

T. Brandsen, J. van Erp en K. Peters

De kroniek van een aangekondigde dood

Politiek en arbeidsvoorziening, 1991-2002

Dr. Taco Brandsen werkt als universitair docent bij het Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering van de Universiteit van Tilburg en was tot voor kort adviseur bij B&A Groep, Beleidsonderzoek en -Advies. Dr. Judith van Erp en dr. Klaartje Peters werken beiden als adviseur bij B&A Groep, Beleidsonderzoek en -Advies.

De Nederlandse bestuurstraditie wordt gekenmerkt door een overlegcultuur, waarin maatschappelijke groeperingen bij het bestuur betrokken worden. Arbeidsvoorziening was een organisatie, waarin deze participatie op vrijwel unieke wijze werd vormgegeven: de sociale partners en de overheid namen zitting in één bestuur en stuurden samen een omvangrijke uitvoeringsorganisatie aan. Achteraf gezien lijkt het een experiment dat gedoemd was om te mislukken.

De mate waarin maatschappelijke groeperingen bij publieke besluitvorming dienen te worden betrokken is omstreden. Volgens sommigen leidt het tot verhoogd draagvlak voor beslissingen en daarmee tot effectiever beleid, volgens anderen resulteert het slechts in traagheid en een gebrek aan besluitvaardigheid. Het empirische bewijs op dit vlak is niet eenduidig: ook binnen een consensusgericht systeem blijkt snelle en gerichte besluitvorming mogelijk (Toonen & Hendriks, 1998). De vraag wie er op welke manier bij het bestuur moeten worden betrokken kan dan ook niet in absolute termen worden beantwoord. Veeleer is de vraag hoe de participatie op een bepaald terrein zodanig kan worden vormgegeven, dat de beoogde voordelen van betrokkenheid gerealiseerd worden.

Arbeidsvoorziening was een typisch voorbeeld van een organisatie die specifiek werd opgericht om belanghebbenden, in dit geval werknemers- en werkgeversorganisaties, bij het bestuur te betrekken (Van Boxum e.a., 1989). De redenering was dat deze vorm van coöptatie zou leiden tot een breder draagvlak voor het arbeidsvoorzieningsbeleid en daarmee tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod. Achteraf moet worden geconstateerd dat van consensus feitelijk nauwelijks sprake was en dat het bestuur werd gekenmerkt door gebrek aan daadkracht. In dit artikel geven we een mogelijke verklaring voor de mislukking van Arbeidsvoorziening, om op die manier bij te dragen aan de discussie hoe de betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen moet worden vormgegeven (en hoe niet).

De empirische gegevens in dit artikel zijn gebaseerd op het onderzoeksrapport *Tien Jaar Tripartiete Arbeidsvoorziening*. Het onderzoek werd in opdracht van de bestuurder van Arbeidsvoorziening uitgevoerd door drie onafhankelijke onderzoekers, mr. L.P. van den Blink, prof. dr. P.F. van der Heijden en H.J. Neeleman RA. ¹ Het brengt de ontwikkeling van Arbeidsvoorziening gedurende haar gehele bestaansperiode in kaart en is gebaseerd op een uitvoerige documentenanalyse, gecombineerd met een veertigtal interviews met bestuurders en medewerkers van Arbeidsvoorziening, ambtenaren, politici en overige betrokkenen. ² We besteden hier uitsluitend aandacht aan het tripartiete bestuur en de relatie Arbeidsvoorziening-Rijksoverheid, omdat deze theoretisch het meest relevant zijn voor de discussie over de betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen. Andere aspecten zoals het decentrale karakter van Arbeidsvoorziening, de interne organisatie en de financiën (o.a. ESF) laten we

hier buiten beschouwing, al heeft het onderzoek ook op die punten boeiende gegevens opgeleverd. Wat er ook over Arbeidsvoorziening gezegd kan worden: saai was het niet. Eerst geven we op basis van het onderzoek een overzicht van de ontwikkeling van de organisatie door de jaren heen. Daaruit blijkt dat Arbeidsvoorziening niet aan de verwachtingen voldeed en uiteindelijk werd opgeheven. Vervolgens geven we een eigen interpretatie van de factoren, die volgens ons funest waren voor het functioneren van de organisatie: onzelfstandigheid, een spanning tussen belangenbehartiging en bestuur, en een bemoeizuchtige omgeving.

