

# Doelmatiger uitvoering van de sociale zekerheid

L.J.M. Aarts en Ph.R. de Jong\*

**D**e uitvoering van de sociale zekerheid kan doelmatiger worden, wanneer de verschillende instanties duidelijk omschreven doelstellingen krijgen, en financiële prikkels om deze doelstellingen te realiseren. Van zo'n marktconforme uitvoeringsorganisatie is meer te verwachten dan van de voorgestelde integratie van de verschillende organisaties op regionaal niveau.

Zoals de parlementaire onderzoeken van 1993 hebben aangetoond, bevatten de Nederlandse sociale zekerheidsregelingen en de wijze waarop ze worden uitgevoerd een aantal institutionele elementen die structurele inactiviteit instandhouden en reïntegratie belemmeren<sup>1</sup>. In de *Sociale Nota 1994* wordt een gebrek geconstateerd aan financiële en andere stimulanzen, die ervoor zouden moeten zorgen "dat bestuurders en medewerkers die op decentraal niveau zijn belast met bepaalde taken, het als een eigen belang ervaren deze taken uit te oefenen in overeenstemming met centrale beleidsdoelstellingen." (blz. 127).

In de *Sociale Nota* worden hoofdlijnen aangegeven voor vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van de sociale zekerheid. De regio wordt daarbij als het ideale niveau van samenwerking en coördinatie aangemerkt. Ook de Tweede Kamer heeft haar voorkeur uitgesproken voor de overgang van een sectorale uitvoering van de werknemersverzekeringen naar een regionale structuur<sup>2</sup>. In februari heeft zij het voorstel voor een nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV) aanvaard. Hierin worden de eerste stappen gezet naar regionalisering van de uitvoering van de sociale zekerheid en de Arbeidsvoorziening<sup>3</sup>.

In het navolgende bieden wij een alternatief model voor de uitvoering, gebaseerd op de bestaande infrastructuur en waarin de organisaties een grote autonomie hebben. Dit wordt mogelijk met financiële prikkels. De zelfregulerende werking van het prijs- en budgetmechanisme verbetert het functioneren van de uitvoering van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening. De rijksoverheid kan volstaan met globale regelgeving die de uitvoerders ruimte laat voor eigen beleid, afgestemd op lokale omstandigheden. De organisaties zijn daarbij vrij om samen te werken.

## De actoren en hun taken

Het voorgestelde organisatie-model heeft betrekking op de uitvoering van de werknemersverzekeringen WW, ZW en WAO, de werkloosheidsvoorziening in de ABW en de Arbeidsvoorziening<sup>4</sup>.

Wij onderscheiden vier typen actoren:

- de bedrijfsverenigingen (BV's) die uitvoering geven aan de wettelijke werknemersverzekeringen tegen loonderving ten gevolge van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid;
- de Gemeentelijke Sociale Diensten (GSD's) die werkloosheidsuitkeringen verstrekken krachtens de ABW en die eerstverantwoordelijk zijn voor de uitvoering van additionele werkgelegenheidsregelingen als het Jeugdwerkgarantie (JWG)-plan en de banenpools;
- de Regionale Besturen Arbeidsvoorziening (RBA's) onder wier verantwoordelijkheid wordt bemiddeld tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en uitvoering wordt gegeven aan het arbeidsvoorzieningsbeleid van de regering;
- andere instanties die opereren als toeleverancier voor de bovengenoemde uitvoerende organen

\* De auteurs zijn verbonden aan het Onderzoekscentrum Recht en Beleid, Faculteit der Rechtgeleerdheid, Rijksuniversiteit Leiden. Dit artikel is een samenvatting van het rapport *Uitvoering van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening*, dat onlangs als preadvies ten behoeve van de Raad voor het binnenlands bestuur is uitgebracht.

1. De commissie-Buurmeijer onderzocht de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De bijstand werd onderzocht door de commissies-Van der Zwan en Doelman-Pel. De Algemene Rekenkamer analyseerde de bijdrage van arbeidsbureaus aan de bestrijding van langdurige werkloosheid.

2. Dat gebeurde eind 1993, in de door alle partijen met uitzondering van CDA en CD aanvaarde motie-Wöltgens.

3. De nieuwe OSV voorziet o.m. in budgettering van de uitvoeringskosten (maar niet de uitkeringslasten), en in de oprichting van het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (Tica), waarvan het bestuur zal worden gevormd door de sociale partners onder voorzitterschap van een kroonlid. Het Tica moet onder meer de territoriale decentralisatie van de werknemersverzekeringen voorbereiden.

