

**Naar een nieuwe aan-
sturing van de publieke
Arbeidsbemiddeling**

**Interdepartementaal
beleidsonderzoek
financieringssysteem van de
Arbeidsvoorziening**

***NAAR EEN NIEUWE AANSTURING VAN DE
PUBLIEKE ARBEIDSBEMIDDELING***

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
FINANCIERINGSSYSTEEM VAN DE ARBEIDSVOORZIENING***

Inhoud

Samenvatting

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek	1
1.2 Probleemstelling	1

2 Context

2.1 Inleiding	3
2.2 Arbeidsmarktsituatie	3
2.3 Het netwerk van organisaties rond arbeidsbemiddeling	3
2.3.1 Bedrijfsverenigingen	
2.3.2 Gemeenten	
2.3.3 Arbeidsvoorziening	
2.3.4 Particuliere arbeidsbemiddeling	
2.4 Relevante uitgaven	6
2.5 Doelgroep van publieke arbeidsbemiddeling	7

3 Analyse kader

3.1 Inleiding	8
3.2 Financiële vernieuwing	8
3.3 Knelpunten	9
3.4 Randvoorwaarden	9
3.4.1 Internationaalrechtelijke verplichtingen	
3.4.2 Activerende werking van de sociale zekerheid	
3.5 Beoordelingskader	11

4 Drie ideaaltypische modellen

4.1 Inleiding	12
4.2 Analyse activiteiten	12
4.3 Ideaaltype I: directe uitbesteding	13
4.4 Ideaaltype II: Zelfstandig bestuursorgaan	14
4.5 Ideaaltype III: decentrale inkoop	15
4.6 Vergelijking van de ideaaltypen	16

5 De huidige kabinetsplannen

5.1 Inleiding	18
5.2 Het wetsvoorstel nieuwe Arbeidsvoorzieningswet	18
5.3 Ontwikkelingen rond de Algemene Bijstandswet	20
5.4 Uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen	20

6 Naar een nieuwe aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling	
6.1 Inleiding	22
6.2 Basisdienstverlening	22
6.3 Beleidsvariant 1: decentralisatie	22
6.3.1 Existentieel belang bij de uitvoeringsorganen sociale zekerheid	
6.3.2 Lange-termijnperspectief	
6.3.3 Het beleid op de korte termijn	
6.4 Beleidsvariant 2: specifieke uitkering	27
6.4.1 Lange-termijnperspectief	
6.4.2 Het beleid op de korte termijn	

Bijlagen:

- I Taakopdracht
- II Onderzoeksvragen
- III Principal-agent denkraam
- IV Internationaalrechtelijke verplichtingen
- V Financiële prikkels ter bevordering van de arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden
- VI Indicatiestelling
- VII Prikkel voor bedrijfsverenigingen
- VIII Samenstelling van de werkgroep

Samenvatting

Dit rapport beschrijft varianten voor een zodanige financiële aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling dat de organisatorische prikkels zo groot mogelijk zijn voor bemiddeling naar regulier werk van moeilijk plaatsbare (werkloze) werkzoekenden. Bestuurlijke en politieke aspecten zijn zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten. Het rapport mondt, in het afsluitende hoofdstuk, uit in een tweetal varianten waarin de relevante uitvoeringsorganen sociale zekerheid (gemeenten en bedrijfsverenigingen) een grotere rol krijgen toebedeeld.

Het rapport begint, in hoofdstuk 2, met een schets van de context van de publieke arbeidsbemiddeling. De arbeidsmarkt zal in de voorzienbare toekomst ruim zijn. In het laagste segment van de arbeidsmarkt zal onverminderd sprake zijn van een hoge (langdurige) werkloosheid. Ruwweg geschat kent de publieke arbeidsbemiddeling een taaklast van circa 200.000 werklozen, die op eigen kracht geen betaalde arbeid kunnen vinden.

De actoren rond de publieke arbeidsbemiddeling zijn de uitkeringsorganen sociale zekerheid (de gemeenten voor de Algemene Bijstandswet c.a. en de bedrijfsverenigingen voor de Werkloosheidswet en AAW/WAO), de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en private arbeidsbemiddelingsinstanties. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft een bij wet opgedragen taak voor een doelmatige en rechtvaardige aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De doelgroep is daarmee breed, zij het dat in het wetsontwerp nieuwe Arbeidsvoorzieningswet de expliciete opdracht staat aan Arbvo om zich vooral bezig te houden met moeilijk plaatsbare werkzoekenden.

In hoofdstuk 3 is een analysekader ontwikkeld als start voor het ontwikkelen van alternatieven voor de huidige financiële aansturing. Allereerst is een inventarisatie van knelpunten in de huidige aansturing gepleegd; deze is mede gebaseerd op het principal-agentdenkraam, dat centraal staat in de door de Ministerraad als centraal thema geaccordeerde nota "financiële vernieuwing". Vanuit de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als principal voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn de volgende knelpunten onderkend:

- de **doelstelling** van de minister van SZW - de bemiddeling van moeilijk plaatsbare werklozen - kan onvoldoende waar worden gemaakt;
- te weinig relevante **informatie** voor de minister;
- onvoldoende **sturing** vanuit de minister;
- **aansluiting tussen Arbeidsvoorziening en uitvoeringsorganen sociale zekerheid** onvoldoende;
- ontbreken van een **existentieel belang** bij de bemiddeling van werkloze werkzoekende, dat de genoemde knelpunten zou kunnen ondervangen.

Op basis van de knelpuntenanalyse is een beoordelingskader geformuleerd. Het beoordelingscriterium is, op basis van de probleemstelling, de bijdrage aan een grotere effectiviteit in termen van prikkels voor het bemiddelen van moeilijk plaatsbaren. Verder zijn drie groepen bestuurlijke consequenties onderscheiden om alternatieve aansturingswijzen vergelijkbaar in kaart te brengen: aansluiting met uitvoeringsorganen sociale zekerheid, scheiding verantwoordelijkheid minister SZW ten opzichte van andere partijen en de mogelijkheden voor integraal arbeidsvoorzieningsbeleid. Tenslotte zijn twee randvoorwaarden geformuleerd. Ten eerste dient Nederland de verplichtingen te respecteren die voortvloeien uit internationale verdragen. Dit leidt tot een omschrijving van een basispakket aan dienstverlening dat gegarandeerd moet zijn. Ten tweede is geconstateerd dat er op dit moment de individuele uitkeringsgerechtigde er in vele gevallen onvoldoende op vooruit gaat als hij of zij werk aanvaardt. Het introduceren van institutionele prikkels voor arbeidsbemiddeling wint aan effectiviteit indien maatregelen worden getroffen om de financiële prikkels bij werkhervatting te vergroten.

Alvorens concrete beleidsvarianten te beschrijven, zijn eerst de gedachten gescherpt door drie ideaaltypische modellen te schetsen. Door deze theoretische constructies scherp aan te zetten kan hun bijdrage aan een effectievere aansturing worden ingeschat. De modellen zijn tot stand gekomen door de bestuurlijke participatie van de rijksoverheid te variëren en zijn:

- **directe uitbesteding door SZW** aan concurrerende aanbieders; hierbij is het mogelijk om voor het gehele pakket een concessie te verlenen aan een landelijke opererende organisatie voor arbeidsbemiddeling; een andere mogelijkheid is dat het ministerie van SZW een landelijk dekkend netwerk van arbeidsbureaus heeft, die elk de basistaken uitvoeren (registratie en verwijzing), maar het pakket van bemiddeling en aanbodversterking uitbesteden aan concurrerende aanbieders.
- **een zelfstandig bestuursorgaan**, dat landelijk wordt aangestuurd door een centraal orgaan en regionale en plaatselijke vertakkingen heeft. Betrokkenheid van sociale partners is een mogelijkheid om een noodzakelijke meerwaarde te creëren in deze situatie.
- **contractvorming tussen decentrale uitvoeringsorganen sociale zekerheid** (gemeenten en bedrijfsverenigingen) en aanbieders van arbeidsbemiddeling, onder de aanname van een existentieel belang bij volumebeleid.

Geconcludeerd is dat het laatste ideaaltype de grootste prikkels geeft voor het bemiddelen van uitkeringsgerechtigden.

Hoofdstuk 5 biedt een overzicht van de huidige kabinetsvoornemens. In het kader van de financiële aansturing introduceert het wetsontwerp voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet een onderscheid tussen een basis- prestatie- en inkoopbijdrage. Verder treedt per 1 januari 1996 de nieuwe Bijstandswet in werking en zijn er vele ontwikkelingen in de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen.

In het afsluitende hoofdstuk worden concrete beleidsvarianten beschreven. Deze nemen de kabinetsvoornemens als vertrekpunt en combineren beide de gedachtengangen uit de ideaaltypen III (benutten prikkels bij uitvoeringsorganen) en ideaaltype II (infrastructuur van de Arbvo). In beide varianten betaalt het rijk de bestaande Arbvo voor het verrichten van het basispakket. In **variant 1** wordt het lange-termijnperspectief geschetst van een volledige overheveling van het resterend budget naar gemeenten en bedrijfsverenigingen. Zij kopen bemiddeling en aanbodversterking in bij concurrerende aanbieders, waaronder de Arbvo. Deze variant vereist een (nog te creëren) existentieel belang bij de uitvoeringsorganen. De werkgroep verwijst naar lopende activiteiten om het financieel belang van gemeenten bij de Bijstandsuitgaven te vergroten en doet suggesties voor het vergroten van de prikkels bij bedrijfsverenigingen. Tenslotte wordt een stappenplan geschetst om van de huidige kabinetsvoornemens bij het lange-termijnperspectief te komen. In **variant 2** is het lange-termijnperspectief overheveling van een nader te bepalen budget naar de uitvoeringsorganen. Deze organen hebben geen bestedingsvrijheid, zoals in variant 1, maar moeten voldoen aan voorwaarden die de minister van SZW stelt in een specifieke uitkering. De minister van SZW maakt jaarlijks de afweging hoeveel middelen hij verdeelt over de Arbeidsvoorziening en de gemeenten en bedrijfsverenigingen. Bovendien tracht de minister van SZW de aandacht te richten op de bemiddeling van uitsluitende kansarmen, door slechts voor de categorieën 2 en 3 uit het vier-fasenmodel middelen ter beschikking te stellen (categorie 4 is voorshands niet-bemiddelbaar en aangewezen op andere voorzieningen). Op basis van objectieve (macro-)kenmerken worden in deze variant de budgetten verdeeld. In deze variant is het existentieel belang voor uitkeringsorganen niet noodzakelijk.

Effectuering in de richting van het lange-termijnperspectief wordt afhankelijk gesteld van de evaluatie van lopende trajecten.

1

Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Sinds 1991 opereert de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, die in de plaats kwam van het voormalige Directoraat-Generaal Arbeidsvoorziening. Het bestuur over de organisatie, zowel op centraal als op regionaal niveau, werd tripartite met als gelijkwaardige bestuursgeledingen de werkgevers, werknemers en overheid. Arbeidsvoorziening werd een openbaar lichaam. Het ontwerp voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, dat thans aanhangig is bij de Staten-Generaal, handhaaft deze tripartite verantwoordelijkheid.

In de afgelopen vier jaar is de rijksbijdrage veruit de belangrijkste financieringsbron gebleken, naast de inkomsten van het Europees Sociaal Fonds. De rijksbijdrage is een *lump sum* met het karakter van inputfinanciering. Het CBA verdeelt dit bedrag in een centraal en een decentraal budget, en het decentrale budget vervolgens over de (nu nog) 28 RBA's op basis van de werkloosheids- en werkgelegenheidssituatie in die regio. Ook deze financiering was in de vorm van een *lump sum*.

In het kader van de interdepartementale beleidsonderzoeken is in de ministerraad besloten om een onderzoek in te stellen naar een andere financiële aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling. De achtergrond van deze vraag is met name:

- ontevredenheid van de politiek over de bemiddeling van de moeilijke bemiddelbare werklozen; er zou meer op prestaties moeten worden afgerekend (hierop heeft de Tweede Kamer herhaaldelijk aangedrongen);
- tekortschietende samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. De commissie-Van Dijk en de parlementaire enquêtecommissie werknemersverzekeringen hebben dit eveneens opgemerkt.

1.2 Probleemstelling

De taakopdracht (zie bijlage I) vraagt om een herbezinning op de financiële aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling. Op basis van de taakopdracht heeft de werkgroep de volgende probleemstelling geformuleerd:

hoe kan de financiële aansturing van de publieke-arbeidsbemiddelingsfunctie zodanig worden vormgegeven dat de organisatorische prikkels zo groot mogelijk zijn (in kosten-baten termen) voor bemiddeling naar regulier werk van werkloze werkzoekenden met enige afstand tot de arbeidsmarkt?

Enkele elementen uit de probleemstelling verdienen nadere toelichting.

- de werkgroep heeft de nadruk gelegd op de **financiële** aspecten van de aansturing. Bestuurlijke en politieke overwegingen komen wel aan de orde, maar zijn niet de invalshoek.
- getuige de term **organisatorische** prikkels heeft de werkgroep zich bezig gehouden met organisaties. Bij het bemiddelen van mensen naar werk komen vele zaken om de hoek kijken, zoals de uitkeringsrechten, beschikbaarheid van werk, sociaal-economische situatie, instrumenten. De institutionele inbedding is echter het richtpunt van de werkgroep.
- de opgave van de publieke arbeidsbemiddeling is het bemiddelen van werklozen naar **regulier** werk. Voor de zeer moeilijk plaatsbaren onder hen is er een scala aan maatregelen gericht op het verschaffen van additioneel werk. Dit scala is een gegeven voor de werkgroep.

- de term **publieke-arbeidsbemiddelingsfunctie** is hier gebruikt. Met ‘publiek’ wordt bedoeld dat er a) collectieve middelen ter beschikking worden gesteld en dat er b) sprake is van wettelijke voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan de collectief gefinancierde arbeidsbemiddeling moet voldoen. Onder ‘arbeidsbemiddeling’ verstaat de werkgroep het toeleiden naar de arbeidsmarkt, dat wil zeggen dienstverlening ten behoeve van een werkgever of een werkzoekende bij het zoeken naar respectievelijk arbeidskrachten of arbeidsgelegenheid. Deze dienstverlening kan extensief of intensief zijn. Het laatste geval houdt in, dat werkzoekenden een traject van aanbodversterking volgen. Dit ter verbetering van hun kwalificaties, zodat zij (beter) bemiddelbaar zijn. Tenslotte spreekt de werkgroep van een ‘functie’, om het brede kader aan te geven en niet op voorhand uit te gaan van de bestaande organisaties. Op dit moment zijn er drie clusters uitvoerders te onderscheiden voor de arbeidsbemiddeling: de private arbeidsbemiddeling, de publieke arbeidsvoorziening (CBA en RBA’s) en de bedrijfsverenigingen (voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten). Alternatieven voor de financiële aansturing van publieke arbeidsbemiddeling hoeven niet beperkt te blijven tot de financiering van de huidige Arbeidsvoorziening.

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt de context van de publieke arbeidsbemiddeling geschetst. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 het analysekader neergezet. Dit kader, waarin de knelpunten in de huidige aansturing, mede vanuit de financiële-vernieuwingsgedachte, en randvoorwaarden zijn opgenomen, dient ter beoordeling van alternatieve aansturingswijzen. Drie van dergelijke ideaaltypische modellen voor de financiële sturing worden beschreven in hoofdstuk 4. Deze ideaaltypen worden gebruikt als gedachtenordering. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de bestaande kabinetsvoornemens behandeld voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen en de Algemene Bijstandswet. Het rapport sluit af met een beschrijving van twee varianten voor de toekomst, die worden verbonden met de bestaande kabinetsvoornemens.

2

Context

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de context geschetst waarin de publieke arbeidsbemiddeling thans opereert. Het eerste element van de context is de situatie op de arbeidsmarkt. Ten tweede gaat het om de voor arbeidsbemiddeling relevante organen en regelingen. Tenslotte wordt de huidige doelgroep beschreven.

2.2 Arbeidsmarktsituatie

In de afgelopen decennia is de omgeving waarin de publieke arbeidsvoorziening haar taak uitvoert drastisch veranderd. Vanuit een overspannen arbeidsmarkt aan het eind van de jaren zestig, toen de kwantitatieve tekorten slechts met behulp van een omvangrijke arbeidsimport konden worden opgelost, is trapsgewijs een situatie gegroeid met een zeer ruime arbeidsmarkt, waarin de aantallen werklozen de onvervulde vacatures vele malen overtreffen. Overigens is op onderdelen sprake van een gebrekkige aansluiting tussen gevraagde en aangeboden kwalificaties.

Deze ruime arbeidsmarkt zal ook in de nabije toekomst het kader vormen voor de publieke arbeidsbemiddeling. Ondanks de groei van de werkgelegenheid in 1995 en 1996 - volgens ramingen van het Centraal Planbureau - neemt de **totale** werkloosheid slechts in geringe mate af en blijft op een hoog niveau door de uitbreiding van het arbeidsaanbod.

In de **hogere segmenten** van de arbeidsmarkt zou de werkloosheid iets kunnen afnemen, terwijl toch sprake blijft van een ruime arbeidsmarkt. Door de slechte aansluiting tussen vraag en aanbod zouden sommige meer technische vacatures in toenemende mate moeilijk vervulbaar kunnen blijken.

