

Arbeidsvoorziening: werkt het tripartiete model?

D.E. Ernste*

De Arbeidsvoorzieningswet geeft werkgevers en werknemers meer invloed op de besteding van overheidsmiddelen dan de overheid zelf. Wat is de meerwaarde van deze invloed van de sociale partners? Uit het vorige week afgeronde evaluatieonderzoek blijkt dat de verstarde arbeidsvoorziening op regionaal niveau drastisch is gereorganiseerd en zich veel meer rekenschap geeft van de vraag van werkgevers bij het scholen en bemiddelen van doelgroepen. Op centraal niveau heeft het nieuwe bestuursmodel echter aanleiding gegeven tot bestuurlijke conflicten. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid vragen de komende jaren om meer slagvaardigheid van het centraal bestuur.

Een nieuwe bestuursstructuur

Op 1 januari 1991 is de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet in werking getreden. Deze wet vervangt de Arbeidsbemiddelingswet van 1930. De doelstelling van de Arbeidsvoorzieningswet is het bevorderen van een doelmatige en rechtvaardige aansluiting van vraag en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt¹. De doelstelling is in de nieuwe wet niet wezenlijk anders dan in de oude. Wel is gekozen voor een geheel andere bestuursstructuur. Belangrijkste reden voor de structuurwijziging was dat het arbeidsvoorzieningsbeleid verstarde en in zich zelf gekeerd was geraakt. Het directoraat-generaal voor de arbeidsvoorziening van het Ministerie van SZW, dat het arbeidsvoorzieningsbeleid tot 1991 uitvoerde, had nog maar weinig oog voor de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Met andere organisaties werd niet of nauwelijks samengewerkt. Werkgevers en werknemers hadden scherpe kritiek op de effectiviteit.

Als oplossing voor de geconstateerde problemen wordt in de wet de verantwoordelijkheid voor het beleid en de organisatie neergelegd bij de partijen die direct belang hebben bij het goed functioneren van de arbeidsvoorziening: organisaties van werkgevers en werknemers, de ministers van SZW, O&W en EZ en de gemeenten. Deze partijen krijgen alle ruimte om het beleid in de door hen zelf gewenste richting te sturen. Daarnaast moet de decentralisatie van de arbeidsvoorziening zorgen voor een betere afstemming van het beleid op de (regionale) arbeidsmarkt. De tripartiete verantwoordelijkheid krijgt vorm in de besturen voor de arbeidsvoorziening. In het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) hebben werkgevers, werknemers en vertegenwoordigers van de minister elk evenveel zetels. Behalve het tripartiet

samengestelde CBA zijn ook 28 tripartiete Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) in het leven geroepen, die het beleid op regionaal niveau bepalen. In deze RBA's zitten wederom werkgevers en werknemers en daarnaast de gemeenten in de betreffende regio.

Opvallend in de tripartiete bestuursvorm is dat niet de minister of het parlement, maar het CBA zelf het hoogste beleidsbepalende orgaan is op het terrein van de arbeidsvoorziening. Het CBA en hoeft geen verantwoording af te leggen aan minister of parlement over het gevoerde beleid. Het parlement kan de ministers slechts aanspreken op het stemgedrag van hun vertegenwoordigers in het CBA. Op geen ander beleidsterrein deelt de overheid haar verantwoordelijkheid in deze mate met de sociale partners.

Dit nevenschikkende model (het CBA naast het parlement) is in de ontstaansgeschiedenis van de wet een belangrijk discussiepunt geweest. Met name voor de werkgevers en werknemersorganisaties was het belangrijk dat de overheid niet meer zeggenschap zou krijgen in de besturen dan zij zelf, en ook niet op een andere manier zou kunnen ingrijpen in het beleid. Met gelijke zeggenschap zou ook de verantwoordelijkheid gelijk zijn verdeeld en zou geen van de drie partijen aan die verantwoordelijkheid kunnen ontsnappen: je moest er wel met z'n drieën uit zien te komen.

* De auteur is senior-consultant bij KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) en leidde samen met J.A. Kamps, directeur van BEA, het deelonderzoek naar de structuur en organisatie van Arbeidsvoorziening in opdracht van de Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet. 1. Arbeidsvoorzieningswet 1990, artikel 3. Zie ook het kader over de Arbeidsvoorzieningswet.

