

De perfecte en falende organisatie

A.F.A. Korsten

1 Inleiding

De ideale (perfecte) organisatie valt niet te relativieren. *'Americans want good government and fear bad government, a duality rooted in American history. The challenge of democratic life is to provide opportunities for the first and safeguards against the second'* (Nelson, 1996: 583). Goed bestuur vereist een goede organisatie.

2 De perfecte organisatie volgens Hood

De perfecte organisatie is de ideale organisatie, de succesrijke organisatie (Hood, 1976). Welke kenmerken heeft die? Uitgaande van een studie van Hood is te denken aan het volgende.

- *De taakopdracht is expliciet.*

Bekend is wat wel en niet door de organisatie moet worden uitgevoerd.

- *De bevoegdheid- en gezagsstructuur is helder.*

Iedereen weet waar hij/zij aan toe is. Er is geen onduidelijkheid over verantwoordelijkheden.

- *Hanteerbare taken.*

Dat betekent dat de taken uitvoerbaar zijn en dat de uitvoerders ook over de middelen beschikken om de taken in de beschikbare tijd uit te voeren.

- *De relaties met andere organisaties zijn helder.*

Veelal zijn meerdere organisatiedelen bij een taak betrokken. In een perfecte organisatie is er wel sprake van goede relaties en afspraken tussen organisatiedelen en geen sprake van competentiegevechten rond de taakuitvoering.

- *Informatie.*

Er moet voldoende informatie zijn over, en de juiste informatie moet bij de juiste personen komen. De organisatie heeft mechanismen in het leven geroepen voor die informatiestroom. Bijvoorbeeld voor archivering, en voor dossiervorming, -opschoning en -bewaking.

- *Voldoende financiële middelen.*

De financiën moeten aanwezig zijn om de taken uit te voeren. Denk hierbij aan financiën voor personeel, voor informatieaspecten, voor materiële en huisvestingszaken.

- *Voldoende controle.*

De processen ter uitvoering van taken moeten bewaakt worden. Geen organisatie kan eraan ontkomen om minimale voorzieningen voor controle te hebben. De controle kent specifieke aspecten, afhankelijk van de regels, het soort taak en de kenmerken van cliënten. Controle is bij een sociale dienst anders dan bij bouwzaken (zie Knecht, 1986; Aalders, 1987)

- *Correcties doorvoeren.*

Een organisatie moet de mogelijkheid hebben en capabel zijn om in geval van problemen zelf oplossingen te zoeken, die in relatie staan tot taakuitvoering. De organisatie moet correcties kunnen aanbrengen in het uitvoeringsproces. Daartoe kan verbetering van de kwalitatieve capaciteit van het personeel horen. Het gaat hierbij dus om speelruimte voor het topmanagement van de uitvoeringsorganisatie.

- *Sanctiemiddelen.*

Een ander vereiste om te kunnen spreken van een perfecte organisatie is dat deze over sanctiemiddelen kan beschikken. Dat geldt voor de uitvoerders die zich aan regels moeten houden, zoals aan regels die specifiek zijn voor de taak, regels van 'goed ambtenaarschap' en huisregels.

Sancties kunnen ook betrekking hebben op doelgroepen van het beleid. Een uitvoeringsorganisatie zal vaak afhankelijk zijn van een doelgroep. Ze is voor bijvoorbeeld bij de vergunningverlening aan een lawaaiproducerend bedrijf afhankelijk van het verkrijgen van informatie over de productiewijzen in het bedrijf. In dergelijke gevallen moet een organisatie beschikken over sanctiemiddelen voor het geval een burger of bedrijf zich niet aan de regels voor informatieverstrekking houdt. Dat geldt ook voor handhaving van de regels die door de uitvoerders worden gesteld.

3 Kanttekeningen bij de perfecte organisatie als ideaalmodel

Bij dit ideaalmodel zijn enkele kanttekeningen op de plaats.

a Differentiatie.