4. Dit model bouwt voort op onze eerder gepubliceerde schets van een alternatieve structuur van de uitvoering in L.J.M. Aarts en Ph.R. de Jong, Het bedrijf van de verzorgingsstaat, in: B.M.S. van Praag et al., *De toekomst van de welvaartsstaat*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Stenfert Kroese, Leiden, 1992.

(scholingsinstellingen, medische diensten en dergelijke).

Gezamenlijk dragen deze actoren de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de vier kerntaken: inning van premies, verstrekking van uitkeringen, begeleiding/scholing van werkzoekenden en plaatsing/bemiddeling op de arbeidsmarkt.

De structuur van ons model sluit aan bij het huidige onderscheid tussen sociale werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen. De bedrijfsverenigingen zijn verantwoordelijk voor de sociale werknemersverzekeringen. Zij voeren de wettelijke verzekeringen uit; dit betekent dat zij premies innen, uitkeringen verstrekken en de rechtmatigheid daarvan verifiëren. In dit model krijgen zij tevens een grotere verantwoordelijkheid voor de vierde kerntaak: plaatsing/bemiddeling. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de sociale voorzieningen. Zij verstrekken en verifiëren ABW-uitkeringen en spelen daarnaast een eigen rol bij de uitvoering van plaatsings- en bemiddelingsactiviteiten (vooral in het kader van de banenpools en het JWG-plan). De Arbeidsvoorziening (CBA-RBA) krijgt een centrale rol. Het RBA heeft directe verantwoordelijkheden bij twee van de vier kerntaken: begeleiding/scholing en bemiddeling/plaatsing van werkzoekenden.

## Financiering en prikkels

De manier waarop de middelen afhankelijk worden gemaakt van de prestaties is voor elk van de actoren verschillend en hangt af van de plaats in de uitvoeringsstructuur.

### Gemeenten

Het deel van de bijstandsuitkeringen dat voor rekening komt van de gemeenten wordt verhoogd van 10% tot 50%. De andere helft van de ABW-uitkeringslasten wordt conform de huidige praktijk vergoed door het Rijk. Om de gemeenten in staat te stellen deze financiële verantwoordelijkheid te dragen ontvangen zij van het Rijk een lump-sum-uitkering ter grootte van de helft van hun huidige ABW-uitkeringsuitgaven. De hoogte van deze uitkering wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld en is afhankelijk van het aantal inwoners, de economische en demografische samenstelling van de bevolking en de ontwikkeling op de lokale arbeidsmarkt. De uitkering wordt voorts jaarlijks aangepast aan wijzigingen in de wetgeving voor zover die consequenties hebben voor de uitvoeringskosten. De lump-sum wordt dus uitdrukkelijk niet direct afhankelijk van de feitelijke ontwikkeling van de gemeentelijke uitkeringslasten.

Vanzelfsprekend dient vergroting van de financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten gepaard te gaan met een substantiële afname van gedetailleerde regelgeving. De hier voorgestelde prestatie-budgettering is immers alleen doeltreffend als de gemeentelijke instanties voldoende armslag hebben om hun verantwoordelijkheid waar te maken.

### Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening

De financiering van het Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening is afkomstig uit twee bronnen:

Actor	Kerntaken	Financiering
Gemeentelijke Sociale Dienst	• uitkeringsverstrekking • plaatsing/bemiddeling (JWG, banenpool)	• lump-sum-budget (50%) • declaraties (50%)
Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening	• registratie aanvragen • plaatsing/bemiddeling • scholing/begeleiding	• via CBA (deels) prestatie-afhankelijke doelbudgetten • plaatsingsvergoedingen (te betalen door de GSD)
Bedrijfsvereniging	• premie-inning • plaatsing/bemiddeling • uitkeringsverstrekking	• wg/wv premies • lump-sum-budgetten via de algemene fondsen

### Voorgestelde taken en financiering van de uitvoeringsorganen (WW, WAO, RWW)

- het door het Rijk gefinancierde en via het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening gealloceerde arbeidsvoorzieningsbudget;
- plaatsingsvergoedingen afkomstig van de gemeenten voor de plaatsing van langdurig werklozen met een ABW-uitkering.

