

Arbeidsvoorzieningswet 1996 en het inkoopmodel

Frank den Butter¹

De arbeidsvoorziening maakt een tumultueuze periode door. Deze organisatie van openbare dienstverlening staat de afgelopen tijd bij voortduring in de schijnwerpers van de politieke en wetenschappelijke belangstelling. Dit vanwege een algemeen gevoel van onbehagen over het functioneren en de effectiviteit van deze organisatie. Vanuit de politiek heeft dit geleid tot de instelling van de Evaluatie-commissie Van Dijk, die in maart 1995 haar eindrapport heeft uitgebracht. Dit rapport is zeer kritisch over de wijze waarop de arbeidsvoorziening op basis van de bestaande Arbeidsvoorzieningswet uit 1991 functioneert en maakt duidelijk dat een belangrijke bijstelling van de indertijd ingevoerde structuur noodzakelijk is.

Tegelijkertijd is ook door de wetenschap, mede op basis van onderzoeksoptredachten voor de overheid, behoorlijk wat denkwerk verricht over de vraag hoe een nieuwe inrichting van de arbeidsvoorziening, en meer in het algemeen van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid er uit zou kunnen zien. Het gaat daarbij niet alleen om binnen de huidige kaders een grotere effectiviteit (en dus een kostenbesparing) te bewerkstelligen, maar ook om via een institutionele verandering en nieuwe spelregels te komen tot een minder omvangrijk volume-beroep op de sociale zekerheid. Dit zal bijdragen tot lagere sociale zekerheidspremies, en daarmee tot de door velen gewenste reductie van de wig tussen bruto loonkosten en netto loon.

¹ Hoogleraar Algemene Economie, Onderzoeksgroep Toegepaste Arbeidseconomie (ALERT), Vakgroep Algemene Economie, Vrije Universiteit, Amsterdam, en Tinbergen Instituut.

Deze gebleken noodzaak tot bijsturing heeft ertoe geleid dat de herziening van de Arbeidsvoorzieningswet sinds eind 1994 in een stroomversnelling is gekomen. Aldus is in oktober 1995 de Arbeidsvoorzieningswet 1996, of, zoals dat formeel heet het 'Wetsvoorstel houdende vaststelling van een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet', aan het Parlement aangeboden. De *Sociale Nota 1996* (blz. 74) noemt als belangrijk oogmerk van deze wet dat het de slagvaardigheid van het centrale bestuur en van de centrale directie van de arbeidsvoorziening versterkt. Het is de bedoeling dat deze wet na behandeling in het Parlement zo spoedig mogelijk in 1996 in werking treedt.

Dit commentaar bevat een bespreking van het voorliggende wetsvoorstel. Daarbij richt de aandacht zich op de mate waarin het wetsvoorstel spoort met ideeën over de herinrichting van de organisatiestructuur van de sociale zekerheid, die de afgelopen tijd uit de wetenschappelijke hoek zijn opgeborend. Deze spiegeling van de nu in een wet geconcretiseerde beleidsvoornemens aan de veelal meer schetsmatige wetenschappelijke denkbeelden vindt in twee richtingen plaats. In paragraaf 2 worden de merites van het wetsvoorstel besproken op basis van een aantal aspecten en criteria, die in het wetenschappelijk debat onderwerp van gedachtenwisseling zijn geweest. Vervolgens wordt in paragraaf 3 het wetsvoorstel geplaatst tegenover een aantal plannen die vanuit de wetenschap en de wetenschappelijke beleidsadviesering over de herinrichting van de sociale zekerheid zijn geopperd. Bezien wordt welke elementen uit deze plannen in dit wetsontwerp een plaats hebben gekregen. Voordat deze spiegel aan het wetsontwerp wordt voorgehouden, geeft de volgende paragraaf eerst een inhoudelijke samenvatting van het wetsvoorstel. Paragraaf 4 bevat enig afsluitende opmerkingen.

1. De vormgeving van een nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie

Opgemerkt zij dat de navolgende samenvatting van de manier waarop het kabinet aan de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie denkt vorm te geven gebaseerd is op het wetsvoorstel zelf, en daarbij in het bijzonder op de memorie van toelichting. Nadeel daarvan is dat zo'n wetsvoorstel een formeel juridische en bestuurskundige beschrijving geeft van de nieuwe organisatie en dat de beoogde economische mechanismen nogal verhuuld blijven. Anderzijds zijn natuurlijk de economische mechanismen die deze nieuwe arbeidsvoorziening in feite zal oproepen, ook voor de regering onderwerp van speculatie. Het wetsontwerp (en later de wet) beperkt zich tot de bepaling en afbakening van het speelveld, waarop het spel tussen uitvoeringsorganisatie, arbeidsvoorziening en hun cliënten gespeeld zal worden. De

spelregels en de mogelijkheid tot sturing van het spel zijn vastgelegd, maar hoe het precies uitwerkt, dat weet nog niemand.