Arbeidsvoorziening door de tijd heen

Voorgeschiedenis

Arbeidsbemiddeling 3 voor personen die moeilijk op eigen kracht een baan kunnen vinden is in Nederland van oudsher een publieke taak. Tot 1991 is Arbeidsvoorziening een Rijksdienst. Onder de paraplu van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening van het ministerie van Sociale Zaken vinden arbeidsbemiddeling, scholing en informatievoorziening plaats in gewestelijke arbeidsbureaus. In de jaren zeventig en tachtig, die worden gekenmerkt door massawerkloosheid, is het arbeidsvoorzieningsbeleid echter weinig succesvol. Meer en meer groeit de overtuiging dat betrokkenheid van sociale partners kan leiden tot betere coördinatie van sociaal-economisch beleid en arbeidsvoorziening en een betere aansluiting van dienstverlening bij de behoeften van werkzoekenden en bedrijven. De SER adviseert daarom in 1985 tot een tripartiet bestuur voor Arbeidsvoorziening van werkgevers, werknemers en overheid. De minister van Sociale Zaken De Koning deelt deze visie. Bij werkgevers en werknemers bestaat enerzijds wantrouwen tegen de overheid als partner in een tripartiet bestuur, anderzijds zijn beide partijen ervan overtuigd dat zij van Arbeidsvoorziening een effectievere en efficiëntere organisatie kunnen maken.

In mei 1988 wordt uiteindelijk een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gezonden. Vrijwel alle partijen zijn er uitermate kritisch over. Alleen bij het CDA is er vertrouwen in de tripartiete structuur. 'Een duidelijk falend beleid is iets wat', zo menen leden van de CDA-fractie, 'zich naar alle waarschijnlijkheid nooit en te nimmer zal voordoen.' PvdA en VVD willen de eindverantwoordelijkheid voor het arbeidsvoorzieningsbeleid bij de regering laten, die immers de financier van Arbeidsvoorziening is. In september 1989 stemt de Tweede Kamer onder druk van het CDA uiteindelijk toch in met het wetsvoorstel. Er kan worden gesteld dat de parlementaire goedkeuring 'tegen wil en dank' wordt verleend (Van Gestel, 1994: 153).

Arbeidsvoorzieningswet 1990

De meest in het oog springende verandering in de Arbeidsvoorzieningswet 1990 is de tripartisering van het bestuur. Waar voorheen de overheid als enige verantwoordelijkheid droeg voor het beleid wordt deze nu gedeeld met de sociale partners. Vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties (VNO/NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland) en van werknemersorganisaties (FNV, CNV en De Unie) nemen elk voor een derde deel aan het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA). De overheid beoogt door deze samenwerking een grotere effectiviteit van het beleid te realiseren. Het arbeidsvoorzieningsbeleid moet immers aansluiting vinden bij het scholingsaanbod, het socialeverzekeringstelsel en de arbeidsvoorwaarden. Dit kan worden bevorderd door andere partijen medeverantwoordelijk te maken. Binnen het tripartiete bestuur kan het beleid van

deze partijen op de arbeidsmarkt worden afgestemd. Dat bindt hen aan de uitvoering van het beleid en vergroot het maatschappelijk draagvlak, zo is de redenering.

Het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening van het ministerie van SZW wordt een zelfstandig bestuursorgaan. Dat betekent dat de organisatie op grotere afstand van de minister komt te staan en een eigen bestuur krijgt. De leiding van de organisatie berust bij het CBA.