De *via het CBA verkregen middelen* worden toegekend in de vorm van algemene en doelbudgetten. De hoogte van het algemeen budget is afhankelijk van regionale omstandigheden zoals aantal inwoners, economische en demografische structuur. Daarnaast krijgt het RBA de beschikking over specifieke doelbudgetten voor de realisatie van inspanningen die in het nationale beleid prioriteit hebben. De huidige RBA-scholingsbudgetten worden zodanig verruimd dat het RBA behalve de directe scholingskosten ook de uitkeringslasten gedurende de scholingsperiode voor zijn rekening kan nemen. Verder stellen wij voor het RBA de beschikking te geven over een budget ter verstrekking van aan de persoon gebonden, eventueel permanente, loonkostensubsidies. Deze subsidies worden toegekend aan nauwkeurig omschreven categorieën werkzoekenden voor wie geldt dat hun verdiencapaciteit substantieel lager is dan het wettelijk minimumloon. De subsidie is nooit hoger dan het verschil tussen minimumloon en de (geschatte) verdiencapaciteit, en wordt uitbetaald aan het bedrijf dat een dergelijke werknemer een arbeidscontract aanbiedt tegen het geldende minimumloon. Voor partiel arbeidsongeschikten kan de huidige gedeeltelijke WAO-uitkering de functie van een aan de persoon gebonden loonkostensubsidie vervullen. De (gebudgetteerde) loonkostensubsidies zouden kunnen worden gefinancierd uit de hieronder geïntroduceerde Algemene fondsen. Introductie zou de bestaande ingewikkelde (en bij werkgevers weinig populaire) regelingen overbodig maken en het huidige stelsel van geforceerd gecreëerde additionele werkgelegenheid in de vorm van WSW- en banenpoolplaatsen geleidelijk kunnen vervangen.

Een laatste deel van de door het CBA toegewezen middelen hangt af van de prestaties van het betreffende RBA. Indicatoren voor de kwaliteit van het functioneren van het RBA kunnen worden gevonden in bijvoorbeeld het aandeel van de bij Arbeidsbureaus gemelde vacatures in het totale aantal vacatures in de

regio en (veranderingen in) de gemiddelde werkloosheidsduur van ingeschreven werkzoekenden.

De omvang van de inkomsten *afkomstig van de gemeenten* is afhankelijk van het aantal en het type langdurig werklozen met een ABW-uitkering dat een arbeidsplaats weet te verwerven. In principe ontvangt het RBA een vergoeding van de Gemeentelijke Sociale Dienst voor de plaatsing van elke cliënt die een ABW-uitkering genoot.

Aan het doelgroepenbeleid van de regering wordt invulling gegeven door variatie aan te brengen in de hoogte van de aan het RBA verschuldigde vergoedingen: hoger voor plaatsingen van werklozen uit als kansarm bestempelde doelgroepen en lager voor de overige langdurig werklozen. De differentiatie van de plaatsingsvergoedingen voorkomt dat het RBA overgaat tot ongewenste 'creaming' van het werkzoekendenbestand, en betekent voorts dat de huidige quotaregelingen overbodig worden.

In principe verstrekt de GSD het RBA de plaatsingsvergoeding ook in die gevallen waarin niet het RBA maar een andere persoon of instantie de werkloze in contact heeft gebracht met de werkgever met wie uiteindelijk een arbeidsovereenkomst wordt afgesloten.

Het is niet onredelijk van de gemeenten een dergelijke bijdrage te vragen. Ten eerste dalen hun uitkeringskosten als gevolg van een succesvolle plaatsing. Ten tweede hebben de inspanningen van het RBA, in de vorm van investeringen in de arbeidstoeliding van werkzoekenden, het karakter van een publiek goed. Het is immers onmogelijk om in individuele gevallen te bepalen in welke mate dergelijke inspanningen van het RBA bijdragen aan succesvolle plaatsing van een ABW-gerechtigde. Omdat de daartoe benodigde informatie ontbreekt, kan een declaratie op basis van werkelijk gemaakte kosten niet worden gemaakt. Dit zou overigens nog meer problemen opleveren in die gevallen waarin de RBA-investeringen wel leiden tot een verhoging van de kans op werkherhvatting, maar niet uitmonden in een feitelijke plaatsing. De plaatsingsvergoeding zoals hier wordt voorgesteld betekent voor de gemeenten dat zij geen betaling verschuldigd zijn voor de inspanningen van het RBA indien een feitelijke plaatsing uitblijft.