Bestuursmodel. De herinrichting van de organisatie van de arbeidsvoorziening wordt door de regering zodanig ingrijpend geacht, dat er een nieuwe wet nodig is. Niet kan worden volstaan met een amendering van de huidige wet. In deze huidige Arbeidsvoorzieningswet uit 1991 is de hoofdtaak van de arbeidsvoorziening omschreven als: "het bevorderen van een doelmatige en een rechtvaardige aansluiting van vraag naar en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt". De Evaluatie-commissie Van Dijk, wier bevindingen een belangrijke inspiratiebron voor het nieuwe wetsontwerp vormen, heeft erop gewezen dat deze hoofdtaak van de arbeidsvoorziening tot een spanning tussen het doelmatigheids- en het rechtvaardigheids criterium heeft geleid. Soms richtte het beleid van de arbeidsbureaus zich te sterk op een zo groot mogelijk aantal plaatsingen, een beleidsstrategie die noch tot de doelmatigheid noch tot de rechtvaardigheid veel bijdroeg. Volgens de evaluatiecommissie was echter het disfunctioneren van de arbeidsvoorziening vooral een gevolg van de bestuurlijke structuur. Het tripartite bestuursmodel, met een evenredige vertegenwoordiging door werkgevers, werknemers en de overheid, heeft volgens de commissie op landelijk niveau slecht gefunctioneerd. Het functioneren vanuit het Centrale Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA) is belemmerd door een gebrek aan bestuurskracht en besluitvaardigheid.

Vandaar dat de nieuwe bestuurlijke en organisatorische inrichting een belangrijk deel van het wetsvoorstel uitmaakt. De overheid treedt volgens de nieuwe wet uit het Centrale Bestuur en in plaats daarvan worden kroonleden benoemd. Maar ook dienen de werknemers- en werkgeversleden van het bestuur meer afstand te nemen van hun specifieke belangen. Op regionaal niveau blijft de tripartite bestuursvertegenwoordiging wel bestaan. Over het functioneren van deze besturen was de Evaluatie-commissie minder kritisch. Wel wordt het aantal regionale besturen verminderd: onlangs is besloten het aantal regio's terug te brengen van 28 naar 18. Daarnaast bevat de nieuwe wet een scherpere afbakening van bevoegdheden tussen de besturen en de professionele directies, zowel op centraal als op regionaal niveau. Ook is de relatie tussen de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de arbeidsvoorziening scherper geregeld dan voorheen. Hierbij wordt een helder onderscheid gemaakt tussen de beleidsbepaling op politieke grondslag, zoals de wetgeving, het budgetrecht, die tot de competentie van de Minister behoort en de beleidsbepaling op grond van bestuursverantwoordelijkheid, die dient te geschieden door de bestuurlijke gremia van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Door deze scheiding van verantwoordelijkheden kan de rol van de Minister als toezichthouder ook beter uit de verf komen.

Doelstelling. Volgens het wetsontwerp blijft het doel van de publieke arbeidsvoorziening "om de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te bevorderen". Deze doelstelling zal gerealiseerd moeten worden door op gerichte wijze knelpunten in die aansluiting op te lossen. Aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt gaat het daarbij om de vervulling van 'moeilijk vervulbare vacatures' als dienstverlening aan de werkgevers. Mij is overigens niet duidelijk hoe dit deel van de taak van de arbeidsvoorziening op adequate wijze kan worden uitgevoerd. Afgezien van specifieke vormen van seizoenarbeid zal het immers bij moeilijk vervulbare vacatures vooral gaan over functies voor anderen dan degenen die zich als eerste bij het arbeidsbureau als werkzoekende zullen inschrijven. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat de arbeidsbureaus als een soort 'headhunters' mensen met een goede baan tot het vervullen van deze vacatures gaan verlokken.

Belangrijker blijft natuurlijk de taak aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Daar dient de dienstverlening zich toe te spitsen op 'moeilijk plaatsbare werkzoekenden'. Nog niet geheel duidelijk is hoe dit vrij vage begrip in een operationele definitie zal worden vertaald. In ieder geval gaat het om een ruime groep werkzoekenden en niet alleen om uitkeringsontvangers of werklozen, maar ook om positieverbeteraars, zoals dat in het jargon heet. Bepalend bij de beoordeling van de plaatsbaarheid van de werkzoekende is de 'afstand die iemand tot de arbeidsmarkt' heeft. Nu dient ook dit begrip nog nader geoperationaliseerd te worden. Operationalisering is nodig omdat de inzet van de arbeidsvoorziening ten behoeve van moeilijk plaatsbare werkzoekenden deel gaat uitmaken van de prestatiecontracten die met die organisaties zullen worden afgesloten.