De zeggenschap van de overheid over Arbeidsvoorziening verloopt voortaan via de overheidsgeleding binnen het CBA, waarin vertegenwoordigers van de drie betrokken ministeries (SZW, EZ en Onderwijs) zitting hebben.

Centraal in het streven naar een breed draagvlak voor het arbeidsvoorzieningsbeleid staat de gelijkwaardigheid van de betrokken partijen. 'Wie evenveel macht heeft, is even verantwoordelijk', stelt het kabinet (Memorie van Toelichting Arbeidsvoorzieningswet 1990, Tweede Kamer 1987-1988, 20569, 3: 5). Een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister ontbreekt in de wet, omdat dit in strijd zou zijn met de gelijkwaardigheid van de partijen. Het toezicht vanuit het departement wordt marginaal vormgegeven. Zo wordt er niet op doelmatigheid getoetst. Toch behoudt het ministerie van SZW binnen de nieuwe structuur een bovengeschatte rol. Niet alleen oefent SZW toezicht uit op het CBA, ook is zij de enige financier en de enige die de randvoorwaarden van het bestuur kan bepalen. De centrale overheid heeft dan ook een fundamenteel andere positie dan de sociale partners binnen het nieuw te formeren bestuur.

In de Arbeidsvoorzieningswet 1990 wordt ook de rijksbijdrage vastgelegd. Dit is niet gebruikelijk: de bekostiging wordt meestal enkel in een aparte begrotingswet geregeld. Met het vastleggen van de rijksbijdrage in de Arbeidsvoorzieningswet wordt een 'dubbel slot' op de begroting gezet. Het parlement zou bij bezuinigingen naast de begrotingswet ook de Arbeidsvoorzieningswet moeten wijzigen. Het tekent het wantrouwen van de sociale partners tegenover de overheid. In daaropvolgende bezuinigingsrondes blijkt het slot echter weinig effectief: al in 1991 wordt de rijksbijdrage structureel met 100 miljoen gulden verlaagd. In 1993 en 1994 wordt er weer fors bezuinigd.

Evaluatie en een nieuwe wet

In de wet van 1990 is opgenomen dat de nieuwe aanpak na vier jaar zal worden geëvalueerd. De door de minister van SZW benoemde commissie-Van Dijk neemt deze taak op zich en komt in 1995 met een zeer kritisch rapport (Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet, 1995). De Commissie beoordeelt de rol van de overheid in '*Arbeidsvoorziening-nieuwe stijl*' als principieel onjuist. Als financier en toezichthouder kan zij niet tevens medebestuurder zijn. Ten aanzien van de tripartisering stelt de Commissie dat de beoogde samenhang op centraal niveau niet tot stand is gekomen. Binnen het bestuur wordt de besluitvorming sterk beïnvloed door belangenbehartiging, met name van de kant van de sociale partners. Er zijn onoverbrugbare tegenstellingen ontstaan, met besluiteloosheid en een gebrek aan bestuurskracht als gevolg. Het CBA is voorts ernstig tekortgeschoten in het toezicht op de besteding van financiële middelen.

De regering acht een bijstelling van de Arbeidsvoorzieningswet dan ook onontkoombaar. De sociale partners hadden na de bezuinigingen ook al aangedrongen op een bijstelling van de koers. Dit leidt in 1996 tot een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, die per 1 januari 1997 in werking treedt. Hierin wordt de relatie tussen SZW en Arbeidsvoorziening verduidelijkt. In de eerste plaats maakt de overheid niet langer deel uit van het bestuur. Naast werkgevers en werknemers hebben voortaan drie Kroonleden zitting in het CBA. Van de vier rollen die de minister in 1990 had (wetgever, financier, medebestuurder en toezichthouder) wordt er dus één geschrapt. De overige rollen worden aangescherpt. De minister krijgt een aanwijzingsbevoegdheid en gaat duidelijker voorwaarden stellen in termen van middelen en

prestaties. Zo wordt er een prestatiebudget ingevoerd. Met de nieuwe wet krijgen minister en parlement zwaardere sturingsbevoegdheden, vooraf via begroting en beleidsplan, achteraf via jaarverslag, jaarrekening en toezichtsverslag. De toezichtscyclus wordt verduidelijkt en het toezichtsinstrumentarium uitgebreid, onder andere door de doelmatigheidseis op te nemen. Kort daarna wordt binnen SZW de Directie Toezicht opgericht, waardoor het toezicht binnen een gespecialiseerde afdeling wordt geconcentreerd.