Het netto financiële voordeel voor het RBA van een succesvolle plaatsing is groter naarmate de kosten van de arbeidsbemiddeling lager zijn. Hierdoor wordt het RBA gestimuleerd om efficiënt gebruik te maken van de diensten van derden, zoals uitzendbureaus of outplacement-bedrijven.

Overigens is elke GSD vrij om in onderhandeling te treden met het RBA over de hoogte van de feitelijk te betalen plaatsingsvergoeding. Zo kan een GSD, die bereid is bijzondere inspanningen ter bevordering van de herinschakeling van zijn clientèle te (laten) verrichten, trachten bij het RBA een korting te bedingen. Het is niet ondenkbaar dat het RBA daartoe bereid is. Immers ook een deel van het vanwege de Centrale arbeidsvoorziening verkregen RBA-budget is afhankelijk van het aantal plaatsingen.

Aldus creëren de plaatsingsvergoedingen financiële relaties tussen de gemeente en het RBA en tus-

sen het RBA en externe leveranciers van scholings- en bemiddelingsdiensten. Deze financiële relaties leggen de materiële fundamenten voor samenwerkingsrelaties tussen de betrokken partijen. Daarnaast bieden plaatsingsvergoedingen, die afhankelijk zijn van de moeilijkheidsgraad van bemiddeling, het Rijk een handzaam instrument voor het voeren van doelgroepenbeleid.

### *Bedrijfsverenigingen*

De huidige bedrijfsverenigingen worden omgevormd tot particuliere, op winst gerichte, aanbieders van de wettelijk verplichte werknemersverzekeringen (WW, ZW en WAO). Zij gaan onderling wedijveren om de gunsten van de klant en verliezen dus hun sectorale monopolieposities. Deze geprivatiseerde bedrijfsverenigingen zijn niet aan een bepaalde regio gebonden. Het is mogelijk dat naast de bestaande bedrijfsverenigingen nieuwe worden opgericht. Voor de uitoefening van het sociaal-verzekeringsbedrijf is een licentie van de minister van SZW vereist. De bedrijfsverenigingen werken marktconform. Hun inkomsten en uitgaven zijn afhankelijk van aard en omvang van hun verzekerdenbestand.

Het wettelijk verplichte karakter van de werknemersverzekeringen impliceert:

- dat de regering minimale polisvoorwaarden betreffende uitkeringshoogte, uitkeringstermijn en rechtmatigheid vaststelt;
- dat elke werkgever verplicht is zich aan te sluiten bij een bedrijfsvereniging naar keuze;
- dat de bedrijfsverenigingen verplicht zijn elke werkgever als lid te accepteren; en hieruit voortvloeiend
- dat de regering voor elk van de verplichte werknemersverzekeringen een maximale premie vaststelt. De hoogte van deze maximale premie kan verschillen afhankelijk van de variatie in het gemiddelde risico tussen verschillende bedrijfstakken.

Werknemers zijn wettelijk verzekerd via de door hun werkgever verplicht af te sluiten verzekeringen. De werkgever is dus ook verantwoordelijk voor de premiebetaling en zal trachten een zo voordelig mogelijk verzekeringscontract te bedingen. Overigens lijkt het redelijk te bepalen dat de werkgever verplicht wordt het verzekeringscontract in overleg met de ondernemingsraad vast te leggen. De hoogte van de premie zal behalve van sectorspecifieke kenmerken mede afhangen van de inspanningen van werkgever en werknemers om het risico zo laag mogelijk te houden. De mogelijkheden tot afwenteling van ondernemingspecifieke risico's op de collectiviteit worden in het onderhavige model grotendeels weggenomen.

### *Algemene fondsen*

Om tegemoet te komen aan de verzekeringstechnische problemen die samenhangen met de onvoorspelbaarheid van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsrisico's zal de hier voorgestelde vorm van privatisering van WW en WAO aangevuld moeten worden met extra waarborgen. Hiertoe wordt per werknemersverzekering een Algemene Wet Bijzondere Kosten ingevoerd waarin het risico voor een be-

drijfsvereniging wordt gelimiteerd door de commerciële gedekte uitkeringsduur te beperken. Voor het meerdere wordt een voorziening wordt getroffen via op te richten Algemene fondsen<sup>5</sup>.