De Tweede Kamer heeft lange tijd gearzeld of het bestuursmodel wel zou kunnen werken. De minister van SZW heeft als wetgever en als belangrijkste financier van Arbeidsvoorziening immers alsnog mogelijkheden om in te grijpen in het beleid van Arbeidsvoorziening, daarmee de beoogde tripartiete gelijkwaardigheid onder druk zettend. Het bestuursmodel van arbeidsvoorziening is uiteindelijk toch door de Tweede Kamer aanvaard als een experiment, waarin men 'vertrouwen' had. Wel zou het experiment na vier jaar moeten worden geëvalueerd.

De afgelopen maanden heeft de Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet deze evaluatie uitgevoerd. De Commissie had tot taak de volgende vraag te beantwoorden: welke (arbeidsmarkt-)resultaten heeft de tripartiete arbeidsvoorzieningsorganisatie sinds 1 januari 1991 geboekt en in welke mate/op welke wijze zijn die resultaten te verklaren met behulp van de (toegevoegde waarde van) de tripartiete, gedecentraliseerde en gedemonopoliseerde bestuurs- en organisatiestructuur? De Commissie heeft hiertoe twee deelonderzoeken laten uitvoeren: een onderzoek door KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) naar de toegevoegde waarde van de nieuwe structuur en organisatie van de Arbeidsvoorziening en een onderzoek door het Nederlands Economisch Instituut (NEI) naar de (arbeidsmarkt-)resultaten². In dit artikel wordt met name ingegaan op de resultaten van het BEA-onderzoek.

Verwachte effecten van tripartisering

Het belangrijkste verwachte effect van tripartisering was dat de doelstelling van de wet beter zou worden gerealiseerd als de drie bestuursgeledingen zouden streven naar een beleid dat aansluit bij hun wensen en belangen. Werkgevers hebben immers belang bij een goede en snelle vacaturevervulling: Arbeidsvoorziening heeft tot taak deze vacaturevervulling doelmatig te laten verlopen. Werknemers willen snel een nieuwe baan kunnen vinden: ook hierbij dient Arbeidsvoorziening behulpzaam te zijn. De overheid ten slotte heeft verantwoordelijkheid voor, en financieel belang bij, het snel en effectief toeleiden van werklozen naar betaald werk³.

De medeverantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor beleid en bestuur van Arbeidsvoorziening zou volgens de verwachting van regering en parlement langs de volgende wegen de effectiviteit van het beleid kunnen vergroten:

- een betere aansluiting van het beleid op de wensen van klanten van Arbeidsvoorziening, i.c. de werkgevers en werkzoekenden. Immers, het oude directoraat-generaal voor de arbeidsvoorziening had het zicht op de buitenwereld grotendeels verloren. De arbeidsvoorzieningsorganisatie van voor 1991 was verworpen tot een 'kneuzenbak'. Werkgevers wisten bij voorbaat dat ze niet iemand uit die bak in dienst moesten nemen. Door werkgevers en werknemers te betrekken bij het beleid zou Arbeidsvoorziening meer rekening gaan houden met het doelmatigheidsaspect van de doelstelling van de wet en met de kwalificatie-eisen die werkgevers stellen aan werkzoekenden;

De Arbeidsvoorzieningswet

De doelstelling van Arbeidsvoorziening is het bevorderen van een doelmatige en rechtvaardige aansluiting van vraag en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt. Hiervoor dient Arbeidsvoorziening een aantal taken uit te voeren:

- werkzoekenden en vacatures registreren;
- informatie en advies geven aan werkgevers en werknemers over arbeidsaanbod en vacatures;
- arbeidsbemiddeling;
- scholing van werkzoekenden.

Als dit doeltreffender en doelmatiger is, kan Arbeidsvoorziening taken uitbesteden of aan de markt overlaten. Arbeidsvoorziening heeft daarbij een stimulerende en coördinerende taak. De Arbeidsvoorzieningswet regelt voorts het vergunningenbeleid voor bemiddelings- en uitzendactiviteiten door derden.