Hoewel de tripartisering van het bestuur geen onverdeeld succes bleek houdt de regering vast aan deelname van de sociale partners, met als argument dat hun binding aan de publieke arbeidsvoorziening evidente voordelen heeft. ⁴ In de nieuwe wet wordt bevordering van de samenhang van beleid echter niet langer als expliciete opdracht voor Arbeidsvoorziening genoemd. Dit wordt ingegeven door de gebrekkige coördinatie vanuit Arbeidsvoorziening tot dan toe, maar ook door een sterker vertrouwen in marktwerking. 'Van zakelijke verhoudingen zal op zich reeds voldoende coördinerende werking uit kunnen gaan' (Memorie van Toelichting Arbeidsvoorzieningswet 1996, Tweede Kamer 1995-1996, 24450, 3, p.13).

Stapsgewijze ontmanteling

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt met de wet van 1996 niet fundamenteel gewijzigd. De problemen die Van Dijk observeerde blijven ook nadien voortbestaan, zo blijkt uit het onderzoek *'Tien jaar Tripartiete Arbeidsvoorziening'*. Het CBA blinkt nog steeds niet uit in besluitvaardigheid. Bredere ontwikkelingen op het terrein van de sociale zekerheid zorgen er verder voor dat aan de stoelpoten van de organisatie wordt gezaagd. Het kabinet streeft in toenemende mate naar een activerend arbeidsmarktbeleid voor moeilijk bemiddelbare werklozen. Het Regeerakkoord 1998 zet in op Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) waarin gemeenten, arbeidsbureaus en uitvoeringsinstellingen op één locatie samenwerken. Deze reorganisatie wordt de SUWI-operatie genoemd: Structuur Uitvoering Werk en Inkomen. Naast de publieke dienstverlening wordt ruimte geboden voor uitvoering van reïntegratie en uitkeringsverstrekking door concurrerende private partijen. Gemeenten en uitvoeringsinstellingen krijgen budgetten om reïntegratiediensten in te kopen. Hierdoor ontstaat een reïntegratiemarkt waarop publieke (Arbeidsvoorziening) en private (bijvoorbeeld Randstad) aanbieders concurreren.

Dit heeft tot gevolg dat Arbeidsvoorziening moet worden gesplitst in een publiek bemiddelingsonderdeel, dat opgaat in het CWI, en een privaat reïntegratiedeel. Vanaf oktober 2000 worden alle bedrijfsonderdelen in hoge mate zelfstandig en aanspreekbaar op eigen resultaten. Daarna raakt de ontvlechting van Arbeidsvoorziening in een stroomversnelling. Per 1 januari 2002 wordt Arbeidsvoorziening formeel ontmanteld.

Conclusie

Het experiment Arbeidsvoorziening is na tien jaar beëindigd. De doelstelling achter de constructie was draagvlak en onderlinge afstemming tot stand te brengen, maar in de praktijk was daarvan nauwelijks sprake. Zonder de pretentie van een sluitende verklaring poneren we hier drie factoren, die volgens ons deze uitkomst verklaren: een onzelfstandige positie ten opzichte van de overheid, een spanning tussen belangenbehartiging en bestuur, en een slecht gezinde politiek-bestuurlijke omgeving.

