwen geniet van werkgevers en werknemers – die vraag en aanbod op de arbeidsmarkt vertegenwoordigen – en van de overheid. Dit vertrouwen kan moeilijk anders worden gewekt dan door elk van hen het recht te geven een deel van de bestuursleden voor benoeming voor te dragen.

Het kabinet acht het dan ook gewenst het voordrachtsrecht van de werkgevers- en werknemersorganisaties te handhaven, maar acht het wel noodzakelijk daaraan nadere voorwaarden te verbinden teneinde te bewerkstelligen dat bestuursleden in hun functioneren voldoende afstand bewaren tot de organisaties die hen hebben voorgedragen, en die voorwaarden in de wet vast te leggen. Daartoe wordt bepaald dat bestuursleden stemmen zonder last en dat zij steeds het belang dienen van de openbare arbeidsvoorziening als geheel.

Het voorgaande sluit niet uit dat de bestuursleden in algemene zin voeling houden met de opvattingen die leven bij de organisaties die hen hebben voorgedragen. Dit is noodzakelijk om het bij de voordracht gebleken vertrouwen te bewaren en om te bereiken dat de genoemde verbinding met sectorbeleid en CAO-beleid ook inderdaad tot stand kan komen. Ieder bestuurslid dient overigens zelfstandig, op basis van eigen oordeel, te werk te gaan en is dus niet de vertegenwoordiger van enig specifiek belang. Bij de formatie van een nieuw centraal bestuur ten tijde van de inwerkingtreding van dit voorstel van wet zullen voornoemde uitgangspunten worden toegepast. Het kabinet realiseert zich hierbij dat ook veranderingen in de bestuurscultuur, die zich niet louter door wetgeving laten afdwingen, nodig zullen zijn.

Naar het oordeel van het kabinet is de bestuurskracht er tevens mee gediend dat er een verbinding tot stand wordt gebracht tussen het centraal bestuur en de regionale besturen. Daartoe wordt voorgesteld om uit de kring van de gezamenlijke regionale besturen een tweetal leden met adviserende stem aan het centraal bestuur toe te voegen. Zij kunnen ervoor zorgen dat ervaringen in de regio's op het centrale bestuursniveau doorklinken.

Aldus bestaat het centraal bestuur, met inbegrip van de in functie benoemde voorzitter, uit elf leden. Hiervan worden er drie voorgedragen door de werkgeversorganisaties en drie door de werknemersorganisaties. Dit zijn de organisaties van werkgevers respectievelijk werknemers die door de Stichting van de arbeid als representatief zijn aangewezen. Bij die aanwijzing handelt de Stichting in overeenstemming met de regels die hiervoor door de SER zijn opgesteld. Drie onafhankelijke leden (kroon-

leden) onder wie de voorzitter worden voorgedragen door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze kan in zijn voordracht ook leden uit gemeentelijke kring opnemen. Een tweetal leden met adviserende stem wordt voorgedragen door de gezamenlijke regionale besturen. Alle leden, onder wie de voorzitter, worden benoemd bij koninklijk besluit.

Deze samenstelling leidt ertoe dat het centraal bestuur dezelfde omvang behoudt als thans. Echter, in de huidige situatie zijn er, naast de bestuursleden en de voorzitter, ook nog tien plaatsvervangende leden, alsmede drie plaatsvervangende voorzitters, benoemd. Het gebruik is ontstaan dat de plaatsvervangers aan de vergaderingen deelnemen, hetgeen heeft geleid tot een onbedoelde uitbreiding van de omvang en de kosten van de vergaderingen. Het kabinet acht het niet nodig een dergelijk volledig schaduwbestuur in stand te houden. Er kan mee worden volstaan dat het bestuur uit zijn midden een eerste en tweede plaatsvervangend voorzitter benoemt. Benoeming van plaatsvervangende leden kan achterwege blijven, mede omdat mag worden aangenomen dat bij een totaal aantal van elf bestuursleden het niet vaak zal voorkomen dat een vergadering niet kan doorgaan omdat het quorum niet aanwezig is.

5.3. Het regionale niveau

Decentralisatie van bestuur, beleid en uitvoering is een van de hoekstenen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie die in 1991 gestalte kreeg. Bij de keuze voor deze decentrale benadering werd verondersteld dat decentralisatie zou leiden tot verkleining van de afstand tussen beleid en klant, waardoor het beleid beter zou kunnen worden afgestemd op de wensen en behoeften van werkgevers, werkzoekenden en andere partijen op de regionale arbeidsmarkt. Uit het evaluatie-onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat deze benadering inderdaad effectief is gebleken: decentralisatie heeft de afstemming van het beleid op de regionale arbeidsmarktsituatie aantoonbaar gestimuleerd. Er zijn de afgelopen jaren diverse regionale initiatieven tot stand gekomen die de effectiviteit van de regionale arbeidsvoorziening hebben bevorderd. De regionale besturen hebben bovendien naar het oordeel van de Evaluatiecommissie in het algemeen redelijk gefunctioneerd.

Tegelijk moet volgens de commissie worden geconstateerd dat er door de aanzienlijke regionale vrijheid, in combinatie met het gebrek aan effectieve centrale aansturing, een sterke divergentie tussen RBA's is ontstaan, zowel in organisatiestructuren, aanpak en werkwijze, als in de samenwerking met andere organisaties. Gevolg daarvan is een gebrek aan eenheid van Arbeidsvoorziening als organisatie, te weinig samenhang in het gezamenlijke beleid en onvoldoende financiële beheersbaarheid en doelmatigheid. Al met al oordeelt de commissie dat het decentralisatie-principe enerzijds zijn waarde heeft bewezen, maar dat de decentralisatie anderzijds te ver is doorgeschoten.

Deze analyse, die het kabinet onderschrijft, wijst erop dat vooral de centrale aansturing ten aanzien van de regio's dient te verbeteren, zonder de gebleken voordelen van een decentrale aanpak op tripartite grondslag teniet te doen. Dit betekent dat van recentralisatie geen sprake kan zijn, maar dat moet worden gezocht naar een nieuwe balans tussen regionale verantwoordelijkheid en handelingsvrijheid enerzijds en de noodzaak van één samenhangende en doelmatig bestuurde, landelijk vertakte, organisatie anderzijds. Uitgangspunt daarbij is dat de regionale besturen, binnen centraal vastgestelde kaders voor met name de beheersmatige sturing, de benodigde vrijheid behouden om een activiteitenpakket te ontplooiën dat aansluit bij de regionale omstandigheden. Er zal echter meer dan tot dusverre gebruikelijk was door centrale aanwijzingen naar stroomlijning

moeten worden gestreefd waar dit voor de landelijke herkenbaarheid van het beleid, voor een doelmatige besteding van publieke middelen, voor een goed beheer van de organisatie en een adequate verantwoording noodzakelijk is. Het gaat hierbij om sturingswijzen die er niet toe leiden dat initiatiefrijk handelen in de regio wordt gekneveld, maar die de kwaliteit van de organisatie als geheel verhogen en die, ook voor de regio's zelf, praktische voordelen bieden.

Zo is het ten aanzien van vraagstukken van bedrijfsvoering alleen maar een extra belasting wanneer elke regio eigen systemen daarvoor ontwikkelt. De eenheid in de bedrijfsvoering zal moeten worden versterkt. Daartoe wordt de algemene directie bevoegd om onder verantwoordelijkheid van het centrale bestuur besluiten op dit vlak te nemen. De regionale directeuren zullen in kwesties van beheer en bedrijfsvoering rechtstreeks aanwijzingen ontvangen van de algemeen directeur, waarbij er tussen deze functionarissen sprake zal zijn van een directe verantwoordingslijn. De algemene directie handelt hierbij onder verantwoordelijkheid van het centraal bestuur. De regionale directeuren zullen de algemene directie periodiek van sturings- en verantwoordingsinformatie op het terrein van beleid en beheer dienen te voorzien.

Het centraal bestuur dient, gezien zijn algehele eindverantwoordelijkheid binnen de organisatie voor het functioneren, over de mogelijkheid te beschikken om zonedig in te grijpen indien er in een regio op onaanvaardbare wijze wordt afgeweken van het vastgestelde landelijk beleid of wanneer er sprake is van bestuurlijk disfunctioneren in een regio. Daartoe wordt bepaald dat het centraal bestuur aan een regionaal bestuur aanwijzingen kan geven betreffende de uitoefening van zijn taken. De huidige wet kent reeds de mogelijkheid van zo'n aanwijzing, maar beperkt deze tot situaties waarin een regionaal bestuur in belangrijke mate is afgeweken van het geldende landelijk meerjaren-beleidsplan of anderszins heeft gehandeld in strijd met wettelijke verplichtingen. Bovendien kan de aanwijzing slechts worden gegeven indien het centraal bestuur daartoe met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit. Deze inperking is niet functioneel gebleken: hoewel zich wel aanleidingen voor corrigerend optreden hebben voorgedaan, zijn er tot nu toe geen aanwijzingen als bedoeld in het huidige artikel 10 gegeven. Als ultimatum dient het centraal bestuur verder over de mogelijkheid te beschikken een regionaal besluit te schorsen of vernietigen indien dit strijdig is met de landelijke begroting of het landelijk beleidsplan of met het doel van Arbeidsvoorziening (art. 3).

Met betrekking tot de samenstelling van de regionale besturen is de tripartite structuur gehandhaafd. Dit is gerechtvaardigd nu deze structuur blijkens het evaluatie-onderzoek, behoudens het beschreven gebrek aan centrale sturing, redelijk heeft gefunctioneerd. Binnen die structuur is het goed mogelijk om waarborgen in te bouwen die helpen voorkomen dat de besluitvorming door regionale besturen al te zeer wordt beïnvloed door deelbelangen. Hier doet zich een parallel voor met maatregelen die zijn voorgesteld voor het centraal bestuur. Ook ten aanzien van regionale bestuurders wordt bepaald dat zij dienen te stemmen zonder last en dat zij slechts het belang van Arbeidsvoorziening als geheel behoren te dienen.

In deze constellatie kunnen de geledingen waaruit de regionale bestuurders worden voorgedragen in hoofdzaak onveranderd blijven (werkgevers- en werknemersorganisaties, gemeenten, provincie). Wel acht het kabinet het gewenst dat meer inhoud wordt gegeven aan het uitgangspunt van de bestaande wet dat de voordracht voor regionale bestuurders voor de twee eerstgenoemde geledingen in sterkere mate plaatsvindt door werkgevers- en werknemersorganisaties die in de betreffende regio representatief zijn. Dit past bij de centrale taak van de regionale besturen om vooral de afstemming op de regionale arbeidsmarkt te bevorderen.

Het huidige aantal bestuurszetels (drie) per geleding kan worden gehandhaafd, evenals de bestuurszetel voor de provincie. Wel stelt het kabinet voor de provinciale inbreng, die thans adviserend van aard is, op te waarderen door ook het provinciale lid stemrecht te geven. In de stadsprovincies zullen de gemeentelijke zetels het karakter krijgen van stadsprovinciale zetels, waarnaast er een gemeentelijk lid (met stemrecht) zal zijn. Het totaal aantal «stemhebbende» zetels van stadsprovincie en gemeenten gezamenlijk komt daarmee per RBA op vier. Hierdoor, en door de voorgestelde invoering van de mogelijkheid om diensten bij Arbeidsvoorziening in te kopen, wordt de positie van de grote steden sterker, zoals ook voortvloeit uit het door het kabinet gevoerde grote-stedenbeleid. Indien een RBA-gebied mede gemeenten omvat die geen deel uitmaken van de stadsprovincie (hetgeen overigens zoveel mogelijk zal worden voorkomen), dient de zeteltoedeling in die stadsprovincie daarmee rekening te houden. In de BON-gebieden waar uiteindelijk geen stadsprovincie tot stand blijkt te komen, zal te zijner tijd worden bezien op welke wijze daar een invulling kan worden gevonden waaruit dezelfde erkenning van het gewicht van de grootstedelijke problematiek spreekt als uit de voor de stadsprovincies gekozen oplossing. Waar nodig zal er over het voorgaande overleg met grote steden plaatsvinden. De voorgestelde Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (TK 1994-95, 24 087) zal dienovereenkomstig worden aangepast.

Ook op regionaal niveau kan, evenals op centraal niveau, worden afgezien van de benoeming van plaatsvervangende leden. Gegeven de beoogde verhouding tussen regionaal bestuur en regionale directie is gekozen voor aanwijzing, uit het midden van het regionaal bestuur, van een eerste en tweede plaatsvervangend voorzitter; de voorzitter wordt gekozen voor een periode van één jaar. Hiermee wordt beoogd het voorzitterschap te laten rouleren tussen de vier geledingen in het Regionaal Bestuur. Degene die fungeert als voorzitter heeft, in zijn hoedanigheid van lid, de normale zittingsduur van vier jaar. De thans nog bestaande figuur van het onafhankelijk voorzitterschap komt aldus te vervallen.

Er zijn verschillende redenen om te komen tot een vermindering van het aantal regionale besturen. Door Arbeidsvoorziening is onlangs besloten het aantal regio's terug te brengen van 28 naar 18. In de praktijk bestond in een aantal regio's behoefte aan schaalvergroting, een behoefte die hier en daar reeds tot fusie-besprekingen tussen RBA's had geleid. Een aantal kleinere regio's kampt al enkele jaren met financiële problemen, die worden veroorzaakt door een ongunstige verhouding tussen het beschikbare regionale budget en de kosten die zijn genoeid met de uitvoering van een aantal wettelijke taken zoals de registratietaak. Bovendien heeft het grote aantal regio's geleid tot een toename van het aantal staffuncties binnen de organisatie als geheel. Naast deze efficiency-argumenten is ook de verbetering van de bestuurbaarheid van de totale organisatie voor het CBA een belangrijk argument geweest voor vermindering van het aantal regio's.

De nieuwe RBA-indeling zal zoveel mogelijk dienen aan te sluiten bij de grenzen in het openbaar bestuur, zoals die zich voor de provincies, stadsprovincies en de zogenaamde BON-gebieden («Bestuur op niveau») de komende tijd zullen ontwikkelen. Om praktische redenen kan het echter geboden zijn op dit uitgangspunt een uitzondering te maken, zoals ten aanzien van de toekomstige stadsprovincie Rotterdam, waar het RBA-gebied mede de Drechtsteden zal omvatten teneinde voldoende aansluiting te behouden op de structuur van de regionale arbeidsmarkt. Voorts is bij de nieuwe RBA-regio-indeling rekening gehouden met de sociaal-economische structuur, de samenhang tussen arbeidsmarkten en de toekomstige uitvoeringsstructuur van de sociale verzekeringen.

Ook bij de nu afgesproken nieuwe regio-indeling bleek eens te meer dat de bepaling van een adequate gebiedsindeling voor de arbeidsvoorziening een complex vraagstuk is, dat verder reikt dan de grenzen van het arbeidsvoorzieningsbeleid als zodanig. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen de bevoegdheid tot het vaststellen van de RBA-gebiedsindeling te verleggen van het CBA naar de minister van SZW, gehoord het centraal bestuur. Het CBA heeft over bovengenoemde nieuwe gebiedsindeling (die per 1 januari 1996 van kracht wordt) nauw overleg gevoerd met de minister van SZW. De instemming van de minister met de voorgenomen nieuwe gebiedsindeling laat onverlet dat, indien het standpunt van het kabinet ten aanzien van de bestuurlijke herindeling van Nederland wijzigingen in de regio-indeling van de RBA's wenselijk maakt, deze indeling kan worden heroverwogen.

Tenslotte verdient vermelding dat niet alle activiteiten van Arbeidsvoorziening gespreid zijn over alle regio's. Zo is er een beperkt aantal sectoren en doelgroepen (o.a. de scheepvaart) waarvoor op grond van efficiëntieoverwegingen een landelijke organisatie van de arbeidsvoorzieningsactiviteiten de voorkeur verdient. Organisatorisch zijn deze activiteiten ondergebracht bij één van de RBA's.

6. De relatie tussen arbeidsvoorziening en sociale zekerheid

6.1. Uitgangspunten voor samenwerking

Door de voorgestelde toespitsing van de taak van Arbeidsvoorziening op de bemiddeling en arbeidstoeleiding van moeilijk plaatsbare werkzoekenden neemt het belang van een effectieve samenwerking met uitvoeringsorganisaties op het terrein van de sociale zekerheid verder toe. In de sociale zekerheid is inmiddels naast de waarborgfunctie ook de reïntegratiefunctie een kerntaak geworden. Arbeidsbureaus en sociale-zekerheidsorganen hebben zodoende niet alleen voor een groot deel te maken met dezelfde cliënten, maar hebben op het vlak van de arbeidsparticipatie ook vergelijkbare doelstellingen. Een zeer nauwe samenwerking ligt daarom voor de hand en is tevens een fundamentele voorwaarde voor het slagen van het door het kabinet beoogde participatiebeleid. Ter voorkoming en bestrijding van langdurige werkloosheid is het wenselijk dat alle bij het arbeidsbureau ingeschreven werkzoekenden systematisch en actief worden begeleid bij hun inspanningen om een baan te verwerven. Dit vergt samenhangend handelen vanuit de verschillende organen waarmee de cliënt contact heeft.

Het doel dat het kabinet hierbij voor ogen staat is een vorm van gecoördineerde dienstverlening, waarbij op cliëntniveau de diensten met betrekking tot werk en inkomen gecombineerd, als pakket, worden aangeboden. De komende jaren zullen hiervoor de institutionele voorwaarden moeten worden geschapen. In het bijzonder zal ernaar worden gestreefd dat arbeidsbureaus, uitkeringsinstellingen sociale verzekeringen, gemeentelijke sociale diensten en uitvoeringsorganisaties op het terrein van gesubsidieerde arbeid hun diensten voor wat de contactfunctie met de cliënten betreft, in directe samenhang en op één adres aanbieden («front-office»). Zo ontstaat voor de burger het ene loket, waar men zowel voor arbeidsinschakeling als voor uitkeringen (m.n. WW en Abw) terecht kan. Hiermee wordt tevens een basisvoorwaarde vervuld voor een effectieve en efficiënte schakeling tussen de verschillende (achterliggende) administratieve processen («back-office»). De nadere vormgeving en uitwerking van de samenwerkingswijzeconceptie vindt thans plaats onder leiding van de voorzitter van het Tica, de heer Buurmeijer. In par. 6.3 wordt hierop nader ingegaan.

Het samenwerkingsmodel dat het kabinet voorstelt kent verder de volgende uitgangspunten:

- a. samenwerking zal slechts succesvol kunnen zijn wanneer over de hele linie voldoende helder is welk orgaan waarvoor verantwoordelijk is en hoe de verschillende verantwoordelijkheden ineengrijpen;
- b. wil de beoogde gecoördineerde dienstverlening werkelijk effectief zijn, dan dienen de betrokken organen een gemeenschappelijke behandelingsstrategie te hebben die het mogelijk maakt de juiste prioriteiten te stellen, uitgaande van een scherpe diagnose per cliënt;
- c. op grond van bedoelde diagnose dienen, binnen voorwaarden van budget en arbeidsmarkt, er individuele trajecten te worden opgezet, waarbij de betrokken uitvoerende organen zich committeren aan de systematische uitvoering en bewaking daarvan;
- d. voor elk individueel traject dient een afspraak te worden gemaakt tussen het betreffende uitkeringsorgaan en het arbeidsbureau over de afronding van het traject door middel van een gerichte plaatsingsinspanning. Een middenstroom van uitkeringsorganen naar arbeidsbureaus, die ontstaat doordat de eersten diensten inkopen bij de laatsten, kan voor deze binding zorgen.

