



## De kwadratuur van de cirkel

**Auteur(s):**

Smit, P.

*Paulus Smit is algemeen secretaris van het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.***Verschenen in:**

ESB, 81e jaargang, nr. 4057, pagina 428, 8 mei 1996

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid

*Er dreigt een bestuurlijk vacuüm te ontstaan bij de aansturing van het arbeidsmarkt- en uitkeringsbeleid. De auteur pleit daarom voor een landelijk bestuur uitkeringen en bemiddelingen, waarin het (gemeentelijk) openbaar bestuur samen met de sociale partners zitting hebben.*

**Terugblik**

**Het gaat er tumultueus aan toe in de wereld van de sociale uitkeringen en de arbeidsvoorziening. Er is vrijwel geen instantie meer te vinden die de toets der kritiek heeft weerstaan.**

*SVr wordt CTSV*

Eind jaren tachtig werd vastgesteld dat de Sociale Verzekeringsraad haar toezichthoudende rol weinig adequaat uitvoerde. Er kwam een nieuw instituut voor in de plaats: sociale partners werden uitgerangeerd en het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) werd opgericht. De bestuurscrisis in de afgelopen maanden maakt schrijnend duidelijk hoe weinig effectief dit is gebleken.

*Bedrijfsverenigingen*

Begin jaren negentig werden de andere uitvoeringsorganen aangepakt. De bedrijfsverenigingen, bedrijfstakgewijs bestuurd door de sociale partners, voerden onder meer de werkloosheidswet en de arbeidsongeschiktheidswet uit: zij verzorgden de uitkeringen voor werkloos geworden werknemers en activeerden hen opnieuw een baan te zoeken. Onder leiding van Buurmeyer werd vastgesteld dat de bedrijfsverenigingen niet goed functioneerden, vooral van de reïntegratie van werklozen kwam weinig terecht. Inmiddels zijn bestuur en uitvoering gescheiden. Er zijn zogenoemde uitvoeringsinstellingen (uvi's) opgericht die in opdracht van de bedrijfsverenigingen de uitvoering van de sociale verzekeringen verzorgen. De bedrijfsverenigingen zelf staan op punt opgeheven te worden. De afstemming tussen de bedrijfsverenigingen vindt thans plaats door het TICA: het Tijdelijk Instituut voor de Coördinatie en Afstemming van de sociale verzekeringen.

*GMD opgeheven*

De Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD), bestuurd door werkgevers- en werknemersorganisaties, adviseerde de bedrijfsverenigingen bij de verstrekking van uitkeringen in het kader van de Wet op de Arbeidsongeschiktheid. De GMD werd in het midden van de jaren tachtig bovendien belast met de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemers. Inmiddels is de GMD opgeheven. De taken zijn deels ondergebracht bij het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK), een van de grootste uvi's. Het GAK wist de pers te halen toen het massaal gedeeltelijk arbeidsgeschikten uit de WAO haalde en onderbracht in de WW door hen geschikt te verklaren voor bepaalde soorten werk.

*Gemeentelijke Sociale Diensten*

De Gemeentelijke Sociale Diensten zijn belast met de uitvoering van de Algemene Bijstandswet en enkele andere Inkomensregelingen. Dat betekent dat de sociale diensten uitkeringen verstrekken, daartoe de administratie op orde houden en bevorderen dat uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk een andere inkomensbron vinden. De commissie-Van der Zwan legde het disfunctioneren bloot: ondanks alle reorganisaties werd er weinig efficiënt gewerkt en leek men, ook al door de wijze van financiering, meer gericht op het verstrekken van uitkeringen dan het bevorderen van de uitstroom uit de uitkering. De nieuwe Algemene Bijstandswet, die de sociale diensten expliciet op hun uitstroombevorderende taak bindt, was mede een gevolg van de adviezen van de commissie.

*Arbeidsvoorziening*

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie is primair belast met het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. In 1991 ging de Rijksoverheid haar bestuurlijke bevoegdheden delen met de centrale organisaties van werknemers en werkgevers. In de regionale besturen namen ook gemeentelijke vertegenwoordigers deel. De commissie-Van Dijk evalueerde de tripartite Arbeidsvoorzieningsorganisatie. En de rapportcijfers van de commissie waren veelzeggend: een zeven voor de regionale uitvoering, een

zes voor de regionale besturen en een nul voor het centraal bestuur. Er is een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet opgesteld, die momenteel in het parlement wordt behandeld.