Onzelfstandigheid

De bestuurlijke vormgeving van Arbeidsvoorziening wordt gekenmerkt door innerlijke spanningen, die de besluitvorming verlammen. Van de drie partijen wordt een gelijkwaardige inbreng in het bestuur verwacht, terwijl de overheid de enige financier is. Via medefinanciering zou de betrokkenheid van de sociale partners wellicht beter verankerd zijn geweest. De wet biedt daartoe de mogelijkheid, maar deze is nooit benut omdat de werkgevers er niet toe bereid waren. De onvoorziene bezuinigingen leiden al in de begintijd tot groot wantrouwen bij de sociale partners. De leden van de overheidsgeleding moeten zich in het bestuur voortdurend verdedigen tegen de bezuinigingen, die door de sociale partners als 'grepen in de kas' worden betiteld. Verder is het ministerie van SZW tot 1996 zowel bestuurder als toezichthouder. Daarmee beoordeelt het ministerie in feite haar eigen beslissingen en kan van onafhankelijk toezicht geen sprake zijn, wat haar legitimiteit als toezichthouder ondergraaft.

Met de wet van 1996 verdwijnt de overheidsgeleding in het bestuur en daarmee de rolvermenging, althans wat het toezicht betreft. Toezichthoudende ambtenaren geven aan dat zij in deze periode directer kunnen opereren, een constatering die door CBA-leden wordt gestaafd. Vanuit SZW wordt vaker om informatie gevraagd en vanuit Arbeidsvoorziening vaker informatie verstrekt. De toegenomen vraag om informatie leidt echter ook tot ergernis bij CBA-leden, die soms spreken van een 'OBO': *een Onzelfstandig Bestuursorgaan*. Het mag niet worden vergeten dat SZW met de verzelfstandiging in 1991 een kleine 5.000 ambtenaren kwijtraakt. Dit leidt kennelijk tot '*fantoempijn*' bij het departement, dat er moeite mee heeft de organisatie los te laten. Het resultaat is dat er gedurende de gehele periode contacten zijn tussen het departement en het werkapparaat van Arbeidsvoorziening, buiten het CBA om. Al met al domineren discussies over de relatie tussen Arbeidsvoorziening en Rijksoverheid de vergaderingen en verhinderen dat het bestuur zich op haar feitelijke taak concentreert, zo blijkt uit het eerdergenoemde onderzoek. Afstemming met het beleid van de sociale partners komt nauwelijks aan de orde.

Belangenbehartiging en bestuur

Niet alleen worden bestuursleden in beslag genomen door hun positie ten opzichte van de overheid, ook stellen zij zich veelal op als belangenbehartigers. Vrijwel tot het einde houden zij elkaar gevangen in een belangenstrijd, en stellen zij het belang van hun achterban boven dat van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Een voorbeeld is de gang van zaken rond ASV, een joint venture van Arbeidsvoorziening, uitzendconcern Vedior en het aan Arbeidsvoorziening gelieerde Start. Dit project wordt rond 1998 geïnitieerd door de directie, maar stuit onmiddellijk op weerstand van de sociale partners, met name de werkgevers. Een vertegenwoordiger van de werkgevers stelt in het Financieel Dagblad: 'Het gaat niet aan om dit publieke bolwerk gratis en voor niks open te stellen voor de één en voor de ander niet, zoals Randstad en Adecco. ASV was oneigenlijk, die samenwerking kon niet met publiek geld' (in: 'Verlammend gevecht bij arbeidsbureaus', Financieel Dagblad, 29 juni 2001). De opstelling van de werkgevers wekt de suggestie van belangenverstremgeling. De besluitvorming in het CBA neemt zoveel tijd in beslag dat de joint venture uiteindelijk wel moet mislukken. Bovendien worden volgens één van de geïnterviewde directeuren interne CBA-stukken over ASV onderhands aan de directie van Randstad doorgespeeld. De in verlegenheid gebrachte directie van Randstad brengt de directie van Arbeidsvoorziening hiervan op de hoogte.