In par. 6.3. wordt aan de hand van deze uitgangspunten het beoogde samenwerkingsmodel nader uitgewerkt. Daaraan voorafgaand wordt hierna eerst een beeld geschetst van de huidige stand van zaken aangaande de samenwerking tussen Arbeidsvoorziening, gemeentelijke sociale diensten en bedrijfsverenigingen.

6.2. Stand van zaken huidige samenwerking

Uit de recent gepubliceerde overzichtsstudie van het IVA¹ over de samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en uitkeringsorganen sociale zekerheid, blijkt dat er op dit vlak veel in ontwikkeling is. Door arbeidsbureaus, gemeenten en (uitvoeringsinstellingen van) bedrijfsverenigingen wordt in wisselende samenstelling samengewerkt rondom de volgende onderwerpen: overleg, trajectbegeleiding en -bemiddeling, de arbeidstoeleiding van gedeeltelijk arbeidsgeschikten, de JWG en de banenpool, informatie-uitwisseling (onder andere in verband met passende arbeid, kennisgevings- en sanctiebeleid), alsmede de afstemming van werkprocessen (bijvoorbeeld door gezamenlijke huisvesting of het maken van procedurele afspraken).

De diversiteit aan samenwerkingsvormen tussen regio's en ook binnen regio's is groot. In het voorjaar van 1994 waren er zes hoofdvormen van samenwerking te onderscheiden, met in totaal circa 225 grotere samenwerkingsverbanden.

Twee hoofdvormen hebben betrekking op doelgroepgerichte samenwerking. Kenmerkend voor deze hoofdvormen is de nadruk op het wegwerken van achterstanden van specifieke doelgroepen op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld door trajectbemiddeling). Er is hierbij sprake van een autonome en een geïntegreerde vorm van samenwerking. Binnen de autonome vorm wordt het traject in stukken geknipt en nemen de gemeentelijke sociale dienst en het arbeidsbureau elk een deel voor hun rekening. Binnen de geïntegreerde vorm is deze strikte taakverdeling verleden tijd en worden ook de werkprocessen voor een deel geïntegreerd.

Twee andere hoofdvormen hebben betrekking op procesgerichte samenwerking. Bij deze hoofdvormen staat niet de arbeidstoeleiding van specifieke doelgroepen centraal, maar doelmatigheid en efficiëntie met betrekking tot de «intake» en begeleiding van de gehele instroom van gezamenlijke cliënten. Partijen wonen vaak bij elkaar in. De samenwerking

¹ IVA/drs. R. Essers e.a.: Samenwerking in beweging. Een landelijke inventarisatie van de Samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganisaties Sociale Zekerheid, Tilburg, december 1994, TK/EK pm.

binnen de Banencentra en diverse één-loket- en één-dossier-experimenten zijn bekende voorbeelden van deze hoofdvorm. Ook hier is sprake van een autonome en een geïntegreerde vorm van samenwerking. In de autonome vorm vindt afstemming plaats van werkprocessen via procedurele afspraken. In de geïntegreerde vorm wordt de strikte scheiding van taken en verantwoordelijkheden losgelaten. Deze vorm is nog vrij zeldzaam.

Tenslotte zijn er nog twee hoofdvormen die betrekking hebben op beleidsmatige en informatieve samenwerking.

Het IVA concludeert dat in de afgelopen jaren een duidelijke omslag heeft plaatsgevonden en dat de wil tot samenwerking aanwezig is. Er zijn echter ook duidelijke belangentegenstellingen: uitkeringsorganen willen primair hun doelgroepen laten uitstromen, vinden dat zij te afhankelijk zijn van Arbeidsvoorziening en willen zelf aan de slag met bemiddeling. Arbeidsvoorziening richt zich vooral op de vraagkant en acht zich als gevolg van zijn stijgende marktaandeel ook in toenemende mate in staat doelgroepen te bemiddelen. Voorts concludeert het IVA dat de onzekerheid over de toekomstige vormgeving van de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen het ontwikkelen van verdergaande vormen van samenwerking belemmert. De onzekere toekomst biedt geen gunstige context voor het verwerken van de ervaringen met samenwerking. Ook de grote diversiteit in de aansturing (Arbeidsvoorziening voornamelijk regionaal, de gemeenten en gemeentelijke sociale diensten lokaal en de uitvoeringsinstellingen van de bedrijfsverenigingen sectoraal en centraal) maakt innovatieve samenwerking niet eenvoudig.

De samenwerking blijft veelal beperkt tot vormen waarbij behoud van autonomie vooropstaat, zodat desgewenst op ieder moment de samenwerking kan worden verbroken. Een andere belangrijke conclusie is dat van een gecoördineerde, sluitende, dienstverlening, in de zin dat het gezamenlijke cliëntenbestand systematisch wordt begeleid, nog geen sprake is. Het gaat nog teveel om deelbestanden, er is nog onvoldoende capaciteit en er zijn nog te veel onopgeloste problemen.

De bevindingen van de Evaluatiecommissie sluiten aan bij deze onderzoeksresultaten. De commissie stelt dat de samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en andere publiek bekostigde instellingen, zoals gemeentelijke sociale diensten en bedrijfsverenigingen, een te vrijblijvend karakter draagt en adviseert regelingen te treffen opdat er een gecoördineerde dienstverlening wordt geboden aan cliënten.

Het kabinet kan zich in hoofdzaak in deze aanbeveling vinden. In de volgende paragraaf wordt het samenwerkingsmodel dat het kabinet voor ogen staat nader uitgewerkt.

6.3. Naar een structurele samenwerking

Intensieve samenwerking bij de uitvoering van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening vereist helderheid over de verschillende verantwoordelijkheden van de betrokken organen. In de sociale zekerheid ontwikkelt de activeringsfunctie zich steeds meer tot een doelstelling die van gelijke orde is als de waarborgfunctie. De herziene ABW heeft als uitgangspunt dat het verkrijgen van een uitkering nauw moet zijn gerelateerd aan de verplichting om arbeid te verwerven, door in een bijlage bij de bijstandsbeschikking de schriftelijke afspraken op te nemen (en te laten ondertekenen) die zijn gemaakt tussen cliënt en GSD inzake wederzijdse inspanningen met betrekking tot de toeleiding naar de arbeidsmarkt. Ook de Werkloosheidswet legt de werkloze verplichtingen op inzake het verwerven van arbeid. Een expliciete taak met betrekking tot de actieve bevordering van de reïntegratie in het arbeidsproces kent de Werkloosheidswet op dit moment niet. Daarin zal worden voorzien. In de uitvoeringspraktijk beraden de bedrijfsverenigingen zich reeds op een

volumebeleid en zij hebben een uitstroombesleid in ontwikkeling, waarbij sprake is van actieve begeleiding van de cliënten.

Het samenwerkingsmodel dat hier wordt gepresenteerd is in hoofdzaak procesgericht. Het betreft de processen gericht op arbeidsinschakeling, uitkeringsverstrekking en de verbindingen daartussen. In het proces van arbeidsinschakeling laten zich verschillende momenten en fases onderscheiden: de registratie, de «intake» en beoordeling van iemands kansen op, respectievelijk zijn afstand tot, de arbeidsmarkt («diagnose»), de vaststelling welke instantie de begeleiding verzorgt, het uitzetten van een eventueel traject gericht op kansverbetering, en de bemiddelingsfase als afronding.

Raakvlakken tussen Arbeidsvoorziening en de uitkeringsorganen zijn er gedurende het gehele proces:

- bij de «intake» en de diagnose, wanneer vastgesteld moet worden hoe groot de afstand van betrokkene tot de arbeidsmarkt is en welke arbeidsverplichtingen moeten worden verbonden aan de uitkering;
- bij de uitvoering van een kansverbeterend traject, waarbij het uitkeringsorgaan veelal het algemeen voorbereidend gedeelte verzorgt (zoals basiseducatie en zorgverlening) en Arbeidsvoorziening specifieke beroepsgerichte kwalificaties verzorgt (scholing, werkervaring);
- bij de activering, begeleiding en controle door het uitkeringsorgaan enerzijds en de begeleiding door het arbeidsbureau anderzijds.

De vraag hoe de samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en uitkeringsorganen concreet moet worden vormgegeven en ingevuld wordt niet in dit wetsvoorstel beantwoord. Aan de voorzitter van het Tica, de voorzitter van het CBA en een vertegenwoordiger van de gemeenten is gevraagd een gezamenlijk gedragen taakopdracht te formuleren ten behoeve van het veranderingsproces gericht op de procesgerichte samenwerking tussen uitvoeringsinstellingen voor de werknemersverzekeringen, Arbeidsvoorziening en de gemeenten. Bij brief van 25 augustus 1995 hebben de drie betrokken partijen aan de bewindslieden van SZW de «Gezamenlijke veranderingsopdracht en aanpak Tica, CBA en VNG» aangeboden. Betrokken partijen hebben Tica-voorzitter Buurmeijer verzocht de leiding van de uitvoering van deze opdracht en aanpak op zich te nemen. Bij brief van 5 september 1995 hebben de bewindslieden van SZW met de invulling van de taakopdracht ingestemd. Zoals ook in die brief is gemeld, laat deze opdracht onverlet dat de samenwerking zoals deze door de drie partijen wordt uitgewerkt, dient plaats te vinden binnen de kaders die in wet- en regelgeving zijn neergelegd.

De verschillende deelprocessen vanuit de sociale-zekerheidsorganen (zoals de uitstroombestemming) en Arbeidsvoorziening (zoals de verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt en de plaatsing) vergen steeds nauwe afstemming. Het voorgestelde ene loket en het ene dossier bieden het kader voor deze coördinatie van deelprocessen tot één samenhangend proces. De gecoördineerde dienstverlening die zo ontstaat is te beschouwen als een logisch uitvloeisel van de samenwerkingsexperimenten die de afgelopen jaren in diverse delen van het land hebben plaatsgevonden. Zowel voor de cliënt (die niet langer op verschillende lokaties met verschillende instanties te maken krijgt), voor de betrokken instanties (die effectief kunnen samenwerken), als voor de overheid (efficiency- en effectiviteitsverbetering) biedt deze vergaande vorm van samenwerking belangrijke voordelen. Door de ontkokering die zo wordt bereikt kunnen uitkeringen veel meer het karakter krijgen van een bruginkomen naar (hernieuwde) arbeidsinschakeling.

De gecoördineerde dienstverlening heeft niet alleen betrekking op gemeenschappelijke lokaties (het ene loket voor de cliënt), maar ook op gezamenlijke of afgestemde processen van de betrokken instanties. De samenwerking zal concreet moeten worden ingevuld door het maken van structurele samenwerkingsafspraken, die de basis vormen voor afspraken per individuele cliënt. Binnen de één-loket-formule worden de hiervoor genoemde functies uitgevoerd voor zover ze direct contact met de cliënt of direct contact tussen de instanties vergen. Concreet gaat het vooral om: aanvraag- en inschrijfprocedures, de beoordeling van de cliënt die nodig is om invulling te geven aan zijn rechten en plichten, het uitwerken van voortrajecten en trajecten, het opstellen van het «behandelplan» voor de cliënt, het bieden van faciliteiten voor zelfzoeken en het geven van voorlichting.

Het gaat bij gecoördineerde dienstverlening dus niet om het integreren van de complete uitvoeringsorganisaties. Het nemen van de formele beslissingen in de gevalbehandeling, alsook de administratieve processen (o.a. het uitwerken van uitkeringsbesluiten, correspondentie, dossiervorming), kunnen, zonder dat aan het principe van gecoördineerde dienstverlening afbreuk wordt gedaan, afzonderlijk door de diverse verantwoordelijke instanties (en op verschillende lokaties) worden verricht («back-office»). Wel ligt het voor de hand dat de intensieve samenwerking in het «front-office», om goed te kunnen functioneren, bepaalde afspraken over het op essentiële punten stroomlijnen van de «back-office»-processen noodzakelijk maakt.

De voorgestelde samenwerking maakt het mogelijk om instrumenten selectief en strategisch in te zetten. Vertrekpunt hierbij dient te zijn dat de werkzoekende zoveel mogelijk zelfstandig actief is, gebruikmakend van de arbeidsmarktinformatie van het arbeidsbureau en zijn eigen wervingskanalen (advertenties, open sollicitaties, persoonlijke contacten). Werkzoekenden met goede kansen op de arbeidsmarkt zijn primair aangewezen op zelfwerkzaamheid. In zijn algemeenheid zal het hierbij gaan om personen met een werkloosheidsduur tot circa zes maanden. Het arbeidsbureau biedt dan informatie en advies en verwijst naar passende vacatures die door werkgevers bij het arbeidsbureau zijn geregistreerd. De feitelijke begeleiding van deze groep vindt plaats door de uitkeringsorganen. Zij dragen zorg voor de activering, begeleiding en controle. Voor zover uitkeringsorganen kennis hebben van vacatures die wordt opgedaan in hun contacten met werkgevers, ligt het in de rede dat deze informatie wordt benut in het kader van de activering door hun cliënten te verwijzen naar deze vacatures.

Het arbeidsbureau concentreert zijn inspanningen in de vorm van directe bemiddeling, of sollicitatietraining, scholing of intensieve (traject)bemiddeling op personen die een aanzienlijk risico lopen langdurig werkloos te blijven. Hierbij gaat het om personen met afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld vanwege hun werkloosheidsduur of een verhoogd risico daarop vanwege bepaalde persoonlijke kenmerken, zoals leeftijd en een laag opleidingsniveau. Zij dienen bijtijds extra begeleiding te krijgen om te worden toegeleid naar de arbeidsmarkt.

De op hoofdlijnen beschreven procesgerichte samenwerking kan tot uiting komen in een algemene samenwerkingsovereenkomst tussen het RBA, de gezamenlijke gemeenten in de regio en de gezamenlijke uitvoeringsinstellingen voor de sociale verzekeringen in de regio. Voor genoemde uitvoeringsinstellingen zal het een erkenningsvoorwaarde zijn dat zij dezelfde regionale gebiedsindeling hanteren als Arbeidsvoorziening.

Op basis van de samenwerkingsovereenkomst kunnen jaarlijks afspraken worden gemaakt tussen het RBA, de gemeenten en de uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen over het aantal traject-

plannen betreffende moeilijk plaatsbare werkzoekenden, die door het RBA zullen worden uitgevoerd. Het ligt in de rede dat de afspraken tussen het RBA en de afzonderlijke betrokken gemeenten en uitvoeringsinstellingen worden gemaakt op basis van objectieve verdeelcriteria en worden opgenomen in het jaarlijkse beleidsplan van het RBA. Op deze wijze wordt voor een ieder inzichtelijk wat van Arbeidsvoorziening verwacht mag worden.

Tegelijk wordt in het kader van bovengenoemde jaarlijkse afspraak van de gemeenten en de uitvoeringsinstellingen geleverd dat zij hun inspanningen ten behoeve van uitkeringsgerechtigden, in het bijzonder werklozen met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt, inzichtelijk maken, zodat Arbeidsvoorziening bekend is met deze activiteiten.

De hoofdlijnen van de geschetste samenwerking behoeven een basis in de wet. Het thans bestaande nadeel van een te grote vrijblijvendheid in de wijze van samenwerken kan zodoende worden ondervangen.

In dit wetsvoorstel is daarom een bepaling opgenomen die een samenwerkingsplicht inhoudt voor de arbeidsvoorziening met de gemeenten en de bedrijfsverenigingen. Tevens is er de mogelijkheid opgenomen om nadere regels te stellen omtrent die samenwerking. De verantwoordelijkheid om vorm en inhoud te geven aan de samenwerking ligt in de eerste plaats bij de samenwerkende instellingen (zoals ook blijkt uit de eerder vermelde, door Tica, CBA en VNG gezamenlijk gedragen taakopdracht). Naarmate deze daarin slagen zal verdere centrale sturing achterwege kunnen blijven. De primaire zorg van de centrale overheid is waarborgen in te bouwen voor gezamenlijke afspraken rond de trajectplannen als bedoeld in artikel 70, derde lid, van de Abw en artikel 18 van de IOAW en IOAZ, de wederzijdse gegevensverstrekking en alles wat de gezamenlijke dossierbehandeling bevordert.

6.4. Inkoop door uitkeringsorganen van diensten bij Arbeidsvoorziening

Naast de rijksbijdrage voor de arbeidsvoorziening, die bestaat uit een basis- en een prestatiebudget, wil het kabinet nog op een andere wijze voorzien in de financiering van de arbeidstoelating en bemiddeling van moeilijk plaatsbare werkzoekenden, namelijk door in aanvulling op de rijksbijdrage inkoop van deze diensten door uitkeringsorganen mogelijk te maken. Deze inkoopconstructie houdt in dat gemeenten en de uitvoeringsinstellingen voor de werknemersverzekeringen, uit een daartoe ter beschikking staand budget arbeidsmarktgerichte diensten van Arbeidsvoorziening kunnen inkopen ten behoeve van de moeilijk plaatsbare werklozen uit hun cliëntenbestand.

Het geleidelijk introduceren van vormen van inkoop leidt ertoe dat er, in combinatie met de samenwerking zoals deze in de voorgaande paragraaf werd geschetst, een verzakelijking in de transacties tussen de genoemde organen ontstaat. Naar de mate waarin het inkopen ingang zal vinden, ontstaat er als het ware een «gemengd model» dat zowel aspecten van samenwerken zonder financiële vergoeding, als samenwerken op basis van inkoop bevat. De verhouding daartussen kan als volgt worden verduidelijkt.

Op basis van de procesgerichte samenwerking worden de gezamenlijke cliënten van Arbeidsvoorziening, sociale diensten en uitvoeringsinstellingen van bedrijfsverenigingen via een gecoördineerde dienstverlening bediend. De meerderheid van deze cliënten vindt op eigen kracht, met eventueel gebruik van de informatie, advies- en verwijfsfunctie van Arbeidsvoorziening en daartoe begeleid en gestimuleerd door de uitkeringsorganen binnen een jaar weer werk. Circa 10 procent is na een jaar nog werkloos en voegt zich bij het bestand langdurig werklozen (gemiddeld 250 000 personen in 1994 op basis van de CBS-statistiek geregistreerde werkloosheid). Met name voor deze groep, plus uiteraard

degenene die bij instroom in de werkloosheid op grond van hun arbeidsmarktenmerken (zoals hogere leeftijd, laaggeschoold, eenzijdige werkervaring) reeds een hoog werkloosheidsrisico hebben, dienen Arbeidsvoorziening, gemeenten en bedrijfsverenigingen hun instrumenten en middelen aan te wenden. Arbeidsvoorziening zal op basis van zijn prestatiebudget aan een aantal cliënten (moeilijk plaatsbaren) van de uitkeringsorganen een intensieve vorm van bemiddeling kunnen bieden. Zoals in paragraaf 6.3. is aangegeven zullen daarover jaarlijks afspraken moeten worden gemaakt met de uitkeringsorganen. Aanvullend hierop kunnen de gemeenten en bedrijfsverenigingen arbeidstoeleidingsactiviteiten (het geschikt maken voor arbeidsinschakeling, in het bijzonder door scholing, en het leveren van bijzondere inspanningen gericht op arbeidsbemiddeling) voor moeilijk plaatsbare werkzoekenden gaan inkopen bij Arbeidsvoorziening en/of particuliere intermediairs.

Gemeenten hebben reeds in het kader van de uitvoering van de herziene Algemene bijstandswet een opdracht om de herinschakeling van uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces te bevorderen. Bevordering van uitstroom uit de bijstand door scholing en bemiddeling ten behoeve van moeilijk plaatsbaren past daarin. In de Algemene bijstandswet zal daarom (via de Invoeringswet op de Arbeidsvoorzieningswet 1996) een bevoegdheid worden gecreëerd op grond waarvan de minister van SZW ten laste van 's Rijks kas bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur een uitkering kan verstrekken aan gemeenten ten behoeve van de hiervoor genoemde inkoop.