De reikwijdte van het begrip 'arbeidsbemiddeling' is volgens het wetsvoorstel ruimer dan in de oude wet. Daar gaat het om bemiddeling naar regulier werk, terwijl het voorliggende wetsontwerp ook bemiddeling naar verschillende vormen van flexibele arbeid toelaat. Deze vormen van arbeid kunnen voor een aantal moeilijk plaatsbare werkzoekenden een opstap naar vast werk betekenen. Naast afstemming met de arbeidsbemiddeling door derden en beroepskeuzevoorlichting dient de publieke arbeidsvoorziening vanzelfsprekend ook scholing als belangrijk instrument te hanteren. Vanuit doelmatigheidsoogpunt gaat het daarbij volgens het wetsontwerp om scholing die de directe plaatsbaarheid van de werkzoekenden vergroot: het is niet de bedoeling dat iemand op kosten van de arbeidsvoorziening een cursus volgt die in het verlengde van zijn of haar hobby ligt, maar die geen reëel uitzicht op (betaald) werk biedt. Scholing dient in dit geval om de kwaliteit van het arbeidsaanbod af te stemmen op de arbeidsvraag. Opmerkelijk is dat de arbeidsvoorzieningsorganisatie volgens het wetsontwerp verplicht is schriftelijk een kennisgeving te verzenden aan bedrijfsvereniging of aan Burgemeester

en Wethouders "wanneer ze een aanwijzing of het vermoeden hebben dat een uitkeringstrekker zijn of haar verplichtingen verbonden aan de uitkering niet nakomt". Deze verplichting houdt in het bijzonder verband met de uitvoering van het beleid inzake passende arbeid.

Het inkoopmodel. Ook nieuw in het wetsvoorstel is dat het de arbeidsbureaus wordt toegestaan tegen vergoeding diensten te verlenen. De Raad van State heeft in haar advies over de eerste versie van het wetsvoorstel er overigens op gewezen dat dit een precair afwegingsprobleem met zich meebrengt tussen de diensten die kosteloos worden verricht en de diensten waarvoor betaald dient te worden. Dit mede tegen de achtergrond van de internationale verplichting volgens het ILO-verdrag dat bepaalde diensten van de publieke arbeidsvoorziening kosteloos dienen te zijn. Over dit afbakeningsprobleem lijkt ook de nieuwe, aangepaste versie van het wetsvoorstel nogal gemakkelijk heen te stappen.

Het meest innovatieve aspect van dit wetsontwerp is dat het de arbeidsvoorziening tot samenwerking verplicht met de verschillende uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid. Daarbij wordt bevorderd dat de uitkeringsorganen diensten bij de arbeidsvoorziening inkopen en via deze weg in de kosten van de arbeidsvoorziening bijdragen. Zo zal er voor de gemeenten in 1996 sprake zijn van een inkoopbudget van 35 miljoen gulden dat in de latere jaren kan oplopen tot 50 miljoen gulden. Daarnaast wordt aan bedrijfsverenigingen een specifiek budget toegekend om bemiddelingsactiviteiten voor moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden in te kopen bij de arbeidsvoorziening. Deze budgetten lopen op van 15 miljoen in 1995 tot 50 miljoen gulden in de jaren 1998 en 1999. Welke precieze vorm deze inkoopcontracten zullen hebben laat het wetsvoorstel overigens in het midden. De uitvoeringspraktijk van de wet zal ons hier nog veel over moeten leren. Met betrekking tot de samenwerking is het de bedoeling dat, conform de één-loket-gedachte, de dienstverlening van de uitkeringsorganen en de arbeidsvoorziening wordt gecoördineerd. Deze coördinatie heeft niet alleen betrekking op gemeenschappelijke lokaties - de 'front office' met het ene loket voor de cliënt - maar ook op gezamenlijke en op elkaar afgestemde processen van de betrokken instanties. De eigenlijke bedrijfsvoering van de uitkeringsorganen en de arbeidsbureaus kan dan in de 'back offices' wel gescheiden blijven. Bij de inkoopcontracten gaat het trouwens niet om een volledige verplichte winkelnering bij de arbeidsvoorziening, maar ook bestaat de mogelijkheid dat de uitkeringsorganen bij particuliere intermediairs arbeidsmarkttoeleiding voor moeilijk plaatsbare uitkeringstrekkers inkopen. Aldus verwacht het wetsontwerp concurrentie tussen enerzijds de commerciële en de nonprofiit bedrijven en instellingen die zich bewegen op het terrein van de arbeidsmarkttoeleiding, en anderzijds de publieke arbeidsvoorziening.