Het model zou verder uit te werken zijn. De configuraties van typen organisaties van Mintzberg (1991) bieden mogelijkheden om de perfecte organisatie 'ideaaltypisch' verder te specificeren. Daarbij zijn specifieke studies te betrekken over bijvoorbeeld management, leiderschap en controle in de bureaucratie (zie bijv. Dunsire, 1978a, b)

b Contingentie.

De ideale uitvoeringsorganisatie moet contingent bepaald worden. Elke tijd stelt iets andere eisen, de eisen kunnen naar plaats en dus naar politiek-bestuurlijke context verschillen, en de eisen verschillen in relatie tot de omvang van de organisatie en het soort uit te voeren taak. De perfecte sociale dienst is niet gelijk te stellen een de perfectief dienst burgerzaken of de dienst openbare werken.

4 Inspiratie

Dit ideaaltype lijkt in de managementpraktijk op het eerste gezicht niet vaak gebruikt te worden. Maar bij nader inzien is een nuancering nodig. Dit model inspireert tot nadere analyse van de werkstructurering en organisatie van 'workflow' in organisatieonderdelen, de logistieke keten van processen en afhandeling. Denk aan studies over de logistiek in een sociale dienst en een belastingdienst.

'Voorbeeldige praktijk'

'De perfecte organisatie' is oo geen eerste, oudere aanzet geweest voro denken in termen van wat later good governance ging heten. Een reconstructie van 'good practice in government' is ondernomen door Mark Moore (1995).

Het denken in termen van een perfecte organisatie is een inspiratiebron geweest voor studies naar 'best practice'. Een voorbeeld hiervan is de bestseller *'Reinventing government'* van Osborne en Gaebler (1992). Hierin wordt een aantal principes voor goed bestuur op basis van voorbeelden geformuleerd.

Voor onderzoek naar perfect bestuur is te attenderen op een studie van Nelissen (1989) naar de uitvoering van gemeentelijke monumentenzorg.

Specificatie van perfect bestuur naar configuraties kan wellicht een hulpmiddel opleveren voor een analyse van 'business process redesign', BPR, in een sociale dienst (zie Veldhorst e.a., 1995; Bakker & Bossert, 1998).

5 De Arbeidsvoorziening: perfect of hopeloos?

Vraag: Was de Arbeidsvoorziening in de periode 1991-2001 een perfecte organisatie? Zie verderop voor het antwoord.

Was de Arbeidsvoorziening in de periode 1991-2001 een perfecte organisatie? Neen, een belabberd functionerende organisatie. We geven verderop aan in welk opzicht. Wie

de criteria van Hood neemt, kan onmogelijk volhouden dat het hier een perfecte organisatie betreft.

Pim Fortuyn publiceerde in 2002 *'De puinhopen van acht jaar Paars'*. Hij verwees naar de gebrekkige organisatie en werking van de Nederlandse Spoorwegen, de wachtlijsten in de zorg, de gebrekkige veiligheid en het onderwijs. Had in zijn lijst de Arbeidsvoorzieningsorganisatie misstaan? Inderdaad was sprake van een gebrekkig functionerende organisatie maar de gebrekkige werking van de Arbeidsvoorziening valt *niet* toe te schrijven aan de paarse kabinetten uit de periode 1994-2002 want deze is opgetuigd door het kabinet-Lubbers III (waar W. Kok toen vice-premier van was). Wel is het zo dat het tot 2001 duurde voor de Arbeidsvoorziening, deze *'rokende puinhoop van het Poldermodel'*, aldus Volkskrant-journalist Frank Kalshoven (130402), werd aangepakt.

Arbeidsvoorziening is al sinds de jaren dertig uit de vorige eeuw gezien als een publieke taak ('collectief goed'). De Arbeidsvoorziening werd door het ministerie van Sociale Zaken echter in 1990 op *een nieuwe leest* geschoeid. Met name het CDA drong eind jaren tachtig aan op een reorganisatie waarbij de leiding van de organisatie zou overgaan *naar drie partijen*: overheid, werkgevers en werknemers (zie de dissertaties van Van Bekkum; Van Gestel). Wat het CDA wilde, gebeurde ook. In 1991 werd het directoraat-generaal voor de Arbeidsvoorziening van het ministerie van Sociale Zaken verzelfstandigd en onder *tripartiet bestuur* geplaatst.