De bedrijfsverenigingen beschikken ten aanzien van WW-gerechtigden niet over de mogelijkheid om bijvoorbeeld scholing en bemiddeling in te kopen. Er vindt echter een gestage groei plaats van het aantal personen dat langer dan zes of twaalf maanden werkloos is. Eind 1994 was circa 50% van de WW-gerechtigden langer dan een half jaar werkloos en eenderde zelfs langer dan een jaar. Gelet op deze ontwikkeling van de omvang van langduriger werkloosheid in het WW-bestand acht het kabinet het gewenst de bedrijfsverenigingen in staat te stellen zelf actiever bij te dragen aan de reïntegratie van deze doelgroep, waar mogelijk in aansluiting op initiatieven van sociale partners binnen een bedrijfstak. Er zal – eveneens via de eerder vermelde Invoeringswet – een wettelijke titel worden gecreëerd in de Werkloosheidswet op grond waarvan het uitvoeren van een reïntegratiebeleid expliciet aan de bedrijfsverenigingen wordt opgedragen. Van hen wordt dan gevraagd daartoe jaarlijks een uitstroombeleidsplan te formuleren. Tevens wordt de bevoegdheid gecreëerd om gebudgetteerde uitgaven te doen ten behoeve van de uitstroombevordering, waaronder de inkoop van scholing en bemiddeling voor moeilijk plaatsbare uitkeringsgerechtigden.

Het Tica beoordeelt het uitstroomplan en de begroting en stelt als onderdeel van het budget voor de bedrijfsvereniging een budget voor scholing en bemiddeling vast. De kosten die met deze activiteiten zijn gemoeid komen ten laste van het Algemeen werkloosheidsfonds. Het Ctsv houdt toezicht op de uitvoering van de reïntegratietaken van de bedrijfsverenigingen.

Om inkoopconstructies goed te laten werken zal aan een aantal randvoorwaarden moeten worden voldaan. Bezien moet worden in hoeverre in regelgeving nadere voorwaarden kunnen worden gecreëerd. Voor de uitvoerende instanties zullen afdoende prikkels tot stand moeten worden gebracht, zodat uitstroombevordering voldoende lonend wordt. Voor de gemeenten zal met name een oplossing moeten worden gezocht voor het feit dat vermindering van het aantal bijstandsontvangers via de aanpassingsystematiek van het gemeentefonds tot een vermindering van algemene middelen voor de gemeenten leidt. Met betrekking tot de

bedrijfsverenigingen zal moeten worden veiliggesteld dat, hoewel langdurig werklozen na verloop van tijd «automatisch» doorstromen naar de bijstand, toch juist ook voor deze groep diensten worden ingekocht in plaats van voor relatief kansrijkere werklozen.

Voorts zal moeten worden bepaald dat de inkoopbudgetten niet mogen worden aangewend voor het opzetten van eigen organisaties voor scholing en arbeidsbemiddeling. Dit zou niet efficiënt zijn omdat een belangrijk deel van de middelen dan verloren zou gaan aan apparaatskosten (waarbij dan ook elkaar doublerende apparaten in de publieke sector zouden worden opgebouwd) en dus onttrokken zou worden aan de financiering van de bestrijding van de langdurige werkloosheid. Daarnaast is het logisch dat de inkoopbudgetten dienen te worden besteed aan arbeidsinpassing van moeilijk plaatsbare werkzoekenden (dit vergt het voorkomen van zogenaamde «afroomeffecten»).

Tenslotte vereist de inkoopconstructie ook een nadere technische uitwerking, zoals aangaande de vraag op welke prestaties en via welke prestatienormen zal worden afgerekend.

Onderkend moet worden dat de dubbele relatie tussen Arbeidsvoorziening en uitkeringsorganen onzekerheden en risico's met zich mee kan brengen. Enerzijds dienen partijen samen te werken in het kader van de procesgerichte samenwerking en anderzijds kunnen uitkeringsorganen dienstverlening ook elders inkopen, waardoor de samenwerking onder spanning zou kunnen komen te staan. Het kabinet vindt het niettemin wenselijk een start te maken met het beginsel van financiële aansturing. Ter wille van een geleidelijke ontwikkeling en om de gevolgen van de forse bezuiniging op de rijksbijdrage Arbeidsvoorziening enigszins te mitigeren zal daarbij in eerste instantie sprake zijn van een verplichte aanbesteding van de inkoop bij Arbeidsvoorziening.

Daartoe zal er voor de gemeenten in 1996 sprake zijn van een inkoopbudget van 35 mln, oplopend in latere jaren tot 50 mln. Deze inkoopconstructie vormt tevens onderdeel van het grote-stedenbeleid. Dit betekent dat alleen de 19 steden waar het grote-stedenbeleid zich op richt hiervoor in aanmerking komen. De keuze voor toespitsing op deze 19 steden past binnen het kabinetsbeleid om het sociaal en economisch fundament van deze steden te versterken en er de werkgelegenheid, veiligheid en leefbaarheid te verbeteren.

Voorts is in het wetsvoorstel Nadere wijziging van een aantal sociale-zekerheidswetten (Technische verbeteringen in verband met de wetten TAV, TBA en TZ, alsmede enige andere wijzigingen, Kamerstukken II, 1994–1995, 24 326) geregeld dat aan de bedrijfsverenigingen een specifiek budget wordt toegekend, ten laste van het Awf, om bemiddelingsactiviteiten voor moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden in te kopen bij Arbeidsvoorziening. Het gaat hierbij om wettelijk vastgelegde budgetten (15 mln in 1995, 35 mln in 1996, 45 mln in 1997 en 50 mln in de jaren '98 en '99) die alleen bij Arbeidsvoorziening mogen worden besteed.

De activeringsplannen van gemeenten en bedrijfsverenigingen waarbij Arbeidsvoorziening wordt ingeschakeld worden ook zichtbaar in de beleidsplannen en begrotingen van de RBA's. De regionale besturen dienen immers in de regionale beleidsplannen aan te geven hoeveel prestaties zullen worden verricht uit het eigen budget en hoeveel op basis van inkoopbudgetten en eventuele andere bronnen.

Naast deze inkoopconstructies met «verplichte winkelnering» bij Arbeidsvoorziening wordt voor de minister van SZW de bevoegdheid gecreëerd een uitkering aan gemeenten te verstrekken ten behoeve van inkoop van arbeidstoeleiding voor moeilijk plaatsbare uitkeringsgerechtigden bij Arbeidsvoorziening of particuliere intermediairs en krijgen bedrijfsverenigingen eenzelfde bevoegdheid op grond van de WW.

Daarbij zal wel dienen te gelden dat deze inkoop aanvullend is op de prestaties die Arbeidsvoorziening levert op basis van de rijksbijdrage Arbeidsvoorziening en aanvullend op de verplichte besteding bij Arbeidsvoorziening.

De vraag kan worden gesteld of en in hoeverre particuliere intermediairs geïnteresseerd zijn in de bemiddeling van moeilijk plaatsbare werkzoekenden. Op grond van hetgeen tot dusverre bekend is omtrent commerciële en «non-profit»-bedrijven en instellingen die zich bewegen op het terrein van arbeidsmarkttoeleiding (uitzendbureaus, consultants, trajectbemiddelingsinstanties) is er geen reden om aan te nemen dat er geen belangstelling zou zijn. Concurrentie mag derhalve worden verwacht.

6.5 Informatie-uitwisseling en cliëntvolgsysteem

Uit diverse onderzoeken omtrent samenwerkingsprojecten en trajectbemiddeling blijkt het grote belang van een goed functionerende informatie-uitwisseling. Hierdoor kunnen de werkprocessen beter op elkaar aansluiten en kan de toegevoegde waarde van de één-loketbenadering worden benut. De inrichting van de informatiesystemen en de daarbij gebruikte definities en automatiseringssystemen is een verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties. Het is voor de realisatie van «front-offices» echter van strategisch belang dat de arbeidsbureaus, gemeenten en uitvoeringsinstellingen van de bedrijfsverenigingen eenzelfde informatie-uitwisselings- en cliëntvolgsysteem met eenduidige definities gaan hanteren. Zonodig kan in de eerdergenoemde algemene maatregel van bestuur inzake de samenwerking worden bepaald dat de betrokken organisaties over deze aspecten afspraken maken met elkaar.

6.6 Bemiddeling gedeeltelijk arbeidsgeschikten

Ten aanzien van de bemiddeling van gedeeltelijk arbeidsgeschikten geldt thans een specifieke, als tijdelijk bedoelde, situatie. De bedrijfsvereniging is op grond van artikel 16 WAGW (tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip) verantwoordelijk voor de bemiddeling van gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Het kabinet is van mening dat deze taak, gezien het belang van bemiddeling van deze doelgroep, tijdelijk bij de bedrijfsvereniging moet blijven berusten. Als de nieuwe organisatie van de uitvoering van de sociale verzekeringen van kracht wordt (1 januari 1997) en de publieke taak van de bedrijfsverenigingen wordt overgedragen aan het landelijke bestuur, zal ook voor de bemiddeling van gedeeltelijk arbeidsgeschikten de normale verantwoordelijkheidsverdeling tussen uitkeringsorgaan en Arbeidsvoorziening moeten gelden. Dit betekent dat op dat moment de expliciete bemiddelingstaak van de bedrijfsverenigingen komt te vervallen. Alleen Arbeidsvoorziening heeft dan een bemiddelingstaak.

De rechtsopvolger van de bedrijfsverenigingen wordt verantwoordelijk voor de reïntegratie van de WAGW-doelgroep, d.w.z. die instantie krijgt de algemene plicht om de uitstroom naar betaalde arbeid te bevorderen. Voor moeilijk plaatsbare gedeeltelijk arbeidsgeschikten kunnen in dat kader bemiddelingsactiviteiten (waaronder scholing) worden ingekocht, bij Arbeidsvoorziening of bij particuliere bemiddelaars.

Tot 1 januari 1997 hebben dus zowel de bedrijfsverenigingen als Arbeidsvoorziening een taak voor wat betreft de bemiddeling van gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Daarom vindt het kabinet het gewenst meer duidelijkheid te scheppen wie waarvoor verantwoordelijk is. Op grond van dit wetsvoorstel is de algemene dienstverlening van Arbeidsvoorziening (registratie, informatie en advies, verwijzfunctie etc.) voor iedereen toegankelijk. Gedeeltelijk arbeidsgeschikten met een (gedeeltelijke) WW/Abw-uitkering zullen zich op grond van de sociale-

zekerheidswetgeving moeten laten registreren bij Arbeidsvoorziening. Ook hierbij zal sprake moeten zijn van gecoördineerde dienstverlening. Tot het moment dat de normale verantwoordelijkheidsverdeling tussen uitkeringsorgaan en Arbeidsvoorziening voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten van kracht wordt (1 januari 1997), is de bedrijfsvereniging als enige verantwoordelijk voor die bemiddelingsactiviteiten die het basispakket van Arbeidsvoorziening te boven gaan.

De instroom in het werkzoekendenbestand van personen die voorheen een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvingen en na herkeuring weer geheel of gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn bevonden, kan indicatief worden geraamd op een aantal van ruim 18 000 in 1994 dalend tot ruim 12 000 in 1998.

7. De financieringswijze

7.1. Algemeen

Met dit voorstel van wet is mede beoogd om door middel van de financieringswijze een betere sturing van Arbeidsvoorziening mogelijk te maken, onder andere door de financiering meer prestatiegebonden te maken. De voorwaarden waaronder de rijksoverheid financiële middelen ter beschikking stelt, dienen een doelmatige en doeltreffende besteding daarvan zoveel mogelijk te waarborgen. Uiteraard dienen de voorstellen voor de financieringswijze in samenhang te worden gezien met de overige aanpassingen die worden voorgesteld.

Bij de vormgeving van de financieringswijze zijn verschillende mogelijkheden denkbaar, waarbij «input»- en «output»-financiering (in hun zuivere vorm) twee uitersten zijn. Bij toepassing van een systeem van zuivere «input»-financiering worden de kosten (te onderscheiden in apparaats- en programmakosten) vergoed. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft dan weinig of geen vrijheid van besteding van de middelen. Teneinde de prestaties te beoordelen ligt in dit systeem de nadruk op de in geld uitdrukbare kosten. Aangezien «input»-financiering niet is gerelateerd aan te leveren prestaties, is er veel regelgeving nodig om de bestedingsrichting van de middelen voor te schrijven.

Bij een systeem van zuivere «output»-financiering worden niet de kosten maar de prestaties gefinancierd: Arbeidsvoorziening ontvangt dan een vergoeding die rechtstreeks is gekoppeld aan de geleverde of te leveren prestaties; zij bepaalt zelf hoe zij de middelen inzet om de overeengekomen prestaties te leveren. De financiële risico's die hiermee verbonden zijn berusten bij de organisatie zelf. In dit systeem dient zorgvuldig te worden beoordeeld in hoeverre de afgesproken prestaties zijn gerealiseerd. De door de organisatie gemaakte kosten zijn voor de financiering van ondergeschikt belang.

Op dit moment wordt de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voor het overgrote deel gefinancierd met publieke middelen. De belangrijkste financieringsbron is de jaarlijkse bijdrage van het Rijk. Daarnaast kan de organisatie op basis van co-financiering beschikken over een deel van de door de Europese Commissie beschikbaar gestelde gelden in het kader van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Arbeidsvoorziening ontvangt nog slechts in zeer geringe mate inkomsten uit prijzen betaald door de afnemers van haar diensten. De bestaande wet biedt mogelijkheden om inkomsten te genereren uit heffingen. Een van die mogelijkheden betreft de opslag op de WW-premie; hiervan heeft de organisatie geen gebruik gemaakt. Het kabinet constateert met de Evaluatiecommissie dat de beoogde verbreding van de financiering in de periode 1991–1994 niet heeft plaatsgevonden.

Op grond van de huidige financieringswijze (die meer op «input» dan «output» is georiënteerd) ontvangt Arbeidsvoorziening een vaste bijdrage van het Rijk. De voorgenomen besteding van de middelen is niet rechtstreeks gerelateerd aan de te leveren prestaties. Na afloop van een begrotingsjaar legt het CBA verantwoording af over het gevoerde beleid op basis van zelf vastgestelde verantwoordingsregels. Ook in deze verantwoording wordt geen relatie gelegd tussen de besteding van de middelen en de gerealiseerde prestaties. Bij de beoordeling van de financiële verantwoording door de minister als toezichthouder ligt de nadruk op de rechtmatigheid. De doelmatigheid is in het verleden buiten beschouwing gebleven. Daarmee is naar de mening van het kabinet een onevenwichtigheid ontstaan. Enerzijds heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een grote mate van beleidsvrijheid, anderzijds ontvangt zij geen effectieve financiële prikkels die de doelmatigheid van de besteding van de publieke middelen bevorderen.

7.2. Prestatiefinanciering

Het kabinet is van mening dat, gezien recente ontwikkelingen op het terrein van de financieringssystemen door de overheid, bezien moet worden of de wijze van financiering van Arbeidsvoorziening nauw kan aansluiten bij goed hanteerbare prestatie-indicatoren. Door de invoering van een systeem van prestatiefinanciering kan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie met een aanzienlijke mate van vrijheid, dat wil zeggen binnen de doelstellingen en randvoorwaarden van het opgedragen arbeidsvoorzieningsbeleid, zelf bepalen op welke wijze zij haar taakstellingen realiseert.

Het kabinet constateert met de Evaluatiecommissie dat betrouwbare prestatiegegevens een belangrijke voorwaarde zijn voor de invoering van een systeem van prestatiefinanciering. Door de commissie is opgemerkt dat het binnen Arbeidsvoorziening heeft ontbroken aan duidelijke richtlijnen aangaande de vraag wat wel en niet als een directe plaatsing mag worden geteld. Waar er wel centrale richtlijnen zijn gegeven, is er binnen de organisatie onvoldoende toegezien op de naleving door de RBA's. De commissie acht de van Arbeidsvoorziening afkomstige plaatsingscijfers voor de jaren 1991 tot en met 1993 daarom onvoldoende betrouwbaar.

Gegeven deze situatie zal Arbeidsvoorziening dan ook op korte termijn maatregelen dienen te treffen die waarborgen dat het operationele informatiesysteem valide niet-financiële gegevens levert. Zolang de organisatie niet beschikt over goede prestatie-indicatoren en geen betrouwbare «output»-cijfers kan presenteren, is niet voldaan aan de voorwaarden om binnen het huidige kader een vorm van prestatiefinanciering te introduceren.

Het kabinet kiest mede om die reden voor de weg der geleidelijkheid. De prestaties van Arbeidsvoorziening en de daarmee verbonden kosten zullen de komende jaren inzichtelijk moeten worden gemaakt. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dient aangaande de inzet van publieke middelen op hoofdlijnen over voldoende sturende bevoegdheden te beschikken om een ontwikkelingsproces binnen het systeem van prestatiefinanciering mogelijk te maken en om mede op basis van het overleg met het Centraal Bestuur tot een effectieve inzet van middelen te komen. Voorgesteld wordt om een deel van de rijksbijdrage voortaan aan te merken als financiering van de basisactiviteiten (basisbijdrage) zoals deze genoemd staan in artikel 4, eerste lid, onderdeel a. Daarbij worden de te maken apparaatskosten via een (aanvankelijk beperkt) aantal deelbudgetten toegerekend aan deze verschillende basisactiviteiten. Er is bij de basisbijdrage derhalve sprake van een vorm van «input»-financiering; inherent aan de aard van de basisbijdrage is dat Arbeids-

voorziening weinig vrijheid kan worden geboden in de besteding van dit deel van de – voor de financiering van de apparaatskosten beschikbaar gestelde – middelen.

Het prestatiegevoelige deel van de rijksbijdrage (de prestatiebijdrage) wordt toegekend ter bekostiging van de activiteiten ten behoeve van moeilijk plaatsbare werkzoekenden en moeilijk vervulbare vacatures (art. 4, eerste lid, onderdelen b en c). Dit budget heeft zowel betrekking op de apparaatskosten, als op de programmakosten. Ten aanzien van de wijze waarop dit budget wordt onderverdeeld zal de minister nadere regels stellen. Het doel hiervan is om de toedeling van dit budget te koppelen aan de te leveren prestaties. Hierbij zal de nadruk liggen op prestaties in termen van aan te bieden trajecten (inclusief scholing), waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar verschillende categorieën moeilijk plaatsbare werkzoekenden. Aan deze trajecten kunnen streefcijfers worden gekoppeld die betrekking hebben op het aantal plaatsingen (naar categorie werkzoekenden) op basis van deze trajecten.

Op basis van het overleg met de minister bepaalt Arbeidsvoorziening in het landelijk beleidsplan haar taakstellingen en de activiteiten waarmee deze taakstellingen kunnen worden gerealiseerd. In het overleg worden afspraken gemaakt over de door Arbeidsvoorziening te leveren diensten, het hiermee gemoeide bedrag, de wijze waarop wordt omgegaan met tussentijdse wijzigingen in het uit te voeren takenpakket en het hanteren van prestatie- en kostenindicatoren. Een specifiek aandachtspunt vormt het benoemen en definiëren van de kwaliteit van de geleverde diensten. Aangezien kwaliteit een globaal en dynamisch begrip is, is het noodzakelijk de kwaliteit meetbaar te maken door kwaliteitskenmerken te vertalen in kwaliteitsindicatoren (onder meer kosten- en prestatiebeheer). Vandaar dat de definitie, de kostenstructuur en de hoogte van de kosten van de te leveren diensten gezamenlijk moeten worden bepaald. Het is vervolgens aan het Centraal Bestuur om nadere regels te stellen met betrekking tot de kostencomponenten en prestatie-elementen. De organisatie dient haar begroting aan de hand van die kostencomponenten en prestatie-elementen te onderbouwen. In de verantwoording dient afzonderlijk aandacht te worden besteed aan de gerealiseerde prestaties en de werkelijke lasten in relatie tot de begrote, en dient een verklaring van de afwijkingen te worden gegeven. Op deze wijze wordt, zo meent het kabinet, de organisatie transparant en vindt steeds een evaluatie van de prestaties plaats. De concrete doelstellingen van Arbeidsvoorziening dienen dan afdoende te worden vervat in prestatiemaatstaven, hetgeen weer veronderstelt dat de prestaties goed meetbaar, normeerbaar en beheersbaar zijn. Deze systematiek dient nader te worden ontwikkeld. Op termijn wordt zo een volwaardige vorm van aan prestaties gerelateerde financiering mogelijk.