In het **laagste segment** van de arbeidsmarkt zal - zelfs inclusief het effect van de diverse banenplannen - onverminderd sprake zijn van een hoge en wellicht zelfs toenemende (langdurige) werkloosheid. Dat heeft enerzijds te maken met een stelselmatig afnemende vraag naar laag opgeleid personeel, zowel relatief als absoluut, en anderzijds met een toenemend arbeidsaanbod. Een geleidelijk toenemend deel van deze werkloosheid zal vanwege de oververtegenwoordiging in de laaggeschoolde instroom in de werkloosheid bij etnische minderheden geconcentreerd zijn.

Door de strikte beoordeling van de arbeidsgeschiktheid van nieuwe en huidige WAO-uitkeringsgerechtigden zal ook het aantal werkloze personen met een medische beperking, dat op werk in het laagste arbeidsmarktsegment is aangewezen, meer dan gemiddeld toenemen.

Alles overziend betekent de verwachte situatie op de arbeidsmarkt voor de publieke arbeidsbemiddeling dat jaarlijks circa 200.000 werklozen aandacht vragen, omdat ze op eigen kracht geen betaalde arbeid kunnen vinden.

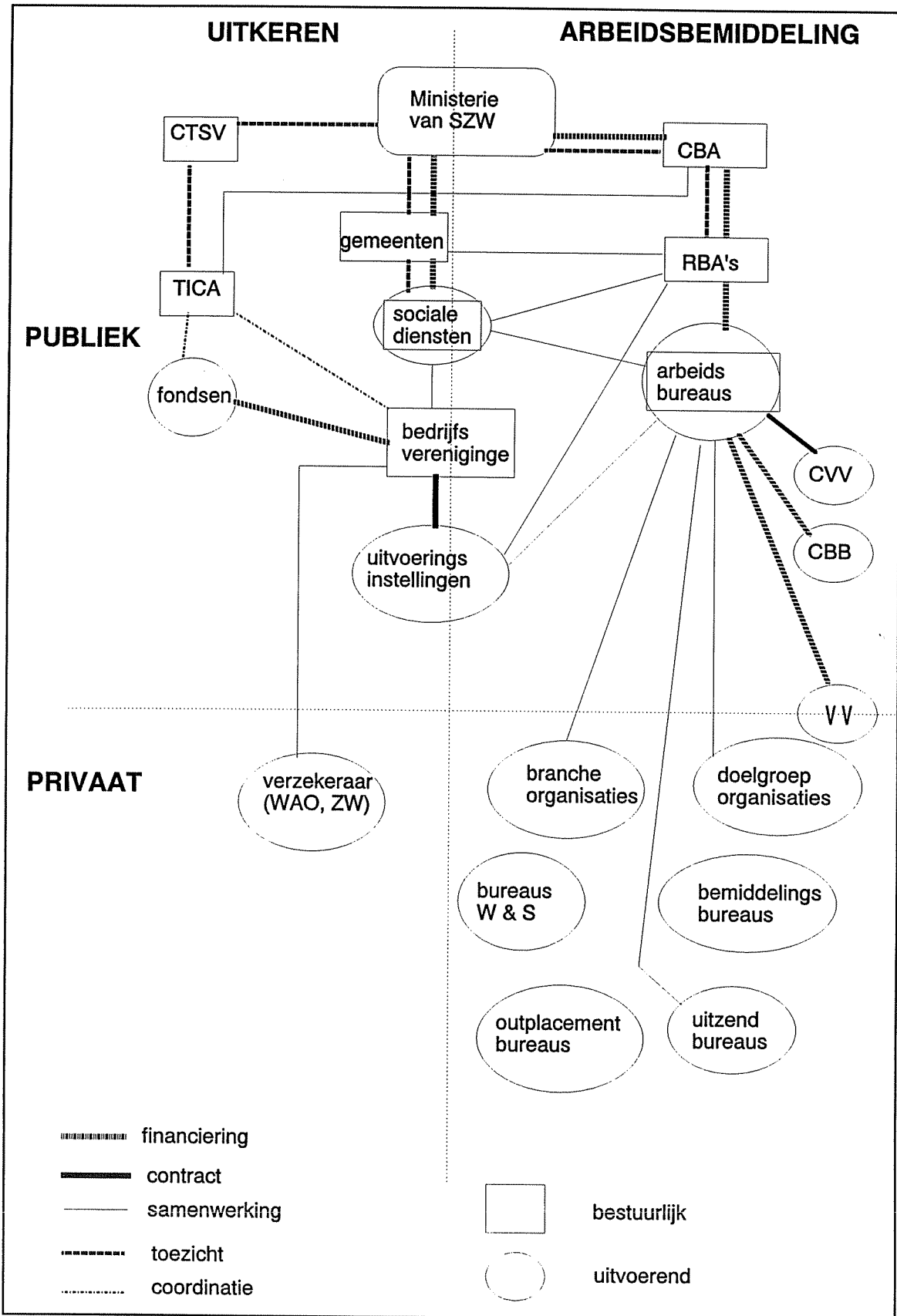
2.3 Het netwerk van organisaties rond arbeidsbemiddeling

Bij de arbeidsbemiddeling is op dit moment een groot aantal organisaties betrokken. De betrokkenheid houdt onder meer verband met de uitkeringssituatie van de werkzoekende. Onderscheiden kunnen worden a) de organisaties voor de uitvoering van de sociale verzekeringen, b) gemeenten, c) de Arbeidsvoorziening en d) particuliere arbeidsbemiddeling.

Deze organisaties zijn schematisch weergegeven in schema 1.

2.3.1 Bedrijfsverenigingen

De huidige situatie in de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen is bepaald door de inwerkingtreding per 1 januari 1995 van de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (nOSV).



Schema 1 Relevante actoren voor uitkeren en arbeidsbemiddeling

De voornemens van het kabinet voor de toekomstige organisatie worden in hoofdstuk 5 behandeld. Deze uitvoeringsorganisatie is betrokken bij arbeidsbemiddeling, omdat zij onder andere uitkeringen verstrekt aan geheel of gedeeltelijk werklozen (Werkloosheidswet, Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering)

De volgende organen zijn te onderscheiden:

- *de bedrijfsverenigingen*. Er zijn momenteel 18 paritair samengestelde bedrijfsverenigingen. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale verzekeringswetten, voor dat gedeelte van het bedrijfs- en beroepsleven waarvoor zij erkend zijn.
- *de uitvoeringsinstellingen (UVI's)*. De bedrijfsverenigingen en moeten de feitelijke uitvoeringstaken uitbesteden aan een erkende uitvoeringsinstelling. Er zijn momenteel 5 erkende uitvoeringsinstellingen (GAK, GUO, Detam, BVG en Sfb). Hiervan werkt het GAK voor 13 bedrijfsverenigingen. Door de voorgenomen fusie tussen Detam en BVG zal het aantal UVI's verminderen tot vier.
- *CTSV* (College van toezicht sociale verzekeringen), de onafhankelijk toezichthouder; wordt bestuurd door drie onafhankelijke leden. Het Ctsv houdt toezicht op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten (ZW/AAW/WAO/TW/WW).
- *TICA* (Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming), het coördinerend orgaan van de bedrijfsverenigingen. Het bestuur van het Tica is paritair samengesteld (dat wil zeggen: werkgevers en werknemers) met een onafhankelijk voorzitter. Het Tica heeft naast een coördinerende taak, een rol op het gebied van fondsbeheer, uitvoeringstechnische advisering en budgettering van uitvoeringskosten. In het kader van samenwerking overleggen Tica en CBA regulier over onder meer arbeidsbemiddeling, 1-loketgedachte en gegevensuitwisseling.

2.3.2 Gemeenten

De gemeentelijke sociale diensten voeren de Algemene Bijstandswet uit en de daarop gebaseerde Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werknemers (IOAW) en de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Zelfstandigen (IOAZ). Deze wetten schrijven de gemeentebesturen voor om uitstroom te bevorderen. Samenwerking met Arbeidsvoorziening wordt vanaf 1 januari 1996 expliciet verplicht gesteld. De ervaring met samenwerking in de afgelopen tijd (zowel de verplichte samenwerking op deelterreinen als de vrijwillige samenwerking) heeft tot tal van vormen geleid.¹

2.3.3 Arbeidsvoorziening

De werkzoekenden die een uitkering ontvangen van de bedrijfsvereniging of gemeente, dienen zich te laten registreren bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De Arbeidsvoorziening heeft voor werkzoekenden een wettelijke taak om dienstverlening aan te bieden bij het zoeken naar een baan of het vervullen van een vacature in de vorm van advisering en bemiddeling.

Een groot deel van de vacatures (in totaal circa 600.000 per jaar) wordt zonder tussenkomst van Arbeidsvoorziening vervuld. Werkzoekenden vinden in deze gevallen zelf een baan door personeelsadvertenties, contacten, open sollicitaties, uitzendbureaus etc. Een kleiner deel vindt met de hulp van het arbeidsbureau een baan; volgens de eigen registratie van Arbeidsvoorziening zo'n 150.000 in 1994 (25% van het genoemde totaal aantal vacatures). Andere bronnen komen tot lagere aantallen. Volgens de Enquête Beroepsbevolking bijvoorbeeld vervulde Arbeidsvoorziening 83.000

¹ Een onlangs verschenen IVA-rapport geeft daarin inzicht. (IVA: *Samenwerking in beweging*, 1994).

vacatures (14%), tegenover 7% door de uitzendbureaus (ook naar vaste banen). Overigens blijkt uit onderzoek dat de door de arbeidsbureaus vervulde vacatures meer ten goede komen dan bij de uitzendbureaus aan schoolverlaters, werklozen en laag opgeleiden.

De activiteiten van het arbeidsbureau kunnen bestaan uit bemiddelingsactiviteiten of versterking van de arbeidsmarktpositie door scholing, intensieve trajectbemiddeling of een ander type ondersteuning. Zowel de extensieve dienstverlening als de meer intensievere vormen van dienstverlening voor werkzoekenden worden betaald uit de jaarlijkse bijdrage van het Rijk en voor een beperkt deel van de activiteiten ook door middel van co-financiering met ESF-gelden.

Tenslotte is van belang de positie van (gedeeltelijk) arbeidsgeschikten. Na het verdwijnen van de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) per 1-1-1995 is de bemiddelingsbevoegdheid voor deze groep overgegaan naar de bedrijfsverenigingen. Bedrijfsverenigingen kunnen besluiten via het GAK bemiddelingsactiviteiten te verrichten voor deze personen. Zij kunnen echter ook via een inkooprelatie Arbeidsvoorziening of een commerciële instantie inschakelen. De kosten die samenhangen met de bemiddeling van deze personen worden gefinancierd uit premieheffing AAW/WAO.

2.3.4 Particuliere arbeidsbemiddeling

Het staat werkzoekenden vrij om zich te melden bij andere organisaties dan de arbeidsvoorziening, voorzover zij op eigen kracht geen werk vinden. Hierbij kan worden gedacht aan branche-organisaties, bemiddelingsbureaus, outplacementbureaus en uitzendbureaus. Deze werken vooral in opdracht van werkgevers (betaalde dienstverlening) en waar het gaat om bemiddelingsbureaus vooral in hogere marktsegmenten. Bij de uitzendbureaus dient bedacht te worden dat veelal geen sprake is van bemiddeling, maar van uitzending naar tijdelijke vacatures. Deze uitzending naar tijdelijk werk kan in een aantal gevallen leiden tot een vast dienstverband.

2.4 Relevante uitgaven

Arbeidsvoorziening, gemeenten en bedrijfsverenigingen doen uitgaven voor arbeidsbemiddeling. De verschillende instrumenten die hiervoor ter beschikking staan, zijn voor dit rapport als zodanig niet van belang; de aandacht gaat uit naar de institutionele vormgeving. Wel zijn aan de orde de uitgaven van de verschillende organisaties. Deze zijn in tabel 1 weergegeven, onderverdeeld naar organisaties en de respectievelijke financieringsbronnen.

Tabel 1: Directe uitgaven voor arbeidsbemiddeling stand ontwerp-begroting 1996 (x mln)

Arbeidsvoorziening	• rijksbijdrage	1255
	• premievrijstelling Wet Bevordering Arbeidsinpassing	156
Gemeenten	• uitstroombudget ABW ¹	150
	• eigen kas gemeenten	PM
Bedrijfsverenigingen	• bemiddelingsactiviteiten	50 - 100
	• loonkostensubsidie gedeeltelijk arbeidsgeschikten	90

1) maakt deel uit van de sociale-vernieuwingsmiddelen BiZa

Deze directe uitgaven hebben als oogmerk het bemiddelen van werkloze werkzoekenden naar regulier werk. Daarnaast is er het instrumentarium voor gesubsidieerde arbeid. De uitgaven

hiervoor worden beschouwd als indirecte uitgaven voor arbeidsbemiddeling. Ze worden in tabel 2 ter informatie vermeld.

Tabel 2: Indirecte uitgaven voor arbeidsbemiddeling, stand ontwerp-begroting 1996 (x mln)

Banenpools (begroting SZW)	545
Banenpools (startsubsidies) ¹	185
Banenpools (premiëvrijstelling WBA)	98
Jeugdwerkgarantiewet	360
Wet Sociale Werkvoorziening	3486
Experimenten uitkeringsgelden ABW	226
Artikel 36 WWV ¹	30

1) maakt deel uit van de sociale vernieuwingsmiddelen BiZa

Vermeld zij dat het kabinet voor de doelgroep van moeilijk plaatsbare bijstandsgerechtigden een beleid heeft ontwikkeld om in bepaalde sectoren van de collectieve sector extra werkgelegenheid te scheppen (het 40.000-banenplan).

Voor de volledigheid worden in tabel 3 de uitgaven sociale zekerheid, voorzover betrekking hebbend op uitkeringen aan werklozen vermeld.

Tabel 3: Relevante uitgaven sociale zekerheid, stand ontwerp-begroting 1996 (x mln)

	Rijk	Gemeenten	Totaal
Algemene Bijstandswet	10114	1124	11238
IOAW	477	53	530
IOAZ	101	11	112
Werkloosheidswet			10769
AAW/WAO gedeeltelijk arbeidsgeschikten			2340
WW-aanvulling gedeeltelijk arbeidsgeschikten			571

2.5 Doelgroep van publieke arbeidsbemiddeling

De huidige Arbeidsvoorzieningswet draagt Arbeidsvoorziening op om te zorgen voor een "rechtvaardige en doelmatige aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt". De "rechtvaardige" aansluiting betekent dat werkzoekenden die moeilijk op eigen kracht werk kunnen vinden, met nadruk tot de doelgroep behoren. De formulering "doelmatige aansluiting" voegt daar alle inspanningen aan toe (ook pro-actieve) die de aansluiting van vraag en aanbod in z'n algemeenheid kunnen verbeteren. Kortom: de doelgroep voor Arbeidsvoorziening is breed geformuleerd. Via afspraken over de bemiddeling naar evenredigheid in het Landelijk Meerjarenbeleidskader wordt de inspanning meer gericht op werklozen en binnen deze groep op langdurig werklozen, vrouwen en minderheden.

Het wetsontwerp nieuwe Arbeidsvoorzieningswet houdt de formulering "rechtvaardige en doelmatige aansluiting" overeind, maar geeft de expliciete opdracht aan Arbeidsvoorziening om zich vooral bezig te houden met moeilijk plaatsbare werkzoekenden.

3

Analysekader

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat het analysekader van de werkgroep. De start is een schets van de knelpunten in de huidige situatie; deze is met name gebaseerd op een doordenking van het principal-agent denkraam. Vervolgens passeren de randvoorwaarden de revue, die het speelveld bepalen voor het genereren van alternatieve aansturingswijzen. Het hoofdstuk besluit met het kader waarbinnen ideaaltypische alternatieven, op basis van de probleemstelling van dit rapport, worden beoordeeld.

3.2 Financiële vernieuwing

In de nota "financiële vernieuwing", die door de Ministerraad is vastgesteld als thema voor de huidige ronde interdepartementale beleidsonderzoeken², staat het principal-agentmodel centraal. De principal is in dit model de opdrachtgever die over het budget beschikt en de agent de opdrachtnemer die een overeengekomen prestatie moet leveren. De kern van het model is, kortom, een bepaalde relatie tussen principal en agent. Deze verhouding kan leiden tot ongewenste effecten; om deze te voorkomen zouden vervolgens waarborgen in het systeem moeten worden geïntroduceerd. Kenmerkend voor de principal-agentrelatie is dat de agent over betere informatie beschikt over de kosten van de prestatie (ex ante) en over de feitelijke realisatie van de prestatie (ex post). Dit kan ertoe leiden dat de agent de kosten hoger voorstelt dan nodig is (*adverse selection*) en feitelijk lager presteert dan overeengekomen (*moral hazard*). De agent kan hiertoe overgaan om eigen doelstellingen te verwezenlijken.

In bijlage III wordt het principal-agentmodel nader beschouwd. Onderstaand wordt de algemene analyse toegepast op de Arbeidsvoorziening, in de huidige situatie.

De doelstelling van de principal, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), is bemiddeling naar regulier werk van moeilijk bemiddelbaren - dat wil zeggen die werkzoekenden die zonder tussenkomst van de publieke arbeidsbemiddeling door de arbeidsmarkt niet worden opgenomen. Onder andere bij de evaluatie van de Arbeidsvoorzieningswet is geconstateerd dat deze doelstelling onvoldoende wordt bereikt.

De (vertegenwoordiger van) de minister van SZW heeft zitting in het tripartite bestuur, die de wettelijke opdracht heeft voor het bevorderen van een rechtvaardige en doelmatige aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Deze doelstelling biedt ruimte voor de drie deelnemende partijen om eigen accenten te leggen. Omdat de besluitvorming dient plaats te vinden op basis van de gelijkwaardigheid van drie partijen, zal het resultaat hiervan in veel gevallen een compromiskarakter dragen. Hierdoor kan onbedoelde discretionaire ruimte ontstaan voor de landelijke directie, waarvan in de praktijk overigens minder sprake is omdat de landelijke directie geen directe zeggenschap heeft over de RBA's.