Prestatie-financiering. Door de financiering meer prestatiegebonden te maken beoogt het wetsontwerp een betere sturing van de arbeidsvoorziening mogelijk te maken. Het betekent een verschuiving van input-financiering naar output-financiering. In het eerste geval gaat het om financiering van de kosten en in het laatste geval vooral om financiering van de prestaties. Deze prestatie-financiering heeft als oogmerk de doelmatigheid van de arbeidsvoorziening te vergroten. De rijksbijdrage aan de arbeidsvoorziening zal bestaan uit een algemeen deel (basisbijdrage) en een prestatiegevoelig deel (prestatiebijdrage). Om een dergelijke gedifferentieerde financiering te kunnen verwezenlijken is het nodig dat er goede prestatie-indicatoren worden ontwikkeld. Niet alleen het aantal plaatsingen, maar ook de mate waarin deze plaatsingen betrekking hebben op moeilijk plaatsbare werkzoekenden, dient erin te worden verdisconteerd. Het wetsontwerp is zeer vaag over de hoogte van de rijksbijdrage. Bovendien wordt een systeem voorgesteld waarbij deze rijksbijdrage van jaar tot jaar kan veranderen (en dit geldt waarschijnlijk ook voor de spelregels die gehanteerd worden bij de verdeling tussen basisbijdrage en prestatiebijdrage). Het lijkt voor een doelmatig werkende arbeidsvoorziening gewenst dat op termijn over deze budgettering enige zekerheid wordt gegeven en dat niet telkens de regels en de bedragen worden aangepast.

Overige voornemens van het kabinet. Dit wetsvoorstel over de politieke arbeidsvoorziening is natuurlijk niet los te zien van de overige voornemens van het kabinet over de herinrichting van de sociale zekerheid. Wat betreft de uitvoering van de werknemersverzekeringen belooft de *Sociale Nota 1996* dat de sectorale besturing wordt doorbroken. Er komt één landelijk bestuur voor de uitvoering van alle werknemersverzekeringen. Daarmee worden de bedrijfsverenigingen ontheven van hun publieke taak en komt het zwaartepunt van de uitvoering in de regio te liggen. Dit sluit aan op de regionale structuur van de arbeidsvoorziening. Daarnaast is het kabinet van plan een wetsvoorstel over inschakeling van werkzoekenden bij het Parlement in te dienen. Daarin worden de regelingen voor gesubsidieerde arbeid op elkaar afgestemd en wordt de verantwoordelijkheid voor de gesubsidieerde arbeid bij de gemeenten geconcentreerd.

2. Oordeel op basis van criteria

Doelmatigheid en rechtvaardigheid. Een eerste aspect dat van belang is voor de beoordeling van het wetsontwerp betreft de mate waarin binnen de nieuwe opzet van de arbeidsvoorzieningsorganisatie zal worden voldaan aan de criteria van doelmatigheid en rechtvaardigheid. Net als in de welvaarts-theorie gaat het in dit geval immers in zekere mate om conflicterende

criteria. Doelmatigheid betekent hier dat de arbeidsvoorziening ertoe bijdraagt dat de produktieve inzet van de factor arbeid in ons land tegen zo laag mogelijke kosten zo groot mogelijk wordt. Daarentegen houdt het rechtvaardigheids criterium in dat de kans op plaatsing voor iedere werkzoekende die bij de publieke arbeidsvoorziening aanklopt, even groot is. Op z'n zachtst gezegd maakt het wetsontwerp niet echt duidelijk welke koers de arbeidsvoorziening op deze woelige wateren tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid dient te varen. Zoals vermeld in de voorgaande paragraaf, behoort de dienstverlening aan de moeilijk plaatsbare werkzoekenden tot de kerndoelstelling van de arbeidsvoorziening. Deze doelstelling lijkt echter te conflicteren met het doelmatigheids criterium, terwijl het nu juist de bedoeling van de wetgever is om de arbeidsvoorziening tot een meer doelmatige bedrijfsvoering aan te zetten. Het is immers beter te voorkomen dat door een voortduren van de werkloosheid werkzoekenden steeds verder van de arbeidsmarkt verwijderd raken, dan om te 'genezen' wanneer de afstand tot de arbeidsmarkt (te) groot geworden is.