Om de financiering beheersbaar te houden, stelt de overheid jaarlijks een budget ter beschikking ten behoeve van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Tijdig voorafgaand aan een begrotingsjaar geeft de minister in overleg met de organisatie een indicatie van de te verwachten middelen. Het Centraal Bestuur stelt vervolgens een kader op voor de Regionale Besturen, die aan de hand daarvan hun regionale beleidsplannen en begrotingen invullen. Nadat aan de hand hiervan het landelijke beleidsplan en de landelijke begroting tot stand zijn gekomen en goedgekeurd door de minister, worden de middelen door Arbeidsvoorziening verdeeld over de regio's, mede op basis van regionale prestatie-indicatoren. In die verdeling wordt tevens rekening gehouden met regionale arbeidsmarktverschillen en met het verschil in bedrijfsomvang. Verdeling van de middelen binnen iedere regio vindt vervolgens plaats op basis van de taakstellingen en activiteiten in het regionale beleidsplan.

Gedurende het begrotingsjaar ontvangt de minister begrotingsuitvoeringsrapportages. In de verantwoording dient aandacht te worden besteed aan de gerealiseerde prestaties en de werkelijke lasten, alsmede een verklaring voor verschillen tussen begroting en realisatie.

Aangenomen mag worden dat Arbeidsvoorziening bij het opstellen van de begroting ernaar zal streven om de kostenbepalende ontwikkelingen en de invloed ervan op het kostenniveau zo goed mogelijk vooraf te ramen. Bij de realisatie zal echter kunnen blijken dat er afwijkingen optreden tussen begrote en werkelijke ontwikkelingen. Dit leidt ertoe dat de werkelijke uitvoeringskosten steeds in meer of mindere mate zullen afwijken van de begrote. Het kostenniveau van Arbeidsvoorziening wordt beïnvloed door een veelheid van, soms moeilijk voorspelbare, factoren zoals conjuncturele ontwikkelingen, volume-ontwikkelingen (aantal inschrijvingen) en daarmee samenhangende capaciteitsontwikkelingen. Hoewel Arbeidsvoorziening er naar zal streven om capaciteit en volume zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, kan het noodzakelijk zijn dat er mutaties plaatsvinden tussen het deel van de rijksbijdrage dat aan Arbeidsvoorziening is toegekend in verband met de vervulling van de basisdienstverlening en dat deel dat is toegekend voor de vervulling van de prestatiedienstverlening. Indien deze noodzaak tot begrotingswijziging zich voordoet, dient het Centraal Bestuur hierover in overleg te treden met de minister. Na afloop van een begrotingsjaar legt het Centraal Bestuur verantwoording af over de realisatie van de doel- en taakstelling.

Doordat Arbeidsvoorziening voortaan wordt gefinancierd op basis van prestaties, ligt het naar de mening van het kabinet in de rede meer vrijheid tot reservevorming te geven. Reservevorming is noodzakelijk om dekking te hebben voor toekomstige kaseffecten van verplichtingen die zijn aangegaan voor de komende jaren. De minister maakt jaarlijks in samenhang met de afspraken over het nieuwe budget tevens afspraken over de reservevorming. Bij verbreding van de financiering over meerdere bronnen is afoming van de reserve door alleen de rijksoverheid niet meer voor de hand liggend. Bovendien moet voorkomen worden dat besparingen die voortvloeien uit een doelmatigheidsstreven binnen Arbeidsvoorziening zonder meer terugvloeien naar het Rijk. In dat geval zou de Arbeidsvoorzieningsorganisatie namelijk geen prikkels ervaren om de doelmatigheid te verbeteren.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft de mogelijkheid om eigen middelen te verwerven. Een mogelijkheid die past binnen het streven om de doelmatigheid te verbeteren. Aan afnemers van diensten die het basispakket, zoals bedoeld in ILO-verdrag no. 88, overstijgen kunnen tarieven in rekening worden gebracht.

7.3. De hoogte van de rijksbijdrage

Het kabinet stelt jaarlijks de hoogte van de rijksbijdrage vast en baseert zich daarbij op afspraken die in het periodiek overleg tussen de minister van SZW en het Centraal Bestuur zijn gemaakt. De hoogte van die bijdrage van de overheid is enerzijds afhankelijk van algemene budgettaire en arbeidsmarktgerelateerde overwegingen, en anderzijds van de specifieke prestatie-afspraken die de minister met het Centrale Bestuur heeft gemaakt. Het kabinet constateert op grond daarvan dat de hoogte van de rijksbijdrage sterk tijdgebonden is en dat het dus wenselijk noch mogelijk is vooraf een indicatie te geven van de hoogte van die bijdrage voor een reeks van jaren. Aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie kan op dit punt dus geen meerjarige zekerheid worden geboden.

Er is daarom voor gekozen het bedrag van de rijksbijdrage niet langer in de Arbeidsvoorzieningswet op te nemen; de omvang van de rijksbijdrage

blijkt uit de jaarlijkse begrotingswet van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

8. Financieel beheer

Naar het oordeel van het kabinet heeft een aanzienlijke verbetering van het financieel beheer van Arbeidsvoorziening absolute prioriteit. Het voorliggend voorstel tot wijziging van de Arbeidsvoorzieningswet biedt daartoe dan ook instrumenten.

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt gekenmerkt door een gedecentraliseerde uitvoeringsstructuur. In een dergelijke structuur komt een zwaar accent te liggen op informatie over de kernpunten van het uitvoeringsproces en verantwoordingsinformatie. Zonder een administratieve organisatie die in opzet en werking aan daaraan te stellen eisen voldoet kan de betrouwbaarheid van de sturings- en verantwoordingsinformatie niet gegarandeerd worden. Dit geldt voor alle bestuursniveaus in de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Volgens de huidige wet dient Arbeidsvoorziening de administratie volgens het geïntegreerde kas-verplichtingenstelsel te voeren. Een dergelijke administratie bestaat uit een registratie van de ontvangsten en de betalingen en de daaraan ten grondslag liggende verplichtingen. Daarnaast dient Arbeidsvoorziening de administratie thans zodanig in te richten dat een bedrijfseconomische analyse mogelijk is.

Het kabinet constateert met de Evaluatiecommissie dat Arbeidsvoorziening feitelijk een administratief systeem heeft gehanteerd dat het midden houdt tussen een kas-verplichtingenstelsel en een baten- en lastenstelsel. Het gevolg daarvan is dat het buitengewoon moeilijk en in veel gevallen onmogelijk is, om inzicht te verkrijgen in de vraag aan welke activiteiten middelen zijn besteed of wat de integrale kosten zijn. Het ontbreken van adequate financiële informatie binnen Arbeidsvoorziening is een ernstig en hardnekkig probleem. Het kabinet is er dan ook van overtuigd dat in de huidige situatie absolute voorrang moet worden gegeven aan verbetering van de financiële administratie.

Het kabinet is van oordeel dat een RBA, teneinde volwaardig en zelfstandig te kunnen functioneren, in ieder geval zijn financieel beheerssysteem goed moet hebben ingericht. Daarnaast dient de organisatie te beschikken over besturingsinstrumenten. Met gebruikmaking van de bestaande wettelijke bevoegdheden en instrumenten (en in samenwerking met regionaal bepaalde behoeften en initiatieven) dient het Centraal Bestuur een financieel beheerssysteem te ontwikkelen waarvan wederzijds aangegane verplichtingen tussen centraal en regionaal niveau de kern vormen. Het Centraal Bestuur dient een kaderbrief op te stellen, waarin de beleidslijnen en financiële kaders zijn vervat. Het regionale plan en begroting vormen als het waren een «managementcontract» tussen het centrale en decentrale niveau.

Het financieel beheerssysteem moet in de zienswijze van het kabinet een instrument zijn voor het sturen van de organisatie en het afleggen van verantwoording. Sturingsinformatie heeft betrekking op de informatie nodig voor beheersing van operationele processen van Arbeidsvoorziening in het kader van de begroting van financiële doelstellingen en activiteitendoelstellingen. Uiteraard heeft deze informatie (en de administratie) niet alleen betrekking op financiële grootheden. Ook niet-financiële grootheden spelen een belangrijke rol bij sturing en verantwoording. In het kader van het financieel beheerssysteem dienen financiële grootheden in verband te worden gebracht met de beleids- en beheersmatige aspecten. Voorts is er behoefte aan het plannen van aan te gane verplichtingen en de geldstromen in de tijd, aan administratie van aangegane

verplichtingen en aan het volgen van de ontvangsten en uitgaven. De ontvangsten en uitgaven dienen te worden onderscheiden naar hun aard, zodat inzicht mogelijk is zowel op het niveau van RBA's als CBA in de omvang van de bedragen die afkomstig zijn van bepaalde bronnen of die besteed zijn aan bepaalde activiteiten. De wijze waarop dit onderscheid wordt gemaakt is afhankelijk van het gebruik dat van de informatie wordt gemaakt voor sturings- en verantwoordingsdoeleinden. Het onderscheid naar kostensoorten en een separaat onderscheid naar kosten per wettelijke taak is daarbij van belang. Uiteraard horen hierbij sluitende definities van de activiteiten voortvloeiend uit wettelijk taken.

Grote aandacht dient naar het oordeel van het kabinet tevens gegeven te worden aan operationele informatiesystemen die nodig zijn voor de hoogst gewenste intensivering van de interregionale samenwerking.

Het CBA streeft, zo is de overtuiging van het kabinet, naar een doelmatiger functioneren van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Aangezien het CBA voornemens is prestatiemeting per produkt, alsmede kosten-toerekening aan produkten in te voeren, stelt het kabinet voor om wijzigingen aan te brengen in de inrichting van de wettelijk voorgescreven administratie. Een bedrijfsvoering op basis van baten- en lastenstelsel schept namelijk de mogelijkheid van een bedrijfseconomische verantwoorde kosten- en tariefstelling.

Het kabinet acht het daartoe noodzakelijk dat de begroting onderbouwd wordt aan de hand van kostencomponenten en prestatie-elementen. In de verantwoording dient afzonderlijk aandacht te worden besteed aan de gerealiseerde prestaties en de werkelijke lasten, mede in relatie tot de begrote, alsmede een verklaring van de afwijkingen. In het kader van het financieel beheerssysteem dienen de financiële en bedrijfsgegevens aan elkaar te worden gerelateerd. Om de Arbeidsvoorzieningsorganisatie goed te kunnen beheersen formuleert het CBA normen voor de hoogte van de kosten in relatie tot de prestaties die de organisatie zelf en derden dienen te leveren. Uiteraard is het voor de beoordeling van het CBA en de RBA's van belang dat hun prestaties worden gemeten. Deze aanpassingen in het financieel beheerssysteem moeten het mogelijk maken dat inzicht wordt geboden in de doelmatigheid van het functioneren van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Door prestatiemeting per produkt worden de totale prestaties (resultaten) van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zichtbaar. Prestatiemeting moet voor besturen en directies informatie opleveren over de geplande en feitelijke resultaten per produkt en periode, alsmede over de daarvoor geleverde inspanningen. Op deze wijze worden de effecten van maatregelen zichtbaar en ontstaat inzicht in de kosten van de resultaten.

Het kabinet zal in overleg met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een definitie van «output» en een model voor «output»-meting ontwikkelen.

Doordat relaties worden gelegd tussen de specifieke prestaties van Arbeidsvoorziening en de kosten daarvan, kunnen (norm)kosten nauwkeurig begroot en bewaakt worden. Het financieel beheerssysteem is bedrijfseconomisch georiënteerd en geeft inzicht en betere sturingsmogelijkheden op het punt van effectiviteit en efficiency. Het kan tevens dienen als basis van de cijfermatige onderbouwing van het beleidsplan en de begroting.

Het kabinet acht het gewenst dat Arbeidsvoorziening de mogelijkheid heeft een zeker bedrijfsvermogen te beheren met behulp waarvan de verlangde prestaties moeten worden voortgebracht. De administratie wordt toegesneden op het sturen van resultaten. De kaspositie vormt daarmee weliswaar een randvoorwaarde voor het vervullen van de taken en geen sturingsvariabele, maar gezien het belang van een professioneel en voorzichtig liquiditeitenbeheer dient de administratie minimaal inzicht

te geven in de planning en bewaking van aan te gane en aangegane verplichtingen, alsmede de geldstromen in de tijd.

Het kabinet is van mening dat een strak gestuurd liquiditeitenbeheer onontbeerlijk is voor de continuïteit van de organisatie. De eindverantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de algemeen directeur, die daartoe directieven geeft aan de regionaal directeurs.

9. Toezicht

9.1. Inleiding

In de publieke sector dient het uitoefenen van bestuurlijke taken die gepaard gaan met de besteding van publieke middelen hand in hand te gaan met een verantwoordingsplicht voor de uitoefening van die taken en de besteding van die middelen. Omdat de minister in kwestie ten overstaan van het parlement aanspreekbaar is op de besteding van de middelen die op de begroting van zijn departement staan, is het houden van toezicht op die besteding een onmisbaar onderdeel van het proces van democratische legitimatie. Het gaat daarbij niet alleen om de vraag of de middelen in overeenstemming met de voorschriften zijn aangewend, maar ook of dit voldoende efficiënt en effectief is gebeurd. Dit geldt ook voor een zelfstandig bestuursorgaan als de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, waarbij geen sprake is van hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister. Het betreft immers een publiekrechtelijk orgaan (een openbaar lichaam) waaraan een maatschappelijk zeer belangrijke publieke taak is opgedragen, een orgaan bovendien dat niet onder rechtstreekse politieke controle staat. In zijn reactie op de nota van de Algemene Rekenkamer «Ministeriële verantwoordelijkheid en Zelfstandige Bestuursorganen» (maart 1995, TK 1994–1995, 24 130, nr. 5) stelt het kabinet dat een periodieke doorlichting van ZBO's wenselijk is. Een dergelijke doorlichting vanuit toezichtsoptiek is ook bij het ZBO Arbeidsvoorziening noodzakelijk, waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met de specifieke karakteristieken van de tripartite samenwerking.

De Arbeidsvoorzieningswet kent thans aan de minister een viervoudige verantwoordelijkheid toe: die van wetgever, bestuurder, financier en toezichthouder. Wettelijke basis voor de toezichtsfunctie is momenteel artikel 106, dat bepaalt dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is belast met het toezicht op de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De huidige wet verschaft de minister in dit kader een aantal bevoegdheden, zoals het recht om zijn goedkeuring aan de begroting te onthouden (artikel 52) en het recht om besluiten van het centraal bestuur te schorsen of te vernietigen wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 112); bij a.m.v.b. kunnen voorzieningen worden getroffen als het centraal bestuur zijn uit de wet voortvloeiende verplichtingen niet naar behoren nakomt (artikel 115). Van deze bevoegdheden is de afgelopen jaren geen gebruik gemaakt. De bestuursrol van de minister had duidelijk de overhand op de toezichtsrol.

9.2. Ontwikkelingen sinds 1991

De opvattingen over het toezicht op zelfstandige bestuursorganen in het algemeen, en op Arbeidsvoorziening in het bijzonder, zijn sinds 1991 sterk in ontwikkeling geweest. De Arbeidsvoorzieningswet zoals deze in 1991 in werking trad, was terughoudend ten aanzien van het toezicht. In de loop 1991 is de wijze van toezichtuitoefening op Arbeidsvoorziening verder ingevuld: in december 1991 zond de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de nota Toezicht Arbeidsvoorzieningsorganisatie aan de Tweede Kamer. In deze, mede aan het CBA gezonden, nota zijn de uitgangspunten en objecten van toezicht, de toetsings-

gronden en de werkwijze beschreven. Met het oog op de relatie tussen de bestuurlijke en toezichthoudende taak van de minister werd, in overeenstemming met de wettelijke uitgangspunten, het toezicht terughoudend ingevuld. Het domein van de toezichtsfunctie werd beperkt tot het begrip rechtmatigheid: de vraag of een handeling voldoet aan de in de Arbeidsvoorzieningswet opgenomen en de daarop steunende voorschriften. Het doelmatigheidscriterium (de vraag of de beschikbare middelen binnen de door het bestuur gemaakte beleidskeuzes efficiënt zijn ingezet) werd niet gerekend tot het domein van de toezichthouder, maar tot dat van het centraal bestuur. Aan het toezicht werd zowel een preventieve als een repressieve functie toegekend.

In 1992 kwam de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek «Opzet van het toezicht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de Arbeidsvoorzieningsorganisatie» tot de conclusie dat het door de minister geformuleerde toezichtsbeleid beperkter was dan door de wetgever bedoeld. De Rekenkamer was met name van oordeel dat het doelmatigheidscriterium ten onrechte geen onderdeel uitmaakte van het domein van de toezichtsfunctie. Per brief van 15 december 1992 (TK 1992–93, 22 960, nr. 3) deelde de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer mede dat de doelmatigheidstoets alsnog onderdeel zou gaan uitmaken van het toezicht, in die zin dat zou worden getoetst of het CBA in voldoende mate bevordert dat op de wettelijke taakelementen een efficiënt functioneren van de organisatie wordt bereikt. Aangekondigd werd dat na 1993 een dergelijke toets zou worden uitgevoerd.

Eind 1993 vond er een herformulering van het inhoudelijk toezichtsbeleid door de minister plaats. De basis daarvoor vormden het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het toezicht door de Ziekenfondsraad en het rapport van de Commissie Scheltema («Steekhoudend ministerschap», TK 1992–93, 21 427, nrs. 40–41) over de ministeriële verantwoordelijkheid.

De Commissie Scheltema kende in haar rapport aan het toezicht twee functies toe: het nagaan of de organisatie haar taken goed uitvoert en het terugkoppelen van de uitvoeringspraktijk naar het beleid. Als instrumenten van toezichtsbeleid noemt de commissie informatie, beoordeling, financiële controle en overige instrumenten, waaronder een onafhankelijke Raad van Toezicht.

Op grond van deze ontwikkelingen in het denken over de ministeriële verantwoordelijkheid jegens zelfstandige bestuursorganen en over toezicht, deed de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in december 1993 het rapport «Toezichtsbeleid op de Arbeidsvoorzieningsorganisatie» aan de Tweede Kamer toekomen. Als motieven voor het houden van toezicht op Arbeidsvoorziening worden in dit rapport genoemd: het feit dat sprake is van de uitoefening van publieke taken en van de besteding van publiek geld. Objecten van toezicht zijn zowel beleid, beheer als wettelijke taken. De minister gaf aan op recht- en doelmatigheid te willen toetsen. In de vormgeving van het toezichtsbeleid werd gekozen voor een getrapt model, waarbij de minister op afstand toezicht houdt en de directe uitvoering van het toezicht wordt overgelaten aan een onafhankelijke Raad van Toezicht. Aan de Algemene Rekenkamer werd medegedeeld dat in 1994 zou worden gestart met een toets op doelmatigheid.