Wèl wordt veel discretionaire ruimte neergelegd bij de RBA's, vanwege het decentrale karakter van de Arbeidsvoorzieningswet. Daardoor zijn de operationele doelen in de relatie CBA-RBA's beperkt en onvoldoende gespecificeerd in termen van verwachte resultaten en de daarvoor beschikbaar gestelde middelen: de RBA's worden onder andere op basis van de werkloosheidssituatie in hun regio lump-sum gefinancierd. Het CBA toetst de regionale begroting en het beleidsplan op verenigbaarheid met de landelijke kaders (waarin de doelstelling van de minister van SZW, zoals gezegd, als enigszins verwaterd is).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 900 nr. 22, bijlage 1.

Op regionaal niveau is er nog een principal-agent relatie tussen RBA en regionale directie. Omdat ook het RBA tripartite is samengesteld spelen hier dezelfde processen als op centraal niveau. Verwacht mag worden dat gemeentes hetzelfde accent zullen leggen als de minister van SZW. Op dat niveau zijn bestuurders echter gedwongen concretere afspraken te maken die neerslaan in de regionale begroting. Vervolgens is er een laatste principal-agent relatie tussen regionale directie en uitvoeringsorganen; deze is het meest concreet en het scherpst geoperationaliseerd.

3.3 Knelpunten

Recente rapporten (commissie-Van Dijk, parlementaire-enquêtecommissie) gevoegd bij de principal-agentanalyse leiden tot de volgende opsomming van knelpunten in de huidige aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling vanuit de verantwoordelijkheid van de minister van SZW:

- De **doelstelling** van de minister van SZW wordt afgewogen tegen andere doelstellingen en wordt in weinig operationele termen en zonder relatie met financiële middelen doorvertaald naar de lagere en uitvoerende niveaus.
- **Informatieprobleem**: de minister heeft te weinig inzicht in de situatie en prestaties van alle agents, in het bijzonder op het onderste, uitvoerende niveau. Hoewel prestaties op zich goed te onderscheiden zijn, is de operationalisatie en meting onvoldoende, niet-gestandaardiseerd. Inzicht in de ruimte voor nieuw beleid, prioriteitsstelling en wijze van besteding ontbreekt veelal.
- De **sturing** is onvoldoende; er zijn geen gespecificeerde contracten, dat wil zeggen: de door de agent op alle genoemde niveaus te leveren prestaties worden niet concreet genoeg gespecificeerd en voorzover ze wel worden gespecificeerd ontbreekt een evaluatie- en afdwingmogelijkheid. Het gebrek aan sturing geldt vooral de verhouding minister-CBA en CBA-RBA's.
- De **aansluiting tussen de uitvoeringsorganen sociale zekerheid en Arbeidsvoorziening** is onvoldoende. Dat wil zeggen: nauwelijks beleidsmatige samenwerking, moeizame gegevensuitwisseling en te weinig gezamenlijke cliëntbenadering.
- Er is geen **existentieel belang** bij het bemiddelen van werkloze werkzoekenden, dat de genoemde knelpunten zou kunnen aanpakken. De term "existentieel belang" is afkomstig van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in hun rapport *Belang en beleid* uit 1994. De stelling is - zie ook bijlage III - dat het gedetailleerd sturen van een agent door de principal niet nodig is, als de agent een inherent belang heeft bij het uitvoeren van de doelstelling van de principal; bijvoorbeeld als de agent direct in zijn portemonnaie wordt getroffen als hij zich onvoldoende aan die doelstelling houdt. Er moet, kortom, een band zijn tussen betalen, beslissen en genieten.
- De minister van SZW heeft vier petten tegelijk op: wetgever, (mede)bestuurder, financier en toezichthouder. Een probleem verdient apart vermelding: het tekortschietende **toezicht** dat door de Rekenkamer reeds is bekritiseerd.³ De minister die mede wetgever is, stelt als enige de financiële middelen beschikbaar. Omdat hij als bestuurder in een minderheidspositie verkeert, kan het toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding van gemeenschapsgeld soms in de knel komen.

3.4 Randvoorwaarden

Wanneer aansluitend op de knelpuntenanalyse wordt gezocht naar alternatieve aansturingswijzen, dienen eerst randvoorwaarden te worden geformuleerd waarbinnen de alternatieven moeten blijven. Dat betreft allereerst de constatering, dat de functie van de publieke arbeidsbemiddeling zich

³ *Decemberverslag Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1992-1993, 22 960 nrs 1-2.*

bepert tot het koppelen van vraag en aanbod binnen een gegeven arbeidsmarktsituatie; het scheppen van werkgelegenheid hoort daar niet bij.

Verder wordt twee randvoorwaarden geconstateerd: internationaalrechtelijke verplichtingen en prikkels voor uitkeringsgerechtigden.

3.4.1 Internationaalrechtelijke verplichtingen

Bij het ontwikkelen van varianten voor de publieke arbeidsbemiddeling zijn de volgende verdragen en richtlijnen van belang:

1. Europees Sociaal Handvest;
2. ILO-verdragen 88, 96, 122 en 142;
3. EG-Verdrag (mededingingsbepalingen);
4. EG-richtlijnen betreffende Europese aanbestedingen.

Analyse van deze internationale afspraken (zie bijlage IV) leert dat er ruimte is voor de vormgeving van varianten. Er komen echter vijf randvoorwaarden naar voren voor de publieke arbeidsbemiddeling:

- Zij moet algemeen toegankelijk zijn; in het bijzonder voor kwetsbare doelgroepen, waaronder de partiel arbeidsgeschikten.
- Zowel werknemers als werkgevers hebben recht op een gratis basispakket. Voor extra diensten daarnaast bestaat ruimte tot het vragen van een vergoeding.
- Genoemd basispakket houdt in dat iedere werkzoekende het recht heeft zich als zodanig te laten registreren en een verwijzing naar beschikbare banen te krijgen; dat iedere werkgever het recht heeft zijn vacatures te laten registreren en een verwijzing naar beschikbare werkzoekenden te krijgen.
- Zij moet landelijk gespreid en dekkend zijn.
- Er moet in de wet geregeld toezicht zijn.

3.4.2 Activerende werking van de sociale zekerheid

De werkgroep heeft onder ogen gezien dat de versterking van prikkels op basis van de principal-agentbenadering, met zich brengt dat ook buiten de direct betrokken organisaties prikkels worden geïntroduceerd.

In navolging van onder meer de commissie-Andriessen wijst de werkgroep erop dat het aanvaarden van werk met een relatief lage beloning vanuit een uitkeringssituatie in financiële termen onvoldoende prikkels oplevert. Dit temeer omdat men gaandeweg bepaalde tegemoetkomingen (minimabeleid, huursubsidie, tegemoetkoming studiekosten en dergelijke) verliest. Hier is deels ruimte voor de uitvoeringspraktijk en deels voor het overwegen van mogelijke nieuwe instrumenten. In bijlage V wordt hier nader op ingegaan en wordt verwezen naar het systeem van de *Jobseeker's allowance* dat in het Verenigd Koninkrijk is geïntroduceerd om werkhervatting financieel aantrekkelijker te maken. De verwijzing naar dit voorbeeld laat overigens onverlet dat er vele manieren denkbaar zijn om uitkeringsgerechtigden meer te prikkelen, zoals sanctiebeleid, negatieve prikkels en hoogte van de loonkosten, die overigens niet aan de orde komen.

De werkgroep merkt op dat introduceren van institutionele prikkels voor arbeidsbemiddeling aan effectiviteit wint indien maatregelen worden getroffen ter bestrijding van de armoedeval bij werkhervatting.

3.5 Beoordelingskader

De in hoofdstuk 4 te ontwikkelen ideaaltypische modellen zullen door de werkgroep met behulp van een centraal **criterium** worden beoordeeld:

- **Effectiviteit**, in termen van prikkels voor de bemiddeling van kansarmen; dit is het primaire doel van dit rapport. De in § 3.3 geschetste knelpunten a) tot en met d) hebben met dit criterium van doen (doelstelling, informatie, sturing en existentieel belang).

Een afgeleid criterium betreft de **efficiency** waarmee de prestaties worden geleverd; immers: hoe kostenefficiënter de arbeidsbemiddeling opereert, hoe meer werklozen kunnen worden geholpen met de beschikbare middelen. Efficiency betreft, concreet, de aanwezigheid van produktiviteitsprikkel, schaalvoordelen en zo laag mogelijke uitvoeringskosten.

Het hanteren van dit criterium vloeit voort uit de probleemstelling en taakopdracht; de werkgroep is gevraagd om een bezinning op de **financiële** aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling.

Om de verwachte effecten van de ideaaltypes op een vergelijkbare wijze weer te geven, zijn naast dit beoordelingscriterium drie clusters met **bestuurlijke consequenties** te onderscheiden:

- **Aansluiting met uitvoeringsorganen sociale zekerheid**; het gebrek aan aansluiting in de huidige situatie is een knelpunt dat de werkgroep al bij de probleemstelling heeft genoemd. Het gaat hier niet direct om financiële prikkels, maar om het effectueren van regelgeving (zoals passende arbeid, sollicitatieverplichting, sancties) en de aansluiting van de gebiedsindeling. Deze consequentie sluit aan bij het geschetste knelpunt e).
- **Scheiding verantwoordelijkheid minister SZW** ten opzichte van de andere betrokken partijen; een knelpunt in de huidige situatie is de samenloop van meerdere verantwoordelijkheden bij de minister van SZW. De vraag hoeveel politieke verantwoordelijkheid de minister van SZW wil dragen beantwoordt de werkgroep niet. Wel gaat het er om dat:
 - i het helder is waar het Parlement de minister nog op aan kan spreken;
 - ii als er nog een verantwoordelijkheid voor de minister resteert, hij toezicht kan uitoefenen op de uitvoerende instanties.

Deze bestuurlijke consequentie sluit aan bij het geschetste knelpunt f).

- **Mogelijkheden voor integraal arbeidsvoorzieningsbeleid**; de mogelijkheden om de verschillende aspecten van het arbeidsvoorzieningsbeleid te overzien werden in het verleden als belangrijk gezien en vormden één van de redenen voor de tripartisering van Arbeidsvoorziening. De volgende aspecten zijn in dit kader relevant:
 - het overzien en sturen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt; (daaronder begrepen de verhouding met werkgevers en werknemers)
 - de relatie met de activiteiten van uitkeringsorganen sociale zekerheid;
 - de relatie met de instrumenten voor bemiddeling naar niet-regulier werk.

Deze consequentie sluit niet aan bij de in § 3.3 geschetste knelpunten, maar is wel een kenmerk van de huidige wet en een van de redenen waarom de sociale partners betrokken zijn bij het arbeidsvoorzieningsbeleid.

4

Drie ideaaltypische modellen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden drie ideaaltypische modellen voor de financiële aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling geschetst. Deze ideaaltypische modellen zijn theoretische benaderingen die niet verbonden zijn aan de praktijk, maar door de werkgroep worden gebruikt als gedachtenordering. Door de modellen scherp aan te zetten is het goed mogelijk om hun bijdrage aan een effectievere aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling aan het eind van dit hoofdstuk te beoordelen. Vervolgens kunnen er concrete varianten worden beschreven, die mede verbonden zijn aan de huidige feitelijke situatie.

De ideaaltypen zijn tot stand gekomen door de bestuurlijke participatie van de rijksoverheid te variëren:

- directe uitbesteding door SZW;
- een zelfstandig bestuursorgaan op centraal niveau;
- contractvorming tussen decentrale uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid (gemeenten/bedrijfsverenigingen) en publieke/private uitvoeringsinstanties.

Alvorens de ideaaltypen te beschrijven wordt in paragraaf 2 het proces van arbeidsbemiddeling schematisch onderscheiden in activiteiten. Vervolgens worden de ideaaltypen kort beschreven, waarbij per ideaaltype verschillende uitwerkingen worden gesignaleerd.

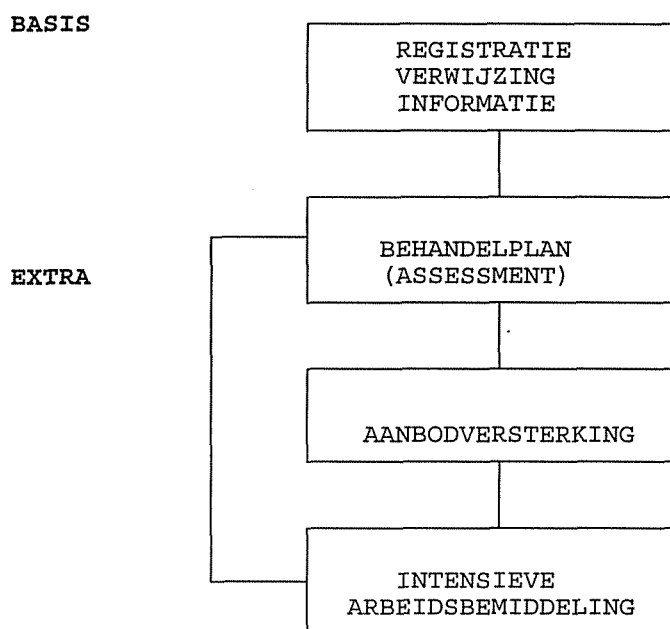
Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vergelijking van deze ideaaltypen aan de hand van het in hoofdstuk 3 ontwikkelde beoordelingskader (effectiviteit, integrale regie, aansluiting sociale zekerheid en afbakening ministeriële verantwoordelijkheid).

4.2 Analyse activiteiten

Voor een goed begrip en vergelijkbaarheid van de ideaaltypen, is het totale proces van arbeidsbemiddeling in schema 2 uiteen gelegd.

Dit schema gaat uit van de achtereenvolgende activiteiten die nodig zijn om een werkzoekende te bemiddelen naar de arbeidsmarkt. Niet iedereen doorloopt elke stap; relatief kansrijken kunnen voldoende hebben aan een verwijzing naar een vacature reeds in stap 1. Voor degenen die niet met een dergelijke "lichte" verwijzing geholpen zijn, is in ieder geval een behandelplan, inclusief indicatiestelling, nodig. Vervolgens kan er meteen intensief worden bemiddeld, of dient eerst met behulp van "aanbodversterking" de betrokkene beter te worden gekwalificeerd. Aanbodversterking omvat scholing, training, werkervaringsplaatsen en beroepskeuzevoorlichting.

Gezien de probleemstelling is voor dit schema de invalshoek van de individuele werkloze gekozen. Bij concrete uitwerking is vanzelfsprekend de invalshoek van de werkgevers evengoed van belang; zij moeten immers de mogelijkheid hebben om vacatures te laten registreren en informatie en verwijzing over potentiële werknemers te krijgen.



Schema 2: stappen in publieke arbeidsbemiddeling voor werkzoekenden

4.3 Ideaaltype I: directe uitbesteding

In deze gedachtengang is de rijksoverheid volledig en alleen verantwoordelijk voor de arbeidsvoorziening. Het ministerie van SZW, of onderdelen daarvan, gaat met private uitvoerders contracten aan en betaalt voor de geleverde diensten. Indachtig het principe "wie betaalt, bepaalt" bestaat er in theorie geen misverstand over de na te streven doelen (minister dicteert) en de door de uitvoeringsinstanties te leveren prestaties (contractueel vastgelegd). Er is in dit model geen ruimte voor een bestuurlijke tussenlaag, omdat er centraal wordt ingekocht; de minister als makelaar op de markt van private uitvoerders. Afhankelijk van de precieze aard van de contractrelatie worden private uitvoeringsinstanties voor kortere of langere tijd geïncorporeerd in het publieke bestel en als zodanig erkend (met behoud van zelfstandigheid), dan wel is er sprake van een lossere band. Dit ideaaltype combineert een centrale sturing met de voordelen van de markt (efficiency door concurrentie).

Gezien de minimale eisen waaraan een publieke arbeidsvoorziening in ieder geval moet voldoen (in ieder geval op grond van internationale verdragen), dient er een basispakket aan dienstverlening te worden gewaarborgd. Dit basispakket is in paragraaf 2 grosso modo onderscheiden als registratie en verwijzing. Wat het pakket precies inhoudt is hier minder relevant, maar het kenmerkt zich door een aantal aspecten, waardoor de voordelen van vrije marktwerking beperkt zijn, zo niet omslaan in nadelen. Het basispakket - met name de registratie van werklozen en vacatures - vereist een landelijk netwerk van kantoren, die alle op dezelfde wijze werken en hun diensten aanbieden aan zowel werkzoekenden als werkgevers. Dit brengt met zich mee dat op dit marktsegment er geen sprake zal zijn van vrije concurrentie, maar eerder van een monopolie. Het concurrentiemoment ligt bij het verstrekken van de concessie voor kortere of langere termijn, waarop kan worden ingetekend door meerdere private gegadigden. Het aantal gegadigden zal beperkt zijn omdat risico wordt gelopen dat de te plegen investering niet tijdig wordt terugverdiend.

Omdat voor de basisdiensten op grond van ILO-verdrag # 88 geen tarieven in rekening mogen worden gebracht valt er voor de markt weinig commercieel profijt te halen, uitgaande van een scherpe prijsstelling door de minister. Alle andere activiteiten dan deze basisdienstverlening zijn overigens commercieel wel interessant. De financiering van het basispakket zal plaatsvinden in de vorm van een aanneemsom, waarop gezien de aard van de basisvoorziening moeilijk afgerekend kan worden per geleverde prestatie. Voorts moeten er wettelijke mogelijkheden voor beroeps- en klachtenprocedures zijn en is toezicht door de minister geboden op de kwaliteit van de dienstverlening.