Deze Algemene fondsen worden gefinancierd uit door de overheid (op omslagbasis) vast te stellen AWBK-premies. De omslagpremies kunnen per sector verschillen, afhankelijk van de hoogte van het sectorspecifieke risico. Ze worden ten behoeve van de Algemene fondsen geïnd door de bedrijfsverenigingen. De Algemene fondsen fungeren tevens als 'insurers of last resort' waar de bedrijfsverenigingen hun schaderisico gedeeltelijk kunnen herverzekeren<sup>6</sup>.

Gedurende de gehele risicoperiode worden de uitkeringen verstrekt door de bedrijfsvereniging. In de eerste, 'commerciële', fase (de gehele ZW-periode, het eerste jaar van de WW-periode en de eerste twee jaar van de WAO-periode) worden de uitkeringen gefinancierd uit de kas van de bedrijfsvereniging. Ter financiering van de uitkeringen gedurende de tweede, 'sociale', fase van de uitkeringsperiode ontvangt de bedrijfsvereniging een vergoeding uit het betreffende Algemene fonds. Om te voorkomen dat de bedrijfsvereniging nalaat zich in te spannen voor fraudebestrijding en werkherhaving van uitkeringsontvangers in de sociale fase, geschiedt de financiering door de Algemene fondsen van uitkeringen in de sociale fase via toekenning van lump-sum-budgetten. De hoogte van deze budgetten wordt jaarlijks vastgesteld en is afhankelijk van de omvang en risicosamenstelling van het verzekerdenbestand van de bedrijfsvereniging, fluctuaties in de economische omstandigheden, en natuurlijk van de veranderingen in de wettelijke uitkeringsvoorwaarden gedurende de sociale fase van de uitkeringsperiode. De lump-sum wordt dus uitdrukkelijk niet direct afhankelijk gemaakt van de feitelijke ontwikkeling van de uitkeringslasten.

## Praktische uitwerking

De wijze van financiering van de Sociale Diensten, RBA's en bedrijfsverenigingen verschaft de uitvoerders financiële prikkels tot een efficiënt en effectief uitvoeringsbeleid. Het voorkómen c.q. beperken van uitkeringsafhankelijkheid en de bestrijding van fraude wordt gemakkelijker naarmate de overige partijen een meer coöperatieve opstelling kiezen. Om dit te bevorderen zijn enkele aanpassingen van de huidige bevoegdheidsverdeling noodzakelijk.

### *Eén loket*

Elke potentiële werkzoekende uitkeringsgerechtigde meldt zich bij een van de lokale vestigingen van het RBA. Aldaar wordt vastgesteld of het gaat om een uitkering krachtens een van de werknemersverzekeringen (WW, WAO) of om een bijstandsuitkering. Het RBA zendt de uitkeringsaanvraag vervolgens door aan de betreffende uitvoeringsorganisatie, die na verificatie van de rechtmatigheid van de aanvraag (verzekerdenstatus, referentie-eis, woonsituatie en vermogens-toets) overgaat tot uitkering.

Het RBA bepaalt of de betrokkene verplicht is zich voor arbeid beschikbaar te stellen. Ontheffingen

gelden bij voorbeeld voor volledig arbeidsongeschikten, alleenstaande ouders met jonge kinderen, of aanvragers ouder dan 57,5 jaar. Ontheffingen worden wettelijk geregeld.

Ten behoeve van de toekenning van WAO-uitkeringen stelt het RBA (na twaalf maanden Ziekte-wetuitkering, of zoveel eerder als werknemer en/of werkgever daartoe aanleiding zien) de mate van arbeidsongeschiktheid vast op basis van een medisch rapport opgemaakt door een onafhankelijke, hiertoe bevoegde, verzekeringsgeneeskundige in opdracht van het RBA. Het medisch onderzoek wordt verricht aan de hand van centraal opgestelde protocollen<sup>7</sup>.