Toch zal er altijd een groep werkzoekenden zijn die geen of nauwelijks een produktieve bijdrage weten te leveren en die nooit een betaalde betrekking weten te krijgen, zelfs niet tegen een beloning ver beneden het minimum-niveau, die via de uitkeringsorganisatie of arbeidsvoorziening aangevuld wordt tot het uitkeringsniveau, of, uit oogpunt van motivatie, iets hoger. Wanneer men de plaatsingskans van deze groep werkzoekenden met zeer lage (of zelfs negatieve) verdien capaciteit wil vergroten, kost dat de overheid en daarmee de gemeenschap alleen maar geld. Natuurlijk dient men vanuit het rechtvaardigheidsbeginsel deze kansvergroting te overwegen, maar dan moet de Minister duidelijk aangegeven welke ruilwaarde er bestaat tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Deze preferentie moet worden vertaald in operationele formules die de omvang van de plaatsingsprestatie relateren aan de oorspronkelijke afstand tot de arbeidsmarkt van de geplaatste. Het wetsontwerp vermeldt dat de arbeidsvoorziening reeds een nieuwe bestandsindeling in vier categorieën (A t/m D) aan de hand van het criterium afstand tot de arbeidsmarkt heeft gepland. Operationele formules voor prestatie meting dienen dan aan te geven tegen bijvoorbeeld hoeveel plaatsingen in de categorie B één plaatsing in de categorie C opweegt. Daarbij moet tevens worden voorkomen dat de arbeidsbureaus strategisch gedrag gaan vertonen en zoveel mogelijk cliënten in de categorie van moeilijkst plaatsbaren indelen. Hoe dit ook zij, in ieder geval lijkt het vanuit het oogpunt van doelmatigheid van belang dat de nieuwe werkzoekenden, zeker wanneer het uitkeringsstrekken zijn, zo snel mogelijk weer aan een nieuwe baan worden geholpen.

Wie betaalt en wie niet? Een ander element dat vanwege de vage vormgeving van het wetsvoorstel bij uitvoering daarvan wellicht tot problemen zal leiden, betreft de bevoegdheid van de arbeidsvoorzieningsorganisatie voor een deel van de dienstverlening een kostendekkend tarief in rekening te brengen. Gedacht wordt aan betaalde dienstverlening aan werkenden die van baan willen veranderen, wervingsacties, outplacements, enz. Het is de vraag wie er bereid is voor deze dienstverlening van de publieke arbeidsvoorziening te betalen, en ook of de arbeidsvoorziening het zelf wel zo gewenst acht om zich hiervoor te laten betalen. Immers, zulke dienstverlening kan, wanneer deze gratis is, bijdragen aan de opbouw van de reputatie van de arbeidsbureaus bij de werkgevers, zodat zij ook moeilijk plaatsbaren aan de slag weten te helpen. Kortom, de scheidslijn tussen het pakket aan kosteloze dienstverlening en aan kostendekkende dienstverlening kan voor de regionale arbeidsbureaus nog wel eens moeilijk te trekken zijn.

Één loket-gedachte en gedwongen samenwerking. Een volgende aspect is de inkleding van de één-loket-gedachte in het wetsontwerp en, in samenhang daarmee, de wettelijk afgedwongen samenwerking tussen arbeidsvoorziening en uitkeringsorganen. Ook hier past enige twijfel over hoe dit in de praktijk zal gaan uitwerken. De constructie in het wetsvoorstel heeft iets weg van een gedwongen huwelijk, waarbij bovendien van tevoren wordt afgesproken dat er geen scheiding van tafel (de 'front-office') maar wel een scheiding van bed (de 'back-office') mag plaatsvinden. Natuurlijk is een goede coördinatie tussen de uitkeringsorganisatie en de arbeidsvoorziening vanuit maatschappelijk oogpunt noodzakelijk. Ik zou zelfs liever zien dat beide organisaties volledig worden samengevoegd. Maar ik beseft dat een dergelijke integratie in het huidige krachtenveld één of zelfs nog meerdere bruggen te ver is.

Toepassingsvoorbeelden van de speltheorie in de economie leren echter dat het afdwingen van coördinatie om in een coöperatief spel tot een maatschappelijk optimale oplossing te komen, niet altijd het gewenste resultaat oplevert. Volgens de 'volkswijshedenstelling' is het in een herhaald non-coöperatief spel wel mogelijk om tijdens de duur van het spel de optimale (Nash)-oplossing te handhaven. Dit betekent dat de samenwerking tussen uitvoeringsorganisatie en arbeidsvoorziening het karakter dient te hebben van een herhaald spel, waarbij de coöperatie niet is opgelegd maar als vanzelfsprekend ontstaat omdat beide organisaties er voordeel bij hebben. Dit tekent de wijze waarop de Rijksoverheid deze samenwerking tot stand zal moeten laten brengen. Het Rijk moet bij het vaststellen van de spelregels ervoor zorgen dat het verbreken van de samenwerking voor beide organisaties ongunstiger uitpakt dan wanneer de samenwerking gehandhaafd blijft. Of althans, dat de organisatie die schuldig kan worden bevonden aan het verbreken van de samenwerking, hiervoor een voldoende hoge prijs betaalt. Ik betwijfel of dit

speltheoretische element, afgezien van de 'gedwongen winkelnering', via het inkoopmodel wel voldoende in de samenwerkingsgedachte van het wetsvoorstel is uitgewerkt.