De kosten van de bemiddeling van kansarmen zijn over het algemeen genomen hoger (ook voor een private uitvoerder) dan bij de beter bemiddelbare werkzoekenden. De beleidsprioriteit ligt echter precies andersom. Bij de uitbesteding dient daarom aandacht te worden besteed aan de inspanningen voor moeilijk bemiddelbaren. Dit kan op meerdere manieren, al dan niet in combinatie. Zo kan de minister in z'n prijsstelling de extra inspanningen tot uitdrukking brengen en wellicht een premie voor de bemiddeling van moeilijke gevallen verdisconteren. Het prijskaartje kan daardoor wel hoger worden, waarmee het efficiency-voordeel van private uitvoering onder druk komt te staan. Verder is het mogelijk volume-afspraken te maken over de bemiddeling van de verschillende categorieën werkzoekenden. Bij dit alles vormt de wijze van indicatiestelling (door wie en op basis van welke criteria) een vraagstuk apart.

Er is ook een uitwerking denkbaar waarin het basispakket wordt uitgevoerd door een landelijk netwerk van arbeidsbureaus die ressorteren onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Vervolgactiviteiten (zoals in paragraaf 2 nader beschreven) worden wel uitbesteed aan particuliere aanbieders. Vanwege de relatie tussen basispakket en vervolgactiviteiten is het niet logisch om in deze variant aan centrale inkoop vast te houden en ligt het meer voor de hand om alle regio's een eigen budget ter uitbesteding toe te delen. Omdat de arbeidsbureaus deel uitmaken van het departementale apparaat kan de aandacht voor kansarmen door de minister worden gestuurd door intern toezicht en centrale prioriteitsstelling. Ook de indicatiestelling wordt door de departementale organisatie verricht. In deze gedeconcentreerde uitwerking kan de overheid zelf de samenwerking met gemeenten en bedrijfsverenigingen organiseren.

4.4 Ideaaltype II: Zelfstandig bestuursorgaan

In deze gedachtengang heeft de minister de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorziening voor een belangrijk deel overgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan. Onder dit orgaan hangt een landelijk net van kantoren. Dat voert zowel het basispakket uit (registratie en verwijzing voor werkzoekenden en werkgevers) als de vervolgactiviteiten, met mogelijkheid tot uitbesteding. Het ZBO wordt door het Rijk gefinancierd.

Omdat ZBO's op afstand staan van het departement, is het de vraag of de in hoofdstuk 3 gesignaleerde problemen in de principal-agentrelaties het hoofd kunnen worden geboden. De minister zal voldoende sturingsinstrumenten moeten hebben om het ZBO op zijn lijn te krijgen. Bovendien is het de vraag welke meerwaarde een ZBO kan hebben. Een meerwaarde kan worden verkregen door de werkgevers- en werknemersorganisaties te betrekken bij het ZBO. Het belangrijkste argument om sociale partners in bestuurlijke zin bij de arbeidsvoorziening te betrekken is hun kennis van en belang bij een goed functionerende arbeidsmarkt. Hierdoor zijn er mogelijkheden om het publieke arbeidsvoorzieningsbeleid en afspraken binnen bedrijfssectoren tussen partners onderling beter op elkaar af te stemmen.

Betrokkenheid van sociale partners roept echter ook afstemmingsproblemen op; door de tripartite samenstelling van het bestuursorgaan dient met hun te worden overlegd over beleid en uitvoering. Teneinde de bestuurlijke verhoudingen niet van meet af aan op scherp te zetten is er een zekere noodzaak tot compromisvorming aanwezig (voor alle partijen!). Deze compromisvorming kan leiden tot suboptimalisatie, d.w.z. minder doelmatige aanwending van middelen dan vanuit de overheid geredeneerd wenselijk wordt geacht. Bovendien dienen de in het bestuur vertegenwoordigde organisaties naast het algemeen belang de belangen van hun eigen directe achterban. Deze laatste lopen niet altijd synchroon met die van de (ongeorganiseerde) kansarmen op de arbeidsmarkt.

Teneinde zowel de meerwaarde van betrokkenheid van sociale partners te verzekeren als de risico's te dempen, kunnen de hoofdlijnen van het beleid aan de minister worden voorbehouden (in de wet). Echter, naar de mate waarin deze lijnen scherper door hem worden bepaald, wordt het voor sociale partners minder aantrekkelijk in het bestuur te participeren en medeverantwoordelijkheid te dragen voor de arbeidsvoorziening. De aandacht voor kansarmen kan behalve via directe of indirecte invloed van de minister op het bestuur worden afgedwongen door een vorm van prestatiefinanciering voor elke succesvolle bemiddeling uit deze doelgroep (los van de financiering van het basispakket). Naarmate de (bestedings)voorwaarden van de door het Rijk ter beschikking gestelde middelen minder ruimte laten voor eigen keuzes door het zbo, wordt de manoeuvreerruimte voor sociale partners en daarmee de motivatie om mee te doen geringer.

4.5 Ideaaltype III: decentrale inkoop

In deze gedachtengang wordt de verantwoordelijkheid voor de publieke arbeidsbemiddeling wettelijk verschoven naar de instanties die werkloosheidsuitkeringen verstrekken: gemeenten en bedrijfsverenigingen. Voor het uitvoeren van deze verantwoordelijkheid krijgen zij van het Rijk een budget overgeheveld. Het basispakket (registratie en verwijzing) wordt bij de gemeenten en/of bedrijfsverenigingen gelegd.

Dit model gaat uit van de veronderstelling dat de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsinstanties sociale zekerheid op decentraal niveau voor de publieke arbeidsvoorziening de beste waarborg biedt voor voldoende aandacht voor de kansarme werklozen, althans voorzover deze uitkeringsgerechtigd zijn, omdat er sprake is van een existentieel belang bij de bevordering van uitstroom naar arbeid.

De gemeenten en bedrijfsverenigingen krijgen de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorziening en daarvoor middelen van het Rijk toebedeeld, waarbij aan hen zelf de keuze wordt gelaten wat zij bij private uitvoeringsinstanties inkopen en welke taken zij zelf uitvoeren. Deze bestedingsvrijheid zal, gecombineerd met het veronderstelde existentiële belang, naar verwachting leiden tot een efficiënte besteding van middelen.

Het overdragen van de verantwoordelijkheid betekent dat de minister van SZW het beleid niet meer kan sturen, bijvoorbeeld ten faveure van specifieke groepen. Omdat het budget bestedingsvrijheid kent, kan er ook in de financiering geen prikkel worden ingebouwd voor de uitkeringsorganen om een doelgroepenbeleid te voeren. De facto wordt de voornaamste doelgroep daardoor gevormd door de uitkeringsgerechtigden. Als ook niet-uitkeringsgerechtigden moeten worden bediend, zal er een aparte geldstroom in het leven moeten worden geroepen met bestedingsvoorwaarden. Gemeenten en bedrijfsverenigingen hebben echter niet een automatisch belang om deze groep te helpen.

Kortom: de minister van SZW bouwt in deze gedachtengang een systeem op dat wordt geacht uit zichzelf voldoende prikkels te hebben voor met name uitkeringsgerechtigden. Hij kan zelf echter niet langer direct sturen.

In dit ideaaltype moet een keuze worden gemaakt tussen gemeenten en bedrijfsverenigingen, wie het basispakket aan dienstverlening uitvoert. De gemeenten lijken daarvoor het meest in aanmerking te komen op grond van publieke status, geografische spreiding, democratische controle, relatie met bevolkingsadministratie. Financiering en toezicht van dit onderdeel van het takenpakket kan via bestaande trajecten (Financiële-Verhoudingswet, rijksconsulenten, single audit). Overigens dient er voor gezorgd te worden, dat dit basispakket uniform wordt uitgevoerd en dat vacature- en werkzoekendenbestanden bij alle verschillende uitvoeringsorganen worden gekoppeld of geïntegreerd. Zonder dergelijke voorzieningen is er een risico van versnipperde uitvoering.

4.6 Vergelijking van de ideaaltypen

In hoofdstuk 3 heeft de werkgroep een beoordelingskader geformuleerd, dat bestaat uit het beoordelingscriterium (effectiviteit, op basis van de probleemstelling) en een drietal bestuurlijke consequenties die samenhangen met gesignaleerde knelpunten.

In tabel 4 zijn de effecten van de in dit hoofdstuk geschetste ideaaltypen kwalitatief in beeld gebracht, uiteen vallend in het beoordelingscriterium en de bestuurlijke consequenties.

IDEAALTYPE	I DIRECTE UITBESTEDING	II ZBO	III DECENTRAAL
CRITERIA			
1. EFFECTIVITEIT	echte prikkels alleen bij makkelijk bemiddelbaren; voor moeilijk plaatsbaren waarschijnlijk hoog prijskaartje	apparaat op afstand is moeilijk scherp aan te sturen; wel mogelijkheden als sociale partners worden betrokken	existentieel belang voor uitkeringsgerechtigden
1A. EFFICIENCY	wel kansen, maar niet op voorhand zeker; bij volledige uitbesteding is er afbreukrisico bij vernieuwen/stopzetten contract; bij gedeconcentreerde bureaus mogelijkheden door uitbesteding; wel afhankelijk van belang + vaardigheden uitvoerende ambtenaren	geen inherente efficiency prikkel; ook in aansturing is efficiency moeilijk te bewerkstelligen	prikkels voor kostenbesparing; wel schaalnadelen bij basisregistratie

BESTUURLIJKE CONSEQUENTIES

1. AANSLUITING SOCIALE ZEKERHEID	niet vanzelfsprekend; alleen afdwingbaar door regelgeving; toezicht/sancties moeilijk; bij gedeconcentreerde bureaus mogelijk door deze erop af te stemmen	moet worden opgelegd/afgedwongen	goed; wel regelingen treffen voor samenwerking BV + gemeenten
2. HELDERHEID MIN. VERANTWOORDELIJKHEID	verantwoordelijkheid helder; in en geval zijn toezicht/sancties zeer moeilijk; in andere geval is de minister volledig aanspreekbaar op basispakket + wijze van uitbesteden	onduidelijk, moet worden geregeld	verantwoordelijkheid helder: gaat over naar gemeenten + BV; toezicht is er niet; basistaak: verhouding gemeente - BV?
3. INTEGRAAL BELEID	niet op voorhand; alles moet worden ingevuld; bij volledige privatisering is afstemmen vraag en aanbod wel mogelijk	geen mogelijkheden, tenzij sociale partners meedoen; in dat geval nog wel aansluiting met sociale zekerheid nodig	deels, geen contact soc. partners

Tabel 4: verwachte effecten van de drie ideaaltypen

Uit het score-overzicht kan worden geconcludeerd dat het ideaaltype III de grootste prikkels geeft voor het bemiddelen van uitkeringsgerechtigden; de uitvoeringsorganen sociale zekerheid hebben een existentieel belang bij uitstroom uit de uitkering. Overigens is deze inherente prikkel er niet voor kansarmen zonder uitkering.

De meerwaarde van ideaaltype I kan bestaan in efficiency door marktwerking (zij het beperkt voor basispakket).

Ideaaltype II lijkt op zowel effectiviteit als efficiency minder goed te scoren; de voordelen (evenals de nadelen) van dit model liggen dan ook in het bestuurlijke vlak.

De scores van de verschillende modellen op de bestuurlijke criteria kunnen als volgt worden samengevat:

- *Aansluiting sociale zekerheid*: alleen vanzelfsprekend in ideaaltype III. Bij andere varianten moeten er voorzieningen worden getroffen.
- *Helderheid ministeriële verantwoordelijkheid*: is in ideaaltype I het meest gewaarborgd. Ideaaltype III scoort ook redelijk qua helderheid.
- *Regie*: In ideaaltype I heeft de minister alle touwtjes in handen, en daarmee (in potentie) de centrale regie; probleem daarbij is dat het veld uit meer actoren bestaat, die bestuurlijk op geen enkele wijze worden gecommitteerd. Ideaaltype II biedt goede mogelijkheden als sociale partners zouden worden betrokken; aldus kan het beleid worden verbonden met CAO-afspraken, kan er een grotere bereidheid van werkgevers zijn om vacatures aan te melden en kunnen per sector afspraken worden gemaakt om werklozen in te schakelen. Model III heeft slechts indirect een band met sociale partners (via besturen bedrijfsverenigingen), en kent daarnaast een aansluiting met de instrumenten voor additionele arbeid, die de gemeenten grotendeels uitvoeren.

5

De huidige kabinetsplannen

5.1 Inleiding

De werkgroep heeft haar rapport opgesteld in een periode, waarin het kabinet een aantal voor het onderzoek relevante voornemens heeft geformuleerd. Ten eerste heeft het kabinet een ontwerp voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet ingediend bij de Staten-Generaal. Verder treedt per 1 januari 1996 een nieuwe Algemene Bijstandswet in werking, die voor de gemeenten en voor mensen met een bijstandsuitkering grote veranderingen met zich brengt. Ten derde verandert de uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid in hoog tempo. Na de inwerkingtreding van een nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (nOSV) heeft het kabinet onlangs een standpunt geformuleerd over de hoofdlijnen van de toekomstige uitvoeringsstructuur. De ontwikkelingen op de drie genoemde terreinen worden in dit hoofdstuk geschetst.

5.2 Het wetsvoorstel nieuwe Arbeidsvoorzieningswet

Het kabinet heeft een wetsontwerp voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet ingediend bij de Staten-Generaal. Onderstaand worden de hoofdpunten van het wetsvoorstel beschreven, langs dezelfde lijnen als de ideaaltypen in het voorafgaande hoofdstuk.

Doelstelling van Arbeidsvoorziening

Arbeidsvoorziening heeft tot doel het bevorderen van de aansluiting van het aanbod van arbeidskrachten op de vraag naar arbeidskrachten, en moet om die reden zorg dragen voor een algemene toegankelijkheid van haar kosteloze voorzieningen (de zogenaamde "basisdienstverlening"). Hoewel ook de vigerende wet zich met name richt op de kansarmen op de arbeidsmarkt, is in het wetsvoorstel de kerntaak van Arbeidsvoorziening expliciet toegespitst op de (eveneens kosteloze) intensieve arbeidsbemiddeling van moeilijk plaatsbare werkzoekenden (zgn. "prestatiedienstverlening"). Een deel van de huidige taken komt daarmee te vervallen.

De inrichting van Arbeidsvoorziening

Het wetsvoorstel houdt vast aan een zelfstandige publiekrechtelijke organisatie. De sociale partners blijven bestuurlijk betrokken bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De rijksoverheid daarentegen trekt zich terug uit het CBA, waardoor het mogelijk is de relatie tussen het bestuur en de overheid te verzakelijken. De politieke verantwoordelijkheid van de minister wordt daardoor gescheiden van het bestuur van Arbeidsvoorziening.

Binnen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse leiding (uitvoering) van de organisatie onderscheiden. De centrale directie krijgt meer greep op de bedrijfsvoering van de organisatie

De relatie tussen de minister van SZW en Arbeidsvoorziening

De minister is niet langer bestuurspartij (en daarmee ontstaat een duidelijke afbakening tussen wetgever, financier, en toezichthouder versus bestuurder). Periodiek vindt overleg plaats tussen de minister en het bestuur over het beleidsplan en de uitvoering daarvan.

Jaarlijks maakt de minister van SZW in een overleg met het CBA zijn prioriteiten voor het komende begrotingsjaar kenbaar (beleidsbepaling op politieke grondslag).

Het CBA draagt, op grond van haar bestuursverantwoordelijkheid, zorg voor een nadere beleidsbepaling en stuur de organisatie aan. In overleg met de RBA's maakt het CBA de voorgenomen

prestaties zichtbaar en relateert deze aan de hiermee samenhangende kosten. Deze koppeling geeft zowel aan de minister als het bestuur sturings- en toezichtsmogelijkheden.

Het CBA legt periodiek verantwoording af over de geleverde prestaties. Omdat er sprake is van een duidelijker verantwoordelijkheidsverdeling houdt de minister toezicht op de rechtmatigheid en de doelmatigheid.

De relatie tussen Arbeidsvoorziening en organen sociale zekerheid

De samenwerking op decentraal niveau tussen Arbeidsvoorziening, gemeentelijke sociale diensten en bedrijfsverenigingen wordt gestimuleerd, onder meer door de invoering van gecoördineerde dienstverlening. Het wetsvoorstel tracht door een aantal dwingende regels deze samenwerking te bevorderen. Prestaties moeten door of in samenwerking met derden worden verricht indien daarmee een doelmatige uitvoering wordt bereikt. De organisatie indiceert zelf, in samenspraak met de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. De indicering is onderdeel van de samenwerking (zie paragraaf 5.4).

Financiële stromen

De sturende werking van de minister wordt vergroot via de bekostiging doordat een onderscheid wordt gemaakt in een basis- en een prestatiebijdrage aan Arbeidsvoorziening. Daarnaast wordt een bescheiden begin gemaakt met inkoop door de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. Het gaat om de 19 grote steden en de bedrijfsverenigingen die voor relatief geringe bedragen diensten verplicht inkopen bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het wetsontwerp vertoont dus qua uitgangspunten gelijkenis met het beschreven ideaaltipe II en biedt aanknopingspunten voor ideaaltipe III. Tenslotte is het de bedoeling dat Arbeidsvoorziening niet langer een eigen apparaat voor scholing in stand houdt, maar scholing gaat inkopen.