### *Herplaatsingsplan*

Met de arbeidsplichtige (RWW-er, WW-er of gedeeltelijk arbeidsongeschikte) wordt een contract gesloten waarin de werkzoekende zich verplicht mee te werken aan een herplaatsingsplan. Dit wordt door het RBA in overleg met de cliënt bepaald en is afhankelijk van de persoonskarakteristieken en de situatie op de regionale arbeidsmarkt. Onderdelen ervan (bij voorbeeld scholing, werkervaringstraining en loonkosten subsidie) kunnen worden gefinancierd uit de aan het RBA voor dit doel ter beschikking gestelde budgetten.

Om een evenwichtige afweging mogelijk te maken van met scholing en training samenhangende kosten en baten, financiert het RBA naast de directe kosten tevens de uitkering gedurende de scholings-trainingsperiode. Aldus wordt voorkomen dat de bedrijfsvereniging om financiële redenen niet akkoord zou gaan met door de bemiddelaars voorgestelde scholing. Ten einde een efficiënte inzet van middelen te bevorderen kan het RBA voor de uitvoering van het herplaatsingsplan een beroep doen op de diensten van derden. Zo kan scholing tegen betaling betrokken worden van particuliere of publieke scholingsinstituten. Werkervaringsplaatsen kunnen worden 'gekocht' bij het bedrijfsleven. Feitelijke bemiddelingsdiensten kunnen worden ingekocht bij bijvoorbeeld (commerciële) uitzendbureaus of outplacement-bedrijven. In deze opzet fungeert het RBA als inkoper van diensten<sup>8</sup>. Wij volgen de OESO, waar deze aanbeveelt het RBA niet tevens te belasten met

5. Het opsplitsen van het risico in een specifiek en een algemeen deel, is ontleend aan de systematiek van de pre-Simons ziektekostenverzekering waarin de ziekenfondsen en de particuliere ziektekostenverzekeraars het specifieke en de AWBZ het algemene deel van het risico dekken. Een soortgelijke verdeling wordt ook gehanteerd in de werkloosheidsverzekering, waar de Wachtgeldfondsen het (sector-) specifieke risico van de eerste acht weken werkloosheid dragen en het Algemeen Werkloosheidsfonds een uniforme dekking biedt voor de rest van de WW-periode.

6. De door de overheid vast te stellen maximale premie en de introductie van de Algemene Fondsen, die tevens fungeren als herverzekeraar, zijn ons inziens noodzakelijke aanvullingen op het door Van Iperen ontwikkelde marktmodel voor de sociale arbeidsongeschiktheidsverzekering. Zie zijn Naar een marktstelsel voor de sociale zekerheid, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1993, blz. 103-113.

7. Zie voor een nadere uitwerking L.J.M. Aarts en Ph.R. de Jong, op.cit., 1992.

8. OESO, *The labour market in the Netherlands*, Parijs, 1993.

de directe financiering en het beheer van scholingsdiensten.

#### *Sanctiebevoegdheid*

De bemiddelaar, onder bestuursverantwoordelijkheid van het RBA, dient te beschikken over de nodige middelen en expertise om een arbeidstoeleidsplan met succes te kunnen uitvoeren. Succes is sterk afhankelijk van de motivatie van de werkzoekenden. Bij onvoldoende medewerking van de zijde van de cliënt dient de bemiddelaar, uit hoofde van het met de werkzoekende afgesloten contract, bevoegd te zijn tot het opleggen van een boete.

#### *Doelmatige bemiddeling*

De activiteiten van het RBA concentreren zich op werkzoekenden wier kansen zonder de hulp van het RBA minimaal zouden zijn: langdurig werkzoekenden en werkzoekenden met een verhoogde kans op langdurige werkloosheid. Dit heeft ondermeer tot gevolg dat werklozen na hun inschrijving eerst op eigen kracht aan het werk moeten zien te komen. Zij zullen daarbij actief worden gesteund door hun bedrijfsvereniging die immers baat heeft bij een korte uitkeringsperiode en/of door hun voormalige werkgever die indirect baat heeft bij een korte uitkeringsperiode omdat dit leidt tot een lagere premielast. Juist in de eerste fase van de werkloosheidsperiode verkeert de bedrijfsvereniging in een relatief gunstige positie om te bemiddelen vanwege de nauwe relatie met de bij haar aangesloten werkgevers. De bedrijfsvereniging beschikt over actuele informatie over de werkgelegenheid bij haar klanten waardoor zij een rol kan spelen bij de bezetting van de bij de klanten aanwezige vacatures. Omdat veel werklozen in eerste instantie hun zoekinspanningen richten op werk binnen de eigen sector zijn de bedrijfsverenigingen juist in deze fase van de werkloosheid bij uitstek toegerust om bemiddeling tot een succes te maken. Aangezien de bemoeienis van het RBA in deze fase niet verder gaat dan registratie en categorisering van de werkzoekenden ligt het voor de hand dat de bedrijfsverenigingen het RBA geen plaatsingsvergoedingen verschuldigd zijn.