## **Uitvoeringsorganisaties**

Alle genoemde uitvoeringsorganisaties behoren een herkenbare rol te spelen op het terrein van het actief en activerend arbeidsmarktbeleid. Actief, waar het gaat om het inspelen op de turbulente veranderingen op de arbeidsmarkt. Daar is met name een rol weggelegd voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Activerend, waar het gaat om het bevorderen van de uitstroom uit de sociale verzekeringen, via begeleiding, activering en controle. Daar is met name een rol weggelegd voor de uitkerende instanties (uvi's en sociale diensten).

### *Verzakelijking*

De adviezen rond de uitvoeringsorganisaties lijken ter harte genomen. Bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt sinds 1994 hard gewerkt aan de implementatie van het één-concernmodel: een project om de regionale variëteit in de uitvoering terug te brengen door meer landelijke aansturing. Tegelijkertijd tracht Arbeidsvoorziening, daarin door de wetgever gesteund, inkomsten te genereren op de bemiddelingsmarkt en allianties te sluiten met andere partijen op de bemiddelingsmarkt.

Ook de invoering van de nieuwe organen voor de uitvoering van de sociale zekerheid, de uvi's, betekende een bedrijfsmatige impuls in deze wereld. Er is sprake van een toenemende verzakelijking en men beweegt zich steeds meer op de private markt.

Ook binnen de gemeentelijke sociale diensten is sprake van een verzakelijking. Er worden contracten gesloten met klanten en met intermediairs op de markt. Lastig is hier nog het feit dat de hoogte van het budget in belangrijke mate bepaald wordt door het aantal uitkeringsgerechtigden: dat is niet echt een stimulans voor een stevig uitstroombelief.

## **De aansturing**

Een belangrijk gevolg van het bedrijfsmatiger functioneren van Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganen is dat de besturen op afstand zijn gezet. Bij de bedrijfsverenigingen is deze ontwikkeling het meest duidelijk zichtbaar: de uitvoeringsinstellingen zijn zelfstandig en onderhouden met de bedrijfsverenigingen een contractrelatie. Bij Arbeidsvoorziening is een vergelijkbare situatie ontstaan, onderschreven in de Partijovereenkomst van december 1994 en straks geformaliseerd in de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Bij de gemeenten ligt het minder duidelijk, al gaat men, door het aangaan van zakelijke relaties met derden op wat voorheen kernactiviteiten waren (administreren, uitkeren en uitstroombevorderen) meer en meer diezelfde kant op.

De bedrijfsmatige ontwikkeling binnen de uitvoeringsinstellingen trekt zo een vacuum in de aansturing. Dat wordt nog eens versterkt door een beweging van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar meer beleid op afstand en aanscherping van de toezichthoudende rol.

### *Positie sociale partners*

Door de oprichting van de uitvoeringsinstellingen is de grip van de sociale partners op de uitvoering van de sociale verzekeringen verminderd. Aan de adviesfunctie van sociale partners wordt evenzeer getornd. Dat doet het ergste vreezen rond de formulering van de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen, die thans in voorbereiding is. Terwijl de oplossing zo voor de hand ligt.

## **De uitweg: Landelijk Bestuur Uitkeringen en Bemiddelingen**

Enerzijds worden de uitvoeringsorganisaties bedrijfsmatiger, waardoor besturen op afstand komen te staan. Anderzijds vermindert het departement de beslissruimte door een zwaarder beleidsmatiger aansturing en een steviger toezicht, zonder in de besturen te participeren. Voor sociale partners die in dat vacuüm willen besturen, blijft er wel heel weinig over.

De nieuwe constellatie wordt het meest duidelijk zichtbaar in de door de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingestelde Regiegroep Werk en Inkomen. In deze Regiegroep participeren Bedrijfsverenigingen (via het TICA), Gemeenten (via de VNG) en Arbeidsvoorziening (via het CBA). De Regiegroep lijkt een poging van de minister om het ook door hem veelvuldig bepleite Rijnlandse overlegmodel te vernieuwen en te versterken. Voorlopig met een beperkte taakopdracht ("bevorder de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid en Arbeidsvoorziening en laat me eind 1996 weten wat het geworden is").

Niets belet hem om, wanneer de Regiegroep zich bekwaam van haar opdracht gekweten heeft, er een schepje bovenop te doen en de Regiegroep bestuurlijke verantwoordelijkheden te geven, die nu nog afzonderlijk zijn ondergebracht bij het TICA en CBA. Dat bestuur krijgt dan de verantwoordelijkheid voor de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsfondsen, de verzekeringsregelingen die nu door de uvi's worden uitgevoerd en de arbeidsvoorziening.