We geven nu een beschrijving van opkomst en verval van de Arbvo, met de tijd als indelingscriterium.

Het stoutmoedig experiment met de Arbeidsvoorziening: periode '91- '94

De Arbeidsvoorziening is ooit door de OESO (de organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling) wel betiteld als een 'stoutmoedig' experiment maar het is geëindigd als een mislukt experiment. Schade in een voorzichtige telling 353 miljoen euro.

De minister met teveel petten, en de twijfel bij ambtenaren en parlement

Minister Jan de Koning (CDA) heeft in het tweede kabinet-Lubbers het idee van het tripartiete bestuur voor de Arbvo uitgewerkt. De gedachte was dat bemiddeling van werklozen effectiever zou gaan als die mede in handen kwam van werkgevers- en werknemersorganisaties. Tot dan toe zaten de kaartenbakken van de arbeidsbureaus boordevol werklozen, *terwijl de werkgevers geen interesse toonden*. Dus moest het roer om. De Koning's opvolger Bert de Vries moest de nieuwe aanpak via de Arbeidsvoorziening in praktijk brengen. Dat gebeurde onder druk van grote werkloosheid. Destijds, in 1991, zoeken om en nabij een half miljoen mensen een baan.

De Arbeidsvoorziening werd daarop losgemaakt van het departement en *verzelfstandigd*. Vooral het CDA was blij met de verzelfstandiging. De partijen die in 1994 het paarse kabinet - Kok I gaan vormen (PvdA, VVD, D66,) hebben tegen wil en dank ingestemd met de verzelfstandiging om *'erger te voorkomen'*, zoals Lenze Koopmans in 2002 stelt in zijn rapport *'Tien jaar tripartiete'*. Het verwachte succes van de Arbeidsvoorziening was gegrondvest in de verwachting van een *loyale medewerking* en deelname van de sociale partners. Een garantie kon De Vries destijds niet geven. Toch was er twijfel. De Tweede Kamer betwijfelde destijds of er geen sprake zou zijn van *onduidelijke verantwoordelijkheden*. De minister kreeg immers *vier petten* op:

- Beleidsmaker;
- Medebestuurder van de arbeidsvoorziening;
- Financier ervan; en
- Toezichthouder.

Achteraf gezien was *die vermenging een probleem* en bleken de sceptische opmerkingen zoals die uit een *'goal free evaluation'* blijken juist. De keerzijde van het tot elkaar veroordeeld zijn van de partners kan een patstelling zijn die niet is te doorbreken. En dat bleek al binnen de kortste keren. Minister Bert de Vries (CDA) kreeg het voortdurend met het bestuur van de Arbvo *aan de stok door het pettenprobleem*. Aan de ene kant leverde het ministerie bestuursleden en aan de andere kant had de minister het toezicht. Bert de Vries (Trouw, 160402):

'Ik heb dat zo goed mogelijk trachten in te vullen. Borstlap (topambtenaar) was namens mij lid van het bestuur. Die kwam heus geen instructies halen bij mij. Een andere afdeling van het ministerie deed het toezicht en daar zat ik wel bovenop. Toch werd Borstlap door sociale partners als mijn zetbaas beschouwd. Hij kreeg steeds de vraag: wat doet die minister van jou nou weer? In de ogen van werkgevers en werknemers werkte die scheiding kennelijk niet'.