#### **Toezicht en controle**

In het algemeen geldt dat de toezichthouder dichter op de praktijk dient te zitten naarmate de organisatie onder toezicht minder bloot staat aan 'de tucht van de markt'. Voor de actoren in het onderhavige model betekent dit dat het toezicht op de bedrijfsverenigingen het meest afstandelijk kan zijn. Zij zouden onder toezicht van de Verzekeringskamer kunnen worden gesteld. Het in de nieuwe OSV voorziene College van Toezicht Sociale Verzekeringen zou dan alleen een taak hebben met betrekking tot de Algemene fondsen.

Voor de gemeenten en de RBA's geldt dit niet. Zij staan weliswaar bloot aan prijsprikkels maar niet aan concurrentie. De gemeenten zouden onder het toezicht van de minister van SZW kunnen worden gebracht. De minister, op zijn beurt, staat dan onder toezicht van de Algemene Rekenkamer (en natuurlijk

van het parlement). Ook het RBA blijft, ondanks het feit dat het een materieel belang heeft bij een effectief en efficiënt uitvoeringsbeleid, onvermijdelijk de karakteristieken houden van een ambtelijk apparaat dat de tucht van de markt grotendeels ontbeert. Een vorm van bureaucratische beheersing en controle is daarom noodzakelijk. Wellicht kan dit op getrapte wijze geschieden, namelijk min of meer volgens de huidige praktijk waarin het CBA de algemene middelen, doeluitkeringen en bonussen over de RBA's allociert en de RBA's op enige afstand bestuurt en controleert. De minister kan zich dan concentreren op beheersing en controle van de activiteiten van het centrale niveau. Een onafhankelijke Sociale Zekerheidskamer, ten slotte, ziet toe op het functioneren van het geheel.

#### **Slot**

In het hier voorgestelde model voor de uitvoering van de sociale zekerheid en de Arbeidsvoorziening hebben de bedrijfsverenigingen, de Gemeentelijke Sociale Diensten en de Regionale Besturen Arbeidsvoorziening een grote mate van vrijheid. Zij kunnen handelen naar eigen inzichten, afhankelijk van lokale omstandigheden. Deze relatief autonome posities kunnen bestaan, omdat markt- en budgetprikkels waarborgen dat de uitvoerders hun handelingsvrijheid benutten op een wijze die in overeenstemming is met het algemene belang. Een groot voordeel hiervan is dat de centrale overheid kan volstaan met globale regelgeving en afstandelijk toezicht.

Het voorgestelde model wijkt af van de huidige politieke voorkeur voor regionale bestuurlijke integratie van arbeidsbemiddeling en uitkeringsverstrekking, die in het voetspoor van Buurmeijer lijkt te ontstaan. Wij vinden een dergelijke regionale bundeling van bestuursbevoegdheden risant. In de eerste plaats leent zo'n bestuurlijk geïntegreerde structuur zich veel minder voor zelfregulerende prijs- en budgetmechanismen, zodat coördinatie en afstemming van taken langs bureaucratische weg gestalte moet krijgen. Een dergelijke bureaucratische bundeling van verantwoordelijkheden tot een mogelijk ongewenste concentratie van macht die tegenwicht vereist in de vorm van strikt toezicht en beperking van discretionaire bevoegdheden voor de uitvoerende functionarissen. Dit laatste betekent onvermijdelijk een beperking van de mogelijkheden van het uitvoeringsorgaan om soepel in te spelen op lokale omstandigheden en om zelfstandig invulling te geven aan eigen bestuursverantwoordelijkheden. In de Nederlandse situatie, ten slotte, zou deze regionale bestuurlijke integratie een radicale herschikking van verantwoordelijkheden betekenen en daarom een aanzienlijk grotere bestuurlijke inspanning vergen dan het door ons voorgestelde alternatief, waarin de bestaande infrastructuur grotendeels intact blijft.

**L.J.M. Aarts**  
**Ph.R. de Jong**