In de Arbeidsvoorzieningswet is ook de rijksbijdrage voor Arbeidsvoorziening opgenomen. De in de wet vastgelegde rijksbijdrage bedraagt gemiddeld bijna f 1,9 mrd. Door diverse kortingen was de werkelijke bijdrage de afgelopen vier jaar f 1,6 à f 1,7 mrd.

- vertaling van medeverantwoordelijkheid voor arbeidsvoorzieningsbeleid naar beleid op aanverwante terreinen, zoals het arbeidsvoorwaardenbeleid en het beleid op het gebied van de sociale verzekeringen. Door medeverantwoordelijkheid te dragen voor Arbeidsvoorziening zouden werkgevers en werknemers zich bewuster worden van de problematiek van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In het arbeidsvoorwaardenbeleid en het sociale-zekerheidsbeleid zouden zij hier dan ook meer rekening mee kunnen gaan houden, bij voorbeeld door cao-afspraken te maken over scholing en plaatsing van deze werkzoekenden;
- andersom zouden ook de lijnen van het arbeidsvoorwaardenbeleid en het sociale-zekerheidsbeleid naar Arbeidsvoorziening korter kunnen worden. Arbeidsvoorziening zou gemakkelijker in gesprek kunnen raken met bedrijfsverenigingen over bij voorbeeld een gezamenlijke registratie van werklozen en over een gezamenlijke aanpak van de reïntegratie van werklozen. Ook zou Arbeidsvoorziening via de organisaties van werkgevers en werknemers gemakkelijker afspraken kunnen maken met branche-organisaties en bedrijven over gezamenlijke implementatie van cao-afspraken, over werkervaringsplaatsen of de instroom van allochtonen.

De vertegenwoordigers van de ministers van SZW, O&W en EZ zouden in het CBA het belang van een rechtvaardig arbeidsvoorzieningsbeleid moeten inbrengen en koppelingen moeten leggen tussen het

2. *Arbeidsvoorziening in perspectief - evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994*, Vuga Uitgeverij, Den Haag, 1995.

De rapportage bestaat uit het eindrapport van de commissie en rapporten over de deelonderzoeken van BEA en NEI.
3. Memorie van Toelichting bij de Arbeidsvoorzieningswet, blz. 12.

arbeidsvoorzieningsbeleid enerzijds en het sociale-zekerheids-, scholings- en werkgelegenheidsbeleid van genoemde ministeries anderzijds.

De bestuurlijke inbreng van de gemeenten in de RBA's zou er volgens de verwachting toe moeten leiden dat het arbeidsvoorzieningsbeleid meer zou worden afgestemd met het gemeentelijke werkgelegenheids- en doelgroepenbeleid.

Verwachte effecten van decentralisatie

Net als de tripartisering is ook de decentralisatie erop gericht de afstand tussen de makers van het beleid en de klanten kleiner te maken. Het beleid zou door het instellen van regionale besturen beter kunnen worden afgestemd op de wensen en belangen van betrokkenen op regionaal niveau. De doeltreffendheid van het beleid zou zo kunnen worden vergroot. Het instellen van regionale besturen bood daarbij de mogelijkheid om de gemeenten bestuurlijke invloed te geven.

Over de vraag waar de bevoegdheden van het centrale niveau ophouden en die van het decentrale niveau beginnen is de wetgever overigens niet eenduidig. Aan de ene kant geeft de wet het CBA bevoegdheden om de regionale organisatie aan te sturen. Aan de andere kant wijst de memorie van toelichting bij de Arbeidsvoorzieningswet op de wenselijkheid van een grote mate van beleidsvrijheid voor de RBA's.

Zijn de verwachtingen die regering en parlement hadden over de tripartisering en decentralisatie van de arbeidsvoorziening uitgekomen? Onderstaande paragrafen gaan hier op in⁴.

Resultaten

Nieuwe impulsen voor beleid en uitvoering

De regionale besturen hebben van het CBA alle ruimte gekregen om zelf beleid te ontwikkelen en uit te

voeren. Weliswaar stelt het CBA elk jaar een landelijk meerjaren beleidskader op, maar dat biedt zoveel ruimte en is zo weinig verplichtend dat elk RBA toch zijn eigen weg kan gaan.