Tot op zekere hoogte is belangenbehartiging inherent aan een 'participatie-ZBO' als Arbeidsvoorziening. De beoogde meerwaarde kan immers slechts worden gerealiseerd wanneer bestuursleden de steun van hun achterban hebben. Doorgeschoten belangenbehartiging staat echter op gespannen voet met goed bestuur, wat een zekere mate

van consensus over de doelstellingen en belangen van de organisatie vereist. Aan deze spanning wordt bij het ontwerp van de wet slechts in algemene termen aandacht besteed. Duidelijke verwachtingen omtrent de inbreng van bestuursleden worden niet geformuleerd, laat staan toetsbare 'functie-eisen' voor bestuursleden.

Daarnaast hebben vooral de vertegenwoordigers van de sociale partners zich bij de 'overname' klaarblijkelijk onvoldoende gerealiseerd dat ze als bestuurder verantwoordelijk zijn voor het management van Arbeidsvoorziening. Het CBA is verantwoordelijk voor een grote en complexe organisatie met duizenden werknemers, verspreid over 28 (na de wetwijziging 18) regio's. Bovendien is de voormalige Rijksdienst voor de Arbeidsvoorziening een bureaucratische organisatie, die qua cultuur, werkprocessen en personeel een grote omschakeling moet maken. Deze verantwoordelijkheid maakt de rol van de sociale partners binnen Arbeidsvoorziening wezenlijk anders dan hun adviserende en onderhandelende rol binnen de SER. Het CBA wordt echter vooral bevolkt door hoge onderhandelaars en 'vergadertijgers' van de werknemers- en werkgeversorganisaties. Veel bestuurders, inclusief de Kroonleden, hebben een (partij)politieke in plaats van een bedrijfsmatige of bestuurlijke achtergrond. Het is de vraag of het de juiste mensen op de juiste plaats zijn.

Politiek-bestuurlijke omgeving

Wat het bestuur tenslotte belemmert, is een politieke omgeving, die voortdurend om aandacht vraagt en soms direct ingrijpt. Door de jaren heen is steeds sprake van directe bemoeienis van de Tweede Kamer met Arbeidsvoorziening. In het Kamerdebat in 1989 over de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet is de parlementaire invloed een zwaar punt, en in de loop van de jaren negentig wordt duidelijk dat de Tweede Kamer niet van plan is 'op afstand' te blijven. Zo kunnen de opeenvolgende bezuinigingen door het kabinet - dat daarin door de Kamer wordt gesteund - als interventies door de politiek worden beschouwd. Door de sociale partners en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie worden deze bezuinigingen als uiterst demotiverend ervaren. Daarnaast probeert de Tweede Kamer geregeld invloed uit te oefenen op concrete beleidsdoelstellingen van Arbeidsvoorziening inzake het doelgroepenbeleid, de scholingsactiviteiten, de invulling van bezuinigingen en de bedrijfsvoering. Dat wringt met de oorspronkelijke doelstelling om de organisatie een zelfstandig beleid te laten voeren. Verder wordt vanaf 1997 in de Kamer jaarlijks gesproken over de landelijke beleidsstukken en begrotingen van Arbeidsvoorziening. De organisatie komt wederom aan de orde tijdens de begrotingsbehandeling van SZW. Daarnaast -en dat geldt eigenlijk voor de hele periode - worden er geregeld schriftelijke en mondelinge vragen aan de regering gesteld over kwesties die in de media opduiken, zoals de financiële en organisatorische problemen van Arbeidsvoorziening en de inzet van ESF-middelen. Voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie vertaalt de politieke aandacht zich in een voortdurende vraag om uitleg of verantwoording vanuit het ministerie van SZW. Dit wordt door medewerkers en bestuursleden als een ernstige verstoring ervaren, en als een bewijs dat de zelfstandigheid van Arbeidsvoorziening slechts een farce is.