In het CBA ontstond een uitgebreide discussie naar aanleiding van deze nieuwe toezichtsvatting van de minister. Discussiepunten waren met name het opnemen van het doelmatigheidsaspect, waartegen sociale partners ernstig bezwaar maakten. Werkgevers en werknemers meenden dat het CBA verantwoordelijk is voor de doelmatigheid van de organisatie

en dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als bestuurslid hiervoor medeverantwoordelijkheid droeg. Zij beschouwden de opname van het doelmatigheidsaspect in het toezichtsbeleid als een inbreuk op het principe van de bestuurlijke gelijkwaardigheid.

In de nota «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid» (TK 1994–95, 24 130, nr. 3) heeft de Algemene Rekenkamer haar opvatting over het noodzakelijk toezicht op zelfstandige bestuursorganen verder uitgewerkt. De Rekenkamer beveelt aan om in de regelgeving de bevoegdheden van de verantwoordelijke minister te expliciteren, om voorwaarden te scheppen om de binnenkomende verantwoordingsinformatie te beheren en te bewaken, om de door zelfstandige bestuursorganen toegezonden verantwoordingsinformatie zorgvuldig te analyseren en zonodig actie te ondernemen en, tenslotte, om zelfstandige bestuursorganen regelmatig te evalueren op hun functioneren, taakuitoefening en effectiviteit.

De Evaluatiecommissie heeft erop aangedrongen dat de minister aanzienlijk minder terughoudend omgaat met zijn toezichthoudende bevoegdheid. Het toezicht dient zich volgens de commissie tot de aspecten rechtmatigheid en doelmatigheid uit te strekken. Instrumenten van toezicht zouden moeten zijn: de goedkeuring van begroting, beleidsplan en jaarrekening en, in zwaarwegende gevallen, de mogelijkheid tot ingrijpen in het centraal bestuur.

9.3. De nieuwe vormgeving van het toezicht

In de hiervoor beschreven voorstellen voor de bestuurlijke vormgeving van Arbeidsvoorziening werd reeds gememoreerd dat het kabinet een duidelijker afbakening van verantwoordelijkheden tussen minister en centraal bestuur (en daarmee tevens een striktere scheiding tussen de functies van wetgever, financier, bestuurder en toezichthouder) noodzakelijk acht.

Uitgangspunt voor het gewenste besturingsmodel van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is een duidelijker afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen centraal en decentraal niveau, alsmede een duidelijker scheiding van taken en verantwoordelijkheden tussen besturen en directies.

De regionale besturen zijn belast met de verantwoording van de activiteiten van de betreffende regionale uitvoeringsorganisatie, het centraal bestuur legt verantwoording af over het functioneren van de gehele organisatie. Deze vormen van verantwoording zijn de basis voor het toezicht door de minister.

In deze besturingsfilosofie is het toezicht vanwege de minister niet een majeur sturingsinstrument, maar een overwegend correctief instrument dat op enige afstand en met de nodige selectiviteit wordt toegepast. Het ministerieel toezicht betreft dan ook met name een toetsing van de effectiviteit van de controle en verantwoording door die organisatie zelf, waarbij de minister zich zal baseren op de verantwoording door het centraal bestuur.

Het kabinet is, gegeven de in de vorige paragraaf beschreven ontwikkelingen en de bevindingen van de Rekenkamer en de Evaluatiecommissie, van oordeel dat, binnen de zojuist geformuleerde uitgangspunten, het toezicht door de minister van SZW geïntensiveerd dient te worden. Dit betekent:

a. heldere operationalisering van de toezichtsinstrumenten in concrete, in regelgeving vastgelegde, bevoegdheden van de minister;

- b. heldere formulering en wettelijke verankering van het domein van het toezicht;
- c. vastlegging in regelgeving van noodzakelijke voorwaarden voor een effectieve uitoefening van toezicht, waaronder de informatievoorziening en de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en dienstverlening door Arbeidsvoorziening;
- d. een consequente uitvoering van het toezicht door de toezichthouder.

ad a.

Het kabinet is van mening dat voor een goede toezichtsuitoefening de minister van SZW in ieder geval dient te beschikken over een aantal instrumenten. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de goedkeuring van de begroting, het beleidsplan en de jaarrekening. Daarnaast gaat het om de voordracht tot benoeming van de voorzitter en de leden van het centraal bestuur (bij K.b.). Voorts om een aantal repressieve instrumenten, zoals de mogelijkheid om een besluit van het centraal bestuur voor schorsing of vernietiging voor te dragen, de mogelijkheid om inzake beleidsmatige of beheersmatige kwesties een aanwijzing aan het centraal bestuur en/of aan een regionaal bestuur te geven, de mogelijkheid om een gedeelte van de rijksbijdrage terug te vorderen en de mogelijkheid om door middel van een a.m.v.b. in te grijpen in het centraal bestuur indien dit bestuur zijn uit de wet voortvloeiende verplichtingen niet nakomt. Een ander instrument is de bevoegdheid om inhoud, vorm en periodiciteit te bepalen van de door het centraal bestuur aan de toezichthouder te verschaffen informatie aangaande beleid en beheer van de organisatie. Tenslotte dient de minister het recht te hebben om alle door hem gewenste inlichtingen te verkrijgen bij (medewerkers van) de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Voor het toezicht zijn de repressieve instrumenten het belangrijkste. De preventieve instrumenten, zoals de goedkeuring van beleidsplan en begroting en de benoeming van bestuursleden, zijn sturingsinstrumenten die de minister mede inzet vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid.

ad b.

Het kabinet is van oordeel dat het domein van het toezicht vanwege de minister geconcretiseerd dient te worden in de begrippen «rechtmatigheid» en «doelmatigheid». Bij de toets op rechtmatigheid wordt nagegaan of geen strijd met het recht optreedt. Bij de toets op doelmatigheid wordt nagegaan of de beschikbare middelen binnen de door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gemaakte beleidskeuzes efficiënt zijn ingezet. Dit impliceert een oordeel over de vraag of over het geheel sprake is van een efficiënt functioneren van de organisatie. Daarbij zal de toezichthouder zich zoveel mogelijk baseren op de verantwoording die de organisatie zelf over het functioneren aflegt. Zo wordt voorkomen dat via de doelmatigheidstoets de eigen verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening voor het ontwikkelen en bewaken van een effectief functioneren wordt ontkracht. De toezichthouder zal de doelmatigheid primair afmeten aan de realisatie van de in de wet verankerde centrale doelstelling door de uitvoering van de in het licht van dat doel opgedragen taken, afgezet tegen het middelengebruik waarmee de resultaten zijn bereikt. Secundair zal ook de nadere politieke invulling van het beleid een maatstaf in het kader van de doelmatigheid zijn. Binnen dit algemene kader (doel en taken conform de wet en de nadere politiek bepaalde beleidsaccenten) behoudt de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een eigen ruimte voor de ontwikkeling van beleid. De beleidskeuzes die de organisatie aldus zelf maakt en die, afgezet tegen genoemd kader, legitiem te achten zijn, zullen door de doelmatigheidstoets niet ter discussie worden gesteld. De toets op de doelmatigheid omvat hier vooral de vraag of de eigen beleidsdoelstellingen van Arbeidsvoorziening tot een efficiënt middelengebruik hebben bijgedragen.

De doelmatigheidstoets omvat de vraag naar de doeltreffendheid. Met de inzet van publieke middelen wordt immers een bepaald maatschappelijk relevant effect beoogd.

ad c.

Effectief toezicht is alleen mogelijk wanneer voldaan is aan een aantal voorwaarden. Daarbij gaat het allereerst om een heldere operationalisering en het meetbaar maken van doelstellingen en taken in indicatoren en kengetallen. Daarnaast om het vaststellen van uniforme definities en begrippen. Voorts is van belang de indicatoren en kengetallen die worden ontwikkeld zodanig te kiezen dat ook werkelijk inzicht ontstaat in de toegevoegde waarde van de activiteiten van de organisatie en in de doelmatigheid van de ontplooiende activiteiten. Ook is essentieel de levering van vergelijkbare, voor beleidsdoeleinden bruikbare kwantitatieve en kwalitatieve informatie over beleid en beheer. Het wetsvoorstel bevat hiertoe bepalingen en voorziet in de mogelijkheid van nadere regels door de minister.

De beste waarborg dat de gewenste effecten door Arbeidsvoorziening gerealiseerd worden, is het zelf verantwoordelijk doen zijn van de organisatie voor de kwaliteit van de uitvoering (zie artikel 26, tweede lid, onderdeel c).

Arbeidsvoorziening zal aan de minister moeten kunnen aantonen dat de organisatie is ingericht om de gewenste effecten te bereiken, dat de verantwoordelijke leiding voortdurend nagaat of de organisatie nog wel de doeleinden bereikt en dat deze waar nodig de processen bijstuurt. Dit vergt een professioneel opgezet kwaliteitssysteem. Door het goed functioneren van zo'n systeem kan de minister zich in zijn toezicht grotendeels richten op beoordeling van de verantwoordingsinformatie die van de organisatie is ontvangen. Kwaliteitssystemen vinden in het bedrijfsleven meer en meer ingang en kunnen ook in de publieke sector goede diensten bewijzen.

ad d.

Het kabinet realiseert zich dat het de afgelopen jaren heeft ontbroken aan een voldoende systematische en consequente uitvoering van het toezichtsbeleid. De komende jaren zal de toezichthouder aan het centraal bestuur tijdige en duidelijke mededelingen doen over de uitvoering van het toezichtsbeleid. Wanneer er aanleiding toe is, zal het treffen van een corrigerende maatregel niet achterwege mogen blijven.

In de praktijk zijn de jaarlijkse toezichtscyclus en de sturings- en planningscyclus (de vormgeving van de communicatie tussen minister en centraal bestuur zoals weergegeven in par. 4.2 van deze memorie) van elkaar afhankelijk. Vanuit zijn toezichtsfunctie beoordeelt de minister de (kwaliteit van de) verantwoordingsinformatie en systeemvoorwaarden voor een adequate uitvoering.

In de toezichtscyclus zijn jaarlijks drie fasen te onderscheiden. Allereerst beoordeelt de minister, mede als toezichthouder, de landelijke begroting en het landelijke beleidsplan. Deze toets maakt integraal onderdeel uit van de motivering van de goed- dan wel afkeuring door de minister van deze documenten van het centraal bestuur. Ten tweede beoordeelt de toezichthouder gedurende het jaar de uitvoeringspraktijk aan de hand van door Arbeidsvoorziening zelf verstrekte en door de toezichthouder verzamelde informatie. Verder beoordeelt de toezichthouder de jaarrekening en het jaarverslag. Deze beoordeling mondt uit in een jaarlijks toezichtsverslag dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid samen met het jaarverslag en de jaarrekening van Arbeidsvoorziening naar het parlement stuurt. Het beleid aangaande het zonodig treffen van een toezichtsmaatregel vormt het sluitstuk van de toezichtscyclus.

De ontwikkeling van een systematische, kwalitatief verantwoorde toezichtsfunctie zoals hiervoor beschreven, zal enige tijd vergen. Niettemin moet het mogelijk worden geacht om op een termijn van een tot twee jaar toe te groeien naar een volwaardige invulling van de toezichtsfunctie. Gezien dit noodzakelijke ontwikkelingspad geeft het kabinet er de voorkeur aan dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vooralsnog zijn toezichthoudende verantwoordelijkheid rechtstreeks uitoefent. Na afronding van genoemde ontwikkelingsfase zal worden gezien of het toezicht wellicht beter aan een onafhankelijk orgaan kan worden opgedragen, dan wel in handen van de minister dient te blijven.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

In de voorgestelde onderdelen d en e wordt nu het organisatie-onderdeel aangeduid (directie), in tegenstelling tot de huidige onderdelen waarin de functionaris wordt genoemd (directeur); dit verdient de voorkeur, ook gelet op het toegenomen belang van de directies in de organisatie (zoals dat blijkt uit de daaraan in de artikelen 26, resp. 39, in elk geval toe te delen taken). Voorts is deze wijze van aanduiding ook in overeenstemming met de onderdelen b en c waarin (ook in de huidige wet) niet de bestuurders maar besturen worden vermeld.

Het huidige onderdeel f (omschrijving van gekwalificeerde meerderheid) kan vervallen in verband met de herziene besluitvormings-procedure, zoals deze in het algemeen deel al is toegelicht; zie voor de besluitvorming (bij gewone meerderheid) de artikelen 22, derde lid (Centraal Bestuur) en 34, derde lid (Regionale Besturen).

In onderdeel g is een verruimde inhoud van het begrip arbeidsbemiddeling neergelegd; dit omvat in de voorgestelde bepaling niet alleen de bemiddeling naar arbeidsovereenkomst en ambtelijke aanstelling, maar ook die naar alle andere vormen van betaalde arbeid. In verband hiermee kan de thans in artikel 77, eerste lid, opgenomen mogelijkheid tot verruiming van dit begrip vervallen. Het nieuwe, ruime, begrip geldt alleen voor de toepassing van de (nieuwe) Arbeidsvoorzieningswet en derhalve alleen voor de daarin geregelde openbare arbeidsbemiddeling door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het huidige beperkte begrip arbeidsbemiddeling dient echter wel te worden gehandhaafd voor de arbeidsbemiddeling door derden, om te voorkomen dat het daarvoor (tijdelijk) in stand te houden vergunningsstelsel een ruimere reikwijdte zou krijgen; met het oog hierop zal daarvoor in de Invoeringswet de beperkte definitie weer worden opgenomen.

Het huidige artikel 77, tweede lid, schrijft voor dat, binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet, bij algemene maatregel van bestuur het ruime begrip arbeidsbemiddeling in elk geval van toepassing wordt verklaard op de bemiddeling van beroepsbeoefenaars op het gebied van kunsten, amusement en beroepssport (de zgn.«KAS»-sector). Aan dit voorschrift is uitvoering gegeven door het kb d.d. 11 december 1992 (Stb. 668), zodat thans het ruime begrip arbeidsbemiddeling ten aanzien van de KAS-sector van toepassing is. Aangezien op dit punt nu geen wijziging aan de orde is, zal de Invoeringswet ook hiervoor in voortzetting van de bestaande situatie voorzien; dit zal rechtstreeks in die wet gebeuren, zodat het huidige artikel 77, tweede lid, en de daarop steunende algemene maatregel van bestuur kunnen vervallen.

Enkele bepalingen van het huidige artikel 1 die met de vergunningsstelsels voor arbeidsbemiddeling en ter beschikkingstelling van arbeidskrachten verband houden, zijn, als gevolg van de verhuizing van die regelgeving naar de Invoeringswet, uit de Arbeidsvoorzieningswet

geschrapt; voor zover nodig keren deze bepalingen terug in de Invoeringswet.

In onderdeel h is – overeenkomstig het kabinetsstandpunt – de definitie van het begrip scholing toegespitst op beroepsgerichte activiteiten. Met nadruk wordt hierbij vermeld dat de relatie tussen scholing en arbeidsinschakeling essentieel is teneinde de doelmatigheid van scholing te kunnen meten. Met het oog op de doelmatigheid dienen scholings-trajecten zo kort mogelijk te zijn. Overeenkomstig de thans bestaande praktijk kan onder scholing worden begrepen de vergoeding van kosten die voor betrokkene rechtstreeks met de scholing samenhangen, zoals reiskosten, cursusgeld en boekengeld. In verband met de gewijzigde taken van Arbeidsvoorziening met betrekking tot scholing is het vijfde lid van het huidige artikel 1 vervallen.

Artikel 2

Dit artikel, regelende de instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, is gelijk aan het huidige artikel. Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat door een bepaling in de Invoeringswet erin zal worden voorzien dat de intrekking van de bestaande wet, in samenhang met dit artikel, niet tot gevolg zal hebben dat een nieuwe rechtspersoon in het leven wordt geroepen.

Artikel 3

Dit artikel brengt de toespitsing van de dienstverlening van Arbeidsvoorziening op moeilijk plaatsbare werkzoekenden tot uitdrukking. Deze wijziging is in het algemene deel van deze memorie reeds toegelicht. Uit de tekst van het artikel blijkt dat Arbeidsvoorziening zich blijft richten op zowel de aanbod- als de vraagzijde (en dus tweezijdig werkzaam is), maar dat, anders dan in het bestaande artikel 3, het aanbod van arbeidskrachten (met name het verhelpen van een tekortschietende kwalificatie van werkzoekenden afgezet tegen de vraag op de arbeidsmarkt) daarbij vertrekpunt is. Uit de toespitsing van de dienstverlening op de problematiek van moeilijk plaatsbaren vloeit voort dat Arbeidsvoorziening zich bij voorrang dient te richten op het wegnemen van belemmeringen die aan de aansluiting van aanbod en vraag op de arbeidsmarkt in de weg staan.

Artikel 4

De kerntaak van de publieke arbeidsvoorziening, steeds te relateren aan de omschrijving van het doel in artikel 3, is in dit artikel omschreven. De aangeduide taken komen overeen met het basispakket aan taken zoals aangeduid in het ILO-verdrag nr. 88. Het betreft geen limitatieve taakaanduiding, maar een opsomming van de taken die in elk geval, en kosteloos voor werkgevers en werkzoekenden, dienen te worden verricht.

Uit de aanhef is duidelijk dat de in het eerste lid genoemde taken dienen te passen binnen de doelstelling van artikel 3; dit betekent bijvoorbeeld voor onderdeel a, onder 6° en 7°, dat een verzoek om informatie of voorlichting slechts zal behoeven te worden ingewilligd (althans voor zover het om kosteloze diensten gaat) indien dat dienstbaar is aan de doelstelling van de organisatie. Het gaat hierbij overigens om een in de praktijk hanteerbare, lichte toets. Bovendien moeten de hier bedoelde gegevens te ontlelen zijn aan de bestaande registratie, hetgeen betekent dat andere gegevens niet als onderdeel van het kosteloze basispakket zullen worden verzameld en verstrekt.

In onderdeel a is sprake van geschikte vacatures en geschikte werkzoekenden. Het is primair aan Arbeidsvoorziening om, rekening houdend met aspecten van aanbod en vraag, te bepalen hoe in afzonderlijke gevallen

inhoud wordt gegeven aan het criterium «geschikt». Wat betreft de geschiktheid van vacatures moet worden aangetekend dat het hier een ruimer criterium betreft dan het begrip «passende arbeid» zoals dit in de sociale zekerheid wordt toegepast. Of een geschikt geachte vacature tevens passende arbeid kan worden geacht vergt per geval een nadere afweging.

De in dit onderdeel genoemde taken worden verricht ten behoeve van iedere werkzoekende en iedere werkgever. Dit dient te worden gelezen in samenhang met de artikelen 69 en 79, die nader omschrijven aan wie het recht op registratie als werkzoekende toekomt.

Het registreren van werkzoekenden gaat gepaard met het verstrekken van gegevens door de betrokkene over zijn opleiding, ervaring en bekwaamheden, alsmede zijn wensen ten aanzien van een toekomstige arbeidsplaats (art. 70). Arbeidsvoorziening dient zelf deze gegevens aan te vullen indien haar oordeel op genoemde punten afwijkt van dat van betrokkene. Tevens zorgt Arbeidsvoorziening voor de administratieve indeling van de betrokken werkzoekende in verband met de voor hem of haar te treffen voorzieningen (art. 71). De registratie van vacatures omvat de door de werkgever verstrekte feitelijke gegevens en wensen bedoeld in artikel 72, aangevuld door Arbeidsvoorziening voor zover zij een van de werkgever afwijkend oordeel heeft en voorzien van een administratieve indeling van de vacature (artn. 72 en 73).