Inkoopmodel en prestatiefinanciering. De wetgever gaat er kennelijk van uit dat de middenstroom van uitkeringsorganen naar arbeidsbureaus, die ontstaat doordat de uitkeringsorganen diensten inkopen bij de arbeidsbureaus, voor binding en dus voor de bedoelde samenwerking kan zorgen. Dit inkoopmodel is, naast de prestatiefinanciering, immers bedoeld om de arbeidsvoorziening, en meer in het algemeen, de inrichting van een sociale zekerheid, tot een grotere doelmatigheid aan te zetten. Het betekent dat zowel de uitkeringsorganen als de arbeidsvoorziening voordeel moeten hebben bij inkoop van deze dienstverlening. De arbeidsvoorziening heeft een voordeel wanneer de opbrengst van het inkoopcontract hoger is dan de kosten ervan. Voor de uitkeringsorganen is het van belang dat dankzij de extra inspanning van de arbeidsvoorziening het uitkeringsbedrag met meer dan de kosten van het inkoopcontract omlaag gaat. Dit voor zover het inkoopcontract niet door de overheid gefinancierd wordt, hetgeen voor een deel de bedoeling is: de 'gedwongen winkelnering'.

Bij de afweging door de uitvoeringsorganen speelt de mate waarop de extra plaatsingen volgens een inkoopcontract tot *verdringing* van andere werkenden leiden, een belangrijke rol. Indien degenen die door deze verdringing werkloos zijn geraakt bij de gemeente of de bedrijfsvereniging die het inkoopcontract met de arbeidsvoorziening heeft aangegaan, aankloppen, zal het inkoopcontract op dergelijke verdringingsaspecten geclausuleerd worden. Maar in de meeste gevallen zal deze verdringing en het daarmee verbonden maatschappelijk nadeel niet zichtbaar zijn voor de uitvoeringsorganen die een inkoopcontract met de arbeidsvoorziening sluiten. Deze mogelijkheid van verdringing, die het precieze zicht op kosten en baten van de inkoopcontracten kan vertroebelen, acht ik een belangrijk nadeel van dit wetsvoorstel. Zo zullen gemeentelijke sociale diensten in hun kosten-baten analyse van een inkoopcontract geen rekening houden met de kosten van verdringing van werkenden die voor hun uitkering op een bedrijfsvereniging of een andere sociale dienst zijn aangewezen. In die zin kunnen de inkoopcontracten negatieve externe effecten met zich meebrengen. Maar er zijn ook positieve externe effecten, omdat via de werkervaring van degenen die door een inkoopcontract aan een baan geholpen zijn, depreciatie van menselijk kapitaal wordt tegengegaan. Alleen in een andere structuur van de uitkeringsorganisatie, waarbij de kosten van verdringing steeds op rekening komen van het uitkeringsorgaan dat het inkoopcontract afsluit, kan een enigermate zuivere prijs voor het inkoopcontract worden vastgesteld. In de huidige situatie, waarbij de bestaande structuur van de uitkeringsorganisatie

min of meer gehandhaafd blijft, bestaat grote onzekerheid over de netto opbrengst van plaatsing van werkzoekenden door de arbeidsvoorziening. Vandaar dat de samenwerking tussen uitkeringsorganen en arbeidsvoorziening, nog afgezien van competentieproblemen, via het inkoopmodel niet gegarandeerd lijkt.

3. Relatie tussen wetsvoorstel en plannen

Deze paragraaf behandelt de vraag welke aspecten uit de verschillende plannen voor herstructurering van de sociale zekerheid, die de afgelopen jaren zijn verschenen, in dit wetsvoorstel zijn terug te vinden. Eerst het organisatiemodel dat Aarts en De Jong (1994) hebben opgesteld en dat onder meer is uitgewerkt ten behoeve van de Raad voor het Binnenlands Bestuur. Hun plan beoogt om de bestaande organisatiestructuur van de sociale zekerheid zoveel mogelijk intact te laten, maar om via de inbouw van financiële prikkels de werking van de organisatie meer doelmatig te laten worden. De gemeente kan, aldus dit plan, plaatsingsvergoedingen toekennen aan de regionale arbeidsbureaus voor de plaatsing van langdurig werklozen met een ABW-uitkering. Ook wordt voorgesteld dat het Rijk deels prestatie-afhankelijke doelbudgetten aan de arbeidsvoorziening toekent. In dit opzicht vertoont de in het wetsvoorstel beschreven financieringswijze van de arbeidsvoorziening, met de inkoopmogelijkheid door de gemeenten (en bedrijfsverenigingen), overeenkomst met de voorstellen van Aarts en De Jong.