In hoofdstuk 3 is op basis van het principal-agentdenkraam een analyse gemaakt van de tekortkomingen in de nog bestaande situatie in termen van effectiviteit. Ten aanzien van de daar geschetste knelpunten in de huidige Arbeidsvoorzieningswet worden stappen tot verbetering gezet:

- **doelstelling:** via wetgeving en een inhoudelijke beoordeling van beleidsplan en begroting krijgt de minister van SZW meer invloed op het Arbeidsvoorzieningsbeleid.
- **informatieprobleem:** door de verbetering financieel beheer, budgettering en scherper toezicht zijn betere voorwaarden geschapen om een deel van het informatieprobleem op te lossen.
- **onvoldoende sturing:** aan een deel van het probleem wordt tegemoetgekomen doordat de minister een "prestatiebijdrage" verstrekt; deze moet overigens nog wel worden uitgewerkt. Daarnaast vindt financiële aansturing plaats langs de lijn van inkoop door uitvoeringsorganen sociale zekerheid. Met betrekking tot scholing dient Arbeidsvoorziening op basis van objectieve criteria een afweging te maken ten aanzien van de vraag of het bestaande externe aanbod wordt benut dan wel scholing in eigen beheer plaatsvindt. Vandaar dat Arbeidsvoorziening wordt aangespoord de eigen scholingsinstituten zoveel mogelijk te verzelfstandigen. De onduidelijkheden in de aansturing door *multiple principals* op de verschillende niveaus in de organisatie blijft overigens goeddeels bestaan door de voorgestelde bestuurlijke constellatie.
- **existentieel belang:** is nog geen sprake van.
- **aansluiting met sociale zekerheid:** samenwerking is verplicht gesteld bij wet. De voorzitter van het Tica werkt met het CBA en de VNG thans de samenwerkingsgedachte uit.
- **positie minister SZW en toezicht:** de positie van de minister van SZW is verhelderd, onder meer door geen ministeriële vertegenwoordigers in het Centraal Bestuur te benoemen, maar Kroonleden en door de goedkeuringsbevoegdheid van beleidsplan en begroting. De resterende

verantwoordelijkheden (wetgever, benoeming bestuursleden, financiële verhouding, toezicht) kunnen, gegeven de ZBO-opzet, spanningen blijven oproepen.

Deze werkgroep beziet met name de financiële aansturing. In dat licht bezien is van belang de splitsing van de huidige rijksbijdrage in drie verschillende budgetten: een basisbijdrage voor de wettelijke taken (registratie, informatie, ontslag etc.), een prestatiebijdrage voor de bemiddeling van moeilijk plaatsbare werkzoekenden en een inkoopbudget waarmee gemeenten en bedrijfsverenigingen prestaties verplicht inkopen bij Arbeidsvoorziening. Overigens gaat het wetsvoorstel er vanuit dat voor de voorzienbare toekomst het met decentrale inkoop gemoeide bedrag niet meer dan enkele tientallen miljoenen zal bedragen.

5.3 Ontwikkelingen rond de Algemene Bijstandswet

In de nieuwe Algemene Bijstandswet, die per 1 januari 1996 in werking treedt, is het aantal landelijke uitkeringsnormen teruggebracht naar drie. Bovendien is de landelijke norm voor alleenstaanden en alleenstaande ouders verlaagd van 70% naar 50% respectievelijk 90% naar 70%. De passendheid van een toeslag op de lagere landelijke normen wordt in het vervolg door de gemeente beoordeeld. Gemeenten bereiden zich voor op een uitgebreider takenpakket, waarin naast het toeslagenbeleid ook het volumebeleid en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik belangrijker is geworden.

In de huidige situatie declareren de gemeenten 90% van de uitkeringslasten ABW bij het rijk. De gemeenten financieren zelf 10% van de uitkeringslasten en 100% apparaatskosten, waarvoor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds mede dient. Gemeenten hebben in zekere mate dus een belang om het aantal bijstandsgerechtigde te beperken. Nochtans zijn de prikkels hiervoor op dit moment onvoldoende:

- gemeenten besparen slechts 10% van de uitkeringslasten als een bijstandsgerechtigde uitstroomt;
- de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds (gewicht van de verdeelmaatstaf "aantal bijstandsontvangers") betekent een averechtse prikkel in financiële termen: daling van het aantal bijstandsgerechtigden levert via deze verdeelmaatstaf een lagere algemene uitkering uit het Gemeentefonds op. Gemeenten lopen hierdoor meer inkomsten mis dan ze besparen (hun 10%-aandeel).

Het met de bovengenoemde toeslagenbeleid gemoeide budget ad 1,5 miljard gaat per 1 januari 1999 over naar het Gemeentefonds, waardoor de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten *de facto* verandert tot 72/28. Deze financieringsverschuiving leidt echter zonder nadere maatregelen niet tot een grotere prikkel voor volumebeheersing; daarvoor moet eerst aan de averechtse prikkel in de verdeelsystematiek van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds worden gewerkt.

5.4 Uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen

De uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen is sedert enige jaren in beweging. Na de parlementaire enquête van 1992/1993 en adviezen van de SER en de WRR in juni 1994, is in het regeerakkoord een nieuwe richting bepaald voor de uitvoeringsorganisatie. Een precisering heeft het kabinet gegeven in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 30 mei 1995. De hoofdlijnen van de nieuwe uitvoeringsorganisatie na 1-1-'97 (de post nOSV-situatie) worden hierin geschetst. De hoofdlijnen zijn:

- Regionale uitvoering. Het zwaartepunt van de uitvoering ligt in de regio. Het eerste aanspreekpunt zijn de uitvoeringsinstellingen aan wie de uitkeringsadministratie is opgedragen

- Integrale gevalsbehandeling en onafhankelijke claimbeoordeling. Het centrale element van integrale gevalsbehandeling is dat aansluiting wordt gezocht bij de werkzaamheden van de gemeentelijke sociale diensten en de arbeidsvoorzieningsorganisatie.
- Het versterken van het belang van alle betrokkenen bij een doelmatige uitvoering van met name de WAO. Ten behoeve daarvan is onder meer voorzien in de introductie van premiedifferentiatie in de AAW/WAO. Daarnaast liggen in de nabije toekomst prikkels besloten in de mogelijkheid van werkgevers om gebruik te maken van opting out: zij kunnen de arbeidsongeschiktheidsverzekering onder brengen bij private verzekeraars. Dit houdt de uitvoeringsinstellingen scherp op straffe van verlies van aangesloten bedrijven. Voorts worden uitvoeringsinstellingen scherp gehouden door de uitvoering van de uitkeringsadministratie op contractbasis
- Het landelijk bestuur en sectorale inbreng. Bij het landelijk bestuur berust de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De taken zijn: de coördinatie en aansturing van de uitvoeringsinstellingen, de premievaststelling, indelingskwesties, budgettering van de uitvoeringskosten, het beheer van fondsen en kassen, de premie-heffing en (de verantwoordelijkheid voor) het gegevensbeheer. Ten behoeve van de sectorale inbreng kent het landelijk bestuur sectorcommissies. Deze hebben een adviserende inbreng in het landelijk bestuur en worden gevormd op basis van (vooralnog) de huidige bedrijfstakindeling, overeenkomend met het niveau waarop de gedifferentieerde WAO-premie in de toekomst zal worden verevend.
- Onafhankelijk toezicht. Dit heeft reeds vorm gekregen door het CTSV bij de inwerkingtreding van de nOSV.

In de nOSV en bij de brief van 30 mei jl. was een opdracht vervat voor de voorzitter van het TICA (de heer Buurmeijer) inzake het veranderingsproces gericht op invoering van de toekomstige uitvoeringsorganisatie. Conform dit verzoek heeft de voorzitter van het Tica eind augustus een nadere taakopdracht geformuleerd voor de procesgerichte samenwerking, die is gedragen door het Tica, het CBA en de VNG. Daarin spreekt men zich uit voor een nadere invulling van de wijze waarop:

- 1 partijen het arbeidstoeleidingsproces definiëren en de afzonderlijke werkprocessen onderling afstemmen;
- 2 afspraken over en weer worden gemaakt en vastgelegd;
- 3 vorm en inhoud wordt gegeven aan de intake, categorisering en indicering;
- 4 partijen hun gegevens uitwisselen
- 5 cliënten kunnen worden gevolgd vanaf de eerste intake;
- 6 de poortwachtersfunctie ten aanzien van de ABW-instroom vanuit de WW kan worden versterkt;
- 7 financiële prikkels aan de werking en effecten van voornoemde elementen een bijdrage kunnen leveren.

Deze taakopdracht is voorzien van een werkdocument dat als uitgangspunt dient voor een plan van aanpak en een organisatorisch concept. Op deze wijze zal de procesgerichte samenwerking tussen RBA's, GSD-en en TICA/uitvoeringsinstellingen voor 1-1-'97 concreet vorm krijgen.

6

Naar een nieuwe aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling

6.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk worden twee varianten beschreven voor de aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling in de toekomst. De invalshoek van de varianten is de **financiële** aansturing. Zoals te doen gebruikelijk bij interdepartementale beleidsonderzoeken, worden de varianten op zichzelf staand gepresenteerd, zonder een voorkeur voor een van beide uit te spreken.

Het beginpunt wordt gevormd door de zojuist beschreven kabinetsvoornemens inzake de Arbeidsvoorziening en uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid. Het eindpunt is het benutten van het existentiële belang van uitvoeringsorganen sociale zekerheid. De uitgangspunten van beide beleidsvarianten zijn gebaseerd op de ideaaltypen uit hoofdstuk 4: de basisvoorziening door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op ideaaltype II en de inkoop door de uitvoeringsorganen sociale zekerheid op ideaaltype III. Het grootste verschil tussen beide varianten is de rol van de minister van SZW; in variant 2 stuurt hij de aanwending van budgetten door de uitvoeringsorganen, in variant 1 laat hij dit over aan de uitvoeringsorganen sociale zekerheid.

In onderstaande uiteenzetting van de varianten wordt eerst het lange-termijnperspectief geschetst. Vervolgens worden de stappen beschreven die voor de korte termijn moeten worden gezet om dit perspectief mogelijk te maken, uitgaande van de huidige beleidsvoornemens van het kabinet. Eerst komt de basisdienstverlening aan de orde.

6.2 Basisdienstverlening

Het wetsvoorstel nieuwe Arbeidsvoorzieningswet maakt een onderscheid tussen een basisbijdrage en een prestatiebijdrage. In beide varianten van dit afsluitende hoofdstuk wordt de **basisdienstverlening** ook in de toekomst door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verricht. Op deze wijze wordt de bestaande infrastructuur (landelijk net van kantoren, kennis) benut en heeft de rijksoverheid voldoende waarborg dat de taken adequaat en samenhangend worden uitgevoerd. De basisdienstverlening omvat het:

- inrichten en in stand houden van een landelijk gespreide organisatie;
- registreren van werkzoekenden;
- registreren van vacatures;
- onder de aandacht van werkzoekenden brengen van geschikte vacatures;
- onder de aandacht van werkgevers brengen van geschikte werkzoekenden;
- verzamelen en analyseren van informatie over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt;
- geven van informatie en advies over arbeidsmarkt vraagstukken, studie- en beroepskeuze en om-, her- of bijscholing.

Deze dienstverlening wordt kosteloos aan een ieder verstrekt die zich meldt (ongeacht de categorie waarnaar men wordt geïndiceerd).

De minister van SZW betaalt jaarlijks een vaste aanneemsom voor het verrichten van dit pakket.

6.3 Beleidsvariant 1: decentralisatie

Deze variant is de meest vergaande, waarin op termijn de primaire verantwoordelijkheden voor publieke arbeidsbemiddeling worden overgedragen aan de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. Overigens maakt de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet een onderscheid tussen basis-, prestatie- en inkoopbijdrage. Op dit laatste kan worden voortgeborduurd bij het vormgeven van een decentraal

inkoopmodel. Op termijn zal wetswijziging noodzakelijk zijn. Met name in deze variant is het creëren van het existentieel belang van de uitvoeringsorganen essentieel.

6.3.1 Existentieel belang bij de uitvoeringsorganen sociale zekerheid

De belangrijkste voorwaarde voor het benutten van de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganen sociale zekerheid is dat zij een **existentieel belang** hebben bij de uitstroom van moeilijk plaatsbare werkzoekenden. Het huidige financieringssysteem bevat nauwelijks prikkels om te kunnen spreken van een dergelijk belang. De analyse op basis van het principal-agentdenkraam in hoofdstuk 3 en in genoemd WRR-rapport maakt duidelijk dat de prikkels voor gemeenten en bedrijfsverenigingen als agents scherp gericht moeten zijn op volumebeleid, dat wil zeggen: voorkomen van instroom (preventie) en bevorderen van uitstroom, met name van moeilijke plaatsbare werklozen (reïntegratie).

Gemeenten

In § 5.3 zijn de ontwikkelingen geschetst rond de Algemene Bijstandswet. Geconstateerd is dat de bestaande financiële verhouding (gemeentelijk aandeel, toeslagenbudget) nog onvoldoende prikkels levert voor volumebeleid. Het financiële belang van gemeenten moet worden vergroot. Daartoe zijn twee procedures van belang, die inhoudelijk overigens met elkaar zijn verbonden.

Ten eerste doet een ambtelijke werkgroep op korte termijn aanbevelingen voor het wegnemen van de averechtse prikkel in de verdeelsystematiek van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Ten tweede heeft de Ministerraad afgesproken in januari 1996 een interdepartementaal beleidsonderzoek te starten naar de financiering van de Algemene Bijstandswet, gericht op het creëren van prikkels.

De werkgroep verwijst naar de uitkomsten van deze trajecten.

Bedrijfsverenigingen

In het rapport *Belang en beleid* heeft de WRR helder opgetekend dat voor bedrijfsverenigingen de prikkel tot volumebeheersing ontbreekt. Ook in de nieuwe opzet voor de uitvoeringsorganisatie (zie § 5.4) is op voorhand zeker geen sprake van een voldoende belang in de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen.

Het ontbreken van een existentieel belang is uiteindelijk terug te voeren op de financiering van WW- en WAO-uitkeringen op premieheffing, die op enig niveau wordt verevend. Ook het ontbreken van een eenduidige aansturing vanuit de doelstelling van volumereductie is hier debet aan, zoals in genoemd rapport van de WRR is geconstateerd.

Op zowel het ontbreken van prikkels als aanknopingspunten voor het daadwerkelijk inbouwen van prikkels wordt in bijlage VII ingegaan. Deze aanknopingspunten betreffen de structuur, financiering, uitvoering en het individuele niveau binnen de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen.

6.3.2 Lange-termijnperspectief

In dit lange-termijnperspectief wordt uitgegaan van een voldoende belang van gemeenten en bedrijfsverenigingen bij volumebeleid. Aan deze uitvoeringsorganen wordt dan de wettelijke taak van publieke arbeidsbemiddeling voor uitkeringsgerechtigden opgedragen; hiervoor is op termijn een wijziging van de Arbeidsvoorzieningswet (artikel 4 lid b) nodig. De wettelijke taak voor bemiddeling van moeilijk plaatsbare niet-uitkeringsgerechtigden blijft bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Is eenmaal de keuze is gemaakt om de prestatiebijdrage over te hevelen aan de uitkeringsorganen, kan de minister van SZW in beginsel niet langer het arbeidsvoorzieningsbeleid bepalen, zoals de prioriteitsstelling ten aanzien van doelgroepen. De consequentie hiervan is overigens dat de

bestuurlijke ruimte van de Arbeidsvoorziening afneemt. Dit kan een weerslag hebben op de betrokkenheid van sociale partners en gemeenten.

De invloed van het kabinet is indirect, door het vastleggen van het speelveld waarbinnen de uitkeringsorganen opereren: minimumloon, uitkeringshoogte- en voorwaarden, overleg met sociale partners, scholing. Op hoofdlijnen wordt er in deze variant echter op vertrouwd dat gemeenten en bedrijfsverenigingen een belang hebben bij het zo efficiënt mogelijk inzetten van de middelen om uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen; allocatiebeslissingen op het decentrale niveau zouden worden doorkruist door sturing door het rijk.

Het staat de gemeenten en bedrijfsverenigingen vrij de middelen te besteden zoals zij dat willen.

Deze bestedingsvrijheid in combinatie met het existentiële belang is, zoals zojuist genoemd, de kern van de decentralisatiegedachte. In de eindsituatie is er geen gedwongen winkelnering bij de Arbvo (dat gezien de voorsprong in kennis waarschijnlijk een sterke speler op de markt zal zijn).

Bemiddeling en aanbodversterking (waaronder scholing) kunnen vrij worden uitbesteed. Er zal zich een praktijk gaan ontwikkelen die, in het licht van de bestedingsvrijheid, niet door het rijk moet worden gestuurd en dus niet met zekerheid is te voorspellen. Wellicht benut de Arbvo zijn sterke positie en gaat optreden als een tussenpersoon, bij wie gemeenten en bedrijfsverenigingen een compleet bemiddelingspakket inkopen en die zelf concrete activiteiten uitbesteedt. Wellicht komen er concurrenten op die net als de Arbvo een compleet pakket aanbieden. Wellicht zetten gemeenten zelf een apparaat voor bemiddeling op en besteden ze concrete activiteiten uit. De aard van de contracten zal ongetwijfeld ook uiteenlopen: in sommige gevallen zal er een *no cure, no pay* contract worden afgesloten, in andere gevallen alleen een contract voor het verrichten van aanbodversterkende activiteiten of een inspanning om te bemiddelen (geen resultaat). In ieder geval moeten er waarborgen worden geschapen voor gelijke concurrentieverhoudingen tussen de publieke Arbvo, eventuele andere publieke aanbieders en private aanbieders: de commerciële activiteiten moeten worden afgesplitst van de publieke activiteiten. Kruissubsidiëring moet worden voorkomen en er moet een gelijk BTW- en VpB-regime gelden.