Toch had het project wellicht nog kunnen lukken, aldus Bert de Vries, als het economisch tij meegezeten had. Maar die voorwaarde was niet vervuld. Arbeidsvoorziening moest meedoen met bezuinigingsrondes. Volgens Koopmans hebben die rondes het onderling wantrouwen en daarmee een loopgravenoorlog bij arbeidsvoorziening aangewakkerd. Bert de Vries stemt achteraf met die constatering in maar zegt ook dat het toen niet anders kon, met die bezuinigingen (Trouw, 160402). De Vries gaf Arbeidsvoorziening een bruidschat van 1.9 miljard gulden mee en daar zou dan vier jaar niet aan getornd worden. Die belofte werd gebroken, al direct. Juist vanwege de beloftes heeft Bert de Vries zich verdedigd maar Kok (in het kabinet Lubbers III) hield vast. Toen bleek dat Arbeidsvoorziening *'het geld niet eens opgemaakt had'*, had hij geen argumenten meer om de bezuiniging aan te vechten (Trouw, 160402).

Ambtenaren

De *ambtenaren* van het ministerie van SZW voelden destijds, in 1991, ook al niet veel voor het experiment. Het departement werd hierdoor in een klap *ontdaan* van de afdeling Arbeidsmarktbeleid, goed voor vijfduizend ambtenaren. Al in de voorbereiding naar de nieuwe Arbeidsvoorziening *traineerden* ambtenaren van de juridische afdeling van het ministerie het proces. Je kunt zeggen, *niemand hield echt van de Arbeidsvoorziening*.

Strijd om budget en afweren bezuiniging

Hoewel minister De Vries het avontuur in de Kamer had verdedigd, zorgde hij ervoor dat Arbeidsvoorziening *al direct financieel slecht van start ging*. Door verplichtingen die Sociale Zaken eerder was aangegaan, begon de Arbvo-organisatie al onmiddellijk met een *negatief vermogen* van om en nabij een half miljard euro. In de boeken werd dit tekort met toestemming van de accountants doorgeschoven in de verwachting dat toekomstige inkomsten dat wel goed zouden maken. De onderzoekers, die in 2001 onderzoek deden (Neeleman c.s.) doen dit af als *onverantwoord*. Sociale partners gingen wel met de regeling akkoord, maar pas nadat De Vries had toegezegd dat het Rijk jaarlijks garant zou staan via een vaste rijksbijdrage van 860 miljoen euro. *Deze belofte werd slechts heel kort gestand gedaan*. De organisatie kreeg al in de eerste maand van haar bestaan te horen dat ze 45 miljoen euro moest bezuinigen van PvdA-minister van Financiën W. Kok (kabinet-Lubbers III). De Vries 'graait 45 miljoen euro uit de kas', die 'toch al niet royaal gevuld was' (Milja de Zwart in AD, 160402). Die belofde plechtig dat het hierbij zou blijven maar ook die belofte werd *niet* gehouden. In 1994 doet het paarse kabinet er nog een schep bovenop. Arbeidsvoorziening moet 180 miljoen euro, een kwart van het budget inleveren. Een enkeling verwachtte nog dat de minister, Ad Melkert, die ingreep zou verhinderen. Maar Melkert komt het constituerend beraad van het nieuwe kabinet uit als minister terwijl de bezuiniging nog overeind staat. De 'oorlog' die daarover met de sociale partners ontstaat, bezweert Melkert door de ingreep iets te verzachten en aan te dringen op *creatieve inzet van werkgelegenheidssubsidies* uit het Europees Sociaal Fonds. Dat laatste is 'de kat op het spek binden', zoals later bleek (zie de reconstructie van Henk Koning). De EU eiste 156 miljoen euro terug vanwege oneigenlijk gebruik van ESF-gelden in de periode 1994-1996.

Bestuur van de Arbvo

Ook de beoogde *bestuurlijke vrijheid* van het nieuwe bestuur van de Arbeidsvoorziening werd door het kabinet en de Tweede Kamer eigenlijk niet geaccepteerd. Bert de Vries smeekte begin jaren negentig echter de Kamer erop *te vertrouwen* dat het goed zou komen. De Tweede Kamer heeft vervolgens de uitvoering van de arbeidsvoorziening gevolgd. Jaar op jaar drong de Tweede Kamer aan *op een ander beleid van de arbeidsbureaus maar zonder effect*. De arbeidsbemiddeling kwam onvoldoende van de

grond. De arbeidsbureaus zouden meer moeten doen aan langdurig werklozen, migranten, gehandicapten en vrouwen. De politieke vertegenwoordigers hadden grote moeite met het besluit om werkzoekenden in te delen in vier categorieën: van makkelijk bemiddelbaar tot onbemiddelbaar. Daarbij werd ervoor gekozen om zich eerst te richten op de makkelijk bemiddelbaren. Het idee was dat de werkgevers na een succesvolle bemiddeling eerder bereid zouden zijn om een langdurig werkloze aan een baan te helpen.