Genoemd is reeds dat het wetsvoorstel in grote lijnen de aanbevelingen van de Evaluatie-commissie Van Dijk over het bestuur en het toezicht door de Minister overneemt. Eerder heeft één van de leden van deze commissie, Dercksen (1994), drie mogelijke beleidsscenario's voor het functioneren van de arbeidsvoorziening naast elkaar geplaatst. In het arbeidsbemiddelings-scenario verzorgt de arbeidsvoorziening zo goed mogelijk de aansluiting van vraag en aanbod op de markt, terwijl in het werkgelegenheidsscenario de bestrijding van de langdurig werkloosheid en de plaatsing van moeilijk plaatsbaren de kerntaak van de arbeidsvoorziening vormt. Het derde scenario, de één-loket-benadering, beoogt, aldus Dercksen, de sterke punten van de eerste twee scenario's te combineren en lijkt in belangrijke mate te worden weerspiegeld in het huidige wetsvoorstel. Het nadeel van dit laatste scenario is, zoals in de voorgaande paragraaf aangegeven en zoals Dercksen ook onderkent, dat de keus tussen een doelmatige en rechtvaardige arbeidsvoorziening tot een grillige en onduidelijke beleidsvoering door de arbeidsbureaus kan leiden.

Van de aanbevelingen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994) in haar rapport *Belang en Beleid*, is minder in het wetsvoorstel terug te vinden. De WRR bepleit vanuit de opdrachtgevers/opdrachtnemer benadering (de 'principal-agent' of 'agency' benadering) een individuele gevalsbehandeling door de uitvoerende organisaties. Deze zogenoemde specifieke benadering biedt de mogelijkheid "voor transactie en maatwerk, waarbij mensen met verschillende voorkeuren en inkomensverwervende karakteristieken ook verschillend worden aangesproken en qua effect zoveel mogelijk in dezelfde mate geprikkeld" (WRR, 1994, blz. 57). Het huidige wetsvoorstel laat naar mijn mening te weinig ruimte voor een dergelijke individualisering van de plichten en rechten van uitkeringstrekkers. Teveel bevat de voorgestelde structuur nog elementen van de generieke benadering waarbij "de kwaden meegenieten met de welwillendheid jegens de goeden".

Ook het voorstel van NYFER (1995, Bomhoff c.s.) vindt slechts ten dele weerslag in de plannen van het kabinet. Dit plan beoogt om de arbeidsvoorziening voor langdurig werklozen (volgens het plan: langer dan 6 maanden) aan de gemeenten over te laten. Voor zover de werklozen via bemiddelingshulp niet zelf een baan kunnen vinden bestaan er in het NYFER-voorstel twee alternatieven, namelijk deelname aan een banenplan of gebruik maken van vouchers. Dit vouchersysteem is gebaseerd op een idee van Snower (1994). Hierbij brengen de werklozen een deel van hun uitkering als loonkostensubsidie in bij het verwerven van een reguliere baan. Ofschoon de keuze voor het gebruik van de voucher in dit plan een vrijwillige is en er geen uitkeringskorting in het verschiet ligt voor degenen van wie de verdien-capaciteit te laag is om via de voucher een reguliere baan te krijgen, heeft dit systeem toch ook nadelen. Dat hangt samen met het generieke karakter van de vouchers. Voor sommige uitkeringstrekkers met een relatief goede verdien-capaciteit kan de loonkostensubsidie van de voucher te hoog zijn. Bovendien bestaat een gerede kans op verdringing bij toepassing van het vouchersysteem. Overigens wordt met deze beide aspecten wel rekening gehouden in de calculaties over de effectiviteit van het vouchersysteem. Toch lijkt de geringe mate van individualisering waartoe het huidige wetsvoorstel via de categorisering van moeilijk plaatsbaren in verschillende groepen de mogelijkheid biedt, al groter dan in een dergelijk vouchersysteem. Maar wellicht is het mogelijk de vouchers ook naar deze verschillende categorieën te differentiëren. Gezegd dient te worden dat de Minister zeker niet afwijzend tegenover dergelijke voucherplannen staat (zie Melkert, 1995).

Tot slot de vraag hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot mijn eigen blauwdruk (Den Butter, 1995) voor de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid. Deze blauwdruk bepleit een volledige integratie van uitkeringsor-