Als de minister van Binnenlandse Zaken actief meedenkt is hij wellicht bereid om in te stemmen met een beweging de gelden, die nu rechtstreeks naar de gemeenten gaan voor de uitvoering van de Algemene Bijstandswet, in het vervolg via de nieuwe bestuurlijke constellatie te sluisen. De VNG zou dan, namens de gemeenten, samen met het centraal georganiseerde bedrijfsleven actief kunnen participeren in het nieuw te formeren Landelijk Bestuur Bemiddelingen en Uitkeringen (LBBU). Als aan dit orgaan ook enkele kroonleden worden toegevoegd lijkt de kwadratuur van de sociale-zekerheidsdriehoek gerealiseerd: werkgevers, werknemers, gemeentelijke overheden en kroonleden nemen gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een volwaardig uitkerings- en bemiddelingsbeleid en de uitvoering ervan. Die uitvoering wordt, conform de huidige trend, op afstand geplaatst en via zakelijke contracten aangestuurd.

### *Wet inschakeling werkzoekenden*

Ondertussen wordt op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gewerkt aan de afronding van het Wetsvoorstel inschakeling werkzoekenden. Met deze wet wordt beoogd de gemeenten de mogelijkheid te bieden een samenhangend instrumentarium in te zetten om de afstand tot de arbeidsmarkt voor langdurig werklozen te verkleinen. Daartoe zullen verschillende financieringsstromen onder één noemer gebracht worden. In de nieuwe wet worden onder meer de Banenpoolregeling, de Jeugdwerkgarantiewet en de experimenten rond de zg. Melkert-banen geïntegreerd. Gemeenten krijgen financiële middelen ter bekostiging van detacheringen en werkervaringsplaatsen, ter dekking van aanvullende kosten voor gesubsidieerde arbeidsplaatsen en ten behoeve van de financiering van scholing.

Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet gelegd is bij gemeenten, is het duidelijk dat de opmaat daarvoor gelegd wordt in de samenwerking tussen gemeenten, Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen. Ook de uitvoering van deze nieuwe wet is derhalve zeer gebaat met de hiervoor beschreven inrichting van een Landelijk Bestuur Bemiddelingen en Uitkeringen.

### *LBBU: een bestuurlijke moloch?*

Die kans lijkt betrekkelijk klein: de voordelen van de regionalisering, zo pregnant naar voren gekomen bij de Arbeidsvoorziening, zijn onweerlegbaar. De samenwerkingsverbanden op regionale schaal tussen sociale partners en gemeentelijke overheden zijn in hun aanjaagfunctie voor regionaal sociaal-economisch overleg effectief gebleken en bieden een goede regionale verankering van het Landelijk Bestuur Bemiddelingen en Uitkeringen.

### *Zet het resultaat de politiek opzij?*

Integendeel. Door een duidelijke beleidsmatige aansturing vooraf, waarover ook het parlement wordt geraadpleegd, en een strakkere invulling van de toezichhoudende functie achteraf kan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn publieke verantwoordelijkheid ten volle waarmaken.

### *Activerend arbeidsmarktbeleid?*

Welzeker. Juist de beoogde samenwerking tussen openbaar bestuur en georganiseerd bedrijfsleven maakt het mogelijk om op landelijk en regionaal niveau een breed gedragen arbeidsmarktbeleid te voeren. In de actuele discussie zouden daarin hoofdthema's kunnen zijn: de opvang van de gevolgen van de structuurveranderingen in de werkgelegenheid, het stoppen van de uitstoot van oudere werknemers, de inrichting van aanvullende (gesubsidieerde) werkgelegenheid en van de volwasseneneducatie en tenslotte de toeleiding naar de arbeidsmarkt van langdurig werklozen. Daarbij kan allereerst gedacht worden aan een betere afstemming tussen onderwijs en beroepspraktijk. Een steeds knellender wordend probleem nu de jonge instroom van schoolverlaters in het bedrijfsleven snel vermindert en nieuwe arrangementen nodig zijn om het kwalificatieniveau binnen ondernemingen op de gewenste hoogte te houden.

Een tweede voorbeeld is de versterking van de coördinatie van landelijke en regionale arrangementen om door inzet van uitkeringsgelden de uitstroom uit de sociale zekerheid te bevorderen. Daarmee is een bescheiden begin gemaakt door uit de werkloosheidsfondsen een bedrag van f 50 mln gulden voor inkoop bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie beschikbaar te stellen. Ook de sociale diensten van een 26-tal grote gemeenten hebben daartoe extra gelden gekregen.

Een derde voorbeeld is de betere afstemming tussen de formulering van de zg. 'goede doelen' in de collectieve arbeidsovereenkomsten (scholing en werkervaring) en de mogelijkheden op de regionale arbeidsmarkt. Nog teveel blijven de afspraken gemaakt in cao-verband steken in schone intentieverklaringen omdat de uitvoering zo moeizaam verloopt.