Daar waar in onderdeel a sprake is van «het onder de aandacht brengen van», wordt niet bedoeld op arbeidsbemiddeling in de brede zin van het verrichten van bijzondere inspanningen ter realisering van een plaatsing, maar op het verrichten van een met de registratie van werkzoekenden en vacatures verbonden verwijs- en attenderingsfunctie. Veelal zal de publieke arbeidsvoorziening reeds toegevoegde waarde kunnen hebben door met behulp van deze relatief lichte vorm van dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers vraag en aanbod bij elkaar te brengen. De zwaardere vormen van dienstverlening (bijzondere inspanningen gericht op de totstandkoming van plaatsingen en op het, via een trajectbenadering, geschikt maken voor plaatsing) dienen te worden geconcentreerd op moeilijk plaatsbare werkzoekenden.

De hier genoemde taken hebben betrekking op zeer omvangrijke aantallen werkzoekenden. De algemene aanduidingswijze van de betreffende taken beoogt niet de indruk te wekken dat deze taken steeds voor alle werkzoekenden (of werkgevers) in dezelfde mate en onverwijld kunnen worden uitgevoerd; de beschikbare middelen zijn immers niet onbeperkt. Er is dan ook geen sprake van een afdwingbaar recht op arbeidsbemiddeling in de zin van recht op toepassing van een bepaalde activiteit of maatregel. In dit verband wordt nog opgemerkt dat tegen besluiten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie inzake arbeidsbemiddeling in beginsel beroep openstaat bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven op grond van artikel 93. Of dat in een concreet geval ook zo is, zal o.m. afhangen van de vraag of sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Denkbaar is dat in sommige gevallen alleen een feitelijk handelen aan de orde is, zodat geen beroep mogelijk is (daarbij wordt herinnerd aan de jurisprudentie die indertijd onder de Wet Arob tot stand is gekomen; zie Afd.R.RvS 16.10.79, nr. A-2.0374 (1979) en 22.7.82, nr. A-2.0183 (1981)). Een en ander is mutatis mutandis eveneens van toepassing met betrekking tot jegens werkgevers genomen beslissingen.

Voor wat de wijzigingen ten opzichte van het huidige takenpakket betreft wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemene deel van deze memorie.

De bevoegdheid van het Centraal Bestuur bedoeld in het derde lid is uitdrukkelijk beperkt tot nadere regelgeving, die derhalve binnen de door de wet getrokken grenzen dient te blijven; taakuitbreiding bij besluit van

het Centraal Bestuur is niet aan de orde. Het gaat bij deze regels om nadere uitwerking (vormgeving, uitvoeringstechnische aspecten) van de in dit artikel geregelde taken. Nauwkeurige regeling van deze aspecten kan mede van belang zijn in verband met de afbakening van de dienstverlening die kosteloos wordt verricht.

Artikel 5

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft op grond van dit artikel de bevoegdheid om:

- de taken bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdelen b en c, ook uit te voeren ten aanzien van werkzoekenden die niet tot de moeilijk plaatsbaren behoren en ten aanzien van vacatures die niet moeilijk vervulbaar zijn;
- andere diensten te verlenen dan bedoeld in artikel 4; deze dienen, in ruime zin, betrekking te hebben op het voorzien in de behoefte aan personeel.

In beide situaties dient er tegenover de betreffende werkzaamheden die Arbeidsvoorziening verricht een kostendekkende financiële vergoeding te staan. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een verzoek vanuit het midden- en kleinbedrijf voor werving en selectie van personeel of om «outplacement». De vergoeding die hiervoor dient te worden gevraagd draagt ertoe bij dat Arbeidsvoorziening daarbij geen oneerlijke concurrentie aandoet aan de private sector. De aan die activiteiten verbonden kosten dienen op reële, bedrijfsmatige, wijze in de prijs te worden doorberekend. Vanwege het belang van dit punt is in het tweede lid ook nog expliciet bepaald dat aan private aanbieders van gelijke diensten geen oneerlijke concurrentie mag worden aangedaan.

Aangesloten is bij het algemene kabinetsbeleid inzake zelfstandige bestuursorganen, dat eveneens uitgaat van een kostendekkende vergoeding en van het vereiste van ministeriële goedkeuring. Aangezien ook het uitgangspunt geldt dat Arbeidsvoorziening geen oneerlijke concurrentie aandoet aan private aanbieders van gelijke diensten, dient bij de kostentoerekening en de genoemde goedkeuring mede rekening te worden gehouden met hetgeen daarbij op de markt gebruikelijk is. Relevant in dit kader is ook het fiscale aspect: aangaande het in rekening brengen van omzetbelasting voor de in dit artikel bedoelde activiteiten zal worden gehandeld overeenkomstig de bestaande gedragslijn bij de toepassing van die belasting.

Dit betekent dat omzetbelasting niet aan de orde kan zijn bij de taken als bedoeld in artikel 4, maar wel bij diensten die op grond van artikel 5 worden verricht, zoals «outplacement» en intensieve werving en selectie in opdracht van een werkgever.

Hoewel het artikel beoogt om aan Arbeidsvoorziening de nodige ruimte te laten bij de keuze van aard en omvang van de activiteiten die tegen vergoeding worden verricht, is, zoals uit de aanhef van het eerste lid blijkt, een wezenlijke voorwaarde dat die activiteiten passen binnen, en aantoonbaar bijdragen aan, de verwezenlijking van het doel zoals geformuleerd in artikel 3.

Hiermee hangt samen dat deze activiteiten geen schade mogen aanbrengen aan de uitvoering van taken die bij of krachtens enige wet aan Arbeidsvoorziening zijn opgedragen. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn wanneer betaalde activiteiten, vanwege het feit dat ze inkomsten opleveren, voorrang zouden krijgen boven de dienstverlening aan moeilijk plaatsbaren. Een dergelijke handelwijze is niet toegestaan en de verworven extra inkomsten dienen weer terug te vloeien naar de dienstverlening aan moeilijk plaatsbaren. Evenzeer is van belang dat de organisatie er tegen waakt dat er bij het eigen personeel belangenconflicten ontstaan doordat men zowel bij publieke als commerciële activiteiten van de organisatie is betrokken.

Ook voor de in dit artikel bedoelde taken geldt, conform artikel 10, dat

Arbeidsvoorziening de betreffende taken en diensten waar mogelijk door of in samenwerking met derden dient te verrichten. Dit houdt een extra zekerheid in dat Arbeidsvoorziening datgene wat door private aanbieders kan worden gedaan daaraan uitbesteedt.

Artikel 6

Dit artikel vormt, tezamen met de daarop eventueel te baseren nadere regelgeving, de grondslag voor de verplichte samenwerking tussen Arbeidsvoorziening, bedrijfsverenigingen (uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen) en gemeenten (gemeentelijke sociale diensten). Ook de volgende artikelen (7 t/m 10) zijn voor bedoelde samenwerking van belang.

Er is sprake van een wettelijke verplichting tot samenwerking en niet van een uitsluitend op basis van vrijwilligheid en wilsovereenstemming tot stand te brengen samenwerkingsovereenkomst. Dit laat overigens onverlet dat, met inachtneming van het wettelijk vastgestelde kader, nadere uitwerking van deze samenwerking (mede) in de vorm van overeenkomsten zal kunnen plaatsvinden. Arbeidsvoorziening blijft daarbij uiteraard verantwoordelijk voor de uitwerking van de opgedragen wettelijke taken en zal er daarom zorg voor moeten dragen dat de samenwerking op zodanige wijze gestalte krijgt dat deze daarvoor geen belemmeringen bevat.

De samenwerkingsverplichting met de bedrijfsverenigingen, resp. de gemeenten, vindt haar complement in artikel 63, eerste lid, Organisatiewet sociale verzekeringen – Osv (bedrijfsverenigingen) en in artikel 111, tweede lid, van de Algemene bijstandswet, resp. artikel 34, tweede lid, in zowel de IOAW als IOAZ (gemeenten). Aangezien een driedelige samenwerking wordt beoogd, is het noodzakelijk dat ook bedrijfsverenigingen verplicht zijn tot samenwerking met gemeenten en gemeenten met bedrijfsverenigingen; het eerste is reeds geregeld in artikel 63, derde lid, Osv en het tweede wordt, in de Invoeringswet, toegevoegd aan de artikelen 111, tweede lid, Abw en 34, tweede lid, van de IOAW en IOAZ. Daarmee wordt de cirkel gesloten.

Bij of krachtens amvb kunnen regels met betrekking tot de samenwerking worden gesteld; deze delegatiebepaling wordt, voor zover nodig, toegevoegd aan alle zoëven genoemde samenwerkingsvoorschriften. Indien tot regelgeving wordt besloten, ligt het in de rede één amvb te treffen, gebaseerd op alle zojuist genoemde wetten.

Onderwerpen waaraan bij nadere regelgeving kan worden gedacht zijn: het «één-dossier»- of «één-loket»- model, de gegevensuitwisseling, de uitvoering van de zgn. trajectplannen en de categorie-indeling van de ingeschreven werkzoekenden.

Artikel 7

Zoals in het algemene deel van deze memorie al werd vermeld, is het juist taakopdrachten aan Arbeidsvoorziening op te nemen in deze wet, die immers in het algemeen de taken van deze organisatie regelt. Dit betekent dat de bepalingen, die Arbeidsvoorziening opdragen aan uitvoerende instanties in de sociale zekerheid te melden wanneer werkzoekenden niet voldoen aan hun – op grond van de sociale zekerheidswetgeving bestaande – verplichtingen inzake de inschakeling in de arbeid, verhuizen vanuit die wetgeving naar deze wet. De Invoeringswet zal voorzien in de schrapping van de betreffende bepalingen uit de sociale zekerheidswetten. Inhoudelijk is hier geen wijziging aan de orde. Wel is het vereiste van schriftelijkheid van de melding verruimd; in de tweede volzin wordt ook rekening gehouden met andere vormen van vastlegging, dit in verband met het elektronisch gegevensverkeer dat ook bij deze samenwerking een belangrijke rol zal

vervullen. De voorgestelde redactie maakt duidelijk dat in elk geval enige «geschikte» vorm van vastlegging noodzakelijk is en dat derhalve met mondelinge of telefonische berichtgeving niet kan worden volstaan. Ook de rechtszekerheid verlangt dit, gelet op de betekenis van meldingen als hierbedoeld voor op te leggen sancties.

In de genoemde bepalingen uit de Abw, IOAW en IOAZ wordt mede het weigeren van een dienstbetrekking in het kader van de Jeugdwet-garantiewet als grond voor een sanctie vermeld.

Artikel 8

De adviestaak van Arbeidsvoorziening met betrekking tot de voor de arbeidsinschakeling noodzakelijke scholing sluit aan op het daaromtrent bepaalde in de sociale zekerheidswetten (art. 76 WW, art. 114 Abw, artt. 37 IOAW en IOAZ).

Artikel 9

Zoals in het algemene deel van deze memorie (6.4) is aangegeven zal aan bedrijfsverenigingen en gemeenten de mogelijkheid worden geboden diensten bij Arbeidsvoorziening in te kopen. Dit artikel heeft daarop betrekking voor zover het de taakaanduiding van Arbeidsvoorziening betreft. Arbeidsvoorziening is verplicht de betrokken diensten, waar tegenover een vergoeding staat, op verzoek aan bedrijfsverenigingen en gemeenten te leveren. Deze inkooprelatie is beperkt tot de diensten aan moeilijk plaatsbare werkzoekenden, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b. Ook hier gelden de voorwaarden dat de uitvoering van ingekochte diensten niet ten koste mag gaan van de uitvoering van wettelijke taken, dat oneerlijke concurrentie moet worden vermeden en dat sprake dient te zijn van een (aan ministeriële goedkeuring onderworpen) vergoeding die kostendekkend is.

Dat voor de hier bedoelde dienstverlening door gemeenten en bedrijfsverenigingen wordt betaald doet niet af aan het uitgangspunt, vastgelegd in artikel 4, tweede lid, dat die taken voor werkzoekenden en werkgevers kosteloos zijn.

Artikel 10

Indien Arbeidsvoorziening het verrichten van taken en diensten uitbesteedt, blijven op haar de verantwoordelijkheden rusten die de wet haar oplegt; Arbeidsvoorziening zal er dus in deze gevallen voor dienen te zorgen dat de met derden te maken afspraken daartoe voldoende waarborgen bevatten, die het haar mede mogelijk maken jegens de minister onverkort te voldoen aan haar verantwoordingsplicht.

Het verplichte karakter van de bepaling impliceert dat, zoals in het kabinetsstandpunt is verwoord, Arbeidsvoorziening haar pakket aan taken en diensten periodiek doorlicht met het oog op de mogelijkheid van uitbesteding.

Ook in geval van uitbesteding blijft van kracht hetgeen is bepaald ten aanzien van het al dan niet kosteloos zijn voor werkzoekenden en werkgevers van diensten. Dit volgt uit de woorden «met inachtneming van het daaromtrent in deze afdeling bepaalde».

Met het tweede lid wordt beoogd tegen te gaan dat zich belangenconflicten voordoen die een belemmering zouden zijn voor het daadwerkelijk uitbesteden van taken en diensten en die de doorzichtigheid van de organisatie zouden verminderen.

Door de woorden «naar het oordeel van het Centraal Bestuur» in het tweede lid wordt tot uitdrukking gebracht dat, ook in gevallen waarin sprake is van samenwerking als hier bedoeld op regionaal niveau, een centrale toets van de wenselijkheid daarvan dient plaats te vinden; dit is

gewenst omdat het ook in die gevallen formeel de rechtspersoon Arbeidsvoorzieningsorganisatie is die deelneemt of (mede-)opricht en ook het Centraal Bestuur met de minister contact houdt in verband met de van hem vereiste goedkeuring.

Artikel 11

Dit artikel, dat overeenkomt met het bestaande artikel 6, hangt samen met de aan de Regionale Directeuren, krachtens het BBA 1945, toebedeelde ontslagtaak. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie dient volgens dit artikel de voorzieningen te treffen die nodig zijn om deze directeuren in staat te stellen tot een kwalitatief en kwantitatief goede uitoefening van deze taak.

Artikel 12

Dit artikel wijkt in zoverre af van het bestaande artikel 8, dat nu ook de Algemene Directie en de Regionale Directies worden genoemd; dit houdt verband met de vermelding in de wet van organisatie-onderdelen in plaats van functionarissen. Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat de arbeidsbureaus niet in de wet worden genoemd. Hoewel deze in de praktijk als (belangrijke) onderdelen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie fungeren, zijn dit geen zelfstandige eenheden die, voorzien van taken en bevoegdheden, in de wet een rol spelen; zij vormen de praktische uitwerking van de wettelijke opdracht tot het inrichten en instandhouden van een landelijk gespreide organisatie voor de openbare arbeidsbemiddeling (artikel 4, eerste lid, onderdeel a, 1°).

Artikel 13

De vaststelling van het aantal en de werkgebieden van de Regionale Besturen vergt een nauwe afstemming op de reorganisatie van het binnenlands bestuur, met name aangaande de totstandkoming van stadsprovincies en regionaal bestuur op basis van de Kaderwet bestuur in verandering. Ook van groot belang, gezien de beoogde intensieve samenwerking, is de afstemming op de regionale gebiedsindeling die in de toekomst zal worden gehanteerd bij de uitvoering van de sociale verzekeringen. Vanwege deze in belang toegenomen afstemmingsnoodzaak, die verder reikt dan het terrein van de publieke arbeidsvoorziening, ligt het in de rede dat de betreffende bevoegdheid in handen wordt gelegd van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarbij dient deze zich wel met het Centraal Bestuur over de voorgenomen indeling te verstaan.

Artikel 14

Dit artikel regelt de taken van het Centraal Bestuur. In de eerste plaats worden aan dit bestuur bepaalde eindverantwoordelijkheden gegeven: het vaststellen van het algemene beleid en beleidsplan, het vaststellen van de landelijke begroting, van de jaarrekening en het jaarverslag. De bepaling dat het algemene beleid dient te worden vastgesteld in de vorm van het algemene beleidsplan betekent dat daarin alle hoofdzaken moeten worden neergelegd. Het algemene beleidsplan vormt immers het toetsingskader in de relatie van het CBA tot de RBA's en in die van de minister tot het CBA; dit vergt dat de hoofdzaken uit dit plan kenbaar zijn. Overigens houdt dit niet tegen dat nadere uitwerkingen in andere stukken kunnen worden opgenomen, ook na vaststelling van het landelijke beleidsplan.

In de tweede plaats heeft het bestuur een bewakende functie: het ziet toe op de juiste uitvoering van het algemene beleid en een deugdelijk

beheer, alsmede een rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen. Daarbij dient het met name de eenheid in beleid te bevorderen door de samenhang in het beleid van de regionale besturen te bewaken, evenals de afstemming daarvan op het algemene beleid. Evenzo dient het Centraal Bestuur, als eerstverantwoordelijke jegens de minister, erop toe te zien dat ook op regionaal niveau zowel een deugdelijk beheer van de middelen als de rechten doelmatigheid van de uitgaven is verzekerd; op grond van het derde lid kan het Centraal Bestuur door middel van centrale regels de hiervoor noodzakelijke eenheid aanbrengen. In de derde plaats is het Centraal Bestuur de overlegpartner voor de minister en benoemt het de Algemene Directie.

Het tweede lid bepaalt expliciet dat het Centraal Bestuur zich bij zijn taakvervulling richt naar de verwezenlijking van het doel van Arbeidsvoorziening, zoals aangegeven in artikel 3. Aldus wordt tot uitdrukking gebracht dat de taakvervulling niet in het teken mag staan van het behartigen van deelbelangen.

Artikel 15

Met name om de samenhang in het beleid van de regionale besturen en de afstemming van het regionale op het algemene beleid te kunnen bevorderen, geeft dit artikel aan het Centraal Bestuur een aanwijzingsbevoegdheid tegenover de regionale besturen. In vergelijking tot de bestaande aanwijzingsmogelijkheid is sprake van een verruiming van de bevoegdheid, omdat de bestaande beperking tot situaties van strijd met de wet of afwijking van het landelijk meerjaren-beleidsplan is vervallen. Ook is het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid en van het vooraf horen van het Regionaal Bestuur vervallen. Dit laatste zal overigens in het algemeen toch wel in de rede liggen.

Artikel 16

Het Centraal Bestuur is onder meer verantwoordelijk voor het bewaken van de eenheid in beleid en bedrijfsvoering. Deze verantwoordelijkheid kan slechts worden waargemaakt indien het Centraal Bestuur over de bevoegdheid beschikt om besluiten van Regionale Besturen (of op zichzelf staande onderdelen van besluiten) zonodig te schorsen of vernietigen. Er dient dan sprake te zijn van strijd met het recht (waarbij ook kan worden gedacht aan strijd met de door het Centraal Bestuur op grond van artikel 81, derde lid, met betrekking tot regionale subsidieregels te stellen regels), met de landelijke begroting of het landelijk beleidsplan of met het algemene doel van Arbeidsvoorziening als vastgelegd in artikel 3. Door de verwijzing in het tweede lid naar (onderdelen van) artikel 88 worden de daar met betrekking tot de schorsing en vernietiging van besluiten van het Centraal Bestuur (bij koninklijk besluit) geregelde nadere aspecten hier van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 17

Dit artikel betreft de samenstelling van het Centraal Bestuur. In plaats van de huidige overheidsgeleding voorziet het artikel in benoeming van drie kroonleden, onder wie de voorzitter. Deze leden worden benoemd op voordracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze kan in zijn voordracht ook leden uit gemeentelijke kring opnemen. Zoals in het algemene deel van deze memorie is toegelicht, is het voordrachtsrecht van de organisaties van werkgevers en werknemers gehandhaafd. Twee leden worden voorgedragen uit de kring van de Regionale Besturen. Vanwege hun bijzondere positie hebben zij een adviserende stem, hetgeen wordt toegelicht bij artikel 22.