De **prestatiebijdrage** wordt overgeheveld naar de gemeenten en bedrijfsverenigingen. De verdeling tussen gemeenten enerzijds en bedrijfsverenigingen anderzijds vindt plaats op basis van het aantal ingeschreven uitkeringsgerechtigden met enige afstand tot de arbeidsmarkt. Een eerste indruk is dat daar een klein deel van de WW-gerechtigden onder valt en een groot deel van de bijstandsgerechtigden; alleen de kansrijke schoolverlaters en mensen zonder sollicitatieplicht worden niet meegerekend. Voor de verdeling zou de door TiCa, VNG en CBA te ontwikkelen categorie-indeling als leidraad kunnen dienen.

De gemeenten krijgen de bijdrage via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Voor de bedrijfsverenigingen geldt dat het kabinet de betreffende premies WW/WAO zoveel hoger vast stelt als nodig voor het budget voor arbeidsbemiddeling, mits de premies op een niet te hoog niveau worden verevend.

De verdeling tussen de bedrijfsverenigingen onderling en tussen de gemeenten onderling vindt plaats op basis van dezelfde maatstaf (indien voor de gemeenten gebruik wordt gemaakt van de algemene uitkering, kan dit een aanpassing van de verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds impliceren).

In deze beleidsvariant wordt ervan uitgegaan dat het door Arbvo verstrekte basispakket van registratie en doorverwijzing bestemd is voor alle werkzoekenden. De prikkels aan de uitvoeringsorganen zijn gericht op het verstrekken van een additioneel pakket (bemiddeling, trajectbegeleiding en scholing) aan uitkeringsgerechtigden. Het ligt niet voor de hand dat dezelfde organen dit pakket

verzorgen voor niet-uitkeringsgerechtigden. Vandaar dat Arbeidsvoorziening dit het beste kan doen, op basis van een voor deze groep te bestemmen budget.

Bij de toedeling van budgetten voor arbeidsbemiddeling aan gemeenten en bedrijfsverenigingen wordt geen gebruik gemaakt van indicatiestelling en een daaraan gekoppeld normbedrag per werkzoekende.

In totaal is voor het totale takenpakket (basisbijdrage en prestatiebijdrage voor gemeenten en bedrijfsverenigingen) op termijn, volgens de huidige ramingen, 1,45 miljard beschikbaar. Zie ook tabel 1 in § 2.4: 1,2 miljard rijksbijdrage arbvo, 0,15 miljard uitstroom ABW en 0,1 miljard loonkostensubsidie gedeeltelijk arbeidsgeschikten.

6.3.3 Het beleid op de korte termijn⁴

Het lange-termijnbeleid zal pas gerealiseerd kunnen worden als er een existentieel belang is gecreëerd voor de uitvoeringsorganen en vergt bovendien wetswijziging. Dat betekent dat op korte termijn de verantwoordelijkheden voor de publieke arbeidsbemiddeling nog niet in zo vergaande mate kunnen worden herverdeeld. In deze paragraaf worden de stappen geschetst die achtereenvolgens kunnen worden gezet om tot de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling te komen. Deze eerste stappen kunnen worden gezet binnen het kader van het wetsontwerp voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet.

Aan de stappen liggen drie uitgangspunten ten grondslag:

- aansluiten bij de actuele ontwikkelingen;
- ook de korte-termijnstappen moeten prikkels bevatten voor een doelmatige aansturing;
- geen stappen die onverenigbaar zijn met het lange-termijnperspectief.

Fase 1

Op de kortst mogelijke termijn dient, overeenkomstig het wetsvoorstel nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, de rijksbijdrage aan de Arbvo te worden gesplitst in een basisbijdrage en een prestatiebijdrage. De basisbijdrage is lump-sum; de initiële berekening zal plaatsvinden op basis van toe te rekenen apparaatskosten. De prestatiebijdrage vindt plaats in de vorm van een normbedrag per werkloze, te berekenen door de rijksbijdrage na aftrek van het basisdeel toe te rekenen aan het aantal werklozen dat taakstellend moet worden bemiddeld. De minister van SZW kan voorwaarden stellen aan de besteding van dit budget (scholing, bemiddeling). De minister voert overleg met het CBA en keurt beleidsplan en begroting goed.

Tegelijkertijd moet er worden gewerkt aan het creëren van het existentieel belang voor gemeenten. Daartoe wordt gebruik gemaakt van a) de uitkomsten van een ambtelijk onderzoek naar de averechtse prikkel in de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds en b) een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de financiering van de bijstand, dat begin 1996 van start gaat. Dit moet leiden tot verbeteringen in de verdeelsystematiek van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Tevens wordt aanbevolen dat een werkgroep wordt ingesteld zich bezig gaat houden met het creëren van een existentieel belang bij de bedrijfsverenigingen tot reductie van het aantal uitkeringsgerechtigden.

⁴ Voor het korte-termijnbeleid van zowel deze als de volgende variant geldt dat concrete jaartallen voor de onderscheiden fasen afhangen van de vraag, of reeds binnenkort knopen worden doorgemaakt over verdergaande stappen (met name overhevelen prestatiebudget) of dat deze beslissing wordt genomen na de evaluatie van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet over vier jaar.

Tenslotte voorziet de Invoeringswet nieuwe Arbvwet erin dat 19 grote steden een budget beschikbaar krijgen voor inkoop van arbeidsbemiddeling, oplopend van 35 mln in 1996 naar 50 mln in 1998, en dat de bedrijfsverenigingen ook voor een gering bedrag, gaan inkopen.

Dat betekent dat in de eerste paar jaar het zwaartepunt van de aansturing ligt bij de minister van SZW en dat 19 gemeenten, samen met de bedrijfsverenigingen, een begin maken met inkopen van arbeidsbemiddeling.

Fase 2

Na enkele jaren wordt de prestatiebijdrage in zijn geheel verdeeld over alle gemeenten in de vorm van een specifieke uitkering; de verdeelmaatstaf is de werkelijke behoefte, dat wil zeggen: het aantal bijstandsgerechtigden. Zolang het existentieel belang van de gemeenten bij de beperking van het uitkeringsvolume nog niet is geëffectueerd, stelt de minister van SZW voorwaarden via een specifieke uitkering.

Hetzelfde jaar krijgen de bedrijfsverenigingen via een specifieke uitkering middelen overgeheveld uit de prestatiebijdrage, met gelijklopende voorwaarden als voor de gemeenten gelden.

De voorwaarden aan de specifieke uitkering kunnen de volgende zijn:

- bestemd voor arbeidsbemiddeling;
- doelmatige besteding, verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid ten aanzien van moeilijk plaatsbaren;
- geen eigen bemiddelingsapparaat;
- gedwongen winkelnering bij Arbvo.

Zolang er gedwongen winkelnering is, kan er sprake zijn van vrijstelling BTW en VpB.

Het is belangrijk dat in deze tweede fase de budgetten in een keer volledig overgaan naar de uitkeringsorganen. Een combinatie van centrale prestatiefinanciering met decentrale prestatiefinanciering betekent dat de aansturing op twee gedachten hinkt. Het zou onduidelijk zijn wie de prioriteiten stelt, de minister van SZW of de uitvoeringsorganen, en wat de onderlinge taakverdeling is. In dit licht zou de meerwaarde van inkoop door de uitkeringsorganen twijfelachtig zijn, omdat het enige verschil met de huidige situatie is dat het uitkeringsorgaan concrete personen aan kan wijzen die bemiddeld moeten worden.

Bovendien krijgt de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te maken met sturing van twee kanten die moeilijk verenigbaar lijkt; dezelfde activiteiten worden van twee kanten gefinancierd. Voor de financiering vanuit SZW dient er een sterke centrale sturing te zijn via het CBA; voor de decentrale inkoop geldt nu juist dat de RBA's/regio's de afspraken maken.

De conclusie is dat we niet over enkele jaren verdeeld stukje bij beetje budgetten moeten overhevelen, omdat de aansturing dan in het luchtledige komt te hangen. Er moet een keuze worden gemaakt voor één moment waarop het hele prestatiebudget over gaat.

Overigens betekent deze overheveling allerm minst dat de minister van SZW buiten spel staat; hij kan immers via de specifieke uitkering voorwaarden stellen (in deze fase tenminste).

Fase 3

Nadat het existentieel belang bij beperking van het uitkeringsvolume is geëffectueerd, gaat de bijdrage aan gemeenten over op in de algemene uitkering van het Gemeentefonds. De bijdrage aan de bedrijfsverenigingen gaat in deze variant via een door het kabinet vast te stellen opslag op de premies. Het is essentieel dat alle middelen uit de huidige rijksbijdrage, behalve voor het basispakket, ineens over gaan.

6.4 Beleidsvariant 2: specifieke uitkering

In deze variant wordt eveneens de mogelijkheid van prikkels geïntroduceerd. De minister van SZW blijft evenwel verantwoordelijk voor het totale beleid voor de moeilijk plaatsbare werkloze werkzoekenden. Om deze verantwoordelijkheid waar te maken wordt in deze variant niet volstaan met een zelfregulerend systeem via decentralisatie. In plaats daarvan stelt de minister de specifieke budgetten vast en dient er regelmatig aan hem gerapporteerd te worden. Door zowel prikkels te ontwikkelen als de vinger aan de pols te houden, worden waarborgen in het systeem geïntroduceerd. Bij de fasering van het korte-termijnbeleid laat deze variant zich, voor de beslissing of en in hoeverre een existentieel belang voor de uitstroom van moeilijk plaatsbare werkloze werkzoekenden gecreëerd moet worden, leiden door de evaluaties van al in gang gezette trajecten, zoals beschreven in hoofdstuk 5. Naast de nog te starten onderzoeken als het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de financiering van de Bijstandswet.

6.4.1 Lange-termijnperspectief

In deze variant blijft de minister van SZW, als verantwoordelijke voor het integrale arbeidsvoorzieningsbeleid, aanspreekbaar voor het parlement. Hij maakt de afweging, afhankelijk van de conjunctuur, welke budgetten hij besteedt aan arbeidsbemiddeling - inclusief scholing - via Arbeidsvoorziening en/of uitkeringsorganen. Tevens weegt hij de budgetten voor arbeidsbemiddeling en gesubsidieerde arbeid tegen elkaar af. Ten behoeve van specifieke groepen van moeilijk plaatsbare werkloze werkzoekenden, al dan niet uitkeringsgerechtigd, kan hij diensten inkopen.

De minister bepaalt jaarlijks de omvang van het budget dat hij aan gemeenten en bedrijfsverenigingen ter beschikking stelt voor de inkoop van arbeidsbemiddeling van moeilijk plaatsbaren. Daarbij zal hij zich met name laten leiden door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt: aard en aantal vacatures (werkgelegenheid) en arbeidsaanbod (beroepsbevolking). In deze variant bestaat het budget uit de rijksbijdrage en eventueel de premies WW/WAO. Het uitgangspunt is dat gemeenten en bedrijfsverenigingen zoveel mogelijk op gelijke wijze worden aangestuurd. Dat betekent dat de budgetten aan gemeenten in de vorm van een specifieke uitkering gaan. Voor de toedeling aan de bedrijfsverenigingen staan twee mogelijkheden open: een subsidieregeling die lijkt op een specifieke uitkering, of financiering uit de premies; de betreffende budgetten moeten dan wel worden geoormerkt en voorzien van voorwaarden.

De toedeling van het beschikbare budget vindt zoveel mogelijk plaats op basis van objectieve factoren. Bij de ontwikkeling van de hiervoor te hanteren criteria worden onder meer de volgende elementen gebruikt: de mogelijkheden van de arbeidsmarkt om doelgroepen (met specifieke arbeidsmarktkenmerken) te plaatsen, het aantal te plaatsen doelgroepen, alsmede de genormeerde kosten voor arbeidsbemiddeling. Gezien het dynamische karakter van de hoogte van de kosten (en een eventuele differentiatie naar zwaarte tussen doelgroepen), is nadere uitwerking niet op voorhand te geven. Het is vervolgens aan de uitvoeringsorganen om aan de hand van een indicering van de doelgroep hun eigen werkprocessen in te richten (zie bijlage VI). Deze indicering vormt geen maatstaf voor de verdeling van het budget over de uitvoeringsorganen.

Op basis van de categorisering die reeds is ontwikkeld wordt de doelgroep als volgt afgebakend. De categorieën 2 en 3 vormen de doelgroep voor de publieke arbeidsbemiddeling waarvoor de prestatiebijdrage moet worden ingezet. Categorie 1 wordt bediend door de basisdienstverlening; verdergaande bemiddeling moet worden betaald. Categorie 4 kan voorshands niet worden geholpen via de publieke arbeidsbemiddeling. Mensen uit deze categorie moeten eerst een voortraject doorlopen, zoals in de sector welzijn of in gesubsidieerde arbeid, of zouden zelfs opschorting kunnen krijgen van hun sollicitatieverplichting.

Als evaluatie van de inkooptrajecten leidt tot de conclusie dat uitkeringsorganen niet gebonden zijn aan gedwongen winkelprijs bij Arbeidsvoorziening, zal sprake zijn van concurrentie tussen Arbeidsvoorziening en andere aanbieders. Dat betekent dat ook hier in de fiscale en boekhoudkundige sfeer garanties moeten worden ingebouwd om oneerlijke concurrentieverhoudingen te voorkomen.

6.4.2 Het beleid op de korte termijn

Fase 1

In deze variant is fase 1 gelijk aan die van de vorige variant. De nieuwe Arbeidsvoorzieningswet en de voorziene beperkte inkoop door gemeenten en bedrijfsverenigingen zullen doorgang moeten vinden.

Fase 2

Evaluatie van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, na 4 jaar, en meer specifiek de daarmee samenhangende evaluatie van de inkoopconstructie voor de grote 19 steden en bedrijfsverenigingen vormt de basis voor verdere stappen met betrekking tot prestatiebudget en inkoopbudget. Het nemen van verdere stappen geschiedt in deze fase in een geleidelijk proces. Er wordt rekening gehouden met de samenhang met de ontwikkelingen in de nieuwe ABW en OSV en met de resultaten van de gezamenlijke taakopdracht voor TICA, Arbeidsvoorziening en VNG om onder leiding van de Tica voorzitter de procesgerichte samenwerking vorm te geven.

Concreet betekent dat in deze variant, dat de inkoopbudgetten voor 19 gemeenten en de start door de bedrijfsverenigingen gewoon doorgang vinden. Indien op basis van de evaluaties verdergaande stappen worden genomen, zal de overheveling van budgetten in kleine stappen gaan. De maximale eindsituatie zou kunnen zijn het volledig overhevelen van de prestatiebijdrage aan de uitkeringsorganen; net als in variant 1, echter met dat verschil dat de minister van SZW voorwaarden stelt en stuurt.

In de overgangsfase zal de minister van SZW jaarlijks afwegen welke bedragen hij toesluit naar deze organen of naar de Arbvo.

Bijlage I

Taakopdracht van de werkgroep

"financiële vernieuwing arbeidsvoorziening"

Het belang van een herbezinning op financiële (aan)sturing van en binnen Arbeidsvoorziening wordt onderkend, maar loopt samen met een aantal reeds in gang gezette initiatieven. Teneinde overlapping en tijdverlies te vermijden, is besloten inhoudelijk en procedureel aan te sluiten bij de reeds lopende activiteiten (Commissie-van Dijk en SZW-programma Evaluatie Arbvo-wet). Dat betekent dat in de wijziging van de Arbeidsvoorzieningswet, die op korte termijn bij de Kamer moet worden ingediend, het kabinetsstandpunt op de commissie-Van Dijk en de uitwerking van de partijenovereenkomst zullen worden verwerkt. Met name de bestuurlijke elementen komen hierbij aan de orde. In het kabinetsstandpunt op de commissie-Van Dijk, dat voor het Paasreces aan de Tweede Kamer moet zijn gestuurd, zullen de uitgangspunten voor de financiële vernieuwing van de arbeidsvoorzieningsorganisatie worden geformuleerd, die in het interdepartementale beleidsonderzoek zullen worden uitgewerkt.

"Financiële vernieuwing" betekent dat op het intermediaire (uitkeringsverstrekkers) en uitvoerende niveau (arbeidsbemiddeling en scholing) een groot belang moet worden gecreëerd bij uitstroom uit de uitkering. Hierbij valt te denken aan een inkoopmodel en vormen van prestatiefinanciering. Op basis van de uitkomsten van de herbezinning zullen concrete voorstellen worden geformuleerd voor een nieuwe wijze van financiële aansturing van de openbare arbeidsvoorziening.

Bijlage II

Onderzoeksvragen

De werkgroep heeft de probleemstelling uiteen gelegd in de volgende onderzoeksvragen, die het verloop van de werkzaamheden hebben bepaald:

1. In welke arbeidsmarktsituatie wordt de publieke- arbeidsbemiddelingsfunctie uitgevoerd?
2. Op welke doelgroep zou de publieke-arbeidsbemiddelingsfunctie zich moeten richten en wat zijn de kenmerken van die doelgroep?
3. Hoe ziet het netwerk eruit van bestaande organisaties voor arbeidsbemiddeling en uitkeringsverstrekking, van relevante wet- en regelgeving en hoe steekt de huidige arbeidsvoorzieningsorganisatie in elkaar?
4. Wat zijn de knelpunten in dit huidige netwerk, met name vanuit het principal-agentdenkraam; welke eisen en eventuele oplossingsrichtingen aan een nieuwe financiering zijn hier uit af te leiden?
5. Welke randvoorwaarden en criteria kunnen worden aangelegd bij het uitwerken en beoordelen van alternatieve manieren van financiële aansturing van de publieke-arbeidsbemiddelingsfunctie?
6. Welke alternatieve financiële-aansturingswijzen zijn er en hoe zien die eruit?
7. Wat is de beoordeling van deze alternatieven in het licht van het principal-agentdenkraam en de overige geformuleerde randvoorwaarden en uitgangspunten?