De RBA's hebben deze ruimte aangegrepen om belangrijke voorwaarden te scheppen voor een doeltreffende taakuitoefening. Alle RBA's hebben de uitvoeringsorganisatie in hun regio gereorganiseerd. Een aantal beleids- en beheerstaken, die waren versnipperd over onder andere arbeidsbureaus en verschillende scholingsinstellingen zijn gebundeld in regionale stafbureaus. Deze stafbureaus hebben beleid ontwikkeld, afgestemd op de ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt. Bij de reorganisatie van de uitvoeringsorganisatie ligt de nadruk op het beter bereiken van werkgevers en werkzoekenden en op een duidelijke structurering van verschillende vormen van dienstverlening; zij het dat de RBA's verschillende vormen hebben gekozen om deze doelstellingen te bereiken. Veel regio's kennen Arbeidsbureaus, maar er zijn ook regio's met Werkwinkels of vestigingen die Arbeidsbureau Start heten. Daarnaast zijn er in veel regio's organisatie-onderdelen die zich speciaal richten op bepaalde sectoren van het bedrijfsleven (sectorteam), of op bepaalde functies zoals scholing, bemiddeling of individuele trajectbegeleiding. Afhankelijk van de specifieke problematiek kunnen werkgever en werkzoekende bij gespecialiseerde organisatie-onderdelen terecht. De RBA's hebben door deze herinrichting van hun organisatie nieuwe impulsen gegeven aan de beleidsvorming en aan de versterking van de uitvoeringsorganisatie.

Meer aandacht voor vraagzijde arbeidsmarkt

Een belangrijke meerwaarde van de tripartisering op regionaal niveau is dat werkgevers en werknemers aandacht hebben weten te krijgen voor de arbeidsmarkt in het arbeidsvoorzieningsbeleid. De sectorteamen leggen zich toe op dienstverlening aan werkgevers en op werving van vacatures. Bij de scholing en begeleiding van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt speelt de vraag van werkgevers een belangrijke rol. Hiermee is een belangrijke randvoorwaarde geschapen om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten en de doeltreffendheid van het beleid te vergroten. Uit diverse onderzoeken blijkt dat het imago van Arbeidsvoorziening bij werkgevers hierdoor ook is verbeterd. Hoewel de cijfers niet keihard zijn, concludeert het NEI in zijn deelonderzoek dat er aanwijzingen zijn dat RBA's, die goede ingangen hebben bij werkgevers (afgemenen aan marktaandeel of melding van vacatures), naar verhouding ook meer doelgroepen weten te plaatsen⁵.

De beleidsinbreng van werkgevers en werknemers zorgt voor een tegenwicht tegen een eenzijdige aanboderichte benadering waarin werkzoekenden intensief worden begeleid, maar waarmee geen in-

4. Voor een verdere uitwerking en onderbouwing zie *Arbeidsvoorziening in perspectief* – deelonderzoek BEA.

5. *Arbeidsvoorziening in perspectief* – commissierapport, hoofdstuk 4.

De organisatie van Arbeidsvoorziening

Aan het hoofd van de arbeidsvoorzieningsorganisatie staat het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA). Het CBA bestaat uit negen stemgerechtigde leden. Drie zetels zijn voor de organisaties van werknemers, drie zetels voor de organisaties van werkgevers en drie zetels zijn voor ambtenaren van respectievelijk het Ministerie van SZW, O&W (nu OCW) en EZ. Daarnaast bestaat het CBA uit een onafhankelijke voorzitter en een vertegenwoordiger van de VNG als adviserend lid namens de gemeenten. Het CBA wordt ondersteund door het Landelijk Bureau voor de Arbeidsvoorziening (LBA).