Past het resultaat in het streven van gemeentelijke overheden om haar taken op het terrein van het arbeidsmarkt uit te breiden? Neen! Uit die hoek moet dan ook de meeste tegenstand verwacht worden. Het is tegenstand die discussieert op competenties en posities. Inhoudelijk is iedereen het erover eens dat om effectief te opereren gemeentelijke en overige instellingen tot elkaar zijn veroordeeld, maar in een win/win-situatie. Bij de subsidiëring van arbeidsplaatsen in de marktsector is ook betrokkenheid van sociale partners een dringend vereiste.

### **Waar zit de winst?**

Op de eerste plaats zullen de uitvoeringsorganisaties de mogelijkheden krijgen en zich gestimuleerd weten om door een intensieve samenwerking én heldere taakverdeling een grote efficiencywinst te boeken. Geautomatiseerde gegevens-uitwisseling (één-dossier), gezamenlijke huisvesting (één-locatie) en geïntegreerde dienstverlening (één-loket) zijn dan geen verre horizonnen meer. Optimaal benutten van kerncompetenties evenmin: arbeidsvoorziening beperkt zich tot bemiddelen, de uitvoeringsorganisaties tot administreren en de sociale diensten tot uitkeren. Een efficiency-slag lijkt goed realiseerbaar binnen de wereld van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening.

Op de tweede plaats wordt de aansturing helder en overzichtelijk geregeld. Een landelijk bestuur en een aantal regionale besturen krijgen de verantwoordelijkheid voor een volwaardig uitkerings- en bemiddelingsbeleid. Per definitie is daarmee de integratie van die beide beleidsterreinen verzekerd. Tegelijkertijd wordt, door de verankering in de regio, een belangrijk stimulans geleverd voor het regionaal te voeren beleid: daar heeft men het beste zicht op de actuele arbeidsmarktsituatie. Daar ook kan men het beste het uitkerings- en uitstroombesluit combineren, in een hechte bestuurlijke samenwerking tussen gemeentelijke overheden en regionale sociale partners. Dat regionaal bestuur bevindt zich tevens in een positie om te dienen als aanjaagmotor voor het breder regionaal sociaal-economisch overleg.

Het netto effect hiervan is dat door een bundeling van krachten van openbaar bestuur en georganiseerd bedrijfsleven een veelbelovende combinatie gemaakt kan worden voor actief arbeidsmarktbeleid. Met een vernieuwd bestuur zal de Arbeidsvoorzieningsorganisatie beter in staat zijn om de arbeidsmarktproblemen op landelijke en regionale schaal aan te pakken. Met een institutionele samenwerking tussen openbaar bestuur en georganiseerd bedrijfsleven kan een groter rendement gerealiseerd worden uit de arbeidsmarktafspraken die in cao-

verband worden gemaakt. Door de bundeling van krachten op het uitkerings- en arbeidsbemiddelingsterrein kan de tot nu veelal gescheiden en soms tegengesteld opererende uitvoering gelijkgericht worden.

## **Besluit**

Of dit alles mogelijk wordt, hangt af van de bereidheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om sociale partners volwaardige bestuurlijke verantwoordelijkheid te geven én van de bereidheid van gemeenten om hun verantwoordelijkheid echt te delen met het georganiseerd bedrijfsleven.

De discussie over de voorgestelde bestuursstructuur zou een snelle afhandeling van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 niet in de weg mogen staan. Integendeel. De voorgestelde revitalisering zou op korte termijn gestalte kunnen krijgen door in de voorgestelde Arbeidsvoorzieningswet 1996 het Centraal Bestuur een volwaardiger bestuurlijke verantwoordelijkheid te geven. Daarvoor is nodig die wetsartikelen te schrappen, waarin de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vooraf zijn goedkeuring aan bestuursbesluiten moet geven.

Aan het eind van dit jaar kan vervolgens bezien worden of de Regiegroep Werk en Inkomen er in geslaagd is haar taakopdracht tot tevredenheid af te ronden. Dat biedt dan een opstap voor het nieuw te vormen Landelijk Bestuur Bemiddelingen en Uitkeringen, alsook CBA, TICA en VNG daarin vertrouwen hebben. Daarop zou in de nieuwe Wet inschakeling werkzoekenden geanticipeerd kunnen worden. In het kader van het wetgevingstraject inzake de post-nieuwe Organisatiewet Sociale Wetgeving kan dan het beoogde bestuurlijk arrangement ook wettelijk grondslag krijgen.

Een efficiëntere en effectievere inzet van de publieke gelden en een revitalisering van het Rijnlandse overlegmodel zijn daarvan het resultaat. En dat moet de minister aanspreken nu in OESO-verband deskundigen van de hele wereld het Rijnlandse model van integratie van uitkerings- en bemiddelingsbeleid stimuleren.