Bijlage III

Het principal-agentdenkraam

Het principal-agentdenkraam is ontwikkeld binnen de institutionele economie. Uitgangspunt is de verhouding tussen een opdrachtgever (principal) en opdrachtnemer (agent). Volgens een gangbare definitie huurt de principal de agent in voor het verrichten van een dienst, waarbij onvermijdelijk enige beslissingsbevoegdheid aan de agent wordt gedelegeerd. De agent is dus geen willoze uitvoerder van de wensen van de principal. Hij heeft immers meer kennis, expertise en informatie over de diensten die hij verricht (informatie-asymmetrie). De afspraak tot het verrichten van taken wordt in een contract vastgelegd. "Contract" betekent niet altijd dat het gaat om een schriftelijke, juridische overeenkomst. De afspraken kunnen ook impliciet zijn, of voortvloeien uit algemene taakopdrachten.

Voorbeelden van agency-relaties zijn: patiënt-arts, verzekerde-verzekeraar, werkgever-werknemer.

De uitwerking heeft tot dusverre vooral plaatsgevonden voor particuliere bedrijven. Men houdt zich dan met name bezig met de hiërarchische relaties binnen een bedrijf. Uitgaande van de eigen doelstellingen van een agent, die afwijken van die van de principal, wordt geanalyseerd welke mogelijkheden de principal ter beschikking staan om de agent te dwingen te handelen in overeenstemming met zijn belang, gegeven de informatie-asymmetrie (oplossen agency-probleem). Die informatie-asymmetrie doet zich op twee manieren voor:

1. de principal heeft ex ante minder informatie over de kosten van de prestatie, die de agent dus hoger kan voorstellen dan nodig is (*adverse selection*)
2. de principal heeft ex post minder informatie over de feitelijke realisatie van de prestatie, de agent kan dus minder presteren dan overeengekomen (*moral hazard*).

Het belang van de principal in de marktsector is doorgaans winstmaximalisatie. De ultieme principal is de eigenaar of de aandeelhouders van een bedrijf. De agent van de aandeelhouders is dan de raad van bestuur, die weer principal is ten opzichte van het management. Voorbeelden van pogingen om een oplossing te vinden voor het agency-probleem zijn het koppelen van de salarissen van het management aan de prestaties van het bedrijf, of het scheiden van beleidsvoorbereiding en -uitvoering enerzijds (management) en beslissing en monitoring anderzijds (raad van bestuur). Overigens leidt de delegatie van taken aan een agent altijd tot extra kosten, de zogenaamde "transactiekosten", waarvan er drie worden onderscheiden:

- lagere prestaties door het agency-probleem;
- monitoring kosten voor de principal;
- kosten voor de agent om de principal ervan te overtuigen dat hij wel degelijk voldoet aan de afspraken.

De toepassing van het bovengenoemde gedachtengoed op de publieke sector is een stuk minder ontwikkeld. Wel heeft de WRR in haar rapport *Belang en Beleid* in 1994 een analyse gemaakt van de uitvoering van de werknemersverzekeringen van het principal-agentperspectief.

Bij het toepassen op de overheid moet ook rekening worden gehouden met enkele verschillen met de marktsector:

- de doelstellingen zijn ruimer en complexer dan de winst-maximalisatie; het is dus moeilijker om af te leiden waaraan de agent moet voldoen;
- er zijn vaak meerdere principalen en agents tegelijkertijd en de keten van principal-agentrelaties is langer; zo kent een bedrijfsvereniging twee principalen: de minister van SZW en de sociale partners;

- een ultieme principal (overeenkomstig de aandeelhouders of eigenaar) ontbreekt
- financiële prikkels zijn niet altijd even goed mogelijk;
- diensten zijn niet altijd goed meetbaar.

Niettemin is een analyse van de uitvoeringsketen van een bepaald beleidsterrein vanuit het principal-agentdenkraam zinvol om a) relaties en belangen te expliciteren en b) hierop afgestemd manieren te bedenken waarop de principal de agent beter in zijn richting kan sturen.

Ervan uitgaande dat de rijksoverheid (i.c. een minister) de principal is van een uitvoeringsorganisatie, zijn er drie manieren waarop de principal, geredeneerd vanuit de algemene principal-agentbenadering, het gedrag van de agent naar zijn belang kan buigen:

1. *vermindere van de informatie-asymmetrie* door het verzamelen van informatie over de (mogelijke) prestaties en kosten voor de agent. Hier is van belang dat prestaties niet altijd meetbaar zijn of dat er geen inzicht bestaat in kosten.
2. *Vergroten van het belang van de agent bij de doelstellingen van de principal.* Hiertoe staan verschillende wegen open: niet alleen financiële prikkels, maar ook bijvoorbeeld intercollegiale kwaliteitstoetsing.
3. *Doorbreken van de monopoliepositie van de agent.* Concurrentie kan op verschillende manieren worden ingebouwd: binnen en buiten de publieke sector, als theoretische mogelijkheid etc.

Bij het toepassen op een concreet beleidsterrein moeten in ieder geval de volgende vragen worden gesteld:

- doelstellingen van de principal, doelstellingen van de andere actoren;
- belangen van de principalen en agents;
- aard van de verschillende principal-agentrelaties; plural principals en plural agents bijvoorbeeld maken de aansturing complexer;
- mate van informatie-asymmetrie: hoeveel specifieke informatie, capaciteiten, kennis bezit de agent? zijn de prestaties meetbaar? hoe specifiek kan een contract tussen principal (= minister) en de agents worden gemaakt?

Twee nuanceringen dienen tot slot te worden aangebracht.

Ten eerste dat het niet mogelijk is om de informatie-asymmetrie volledig op te heffen; dat wil zeggen dat naar dat naar de mate waarin het vergroten van de informatie voor de principal moeilijker is, de sturing op belangen/doelen belangrijker wordt.

Ten tweede dat er situaties denkbaar zijn waarin de specifieke deskundigheid van de agent zo groot is, dat het in eigen huis houden van betreffende diensten effectiever is; anders zouden de transactiekosten de pan uit rijzen.

Bijlage IV

Internationaalrechtelijke verplichtingen

Nederland heeft het Europees Sociaal Handvest getekend en is partij bij een aantal verdragen van de *International Labour Organisation* (ILO). De betreffende verdragen en richtlijnen bepalen mede de randvoorwaarden voor de toekomstige aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling. Onderstaand worden ESH en ILO-verdragen eerst afzonderlijk beschreven, gevolgd door een afsluitende conclusie.

Europees Sociaal Handvest

Het Handvest heeft, naar algemeen wordt aangenomen, geen rechtstreekse werking met uitzondering van artikel 6, lid 4 (uiteraard is het laatste woord aan de rechter). Het is in 1980 bekrachtigd. Indien op voor de arbeidsvoorziening relevante artikelen - te weten artikelen 1, lid 3 en 4, en artikel 9 - zou moeten worden teruggekomen kan dat 5 jaar na bekrachtiging en vervolgens steeds na afloop van een periode van 2 jaar daaropvolgend. Echter met dien verstande dat zorgvuldig wordt bewaakt dat Nederland partij blijft bij een voldoende deel van het Handvest.

Het Handvest heeft niet het oog op een publiekrechtelijke arbeidsbemiddelingsorganisatie. Wel tot het instellen of instandhouden van kosteloze arbeidsbemiddelingsdiensten voor alle werknemers. Het Handvest vraagt eveneens een onbelemmerde en kosteloze toegang, ook voor de zwakste groepen (gehandicapte werknemers daaronder begrepen), op de arbeidsmarkt tot beroepskeuzevoorlichting en het recht een vakopleiding te verkrijgen. De hier in het geding zijnde elementen bestrijken een veel breder beleidsterrein dan de arbeidsvoorziening, zoals het (beroeps)onderwijs, tegemoetkoming studiekosten, e.d.

ILO-verdragen

Verdrag #88 (Organisation of the employment service)

Artikel 1 verplicht tot een openbare, kosteloze dienstverlening. Omdat met name artikel 6 de taken van een arbeidsvoorzieningsorganisatie op het terrein van arbeidsbemiddeling tamelijk exact omschrijft, is het verdedigbaar, dat alle activiteiten en faciliteiten die daarnaast (extra) gedaan resp. aangeboden worden buiten het gratis (basis)pakket vallen. Dit biedt ruimte voor het vragen van een vergoeding. Antwoord op de vraag, of dit kostendekkend dan wel marktconform zou moeten zijn, is daarmee echter niet gegeven.

Hoewel het Verdrag impliciet uitgaat van het bestaan van een overheidsorganisatie (zo dient het personeel van de diensten uit onafhankelijke ambtenaren te bestaan, onafhankelijk bijvoorbeeld van oneigenlijke externe invloeden) verzet de tekst zich niet tegen de huidige tripartiete structuur, noch tegen een ZBO-vormgeving van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het standpunt van overheidswege is, dat hier vooral naar de geest van de wet gekeken moet worden: waarborgen tegen onjuiste praktijken en waarborgen voor aanstelling en opleiding moeten verzekerd blijven.

Verdrag #96 (fee charging employment agencies)

In 1992 heeft Nederland deel III van Verdrag #96 bekrachtigd. Dit deel bevat bepalingen over de regulering van betaalde arbeidsbemiddeling, zowel met als zonder winstoogmerk. Het verdrag beschrijft daartoe voorwaarden. Voor deel III geldt onder meer dat bureaus voor arbeidsbemiddeling onderworpen moeten zijn aan het toezicht van de bevoegde autoriteit.

Het verdrag wordt op afzienbare termijn herzien. (Wellicht is dat voor de ILO reden om Nederland t.a.v. het vergunningstelsel, waar het zich momenteel veel soepeler opstelt dan het verdrag vraagt, geen beperkingen op te leggen).

Verdragen #122 en #142

No 122 en 142 verplichten tot het voeren van resp. een algemeen werkgelegenheidsbeleid en een beleid m.b.t. beroepskeuze- voorlichting en vakopleiding. Zij hebben een heel algemeen karakter en zijn niet relevant voor specifieke vormgeving in de arbeidsvoorzienings sfeer.

Slotconclusie.

De hierboven besproken verdragen lijken enerzijds de nodige ruimte op te leveren voor de vormgeving van de (publieke) arbeidsvoorziening. Anderzijds komen uit diezelfde verdragen een aantal harde voorwaarden naar voren voor deze voorziening:

- . Zij moet algemeen toegankelijk zijn; in het bijzonder voor kwetsbare doelgroepen, waaronder begrepen de partieel arbeidsgeschikten.
- . Er zijn grenzen aan het in rekening brengen van kosten resp. tarieven. Een basispakket moet zelfs kosteloos zijn. Voor extra diensten daarnaast bestaat ruimte tot het vragen van een vergoeding.
- . Zij moet landelijk gespreid en dekkend zijn.
- . Er moet in de wet geregeld toezicht op haar zijn.

Opgemerkt moet nog worden dat bovenstaande vier voorwaarden generalisaties zijn en geen opsomming van alle verdragsbepalingen.

Bijlage V

Financiële prikkels ter bevordering van de arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden

1. Inleiding

In de inleiding van dit rapport is reeds gewezen op het versterken van het existentieel belang van het intermediaire (uitkeringsverstrekkers) en uitvoerende (arbeidsbemiddeling en scholing) niveau bij de uitstroom van werklozen uit de uitkering. Ook het versterken van het existentieel belang van de uitkeringsgerechtigden zelf zal moeten worden bevorderd, omdat versterking van de effectiviteit van de arbeidsvoorzieningsorganisatie onvoldoende voorwaarden schept. Een en ander kan ondermeer tot uiting komen door de introductie van transactie-elementen in de relatie tussen uitvoeringsinstellingen en uitkeringsgerechtigden, tussen gemeenten en uitkeringsgerechtigden en tussen arbeidsvoorziening en uitkeringsgerechtigden. Uitkeringsgerechtigden zullen moeten worden geprikkeld om weer te gaan werken. Daarbij gaat het met name om werklozen met enige afstand tot de arbeidsmarkt. In dat verband is het van belang het verschijnsel van de hoge marginale druk (de "armoedeval") nader te bezien.

2. Negatieve financiële prikkels

Voor mensen met een uitkering is het vaak financieel niet aantrekkelijk die uitkering om te ruilen voor een (laagbetaalde) baan. Vermindering van subsidies of verhoging van de eigen bijdragen spelen daarbij een rol, alsmede de extra kosten die het werken nu eenmaal met zich meebrengt en waarvoor het arbeidskostenforfait onvoldoende soelaas biedt. Uitkeringsgerechtigden kunnen er dan toe komen in de uitkeringssituatie te blijven.

Vershil loon en uitkering

De Commissie-Andriessen heeft vorig jaar een rapport uitgebracht (Rapport van de Commissie Laagste segment arbeidsmarkt, *De onderste baan boven*, 1994) waarin ondermeer is geconcludeerd dat een zeer gering aantal werkloze kostwinners en alleenstaanden bereid is de uitkering om te ruilen voor een baan tegen het minimumloon. Uitkeringsgerechtigden worden geconfronteerd met negatieve financiële prikkels.

Een kostwinner die voor het minimumloon gaat werken, gaat er ten opzichte van zijn uitkering netto slechts *f* 20,- per maand op vooruit. Daar staat tegenover dat een kostwinner als hij gaat werken extra kosten maakt, zoals verwervingskosten. Rekening houdend met zulke kosten gaan uitkeringsgerechtigden er gemiddeld 7% op achteruit door een baan te aanvaarden. Tegenover het voordeel van *f* 20,- per maand staat met andere woorden een nadeel van *f* 160,- per maand. Alleenstaanden gaan er door aanvaarding van een baan tegen het minimumloon netto wel behoorlijk op vooruit en wel met *f* 376,- per maand, omdat hun netto uitkering gelijk is aan 70% van het voor hen geldende netto minimumloon. Toch werkt slechts een gering aantal alleenstaanden in functies tegen het minimumloon. Kennelijk weegt een inkomensverbetering met *f* 376,- per maand in veel gevallen niet op tegen de bezwaren die aan een baan zijn verbonden.

Werklozen met deeltijdbanen

Werklozen die een deeltijdbaan nemen en dan voor een deel van hun inkomen nog afhankelijk blijven van een aanvullende uitkering worden daarvoor niet in financiële zin beloond. Alle inkomsten uit arbeid worden sinds vorig jaar oktober op de uitkering gekort. Sterker nog, de onkosten die een gedeeltelijk werkloze maakt voor het verrichten van deze arbeid worden niet eens vergoed.

Er zullen dan ook meer transactie-elementen in de relaties met uitkeringsgerechtigden moeten worden geïntroduceerd. Een voorbeeld daarvan is het Fonds Sociale Vernieuwing.

3. *Fonds Sociale Vernieuwing*

Gemeenten hebben met ingang van vorig jaar oktober via het Fonds Sociale Vernieuwing jaarlijks f 150 miljoen beschikbaar voor de financiering van maatregelen om mensen te stimuleren betaald werk te aanvaarden. Dit geld kan ondermeer worden gebruikt om uitkeringsgerechtigden die gaan werken of scholing aanvaarden een premie te geven. Hiervoor geldt een maximum van f 3.200,- netto per jaar bij aanvaarding van werk en f 2.150,- bij scholing.

Er kan echter worden betwijfeld of dat voldoende is om werk te aanvaarden. Uit onderzoek is gebleken dat werklozen door een baan tot gemiddeld 40% meer willen gaan verdienen dan hun uitkering. Het reserveringsloon is de afgelopen jaren sterk opgelopen. De gewenste extra inkomsten kunnen thans oplopen tot netto circa f 850,- per maand.

Deze stimuleringsregeling biedt ook geen soelaas voor werklozen met een WW-uitkering en gedeeltelijk arbeidsgeschikten in de WAO. Ook de relatie tussen uitvoeringsinstellingen en uitkeringsgerechtigden en tussen arbeidsvoorziening en uitkeringsgerechtigden zal nader moeten worden gezien.

4. **Opties**

Het verdient (bijna) een apart beleidsonderzoek om de aansluitingsproblemen van werkloze werkzoekenden met de arbeidsvoorziening en de arbeidsmarkt te analyseren en mogelijke oplossingen aan te dragen. Veel is in dit opzicht in het verleden reeds naar voren gebracht:

- het voorstel van de WRR om het WML te individualiseren en het relevante sociale minimum te garanderen via toeslagen;
- het voorstel om een (gedeeltelijk) basisinkomen in te voeren;
- het voorstel van de Commissie-Andriessen om iedereen die werkt netto f 200,- per maand te geven in de vorm van een belastingkorting.

Daaraan kan worden toegevoegd een dusdanige verfijning in de ABW/RWW dat de categorie die (hooguit) in deeltijd aan de slag zal/kan gaan geen desincentive ondervindt. Het systeem in Engeland (jobseeker's allowance) waar prikkels worden ingebouwd om ook het aanvaarden van kleinere banen interessant te maken, verdient in dat opzicht nader aandacht.