Naast het CBA en het LBA kent de organisatie 28 Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's). De RBA's hebben eveneens een onafhankelijke voorzitter en negen stemgerechtigde leden. Drie zetels worden bezet door werkgevers, drie zetels door werknemers en drie zetels door vertegenwoordigers van de gemeenten in de regio. De provincie waarin het RBA-gebied ligt, vaardigt een adviserend lid af naar het RBA. De RBA's bepalen het beleid op regionaal niveau. Zij worden daarbij ondersteund door een regionaal stafbureau en een regionale uitvoeringsorganisatie.

gangen worden gecreëerd bij werkgevers, om zo werkzoekenden op vaste arbeidsplaatsen te kunnen plaatsen.

De mogelijkheden om de beleidswensen van de drie bestuursgeledingen goed tegen elkaar af te wegen zijn de afgelopen vier jaar echter kleiner geworden. Een steeds groter deel van de, krimpende, budgetten ligt vast in langlopende verplichtingen, met name tegenover de werknemers van Arbeidsvoorziening en tegenover scholingsinstellingen. Het blijkt dat met name de gemeenten daardoor de mogelijkheden zien afnemen om hun doelstellingen in de regionale besturen te realiseren. De combinatie van dalende budgetten en een toenemend aandeel langlopende verplichtingen zet het tripartiete evenwicht onder druk.

Beperkte afstemming met andere beleidsterreinen

Het arbeidsvoorzieningsbeleid heeft met de tripartisering een vaste plaats gekregen in het sociaal-economische beleid van organisaties van werkgevers en werknemers. Deze organisaties hebben veel geïnvesteerd in beleidsvormings- en overlegstructuren waarin zij de beleidsinbreng van centrale en regionale bestuurders coördineren. Desondanks stemmen werkgevers en werknemers het arbeidsvoorzieningsbeleid slechts in beperkte mate af met beleidsterreinen waarop zij eveneens zeggenschap hebben (arbeidsvoorwaarden, sociale verzekeringen, opleiding en ontwikkeling). Weliswaar vindt overleg plaats, maar bij voorbeeld een afspraak in het CBA over de plaatsing van doelgroepen leidt niet automatisch tot een vergelijkbare afspraak tussen cao-partijen over arbeidsplaatsen voor desbetreffende doelgroepen.

Wel is een sterke toename zichtbaar van het aantal convenanten met sectoren en het aantal cao-afspraken over bij voorbeeld gezamenlijke aanpak van de personeelsvoorziening, verbetering van de informatievoorziening over ontwikkelingen op de sectorale arbeidsmarkt, gezamenlijke aanpak van scholing, de oprichting en organisatie van een arbeidspool, de creatie van werkervaringsplaatsen.

Het uitvoerende niveau besteedt ook steeds meer aandacht aan implementatie van cao-afspraken en aan samenwerking met bedrijfsverenigingen en gemeentelijke sociale diensten.

Regiefunctie nog onuitgewerkt

Ondanks de sterke toename van het aantal samenwerkingsafspraken en samenwerkingsverbanden kan nog nauwelijks worden gesproken van een actief beleid gericht op het coördineren en stimuleren van voorlichtings- en bemiddelingsactiviteiten van derden. Hierbij speelt een belangrijke rol dat een aantal RBA's andere arbeidsbemiddelaars eerder als concurrent dan als samenwerkingspartner beschouwt; dit vanuit de gedachte dat doelgroepen het beste geplaatst kunnen worden via vergroting van het eigen marktaandeel en dus door zelf zoveel mogelijk werkzoekenden bij werkgevers te plaatsen. Bij uitbesteding van scholingstrajecten speelt een belangrijke rol dat Arbeidsvoorziening langlopende verplichtingen tegenover eigen scholingsinstellingen heeft. Dit staat een keuze van scholingstrajecten op basis van doel-

matigheid en doeltreffendheid in de weg. De discussie over de taken die Arbeidsvoorziening wel en niet zelf zou moeten uitvoeren en/of zou moeten uitbesteden staat bij de RBA's wel bovenaan de agenda. Hoewel aan de ene kant de langlopende verplichtingen tegenover het personeel, uitbesteding van taken belemmert, neemt aan de andere kant de druk, om dit wel te doen, toe. Ook de Commissie doet de aanbeveling geen activiteiten in eigen beheer te ontplooiën die het particulier initiatief reeds verricht of zou kunnen verrichten⁶.