ganen en arbeidsvoorziening op regionaal niveau, waarbij de budgetten van deze geïntegreerde regionale bureaus mogen worden aangevuld met de opbrengsten uit werkzaamheden van uitkeringstrekkers, die niet voldoende verdien capaciteit hebben om op reguliere wijze aan de slag te kunnen. Hiermee wordt de verhouding tussen uitvoeringsorganisatie en uitkeringstrekkers volledig geïndividualiseerd en wordt ook directe verdringing voor een groot deel voorkomen. Naast een betere werking van de arbeidsmarkt beoogt deze blauwdruk ook om de arbeidsvraag beneden het niveau van de minimum-loonkosten te effectueren. Het is duidelijk dat een dergelijke blauwdruk een ver ideaalbeeld schetst, terwijl het wetsvoorstel tot doel heeft om vanuit de bestaande situatie een realistische eerste stap in de richting van een meer doelmatige organisatie te zetten. Ik heb wel het idee dat met de nu genomen stap in de richting van mijn blauwdruk wordt gekoerst, zij het dat hierover pas meer duidelijkheid kan worden verkregen wanneer de wet werkelijkheid is en de arbeidsvoorziening volgens de wet gestalte heeft gekregen. Van belang is welke plichten de werkzoekenden (in het bijzonder de uitkeringstrekkers) in de nieuwe structuur zullen hebben en hoe het sanctiebeleid op dit punt zal uitwerken. Daarnaast is relevant welke mogelijkheden voor vermindering van de uitkeringslasten de flexibele arbeidsrelaties waarover het wetsvoorstel spreekt, zullen bieden.

4. Besluit

Dit commentaar bespreekt het wetsvoorstel voor de Arbeidsvoorzieningswet 1996 tegen de achtergrond van enkele theoretische aspecten en weegt het voorstel af tegen allerlei plannen tot herinrichting van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid. De voornaamste conclusie is dat nog grote onzekerheid bestaat over de wijze waarop de wet in de praktijk zal uitwerken. Het voorstel maakt niet duidelijk welke koers tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid de Minister via regelgeving en prestatiebeloning bij de arbeidsvoorziening zal aansturen. Daarnaast kan slechts de toekomst leren hoe de gewenste samenwerking tussen uitkeringsorganisatie en arbeidsvoorziening er via de inkoopcontracten uit zal zien. Dit is mede afhankelijk van de wijze waarop 'werken met een uitkering', 'werken voor een uitkering' of 'transformeren van uitkeringsgelden in werk' wordt vormgegeven, en van de mate waarin de sociale verzekeringscontracten worden geïndividualiseerd en geprivatiseerd.

Vanwege deze grote onzekerheden verdient het wellicht aanbeveling dat de Minister op regionaal niveau, en binnen de mogelijkheden van de wet, experimenten met verschillende contractvormen toestaat, en zelfs bevordert, voordat deze op landelijk niveau worden ingevoerd. Indien de mogelijkheden

die de wet tot plaatselijke experimenten biedt, te gering zijn, is het gewenst de wet op dit punt aan te passen. Hierbij kan verwezen worden naar het gebruik in de Verenigde Staten waar dergelijke experimenten in de sfeer van de sociale zekerheid wettelijk verplicht zijn. (Zie voor de lessen die hieruit getrokken kunnen worden: Meyer, 1995). Dit neemt niet weg dat het wetsvoorstel een goede stap in de richting van een meer doelmatige uitvoeringsorganisatie lijkt. Het is zelfs een weloverwogen stap, in die zin dat verder overwegen nu geen zin meer heeft. Immers, de praktijk en niet het papier zal leren hoe effectief de nieuwe arbeidsvoorziening wordt.

Literatuur

- Aarts, L.J.M. en Ph.R. de Jong, 1994, 'Doelmatiger uitvoering van de sociale zekerheid', *Economisch Statistische Berichten*, 79, 452-456
- Butter, F.A.G. den, 1995, 'Naar een werkzame uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 18 (2), 10-32
- Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet, 1995, *Arbeidsvoorziening in Perspectief; Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991 - 1994*, Rapport aan de Minister van SZW, maart 1995
- Dercksen, W.J., 1994, 'Arbeidsvoorziening: mission impossible?', *Economisch Statistische Berichten*, 79, 633-637
- Melkert, A.P.W., 1995, *Arbeidsmarktbeleid 2005*, Gastcollege aan de Universiteit van Nijmegen, 6 november 1995, SzW Persbericht nr. 95/183
- Meyer, B.D., 1995, 'Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments', *Journal of Economic Literature*, 33, 91-131
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995, *Wetsvoorstel Houdende Vaststelling van een Nieuwe Arbeidsvoorzieningswet (Arbeidsvoorzieningswet, 1996)*, SDU-uitgeverij, Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995, *Sociale Nota 1996*, SDU-uitgeverij, Den Haag
- NIJFER, 1995, *Uitkeringen voor Werk: Werk voor Gemeenten*, Speciale studie nr. 2, SDU-uitgeverij, Den Haag
- Snower, D.J., 1994, 'Converting unemployment benefits into employment subsidies', *American Economic Review*, 84, Papers and Proceedings, 65-70
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1994, *Belang en Beleid; naar een Verantwoorde Uitvoering van de Werknemersverzekeringen*, Rapporten aan de Regering 45, SDU-uitgeverij, Den Haag