Voor alle bestuursleden geldt dat zij, onverlet het vertrouwen dat zij

blijkens de voordracht bij de voordragende partij genieten, zich niet dienen te manifesteren als vertegenwoordiger van enig deelbelang, maar het algemene belang dienen dat is verbonden met het realiseren van het doel van Arbeidsvoorziening als vastgelegd in artikel 3.

Er worden geen plaatsvervangende leden meer benoemd.

Artikel 18

Het eerste lid bepaalt dat aftredende leden éénmaal opnieuw kunnen worden benoemd. De maximale zittingsperiode voor een bestuurslid is derhalve acht jaar. Enige frequentie in de wisseling van bestuursleden wordt bevorderlijk geacht voor de bestuurskracht.

Artikel 19

In vergelijking tot de bestaande wet is verduidelijkt dat de rechtspositie van de voorzitter dient te worden geregeld in een regeling van algemene strekking, die generiek, d.w.z. voor iedere voorzitter, toepasbaar is. De regeling behoeft ingevolge artikel 87 de goedkeuring van de minister.

Artikel 21

De leden van het Centraal Bestuur, waaronder ook de voorzitter en zijn plaatsvervangers, kunnen te allen tijde door de minister worden geschorst en bij koninklijk besluit worden ontslagen. Van schorsing zal in het algemeen slechts sprake zijn in gevallen waarin ingrijpen geen uitstel gedooft; daarom is daarvoor de snelle weg van een ministerieel besluit aangewezen. Van een voordrachtsrecht tot schorsing of ontslag door de organisatie die een lid voor benoeming heeft voorgedragen is afgezien. Indien een lid zijn functie niet naar behoren vervult, dient schorsing of ontslag niet afhankelijk te zijn van de bereidheid van de voordragende partij om daartoe een voordracht te doen. De Evaluatiecommissie heeft terecht gewezen op het belangenconflict dat in zo'n situatie kan optreden. Overigens betekent dit geenszins dat voordragende organisaties niet langer bij de minister om ontslagverlening aan een door hen voorgedragen lid zouden kunnen verzoeken en dat de minister naar aanleiding van zo'n verzoek tot een ontslagvoordracht kan overgaan.

Artikel 22

De leden die voor benoeming zijn voorgedragen door de Regionale Besturen hebben een adviserende stem. Dit betekent dat zij het recht hebben om hun opvatting kenbaar te maken, doch dat bij de bepaling of een meerderheidsbesluit tot stand is gekomen hun stem niet wordt meegeteld. Door aan deze leden een adviserende stem te geven wordt hun specifieke functie in het Centraal Bestuur tot uitdrukking gebracht: zij brengen ervaringen en deskundigheid uit de regio in het bestuur in, zonder de volle verantwoordelijkheid te dragen voor de besluitvorming.

De voorgestelde regeling van het quorum is nodig aangezien er geen plaatsvervangende leden meer worden benoemd en om te bereiken dat in het algemeen de tegenwoordigheid van alle of de meeste geledingen verzekerd is. Dit wordt bereikt door te bepalen dat de helft-plus-één van het aantal stemgerechtigde leden aanwezig dient te zijn.

Artikel 23

Ook de bestaande wet schrijft het opstellen van een reglement van werkzaamheden door het Centraal Bestuur voor. De regeling door het Centraal Bestuur van de taken die de Algemene Directie onder zijn verantwoordelijkheid uitvoert en de onderlinge afstemming van

werkzaamheden tussen de verschillende organen worden van zodanig groot belang geacht dat is bepaald dat deze onderdelen in elk geval in het reglement dienen te worden geregeld. Dat geldt, mede gelet op artikel 134, tweede lid, van de Grondwet, ook voor de openbaarheid van de vergaderingen. Het reglement kan erin voorzien dat in bepaalde situaties een (gedeelte van een) vergadering niet openbaar is. Dit dient echter uitzondering te zijn. Openbaarheid is de regel.

Artikel 26

Van een aantal taken, die voor de dagelijkse gang van zaken van wezenlijk belang zijn, dient vast te staan dat zij door het orgaan dat primair met de dagelijkse leiding van de organisatie is belast (de Algemene Directie) worden verricht. De Algemene Directie verricht deze taken onder verantwoordelijkheid van het Centraal Bestuur. Dit brengt tot uitdrukking dat het Centraal Bestuur binnen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie de eindverantwoordelijkheid draagt en dat het daartoe het beste in staat is op enige afstand van de alledaagse management-praktijk. De Algemene Directie vervult mede taken aangaande het landelijk beleid. Allereerst gaat het hierbij om de voorbereiding van het beleid dat vervolgens door het Centraal Bestuur wordt vastgesteld. In de tweede plaats gaat het om het scheppen van de voorwaarden die nodig zijn om het vastgestelde beleid, met name in de regio's, tot uitvoering te laten komen. Hiertoe kan behoren het nader uitwerking geven aan vastgestelde beleidslijnen. In de derde plaats dient de directie, vanuit management-oogpunt, coördinerend op te treden om de eenheid van beleid te bevorderen. Dit vloeit voort uit de taak van het Centraal Bestuur om de samenhang in het beleid van de Regionale Besturen en de afstemming ervan op het algemene beleid te bevorderen. Zonodig kan het Centraal Bestuur hiertoe gebruik maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid. In zaken van beheer en bedrijfsvoering is het aan de Algemene Directie om, zonodig door het geven van aanwijzingen aan de Regionale Directies, de goede gang van zaken binnen de organisatie als geheel te bevorderen. De rechtstreekse lijn van Algemene Directie naar Regionale Directie betreft in elk geval onderwerpen van bedrijfsvoering; dit sluit echter niet uit dat door het Centraal Bestuur ook onderwerpen van beleid aan de Algemene Directie worden opgedragen, waarover dan eveneens – onder verantwoordelijkheid van het Centraal Bestuur – aanwijzingen aan de RBA's kunnen worden gegeven. Op dat vlak is echter primair een taak van het Centraal Bestuur aan de orde, zoals ook blijkt uit artikel 15.

In het tweede lid, onderdeel c, is ook de kwaliteitszorg als taak van de Algemene Directie opgenomen. Het gaat hierbij om de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van het beheer en de bedrijfsvoering, inclusief de kwaliteit van de dienstverlening; tevens om het tot stand brengen van een kwaliteitszorgsysteem dat aan gangbare maatstaven voldoet, binnen de gegeven kaders van financiën, doelen, structuur en verantwoording. De Algemene Directie zal aan het Centraal Bestuur (en dat aan de minister) moeten kunnen aantonen dat de organisatie is ingericht om de gewenste effecten te bereiken, dat zij voortdurend nagaat of de doeleinden worden bereikt en dat zij waar nodig de processen bijstuurt.

De Algemene Directie heeft overigens in het algemeen tot taak het Centraal Bestuur te ondersteunen bij de uitoefening van zijn taak, bijvoorbeeld bij het voorbereiden van het (landelijk) beleidsplan, de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag.

Artikelen 28, 41, 42 en 43

Er is voor gekozen het dienstverband van het Arbvo-personeel voort te zetten op grondslag van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht,

zulks in afwijking van het kabinetsstandpunt inzake zelfstandige bestuursorganen, dat uitgaat van een ambtelijke aanstelling. Daarbij is overwogen dat, zoals in de toelichting bij artikel 2 is vermeld, geen sprake zal zijn van oprichting van een nieuwe rechtspersoon, doch van handhaving van de bestaande, hetgeen handhaving van de bestaande rechtsbetrekkingen, waaronder die met het personeel, in de rede doet liggen. Verder bestaat hiervoor reden omdat het Arbvo-personeel al bij de totstandkoming van de huidige wet een wijziging van status heeft ondergaan, toen van die van ambtenaar in die van werknemer op burgerrechtelijke arbeidsovereenkomst; het nu weer terugdraaien hiervan is niet wenselijk.

Samenhangend hiermee is er voor gekozen de reeds bestaande wetsartikelen die de preventieve ontslagbescherming van het Arbvo-personeel regelen in dit wetsvoorstel te handhaven (artikelen 42 en 43). Er is geen reden de rechtspositie van het personeel in verband met de invoering van de nieuwe wet ten nadele van het personeel te wijzigen.

De artikelen zijn terminologisch, in verband met het nieuw Burgerlijk Wetboek, ten opzichte van de bestaande bepalingen gewijzigd.

Artikel 29

De taak van het Regionaal Bestuur is ten dele vergelijkbaar met die van het Centraal Bestuur op landelijk niveau. Het Regionaal Bestuur draagt eindverantwoordelijkheid (het vaststellen van het regionale beleidsplan, de regionale begroting, de regionale jaarrekening en het regionale jaarverslag. Het ziet toe op de juiste uitvoering van het regionale beleid, op de afstemming met arbeidsvoorziening door derden en op het deugdelijk beheer der middelen. Het tweede lid bepaalt dat het Regionaal Bestuur zich dient te richten naar het belang van de verwezenlijking van het algemene doel van Arbeidsvoorziening (artikel 3), ten einde de noodzakelijke eenheid in beleid en uitvoeringspraktijk te bereiken en ook regionaal de behartiging van deelbelangen uit te sluiten.

Het Regionale Bestuur dient een centrale rol te vervullen in de afstemming op het arbeidsvoorzieningsbeleid van derden en in de bevordering van de regionale samenwerking met uitvoeringsorganisaties sociale verzekeringen en gemeenten. De wijze van samenwerken dient in het regionale beleidsplan, dat door het Regionaal Bestuur wordt vastgesteld, te worden omschreven.

Artikel 30

Evenals ten aanzien van het Centraal Bestuur is er ook voor de Regionale Besturen afgezien van de benoeming van plaatsvervangende leden.

Met de beperking van de zittingsduur van de voorzitter tot een jaar wordt beoogd het voorzitterschap te laten rouleren tussen de vier geledingen in het Regionaal Bestuur. Degene die als voorzitter fungeert heeft, als lid, de gebruikelijke zittingsduur van vier jaar.

Artikel 32

De hier bedoelde regeling van het Centraal Bestuur behoeft ingevolge artikel 87 de goedkeuring van de minister.

Artikel 33

De opmerkingen bij artikel 21 (betreffende schorsing en ontslag van leden van het Centraal Bestuur) zijn ook hier, mutatis mutandis, van toepassing. Behalve de tot benoemen bevoegde instantie (het Centraal Bestuur) is ook de minister bevoegd tot schorsing en ontslag, zodat bij disfunctioneren van een regionaal bestuurder altijd ingrijpen mogelijk is.

Het ligt in de rede dat de minister slechts in het uiterste geval, indien het Centraal Bestuur naar zijn mening ten onrechte niet ingrijpt, van zijn bevoegdheid gebruik maakt.

Artikel 38

De benoeming van de Regionaal Directeur geschiedt in de bestaande wet door het Regionaal Bestuur. In de beoogde nieuwe situatie ligt het meer voor de hand deze benoemingen, die kunnen worden beschouwd als aspecten van management (meer specifiek: van personeelsbeleid) te doen plaatsvinden door de Algemene Directie. Hierin komt mede de één-concern-gedachte tot uitdrukking.

Artikel 39

De Regionale Directie heeft tot taak het Regionale Bestuur bij zijn taakuitoefening te ondersteunen en zij verricht een aantal taken onder verantwoordelijkheid van het Regionale Bestuur. Het Regionaal Bestuur kan binnen deze wettelijk taakaanduiding de werkzaamheden van de Regionale Directie nader regelen.

Artikelen 42 en 43

Deze artikelen zijn hiervoor, bij artikel 28, al toegelicht.

Artikel 44

In het algemeen deel van deze memorie is reeds het belang van een goed overleg tussen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de minister van SZW benadrukt, zulks omdat de laatste geen deel meer zal uitmaken van het Centraal Bestuur. Het onderhavige artikel werkt dit onderwerp op tweeërlei wijze uit: in het eerste lid wordt het overleg dat tenminste tweemaal per jaar in het kader van de beleids- en begrotingscyclus dient plaats te vinden geregeld; het tweede lid bevat een algemene – wederkerige – verplichting om op een verzoek tot overleg in te gaan. Weliswaar zou kunnen worden betoogd dat aan deze laatste bepaling geen behoefte bestaat, ervan uitgaande dat in goede bestuurlijke verhoudingen het plegen van overleg niet zal worden geweigerd; niettemin is zij opgenomen, om zeker te stellen dat, ook indien in de als regel goede verhoudingen eens een verslechtering mocht optreden, niet één der partijen het overleg (waaronder begrepen het tijdstip daarvan) kan blokkeren.

Artikel 45

Dit artikel verschilt in de eerste plaats van het huidige artikel 38 doordat het niet langer de concrete bedragen van de rijksbijdrage per kalenderjaar vermeldt. Dit is voortaan een aangelegenheid die alleen de begrotingswet regardeert.

Verder worden als bronnen van inkomsten voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie niet langer genoemd de thans in de artikelen 39–41 geregelde heffing (toeslag op de WW-premie) en de retributies. Het afschaffen van genoemde heffingsmogelijkheid houdt verband met de voorgestelde invoering van de inkoopconstructie. Wanneer via deze constructie de inzet van WW-gelden voor de financiering van diensten van Arbeidsvoorziening mogelijk wordt, ontstaat langs die weg een middenstroom vanuit de WW naar de publieke arbeidsvoorziening. Handhaving van een afzonderlijke heffingsmogelijkheid naast genoemde middenstroom is niet zinvol.

Aan het instituut «retributies» bestaat niet langer behoefte omdat de

wet nu uitdrukkelijk de door Arbeidsvoorziening, op grond van de artikelen 5 en 9, aan derden in rekening te brengen vergoedingen noemt. Daarnaast heeft de retributie, waarmee immers eveneens een vergoeding voor geleverde diensten wordt aangeduid, geen bestaansrecht. In het verlengde hiervan kan ook de regeling betreffende het instellen van retributies (het huidige artikel 42) worden gemist. Voor de goede orde wordt hieraan toegevoegd dat deze wet de instelling van retributies in de zin van heffingen of leges dus niet mogelijk maakt.

Artikelen 46–48

Zoals in het algemeen deel al is toegelicht, wordt in de rijksbijdrage voortaan onderscheid gemaakt tussen een basisbijdrage en een prestatiebijdrage. De minister bepaalt jaarlijks naar aanleiding van besluitvorming over de Kaderbrief, zo spoedig als mogelijk doch uiterlijk 1 juli, de voorlopige hoogte van de rijksbijdrage die naar verwachting voor het komende begrotingsjaar aan Arbeidsvoorziening beschikbaar wordt gesteld. De omvang van de bijdrage zal niet langer op twee formele wetten zijn gebaseerd, maar door de begrotingswetgever worden bepaald. Uit de artikelen 47, vierde lid, en 48, vijfde lid, volgt dat de minister de bijdragen binnen de ruimte van de begrotingswet dient vast te stellen.

De wetgever laat de minister vrij in het bepalen van het tempo van uitbetaling van de rijksbijdrage (het kasritme); het ligt voor de hand hierbij het gebruikelijke regime van maandbetalingen aan te houden. Wel wordt zeker gesteld dat vooruitlopend op de vaststelling van de rijksbijdrage (die immers eerst na vaststelling van de rijksbegrotingswet kan plaatsvinden) voorschotten worden verstrekt (art. 47, derde lid, en art. 48, vierde lid).

De samenwerking waarop artikel 6 betrekking heeft kan zowel taken omvatten die uit de basisbijdrage bekostigd moeten worden als taken waarvoor de prestatiebijdrage is bestemd; de samenwerking brengt hierin geen verandering. Daarom behoeven in de artikelen die bepalen waarvoor de basisbijdrage, resp. de prestatiebijdrage wordt verstrekt (art. 47, resp. 48), de in samenwerking verrichte taken niet afzonderlijk onder basis- dan wel prestatiefinanciering te worden gerangschikt.

Artikel 49–50

De minister zal regels stellen met betrekking tot de inrichting van de landelijke begroting. De exploitatiebegroting dient inzicht te bieden in op landelijk en regionaal niveau (uitgesplitst naar de verschillende Regionale Besturen) te verrichten activiteiten die noodzakelijk zijn om de basisdienstverlening en de prestatiedienstverlening te verrichten. In de begroting dienen tevens op enigerlei wijze de consequenties voor Arbeidsvoorziening van de door of in samenwerking met derden te verrichten taken, bedoeld in artikel 10, zichtbaar te worden gemaakt. Het Centraal Bestuur stelt, met inachtneming van de door de minister gestelde regels, regels met betrekking tot de uitwerking en uitsplitsing van de landelijke begroting.

Artikel 52

Nieuw is het derde lid van dit artikel, dat bepaalt dat bij niet-tijdige indiening van regionale ontwerpen van begroting en beleidsplan bij het Centraal Bestuur, deze ambtshalve op centraal niveau worden vastgesteld. Hiermee wordt voorkomen dat, ten gevolge van het ontbreken van een of meer van de regionale «bouwstenen», de opstelling van de landelijke stukken zou worden geblokkeerd.

De regionale begrotingen en beleidsplannen vormen de bouwstenen voor de landelijke stukken en dienen daarin dan ook te passen, zowel wat

betreft de omvang als het beleid. Aangezien het Centraal Bestuur de eindverantwoordelijkheid draagt voor deze landelijke stukken, is in het vierde lid voorzien in de bevoegdheid de regionale inbreng waar nodig bij te stellen.

Artikel 55

In het tweede lid wordt als toetsingscriterium onder meer genoemd het beleid zoals de minister dat aan Arbeidsvoorziening bekend heeft gemaakt; de hier gebezigde voltooide tijd brengt tot uitdrukking dat het gaat om hetgeen tevoren is bekendgemaakt. Dit zal in het algemeen hebben plaatsgevonden tijdens het reguliere overleg, bedoeld in artikel 44, eerste lid; niet uitgesloten is echter dat zulks ook op een ander (later) tijdstip nog het geval is geweest, bijvoorbeeld naar aanleiding van politiek overleg. Overigens is de minister uiteraard ook bij de toepassing van dit artikel gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De minister dient uiteraard zijn goedkeuring zo spoedig als mogelijk is te verlenen. Het artikel noemt hiervoor geen termijn. Uit artikel 56 blijkt dat uitgangspunt is dat goedkeuring vóór 1 januari wordt verleend, doch met overschrijding van die datum is rekening gehouden.

Artikel 56

In afzonderlijke goedkeuring van de regionale begrotingen door het Centraal Bestuur, na ministeriële goedkeuring van de landelijke begroting, is niet voorzien. Reden hiervoor is dat de regionale begrotingen de bouwstenen vormen van de landelijke begroting en dat met de goedkeuring van de landelijke begroting tevens de regionale begrotingen zijn goedgekeurd en daarmee de autorisatie voor de regionale uitgaven is gegeven. Wel moeten uiteraard – vooral in verband met artikel 58 – de Regionale Besturen ervan op de hoogte worden gesteld dat goedkeuring is verleend; daarin voorziet het slot van dit artikel.

Artikel 57–58

Teneinde enige flexibiliteit te waarborgen heeft het Centraal Bestuur de mogelijkheid om de landelijke begroting, voorzover die betrekking heeft op de prestatiedienstverlening in de regionale begrotingen, te wijzigen zonder dat de minister hiervoor zijn goedkeuring moet verlenen. Wijziging van de aanwending van de rijksbijdrage die is bestemd voor de vervulling van de basisdienstverlening en aanwending voor prestatiedienstverlening, dient altijd vooraf door de minister te worden goedgekeurd. Gezien de gelaagde vorm van toezicht waarbij het Centraal Bestuur toezicht houdt op de Regionale Besturen en de minister op het Centraal Bestuur, behoeven wijzigingen van de centrale begroting te allen tijde de goedkeuring van de minister.

Indien de minister de begroting (nog) niet heeft goedgekeurd, dan biedt artikel 58 Arbeidsvoorziening de mogelijkheid om, teneinde haar activiteiten gaande te houden, over een deel van de rijksbijdrage te beschikken. Op deze wijze kan de organisatie verplichtingen aangaan, alsmede uitgaven doen voor in het verleden aangegane verplichtingen.