Deels is deze bemoeienis te verklaren uit de van het begin af vijandige opstelling van bepaalde partijen tegenover de bestuursconstructie, zo blijkt uit het onderzoek. Later wordt deze houding gevoed door negatieve berichtgeving over Arbeidsvoorziening en met name door de evaluatie van Van Dijk (1995). De Arbeidsvoorzieningswet 1990, totstandgekomen onder de CDA-ministers De Koning en B. de Vries, ademt het christen-democratische gedachtegoed van die tijd. Ondanks de twijfels van de overige partijen is de positie van het CDA op dat moment sterk genoeg om de wet met een grote meerderheid door het parlement te loodsen. In de loop van de jaren negentig keert het politieke tij zich echter tegen Arbeidsvoorziening en worden haar invloedrijkste bondgenoten steeds zwakker. In 1994 doet

een kabinet zonder het CDA zijn intrede. In de daaropvolgende jaren wordt het ministerschap van SZW vervuld door drie PvdA-ministers, achtereenvolgens Melkert (1994-1998), K. De Vries (1998-2000) en Vermeend (2000-2002). De middelen voor het arbeidsmarktbeleid worden in de periode 1990-2001 verdrievoudigd, voor Arbeidsvoorziening worden ze verminderd. De toegenomen invloed van de PvdA uit zich ook in een herwaardering van de lokale overheid, die er toe leidt dat de budgetten voor de Melkertbanen in handen worden gegeven van gemeenten en niet van Arbeidsvoorziening.

Los hiervan verschuiven gaandeweg ook de politieke opvattingen over de aansturing van zelfstandige bestuursorganen, mede naar aanleiding van rapporten van de Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 1992; 1993). Er wordt steeds sterker de nadruk gelegd op structuren waarvan financiële prikkels uitgaan. Marktwerking wordt een dominant thema in het overheidsbeleid. Verder wordt de inbreng van sociale partners kritischer beoordeeld dan voorheen, een houding die mede wordt ingegeven door de parlementaire enquête-Buurmeijer naar de uitvoering van sociale zekerheid (1993).

In de tweede helft van de jaren negentig trekt de overheid steeds sterker het initiatief naar zich toe. In 1998 wordt de regie van de samenwerking tussen Arbeidsvoorziening, sociale diensten en uitvoeringsinstellingen feitelijk overgenomen door de minister van SZW. Vanaf die tijd wordt de toekomst van Arbeidsvoorziening buiten het CBA om bepaald, getuige ook het feit dat voorstellen van het bestuur ten aanzien van de toekomstige vormgeving van de organisatie geen enkel effect hebben. Met name de opsplitsing van de organisatie in een publiek en privaat deel is een heikel punt. In haar nota *'Visie op Arbeidsvoorziening'* benadrukt het CBA dat het bijhouden van bemiddeling en reïntegratie essentieel is. In het kabinetsstandpunt SUWI van maart 1999 verandert de regering echter weinig aan haar eerdere stellingname. In feite is daarmee de zelfstandigheid van Arbeidsvoorziening verdwenen. CBA-leden geven aan dat de veranderende context rondom Arbeidsvoorziening vanaf 1997 meer invloed heeft op de werking van de organisatie dan de manier waarop het bestuur zelf functioneert. De invloed die bestuursleden van Arbeidsvoorziening eerder nog konden uitoefenen in politiek Den Haag lijkt in deze periode af te nemen.

Conclusie

Arbeidsvoorziening startte in 1991 als een 'experiment': zelfstandigheid en een tripartiet bestuur zouden leiden tot een effectiever arbeidsvoorzieningsbeleid. Uit het onderzoek *'Tien Jaar Tripartiete Arbeidsvoorziening'* blijkt dat de beoogde voordelen van deze constructie echter niet totstandkwamen, omdat het bestuur zich onvoldoende op haar feitelijke taak richtte en weinig daadkracht toonde.