5. **Jobseeker's allowance**

In Engeland wordt per 1 april 1996 de *jobseeker's allowance* ingevoerd. Met dit systeem wordt in de eerste plaats beoogd werklozen te stimuleren tot het verrichten van betaalde arbeid. Werklozen worden met name aangemoedigd met parttime werkzaamheden te beginnen. Degenen met een uitkering krijgen toestemming werkzaamheden te verrichten, tot een tijdsduur van 16 uur per week. Op de tweede plaats worden uitkeringsgerechtigden financieel geprikkeld tot het verrichten van betaalde arbeid. Er wordt voor gezorgd dat werkaanvaarding een reëel inkomensvoordeel oplevert (het wegnemen van de "armoedeval"). Verschillende inkomensvoorzieningen, subsidies (zoals de IHS) en eigen-bijdrageregelingen worden in onderling logisch verband behandeld. Uitbreiding van het aantal gewerkte uren, boven de 16 uur per week wordt daardoor bevorderd.

Op de derde plaats benadrukt het systeem de verantwoordelijkheden van werklozen zelf om weer een baan te vinden. Degenen die een uitkering aanvragen, moeten een werkzoekenden-overeenkomst ondertekenen waarin staat tot welke stappen zij zich verplichten om werk te krijgen.

6. Tot slot

Het systeem in Engeland, maar ook eventuele andere opties verdienen nader onderzoek. Immers, het vergroten van de effectiviteit van de aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling is een onderdeel van een groter geheel. In die context spelen vele factoren een rol die de vraag op de arbeidsmarkt bepalen, met name de conjuncturele situatie, het investerings- en keuzegedrag van werkgevers. In deze bijlage is ingegaan op de aanbodkant op de arbeidsmarkt: de categorie werkloze werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is vaak geen reëel arbeidsaanbod door de averechtse prikkels in de verschillende regelingen voor inkomensvoorziening en subsidiëring. Het ombouwen van averechtse prikkels tot positieve prikkels voor de uitkeringsgerechtigden vergroot de effectiviteit van een betere aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling. Overigens laat de nadruk op deze positieve prikkels onverlet dat er ook andere manieren zijn om uitkeringsgerechtigden te prikkelen, zoals sanctiebeleid, negatieve prikkels en hoogte van de loonkosten, die hier niet behandeld zijn.

Bijlage VI

Indicatiestelling

Indicatiestelling is het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt van een werkzoekende (om vervolgens nadere maatregelen te treffen om betrokkene aan een betaalde baan te helpen).

Er zijn reeds inspanningen gedaan om te komen tot methodieken voor het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij kan worden aangesloten.

Het CBA heeft in 1994 besloten een categorisering van de doelgroep te ontwikkelen, die het enerzijds mogelijk maakt dienstverlening aan te bieden aan werkzoekenden afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt van betrokkenen en anderzijds de mogelijkheid biedt om financiering te koppelen aan gewenste prestaties (het vier-fasenmodel). Kern van dit model is dat de afstand tot de arbeidsmarkt van cliënten van Arbeidsvoorziening bepalend is voor de mate van dienstverlening. Bij de indicatiestelling kan het volgende worden geconstateerd:¹

1. kwalificaties van de cliënt sluiten aan bij de arbeidsmarkt; cliënt kan direct worden bemiddeld naar een vacature.
2. kwalificaties van de cliënt sluiten niet geheel aan bij de arbeidsmarkt; een kort arbeidsinpassingstraject, zoals enige specifieke beroepsgerichte scholing, wordt voldoende geacht om daarna de cliënt te bemiddelen naar een vacature.
3. kwalificaties van de cliënt wijken in belangrijke mate af van de vraag op de arbeidsmarkt; een intensief traject (waarbij wordt samengewerkt door Arbeidsvoorziening met sociale zekerheidsorganen en gemeenten) is noodzakelijk om de cliënt uiteindelijk bemiddelbaar te maken voor een vacature.
4. kwalificaties van de cliënt wijken zo sterk af van de vraag op de arbeidsmarkt, dat (op dat moment) Arbeidsvoorziening niet over de mogelijkheden beschikt om een bijdrage te leveren aan de arbeidsmarkttoeleiding van betrokken cliënt. In dat geval zal Arbeidsvoorziening niet alleen zorg dragen voor een "warme" overdracht aan instellingen die zijn ingesteld om passende maatregelen te kunnen treffen maar ook periodiek bij deze instelling de voortgang bewaken t.a.v. van de cliënt; het uiteindelijk doel blijft de cliënt zodanig te helpen dat hij of zij weer past in het instrumentarium van de Arbeidsvoorziening.

Factoren die (in onderlinge samenhang) bij de indicatiestelling een rol spelen zijn ondermeer: opleiding, ervaring, leeftijd, motivatie, presentatie, werkloosheidsduur, wensberoep in relatie tot opleiding/ervaring, passend te achten arbeid, vacature-aanbod.

Op basis van categorisering kan de doelgroep als volgt worden afgebakend, los van de financiering. De categorieën 2 en 3 vormen de doelgroep voor de publieke arbeidsbemiddeling waarvoor de prestatiebijdrage moet worden ingezet. Categorie 1 wordt bediend door de basisdienstverlening; verdergaande bemiddeling moet worden betaald. Categorie 4 kan voorshands niet worden geholpen via de publieke arbeidsbemiddeling. Mensen uit deze categorie moeten eerst een voortraject doorlopen, zoals in de sector welzijn of in gesubsidieerde arbeid, of zouden zelfs opschorting kunnen krijgen van hun sollicitatieverplichting.

¹ Inmiddels is met VNG, Divosa, Tica een gemeenschappelijk kader geformuleerd waarin de hiervoor beschreven uitgangspunten zijn geïntegreerd. Arbeidsvoorziening heeft de volgende randvoorwaarden gesteld:

- zorgvuldige individuele toetsing op basis van zowel objectieve als subjectieve, maar altijd controleerbare criteria; deze zullen steeds betrekking hebben op een combinatie van persoonskenmerken en marktkenmerken;
- tijdelijke indeling periodiek herbezien.
- overleg met cliënt en overeenstemming tussen Arbeidsvoorziening en uitkerende instanties;
- beroepsmogelijkheden om deze uitgangspunten voor de cliënt te waarborgen.

Bij de tweede, in hoofdstuk 6 beschreven, variant, ligt de verantwoordelijkheid voor indicatiestelling op het decentrale niveau. De financiering staat hier los van. Niettemin kan de rijksoverheid ook in deze variant (wettelijk) opdracht verlenen tot het ontwikkelen van normen en procedures en deze vervolgens goedkeuren. Het veld rapporteert; de rijksoverheid ziet toe op de naleving. Er zijn twee mogelijkheden:

- Onafhankelijke deskundigen verrichten de indicatiestelling.
- Gezamenlijke indicatiestelling; de verschillende betrokken organisaties, Arbeidsvoorziening en de uitkeringsorganen, zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de indicatiestelling.

Beide varianten komen voor in huidige ontwikkelingen. In de Taakopdracht van het veranderingsproces gericht op procesgerichte samenwerking tussen uitkeringsorganen en Arbeidsvoorziening is indicatiestelling onderdeel van de gezamenlijke intake. Samenwerking (een dossier, een loket) direct aan het begin tussen de betrokken organisaties wordt bevorderlijk geacht voor de onderlinge afstemming en voor snelle dienstverlening.

In de recent aan de Tweede Kamer gezonden nota Stroomlijning gesubsidieerde arbeid is het de taak van Arbeidsvoorziening om in overeenstemming met de uitkeringsorganen kandidaten voor te dragen voor gesubsidieerde arbeid. Alleen voor de sociale Werkvoorziening wordt een onafhankelijke indicatiestelling door een team van deskundigen voorgestaan. Hier bestaat de specifieke situatie te bepalen in hoeverre iemand als gevolg van een handicap niet kan werken op een "normale" werkplek.

Onafhankelijke indicatie elimineert het risico van belangenverstremming. Een dergelijke constructie creëert wel een extra loket en extra kosten. Terwijl het noodzaak is de grote aantallen werkzoekenden snel te indiceren.

Genoemd risico kan evenwel ook langs andere wegen geminimaliseerd worden. In de procedures voor gezamenlijke indicatie kunnen checks ingebouwd worden. Bijvoorbeeld door fiatting van het indicatievoorstel door het ene orgaan afhankelijk te stellen van een toets door het andere orgaan. Voorwaarde is dat de vele gevallen, die feitelijk snel afgehandeld kunnen worden, geen onnodige vertraging ondervinden.

Gezamenlijke indicatiestelling met de waarborg van onderlinge checks verdient normaliter derhalve de voorkeur. Dit laat uitzonderingen voor specifieke onverlet. Bijvoorbeeld kan daar, waar intensieve bemiddelingstrajecten met het nodige financiële afbreukrisico aan de orde zijn, naast de gezamenlijke ook onafhankelijke indicatiestelling geschieden.

Bijlage VII

Prikkels voor bedrijfsverenigingen

Bedrijfsverenigingen zijn de bestuurlijk verantwoordelijken voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen (WW, WAO, ZW) voor de hun betreffende bedrijfstak. Er worden premies geheven voor het financieren van de uitkeringen. Dat zou betekenen dat de bedrijfsverenigingen een prikkel ondervinden voor het voeren van een volumebeleid vanwege deze premies; naar de mate waarin er minder uitkeringen hoeven te worden verstrekt, kan de premie omlaag (in dit rapport gaat het name om de WW-premie). De volgende omstandigheden leiden er echter toe dat deze prikkel in de praktijk nauwelijks of onvoldoende aanwezig is.

- De premie voor de WW wordt na een periode van 13 weken, waarin de kassen van de bedrijfsverenigingen afzonderlijk worden aangesproken, landelijk verevend. Het is voor een individuele bedrijfsvereniging nauwelijks aantrekkelijk om het volume aan uitkeringen zo laag mogelijk te krijgen, omdat eventuele besparingen op uitkeringen ook landelijk worden verevend (uitgesmeerd). Inspanningen van individuele bedrijfsverenigingen komen dus niet naar evenredigheid toe aan de betreffende bedrijfsvereniging.
- Vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers vormen het bestuur van de centrale fondsen en de bedrijfsverenigingen. Van de individuele werkgevers zou mogen worden verwacht dat men streeft naar een zo laag mogelijke premiestelling. Zij worden echter in de twee genoemde gremia vertegenwoordigd door de werkgeversorganisaties. De doelstellingen van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, zijn niet per definitie het reduceren van de uitkeringslasten. Het rapport van de parlementaire-enquêtecommissie en het eerder genoemde WRR-rapport geven een overzicht van hoe de bedrijfsverenigingen de laatste decennia in dit verband hebben geopereerd.
- Werklozen ontvangen tijdelijk een WW-uitkering. Er zijn te weinig prikkels voor bedrijfsverenigingen om mensen met een korte WW-uitkering te bemiddelen.
- De bedrijfsvereniging is het bestuur; de uitvoering vindt plaats door een uitvoeringsinstelling. Deze geeft geld uit dat door de bedrijfsvereniging bij een centraal fonds wordt gedeclareerd. De bedrijfsverenigingen kunnen de uvi's stimuleren om de uitstroom te bevorderen. Het is de vraag of de bedrijfsverenigingen dat doen, gezien de hierboven geschetste omstandigheden.

Wellicht verandert deze situatie met het instellen van een landelijk orgaan (geadviseerd door sectorcommissies in plaats van de huidige bedrijfsverenigingen), dat contracten sluit met uitvoeringskantoren. Het aantal principal-agentrelaties kan verminderen. Het is echter nodig dat de centrale doelstelling, ook van het landelijk orgaan, de bemiddeling van kansarmen wordt.

Conclusie: bedrijfsverenigingen en UVI's dienen een existentieel belang te krijgen bij uitstroom van moeilijk plaatsbaren. De werkgroep ziet verschillende aanknopingspunten hiervoor.

Op de eerste plaats kan de **structuur** worden gewijzigd. Een voorbeeld is het voorkomen van systeemovergangen in de inkomendervingsregelingen van WW naar Bijstand door verlengen van de WW- en WAO-uitkering naar 65 jaar, of door WW en WAO juist door gemeenten uit te laten voeren (of de WW en WAO op te laten gaan in de Bijstand). Een andere mogelijkheid is om indien werklozen doorstromen naar de Bijstand, de bedrijfsverenigingen een nader te bepalen bedrag aan de desbetreffende gemeente te laten betalen. Het is overigens niet op voorhand zeker of dergelijke ingrijpen alleen tot voldoende prikkels leiden. Als de gemeenten in beeld zijn moeten zij op enigerlei wijze worden geprikkeld (aanpassing in de financiering van de ABW).

Een tweede voorbeeld van structuurwijzigingen is het versterken van de concurrentie tussen de uitvoeringsinstellingen (UVI's), gezien de mogelijkheid van vrije aansluiting door bedrijfsverenigin-

gen. De bedrijfsverenigingen (en straks het landelijk bestuur) kunnen dan kiezen voor de UVI met de beste prijs-kwaliteitsverhouding.

Bovenstaande gedachte is een noodzakelijke voorwaarde voor een aantal mogelijkheden om de **financiering** te wijzigen. Een eerste aanknopingspunt is een gebudgetteerd systeem, vergelijkbaar met de Ziekenfondswet. Per verzekerde wordt een procentuele, inkomensafhankelijke premie betaald aan een centrale kas; deze is niet voldoende voor de totale uitkeringslasten; als "sluitreeks" wordt een nominale premie geheven door de UVI/bedrijfsvereniging, betaald door de werkgever. Daarbij zal, op grond van efficiency, worden gedifferentieerd in premiestelling tussen de verschillende UVI's.

Een variant op dit idee is het toekennen van een gekapitaliseerde uitkeringslast: het werkloosheidsrisico blijft collectief verzekerd en gefinancierd; op het moment dat recht op een WW-uitkering ontstaat, krijgt een UVI de gekapitaliseerde uitkeringslast. Dit bedrag is gebaseerd op de wettelijke WW-duur van betrokkene, zijn risicoprofiel en een bedrag voor arbeidsbemiddeling. Beperken van de schadelast levert de prikkel voor de particuliere UVI op. De winst voor de rijksoverheid zit in het afromen van een deel van de gekapitaliseerde uitkeringslast.

Op dit idee zijn varianten denkbaar, waaronder het jaarlijks betalen van een bedrag, dat echter is gekort tot bijvoorbeeld 95% van de werkelijke kosten. Dit idee kan worden gecombineerd met voorstel 3: voorzover de UVI middelen tekort komt worden deze gefinancierd uit de nominale premies.

Een andere mogelijkheid is premiedifferentiatie. Aangezien de premie voor individuele bedrijven een gegeven is, kan via premiedifferentiatie per bedrijf c.q. bedrijfstak een afwenteling worden ontmoedigd waardoor individuele bedrijven een prikkel ontvangen. Minder vergaande mogelijkheden om de financiering te wijzigen, zijn het verlengen van de wachtgeldperiode, waarin de bedrijfstak zelf de WW-uitkeringen moet betalen (per 1 januari 1996 wordt de periode verlengd van 8 naar 13 weken) of het dragen van een beperkt eigen risico door werkgevers (of een boete) voor het ontslaan en laten instromen van werknemers in de WW. Ook op deze wijze kan een existentieel belang ontstaan.

In de **uitvoering** kan aan enkele mogelijkheden worden gedacht. Bijvoorbeeld door in het kader van de versterking van de poortwachtersfunctie van de sociale dienst, bedrijfsverenigingen een nader te bepalen bedrag aan de gemeente over te laten hevelen, indien een WW-er naar de Bijstand doorstroomt. Dit heeft alleen zin als de boete niet landelijk wordt verevend via de premies. Een tweede mogelijkheid is het opvoeren van de externe druk op het bestuur bedrijfsverenigingen of - in de toekomst - op het landelijk bestuur. Onder deze noemer zijn verschillende suggesties te doen:

- openbaar maken van uitstroomcijfers en andere kengetallen, dus openbare verantwoording;
- laten verkiezen van de werkgevers- en werknemersleden van de bedrijfsverenigingen;
- besturen binden aan bereiken van doelstellingen op volumebeleid, met als sanctie aftreden;• besturen in het contract met de uvi laten opnemen dat de uvi zich bezig gaat houden met de - wellicht uit te besteden - bemiddelingstaak. Het budget van de uvi's wordt hoger naarmate meer resultaten worden geboekt (integreren in budgetstelsel TiCa).

Tenslotte zijn op het **individuele** niveau aanknopingspunten te vinden. Prikkel voor managers, werknemers of organisatie-onderdelen kunnen worden geïntroduceerd. Deze kunnen positief zijn (prestatiebeloning gekoppeld aan uitstroom van uitkeringsgerechtigden) of negatief (ontslag bij onvoldoende bereiken van afgesproken doelen).

De uitkeringsgerechtigde kan ook worden geprikkeld. Voorbeelden zijn een cliëntgebonden budget (iedere WW-er krijgt een bedrag om eigen kwalificaties te laten versterken), een bonus bij werkaanvaarding of het beperken recht op arbeidsbemiddeling bij onvoldoende medewerking (bovenop de korting op uitkering).

Bijlage VIII

Samenstelling van de werkgroep

ir. T. van de Putte	voorzitter Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directeur-Generaal
drs. J. Post	secretaris Ministerie van Financiën, bureau Heroverweging/Beleidsonderzoek
drs. J.W. Verbeek RA	co-secretaris Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Financieel-Economische Zaken
drs. C.J. Ruppert	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
drs. J.W. Holtslag	Ministerie van Algemene Zaken, Kabinet Minister-President
P. van Driel RA	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directeur Financieel-Economische Zaken
drs. F.J.J. Berkhout	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Bestuursondersteuning
A.T. Leeuwestein	Ministerie van Binnenlandse Zaken
drs. H.C.M. Pennings	Ministerie van Economische Zaken
drs. J. Leenhouts	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
drs. R.D. Zwerk	Centraal Planbureau



Gf2Now