Artikel 59

Het wordt onvoldoende geacht als de minister slechts jaarlijks, en achteraf, door middel van de jaarrekening op de hoogte wordt gesteld van de financiële ontwikkelingen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Daarom wordt door dit artikel voorzien in tussentijdse rapportages; deze worden opgebouwd uit maandrapportages van de Regionale Besturen aan het Centrale Bestuur. Voor de rapportages door het Centraal Bestuur

aan de minister wordt een frequentie van elk kwartaal voldoende geacht. De bepaling komt vrijwel overeen met hetgeen nu in het Financieel Beheersreglement (besluit van het CBA op grond van het huidige art. 58) is geregeld.

Artikel 61

De jaarrekening van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bestaat uit de balans, de exploitatierekening en de toelichting daarop, alsmede een overzicht van de kasstromen (een staat van herkomst en besteding van middelen). Ten behoeve van de doelstelling, het weergeven van de financiële positie en het financiële resultaat, kent Titel 9 van Boek 2 BW het uitgangspunt dat de jaarrekening, volgens normen die in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar worden beschouwd, een zodanig inzicht moet geven dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd. Dit is ook voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een aanvaardbaar uitgangspunt en bij de weergave van de financiële positie kan dan ook zoveel mogelijk worden aangesloten bij de regels van Titel 9 van Boek 2 BW, met aanpassingen waar nodig. Zo is toelichtende en verklarende informatie nodig, waarin de verantwoording van het financieel beheer wordt gerelateerd aan de gerealiseerde prestaties en wordt onderbouwd met de feitelijke kosten. Voorts dienen de afwijkingen tussen de geraamde kostencomponenten en prestatie-elementen te worden toegelicht. Onder meer hieromtrent kunnen op grond van artikel 68 bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld.

De tweede volzin van het tweede lid beoogt zeker te stellen dat de departementale accountantsdienst ten behoeve van door haar te verrichten «reviews» toegang verkrijgt tot het onderzoeksmateriaal van de door Arbeidsvoorziening aangewezen accountant; op deze laatste rust immers niet de wettelijke plicht tot informatievervalsing en het inzage verlenen in boeken en bescheiden jegens de minister of zijn ambtenaren.

Artikel 62

Met betrekking tot het jaarverslag is niet de overeenkomstige toepassing van Titel 9 van Boek 2 BW voorgeschreven. Het belang van deze niet-financiële informatie is voor de beoordeling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie van groot gewicht; daaruit moet immers blijken in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. Hiervoor biedt de regeling van het jaarverslag in het BW echter te weinig aanknopingspunten. In het jaarverslag van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zal ruimschoots aandacht moeten worden besteed aan de doelstellingen en de ter verwezenlijking daarvan verrichte activiteiten. Om haar prestaties te kunnen beoordelen is informatie over zowel de effectiviteit als de efficiency nodig. Om effectiviteit te kunnen beoordelen moet een relatie gelegd kunnen worden tussen activiteiten en de daarmee bereikte effecten. Inzicht in efficiency impliceert dat uit de verslaglegging moet blijken in hoeverre de middelen zorgvuldig zijn besteed. Op grond van artikel 68 zullen ook op deze punten ministeriële regels worden gesteld.

Artikel 65

In het eerste lid, onderdeel a, wordt, naast het doen van uitgaven in strijd met de wet, als grond voor onthouding van goedkeuring aan de jaarrekening vermeld: het anderszins niet voldoen aan de Arbeidsvoorzieningswet of een andere wet. Het eerste is nodig om ook een met de wet strijdig handelen dat niet (rechtstreeks) tot uitgaven heeft geleid, met een sanctie te kunnen treffen. Hierbij kan worden gedacht aan het niet in acht nemen van de krachtens artikel 68 gestelde voorschriften.

Het tweede (ook andere wetten moeten worden nageleefd) ziet bijvoorbeeld op het BBA 1945 en de Wet arbeid vreemdelingen.

Het ontbreken van een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening kan op zichzelf reeds tot gevolg hebben dat daaraan de goedkeuring wordt onthouden (eerste lid, onderdeel c); accountantsverklaringen van een andere strekking (bijvoorbeeld onzekerheid, oordeelsonthouding) zijn op zichzelf daartoe onvoldoende basis, maar kunnen wel het materiaal aandragen dat kan leiden tot toepassing van een der andere gronden van het eerste lid, zulks ter beoordeling van de minister.

Nieuw ten opzichte van de huidige regeling is dat aan afkeuring van (onderdelen van) de jaarrekening ook financiële consequenties kunnen worden verbonden, in de vorm van terugvordering en verrekening van reeds toegekende rijksbijdrage (tweede lid).

Voor de overige gronden voor afkeuring kan nog worden verwezen naar artikel 44 WSW, dat overeenkomstige onderdelen bevat.

Artikel 66

De achtergrond van het goedkeuringsvereiste is de volgende. Aangezien Arbeidsvoorziening rechtspersoonlijkheid bezit, is het op zich mogelijk dat zij voor de financiering van investeringen een beroep doet op de kapitaalmarkt. Een vereiste daarvoor is echter dat de organisatie over een toereikend vermogen beschikt, dan wel op enige wijze zekerheden kan bieden. Zolang de jaarlijkse inkomsten van Arbeidsvoorziening grotendeels bestaan uit de rijksbijdrage en de organisatie niet over een zodanige financiële positie beschikt dat een zelfstandig financieel beleid mogelijk is, ligt het in de rede dat zij in beginsel geen zelfstandige leenbevoegdheid op de kapitaalmarkt heeft. Indien Arbeidsvoorziening echter aan de minister duidelijk maakt dat het doelmatig is om over te gaan tot aanschaf van duurzame activa en de financiering van deze investeringsuitgaven niet plaats kan vinden hetzij uit de ten laste van de rijksbegroting beschikbaar gestelde middelen, hetzij uit de door Arbeidsvoorziening opgebouwde reserve, ligt het in de rede dat de minister toestemming verleent om een beroep op de kapitaalmarkt te doen.

Artikel 68

Dit artikel schrijft ministeriële regels voor met betrekking tot onder meer de onderwerpen die hiervoor reeds ter sprake zijn gekomen. Met name bij de onderdelen a en b is het voornemen de bedoelde regelgeving te beperken tot belangrijke uitgangspunten aangaande inrichting en beheer van de administratie en het beheer van gelden. Deze onderwerpen vergen naar hun aard dat Arbeidsvoorziening tevens zelf, ter uitwerking van genoemde uitgangspunten, regelend optreedt.

Onderdeel d biedt de grondslag voor het voorschrijven van accountantsprotocollen.

De beoordeling van de geleverde prestaties en de aan tegenvallende prestaties te verbinden consequenties maken deel uit van het overleg tussen het Centraal Bestuur en de minister dat voorafgaand aan het begrotingsjaar plaatsvindt. De regels op grond van artikel 68, eerste lid, onder e, zijn hierbij mede van betekenis.

Artikelen 69–78

Deze artikelen, die tezamen de afdeling betreffende de registratie van werkzoekenden en vacatures vormen, zijn ten opzichte van de overeenkomstige artikelen van de huidige wet (61–71) vrijwel ongewijzigd. Vermeldenswaardige verschillen zijn de volgende.

Hoewel artikel 69 zulks niet langer bepaalt, is de registratie kosteloos, zoals blijkt uit artikel 4, tweede lid.

In artikel 70, tweede lid, tweede volzin, wordt nu het gebruik van het sof-nummer bij wettelijk geregelde gegevensuitwisseling voorgeschreven; de voorheen vrijblijvende vorm wordt in verband met het belang van het gebruik van dit nummer onvoldoende geacht.

Artikel 76 betekent een aanmerkelijke vereenvoudiging ten opzichte van het bestaande artikel 68, doordat niet langer ten aanzien van iedere individuele ingeschreven werkzoekende en werkgever een schriftelijke kennisgeving van het aanstaande verstrijken van de registratietermijn, met gelegenheid tot een verlengingsverzoek, wordt voorgeschreven. Volstaan kan worden met mededeling van de op grond van artikel 75 door het CBA te bepalen geldigheidsduur bij de aanvang van een registratie; daarna is het aan betrokkene om desgewenst tijdig actie tot verlenging te nemen. Bij gelegenheid van de eerste registratie ligt het tevens voor de hand informatie te verstrekken over het gebruik dat van de geregistreerde gegevens kan worden gemaakt en het daarbij in acht te nemen privacy-reglement (zie ook hierna bij art. 78).

Artikel 78 vervangt het huidige artikel 70, dat de openbaarheid van geregistreerde gegevens betreft. De huidige regeling, die voor openbaarmaking van persoonsgegevens steeds individuele schriftelijke toestemming verlangt, is praktisch niet goed uitvoerbaar en vormt een belemmering voor effectieve uitwisseling van gegevens met andere intermediairs zoals uitzendbureaus. Daarom wordt voorgesteld het toestemmingsvereiste voor deze gegevensverstrekking te laten vervallen en in plaats daarvan het reglement als bedoeld in artikel 19 van de Wet persoonsregistraties – WPR (vast te stellen door het CBA op grond van artikel 74, tweede lid) van toepassing te verklaren. Ook op deze wijze wordt in voldoende mate voorzien in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden. Het door het Centraal Bestuur vast te stellen reglement, bedoeld in artikel 19 van de WPR, zal immers moeten beantwoorden aan de eisen die daaraan worden gesteld in artikel 20 van de WPR, hetgeen o.m. meebrengt regeling van de categorieën van personen of instanties waaraan gegevens uit de registratie worden verstrekt, van de soorten van gegevens die dat betreft, van de rechtstreekse toegang tot de registratie en van eventuele verbanden met andere gegevensverzamelingen. Er zij op gewezen dat de openbaarheid van de geregistreerde gegevens niet alleen die betreffende werkzoekenden maar ook die betreffende vacatures omvat, tenzij het gegevens betreft die herleidbaar zijn tot een werkgever zijnde een natuurlijk persoon, in welk geval het privacyreglement moet worden toegepast.

Voor zover het de verstrekking van vacaturegegevens aan anderen dan werkzoekenden en werkgevers betreft, kan de minister regels stellen (vierde lid). Het kabinet is voornemens om te bevorderen dat deze openbaarmaking aan een redelijke termijn wordt gebonden, zodanig dat vacaturegegevens pas na verloop van die termijn voor anderen dan werkzoekenden en werkgevers openbaar zijn. De reden hiervoor is dat de onmiddellijke openbaarheid van deze gegevens aan commerciële intermediairs een zodanig concurrentievoordeel zou geven dat dit wezenlijk afbreuk zou doen aan de mogelijkheid van Arbeidsvoorziening om haar wettelijke taak ten aanzien van vooral moeilijk plaatsbaren te vervullen. Dit zou het geval zijn wanneer dergelijke intermediairs hun inzage in de bij Arbeidsvoorziening bekende vacatures op aanzienlijke schaal zouden gebruiken om eigen, relatief goed bemiddelbare kandidaten, te plaatsen.

De mogelijkheid tot verplichtstelling van vacaturemelding, als thans voorzien in artikel 71, keert in de nieuwe wet niet terug. Van de mogelijkheid is tot nu toe geen gebruik gemaakt. Bovendien kan worden betwijfeld of een dergelijke verplichting voldoende handhaafbaar zou zijn.

Ook de onderwerpen beroepskeuzevoorlichting, arbeidsmedische advisering en beleidsadvisering – thans tezamen met de registratie deel uitmakende van afdeling 1 van hoofdstuk III – keren in dit hoofdstuk niet terug. Wat betreft de beroepskeuzevoorlichting (nu: artt. 72–74a) wordt volstaan met vermelding van dit taakonderdeel – als kerntaak – in artikel 4 (in het eerste lid, onderdeel a, 7°; zie tevens de definitiebepaling, artikel 1, onderdeel f). Noch een aparte adviesraad noch een inspectie voor de beroepskeuzevoorlichting heeft thans naar het oordeel van het kabinet bestaansrecht; ten aanzien van de Inspectie kan worden opgemerkt dat de taken van deze dienst in het kader van de integrale kwaliteitszorg door de RBA's zelf kunnen worden verricht. Een bepaling over de kosten is van deze afdeling naar afdeling 1 van hoofdstuk II verplaatst.

Voor het vervallen van de arbeidsmedische advisering (art. 75 oud) als taak van Arbvo wordt verwezen naar het algemeen deel.

Tenslotte komt de beleidsadviserende taak van het CBA (art. 76 oud), overeenkomstig het kabinetsbeleid terzake, te vervallen. Wel behoudt het Centraal Bestuur, met het oog op de noodzaak van een uitvoeringstoets, de taak kosteloos inlichtingen te verschaffen over de uitvoering van deze en andere wetten door Arbeidsvoorziening (zie daartoe het nieuwe artikel 91).

Artikelen 79–80

Deze artikelen komen overeen met de artikelen 78 en 80 van de huidige wet; voor een bepaling betreffende voor openbare arbeidsbemiddeling in rekening te brengen kosten wordt wederom verwezen naar afdeling 1 van hoofdstuk II. Voor handhaving van de voorlichtingsfunctie van Arbvo aan werkzoekenden met betrekking tot afwijkende arbeidsvoorwaarden bij een nieuwe werkgever (art. 81 oud) ziet het kabinet onvoldoende reden.

Artikelen 81–82

De bestaande subsidiebepalingen (artt. 99–105 oud) zijn teruggebracht tot het hoogst noodzakelijke. Nieuw is het voorgestelde derde lid van artikel 81. Deze bepaling verleent het CBA de bevoegdheid centrale regels te stellen waaraan regionale subsidieregelingen dienen te voldoen. Hieraan bestaat behoefte in verband met in de praktijk gebleken onnodige en vaak verwarrende verschillen tussen de regio's. De regelgevende bevoegdheden die artikel 81 aan Arbeidsvoorziening verleent, zullen, gezien ook de verantwoordelijkheid van de organisatie voor een goed financieel beheer, mede moeten worden aangewend om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies tegen te gaan. Vooral artikel 82, onderdeel h, inzake het verstrekken van inlichtingen en het verlenen van inzage in boeken en bescheiden door de ontvanger van subsidie, is hierbij van belang.

Voor zover nodig zullen de voorstellen later nog in overeenstemming worden gebracht met het wetsvoorstel derde tranche Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II, 1993–1994, 23 700) bij de voorgenomen aanpassingswetgeving.

Artikelen 83–90

Gezien het grote belang dat aan het toezicht en de regeling daarvan wordt gehecht is ervoor gekozen dit onderwerp in een afzonderlijk hoofdstuk van de wet onder te brengen (waarbij overigens wel wordt onderkend dat ook elders in de wet enkele met het toezicht nauw samenhangende onderwerpen hun plaats hebben gekregen, zoals de ministeriële bevoegdheden tot nadere regelgeving en die in het kader van de begroting, het beleidsplan en de jaarrekening). Evenals bij de subsidiebepalingen is er nog van afgezien de voorstellen aan te passen aan de

toezichtsbepalingen van derde tranche van de Awb; hierin zal voor zover nodig in de komende aanpassingswetgeving worden voorzien.

Belangrijke verschillen ten opzichte van de huidige wet zijn de volgende.

In artikel 83 is voor alle duidelijkheid vermeld dat het toezicht van de minister zich zowel op de rechtmatigheid als op de doelmatigheid dient te richten.

Artikel 84 is een uitgebreide versie van het bestaande artikel 19; in plaats van het CBA zal nu de toezichthouder (de minister) kunnen bepalen welke besluiten hij in elk geval toegezonden wil krijgen. Voorts kan hij ook ten aanzien van andere gegevens dan deze besluiten bepalen dat hij daarvan in kennis dient te worden gesteld.

De thans in de wet opgenomen aanwijzingsbevoegdheid van de minister jegens de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (art. 108 oud) betreft slechts het financiële beheer en de administratie. Dit wordt uit een oogpunt van doeltreffend toezichtsbeleid ontoereikend geacht, zodat in het voorgestelde artikel 86 deze beperking is komen te vervallen. Wel is – teneinde te voorkomen dat door middel van het toezicht zou kunnen worden ingegrepen in individuele gevallen – bepaald dat door middel van een aanwijzing niet in individuele besluitvorming mag worden getreden.

Artikel 89 komt overeen met het achtste lid van het bestaande artikel 114; het verleent de Algemene Rekenkamer de nodige controlebevoegdheden jegens door Arbeidsvoorziening gesubsidiëerde instellingen. Zoals ook al bij de invoering van dit artikel werd onderkend, zouden de leden 1–7 van artikel 114 oud, regelende de controle van de Algemene Rekenkamer op de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf, overbodig worden zodra de Comptabiliteitswet daarin zou voorzien, hetgeen sinds 1 januari 1993 het geval is (zie derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel Arbeidsvoorzieningswet, TK 1988–1989, 20 569, nr. 7).

Artikel 91

Dit artikel biedt allereerst de mogelijkheid van een uitvoeringstoets door Arbeidsvoorziening. In de tweede plaats kan op grond van dit artikel door de minister informatie aan de organisatie worden gevraagd. Deze – kosteloos te verstrekken – informatie kan zowel de uitvoering van de Arbeidsvoorzieningswet of andere wetten door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie betreffen, als bijvoorbeeld beleidsinformatie, of beleidsrelevante gegevens, aangaande de arbeidsmarkt, verzameld ter uitvoering van de in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, 6, bedoelde taak. Het derde lid biedt de mogelijkheid om deze informatie door nadere regelgeving vooraf te structureren.

Artikel 92

Dit artikel completeert de gewenste onderlinge gegevensuitwisseling tussen Arbeidsvoorziening, gemeenten en bedrijfsverenigingen. De beoogde intensieve samenwerking maakt deze uitwisseling van groot belang. De gegevensuitwisseling tussen betrokken organen is in diverse wetten reeds geregeld (Osv, Abw, JWG); alleen een informatieplicht van de gemeenten tegenover Arbeidsvoorziening ontbrak nog. Dit artikel voorziet daarin.

Artikel 93

De bepaling betreffende de rechtsgang tegen besluiten op grond van de Arbeidsvoorzieningswet (beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven) is ongewijzigd ten opzichte van hetgeen sinds 1 januari

1994, ter gelegenheid van de wetgeving inzake de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, in de Arbeidsvoorzieningswet is opgenomen (art. 118 oud), behoudens het volgende. Tegen besluiten van de regionaal directeur inzake toestemming tot ontslag op grond van artikel 6 van het BBA 1945 staat geen beroep open bij enige bestuursrechter. Dienovereenkomstig worden de besluiten inzake toestemming tot ontslag van de ontslagcommissie op grond van artikel 42 van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 uitgezonderd van het beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven (in artikel 93 van deze wet) en van de algemene beroepsgang op grond van de Algemene wet bestuursrecht (dit laatste door middel van plaatsing op de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht, hetgeen zal worden geregeld in de Invoeringswet.

Artikel 96

Aan de evaluatiebepaling is, anders dan in de huidige wet het geval is (art. 121 oud), een blijvend en periodiek karakter toegekend (eens in de vier jaar).

Artikel 97

De inwerkingtreding van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet zal in samenhang met de eerder vermelde Invoeringswet worden geregeld.

Artikel 98

Aan de citeertitel is ter onderscheiding van de huidige wet het (vermoedelijke) jaartal van de inwerkingtreding toegevoegd.

Ondertekening

In de nieuwe structuur bestaat geen bijzondere betrokkenheid meer van de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Economische Zaken bij de Arbeidsvoorzieningswet; dienovereenkomstig zijn zij ook geen medeondertekenaars meer van het wetsvoorstel.

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