Centraal Bestuur niet slagvaardig

Het CBA is het hoogste beleidsbepalende orgaan op het gebied van de arbeidsvoorziening en staat aan het hoofd van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. In deze rol dient het CBA zowel politieke keuzes te maken over het te voeren arbeidsvoorzieningsbeleid, de organisatie te positioneren in het totale arbeidsmarkt- en sociale-zekerheidsbeleid van rijk, gemeenten en sociale partners en de organisatie zelf te besturen. Hierin was het CBA onvoldoende slagvaardig.

De op zich zelf positieve keuze voor meer beleidsvrijheid voor de RBA's is onvoldoende ingekaderd in afspraken over de vormgeving van het financiële beheer en over de te leveren prestaties. Het CBA heeft hierdoor bovendien geen betrouwbaar beeld van de prestaties en kosten van de RBA's. Het CBA heeft nagelaten op dit punt regelend op te treden.

Ook op andere punten was het Centraal Bestuur niet slagvaardig. In de afgelopen vier jaar heeft het CBA bij voorbeeld geen visie ontwikkeld op de rol van de landelijke organisatie (bestuur zelf en landelijk bureau). Besluitvorming over hoofdthema's van beleid en beheer verliep steeds moeilijker. De volgende factoren kunnen verklaren waarom het CBA niet slagvaardig is opgetreden:

- een toenemend wantrouwen tussen de geledingen. Uit de wet spreekt de verwachting dat de overheidsgeleding als gelijkwaardig medebestuurder samen met de sociale partners het arbeidsvoorzieningsbeleid zou bepalen. In een aantal gevallen heeft de minister van SZW invloed uitgeoefend op het arbeidsvoorzieningsbeleid in zijn rollen als wetgever en financier. Dit optreden zette de verwachte gelijkwaardigheid onder druk en heeft bij de werkgevers- en werknemersgeleding op z'n minst de indruk gewekt dat de minister zijn verantwoordelijkheid als gelijkwaardig medebestuurder wilde ontlopen. Dit bood de werkgevers- en werknemersgeleding ook de mogelijkheid om aan bestuursverantwoordelijkheid te ontsnappen;
- de beleidsonderwerpen in het CBA hebben een grote politieke lading voor de afzonderlijke geledingen en voor de respectieve achterbannen aan wie de geledingen verantwoording afleggen. Het CBA als geheel is echter aan niemand verantwoording schuldig;
- uit angst om te vervallen in het centralisme van voor 1991 heeft het CBA bewust gekozen voor een

6. *Arbeidsvoorziening in perspectief* – commissierapport, hoofdstuk 6.

grote mate van beleidsvrijheid voor de RBA's. Deze beleidsvrijheid is echter zo groot dat het CBA de greep op de RBA's vrijwel geheel heeft verloren.

Conclusies

De hierboven gepresenteerde resultaten van de evaluatie van het tripartiete en decentrale bestuursmodel geven aan dat de verwachtingen slechts ten dele zijn uitgekomen. De belangrijkste toegevoegde waarde van tripartisering en decentralisatie is gelegen in:

- de impulsen die de regionale besturen hebben gegeven aan de uitvoeringsorganisatie, om de blik naar buiten te richten, de klanten van arbeidsvoorziening (zowel werkzoekenden als werkgevers) op te zoeken en actiever in te spelen op hun wensen;
- implementatie van een beleid waarin, bij de scholing, begeleiding en bemiddeling van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, ook een meer aandacht is voor de wensen van werkgevers en voor het imago van arbeidsvoorziening bij werkgevers. Arbeidsvoorziening is niet langer een bak onbemiddelbare werklozen die werkgevers bij voorbaat afwijzen;
- sterke toename van het aantal samenwerkingsafspraken met bedrijven, branches en sectoren over gezamenlijke aanpak van de personeelsvoorziening, plaatsing van doelgroepen en implementatie van cao-afspraken.

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het model, waarin het CBA eindverantwoordelijk is voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, te vrijblijvend is gebleken. In de wet ontbreken prikkels om effectief en efficiënt te opereren. Dit heeft met name gevolgen gehad voor het functioneren van het CBA.