Deels was dit het gevolg van de moeilijke omstandigheden, waaronder het bestuur moest opereren. Het kreeg van meet af aan te maken met een bemoeizuchtig ministerie en een wantrouwige politieke omgeving. De energie die het heeft gekost om te reageren op de voortdurende impulsen van buitenaf ging ongetwijfeld ten koste van zijn effectiviteit. Verder waren er grote problemen rond de administratieve organisatie, de verhouding tussen bestuur en directie, en de decentrale vormgeving (Van Erp, 2002). Deze zijn in dit artikel nog buiten beschouwing gebleven. Het gebrek aan effectieve besluitvorming is volgens ons echter ook toe te schrijven aan de bestuurlijke constructie, die inherent spanningen opriep tussen bestuurskwaliteit en belangenbehartiging. De verschillende rollen stelden hoge eisen aan de kwaliteit en inzet van bestuursleden, waaraan niet werd voldaan. Met haar instabiele bestuursconstructie en vele vijanden had Arbeidsvoorziening nauwelijks kunnen slagen. Haar geschiedenis laat zich dan ook lezen als de kroniek van een aangekondigde dood.

Naast deze algemene conclusie, die is gebaseerd op het eerdergenoemde onderzoek, is het wellicht mogelijk uit deze geschiedenis enkele algemene lessen te trekken over de wijze

waarop maatschappelijke groeperingen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid kunnen worden betrokken. Wanneer bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt gedeeld is het in elk geval van belang duidelijke grenzen te stellen aan de banden tussen bestuursleden en hun achterban. Vertegenwoordiging die zich uitsluitend vertaalt in belangenbehartiging gaat moeizaam samen met een bestuurlijke taak. Verder moet de eigen verantwoordelijkheid van dergelijke partners in het beleid door de politiek en door de Rijksoverheid serieus worden genomen. Zonder een zekere mate van rust kan geen enkele organisatie succesvol opereren. Die rust heeft Arbeidsvoorziening nooit gehad.

Noten

1. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. Het onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van de bestuurder van Arbeidsvoorziening, prof. dr. L. Koopmans. De drie onderzoekers werden ondersteund door een onderzoeksteam van B&A Groep dat bestond uit dr. T. Brandsen, Y. Bremer (secretariaat), dr. J. van der Bij, dr. J. van Erp, drs. H. Geveke (projectleider), dr. K. Peters, drs. V. Rouwmaat en drs. H. Sterk. Het onderzoeksrapport 'Tien Jaar Tripartiete Arbeidsvoorziening' is verkrijgbaar bij Arbeidsvoorziening concern, Postbus 566, 2700 AN Zoetermeer. De titel van het artikel is geleend van Gabriel García Márquez.
2. Citaten uitgezonderd laten we verwijzingen naar specifieke interviews of passages uit wetsteksten hier achterwege. Uitgebreide verwijzingen zijn terug te vinden in het rapport.
3. Voor de beschrijving van de ontstaansgeschiedenis en de recente periode leunen we op respectievelijk Van Gestel (1994) en Fenger (2001).
4. De minister van SZW Melkert heeft zich dan al gecommitteerd aan de tripartiete structuur via de zogenoemde 'Partijenovereenkomst' van december 1994, een deal met de sociale partners om de door het nieuwe kabinet opgelegde bezuinigingen te realiseren.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Opzet van het toezicht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de Arbeidsvoorzieningsorganisatie*, Den Haag, 1992.

Algemene Rekenkamer, *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, Den Haag, 1993.

Boxum, J. van, J. de Ridder & M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*, Deventer, 1989.

Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet, *Arbeidsvoorziening in perspectief*, Den Haag, 1995.

Erp, J. van, *Sociale regels in beleidsvoering - Een regime-analytisch onderzoek in vier Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening*, Amsterdam, 2002.

Fenger, M., *Sturing van samenwerking - Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*, Enschede, 2001.

Gestel, N. van, *De onzichtbare overheid: naar nieuwe vormen van sturing, het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet*, Delft, 1994.

Toonen, Th. & F. Hendriks, Schikken, plooiën en de kwaliteit van het openbaar bestuur, in F. Hendriks & Th. Toonen (red.), *Schikken en plooiën: de stroperige staat bij nader inzien*, Assen, 1998.