Het optreden van de minister van SZW was in strijd met het nevenschikkende model, dat beoogde de minister niet meer invloed te geven dan de andere partijen in het bestuur. Door als wetgever en financier invloed uit te oefenen op het beleid van het CBA heeft de minister de tripartiete verhoudingen verstoord.

Het Centaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening staat de komende periode voor een aantal zware taken:

- aanhalen van de relatie met de regionale besturen. Tussen de regionale en het centraal bestuur zijn bindende afspraken nodig, die de regio's echter voldoende vrijheid laten om de gevonden voordelen van de tripartiete en decentrale structuur op regionaal niveau te kunnen blijven benutten;
- verbeteren van het financieel en operationeel beheer van de organisatie. Om afspraken te kunnen maken tussen CBA en RBA's is betere en eenduidiger informatie nodig over financiële resultaten en over de activiteiten van de RBA's;
- positioneren van Arbeidsvoorziening in het zich sterk ontwikkelende arbeidsmarkt- en sociale-zekerheidsbeleid. Gemeenten en bedrijfsverenigingen trekken steeds meer taken op het gebied van arbeidstoeleiding en -bemiddeling naar zich toe. Uitzendbureaus en andere marktpartijen worden

actiever op de bemiddelingsmarkt. Particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeraars krijgen een toenemend belang bij effectieve reïntegratie-instrumenten. Het toenemende belang van flexibele vormen van arbeid vraagt om nieuw beleid. Is meer coördinatie tussen de verschillende organisaties nodig, om te zorgen dat schaarse (overheids)-middelen zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet? Welke taakverdeling moet worden gekozen als het gaat om de begeleiding en bemiddeling van verschillende groepen werkzoekenden? (Zo is eind 1994 bij voorbeeld afgesproken dat gemeenten moeten gaan betalen voor dienstverlening door Arbeidsvoorziening⁷, maar zou niet net zo goed kunnen worden gekozen voor een model waarin Arbeidsvoorziening diensten inkoopt bij gemeenten?)

Deze taken vragen de komende periode om een slagvaardig centraal bestuur, ondersteund door een voor deze taken toegeruste uitvoeringsorganisatie.

De politiek staat voor de afweging of en hoe het centrale bestuur de komende zal moeten worden aangepast om aan deze voorwaarden te voldoen. Gebleken is dat het huidige model bestuurlijke problemen oplevert. Minister en parlement zullen in het nevenschikkende model niet nalaten in de tripartiete gelijkwaardigheid in te grijpen. Het model is bovendien te vrijblijvend gebleken. Het CBA als geheel zal, conform de partijenovereenkomst, verantwoording moeten gaan afleggen aan zijn belangrijkste financier: de minister van SZW. In een dergelijk model is duidelijker vastgelegd waar de verantwoordelijkheid van het CBA ophoudt en die van de minister als wetgever en belangrijkste financier van Arbeidsvoorziening begint.

Maar ook in dit nieuwe model zal moeten worden gezocht naar een evenwicht tussen de verantwoordelijkheid van de minister en die van het CBA. Hoeveel invloed krijgt de minister op het beleid van Arbeidsvoorziening en hoeveel invloed houdt het CBA zelf? Immers, het gevaar dreigt dat de minister Arbeidsvoorziening in de richting stuurt van een beleid waarin de vraagkant van de arbeidsmarkt wordt verwaarloosd. Arbeidsvoorziening verwordt dan opnieuw tot de 'kneuzenbak' van vóór 1991. Juist in het vinden van een evenwicht tussen vraag- en aanbodgericht beleid ligt een belangrijke meerwaarde van tripartisering. Hier zullen werkgevers en werknemers tegenwicht moeten bieden. Dit pleit er voor dat de RBA's een grote mate van beleidsvrijheid blijven behouden en dat de minister terughoudend is als het gaat om de beleidsvorming. Want zonder zicht op de vraagkant van de arbeidsmarkt heeft Arbeidsvoorziening geen bestaansrecht.

Dick Ernste

7. *Partijenovereenkomst inzake hoofdlijnen toekomst Arbeidsvoorziening*, 22 december 1994.