Cees van Dijk maakt de balans op in 1995

Een verzelfstandiging waarover de ambtenaren van SZW niet juichen, bezuinigingen, een onrustige Tweede Kamer, gedoe over het bestuur, kenmerken de jaren 1991-1994. Niemand hield van de Arbvo. Een jaar na het aantreden van Melkert als minister van SZW maakt oud-CDA-minister Cees van Dijk de balans op. Hij oordeelt hard over de Arbeidsvoorziening. De drie partijen zouden niet eendrachtig de vuist gebald hebben tegen de werkloosheid. De overheid is de baas want die is geldschieter en toezichthouder en bestuurder tegelijk. 'Zoetermeer', waar de vestigingsplaats is van het bestuur van de Arbvo, moet het ontgelden. Van Dijk kwalificeert de Arbvo met woorden als belangenverstremgeling, besluiteloosheid, gebrek aan bestuurskracht. De regionale arbeidsbureaus kunnen geheel hun eigen weg gaan en daardoor is de Arbeidsvoorziening financieel onbeheersbaar. Melkert neemt daarop de Arbvo in een greep met een nieuwe wet die 1 januari 1997 ingaat. Minister Melkert en zijn opvolger in 1998, in het tweede paarse kabinet, Klaas de Vries (Melkert wordt fractieleider) krijgen nieuwe bevoegdheden maar maken er geen gebruik van! Klaas de Vries dreigt wel een keer om de accountant Deloitte & Touche aan te pakken omdat die te lichtvaardig goedkeurende accountantsverklaringen verstrekt, maar de gevolgen zijn desondanks desastreus.

Nieuwe stand van zaken: na 1 jan. 1997

In 2000 wordt opnieuw de balans opgemaakt van de Arbvo, zoals die zich na 1 januari 1997 onder de nieuwe ontwikkelde. De onderzoekers interviewen tachtig medewerkers uit de Zoetermeerse organisatie en bestuurders. Die bijten van zich af. Ze spreken van een 'aanslag' op de Arbvo. Maar er doemt ook een beeld op van een organisatie in 'verval'. De nieuwe wet brengt Arbvo in 'een wurggreep' met veel *administratieve rompslomp waaraan 'iedereen probeert te ontsnappen'*. Er blijkt sprake van schaduwadministraties en deskundigen lopen weg. De expertise over de arbeidsmarkt vermindert (AD 160402). 'Den Haag' wordt een *Haagse vragenfabriek* volgens medewerkers van de regionale arbeidsbureaus, waarop consultants kantoortje moeten gaan houden. Er worden veel 'pissige brieven' verstuurd om de administratie kloppend te krijgen. Maar wat fout is, komt niet goed meer in orde. Een geïnterviewde maakt een vergelijking met het oude Duitse keizerrijk:

'Een keizer, veel prinsen. De prinsen zeiden steeds ja tegen de keizer, maar eenmaal terug in hun rijkje, deden ze gewoon hun eigen wil' (AD 160402).

De uitkomsten van dit onderzoek zijn *vernietigend* voor Melkert en premier Kok (AD 160402), en daarom *onverteerbaar* voor het departement van SZW. Minister Willem Vermeend, de opvolger van Klaas de Vries in het tweede kabinet Kok gaat de rem erop zetten. De Arbvo wordt opgeheven en er komt een opvolger. Het rapport dat verslag doet van de opheffing verschijnt nadat de geboortekaartjes voor de nieuwe organisatie, het Centrum Werk en Inkomen (CWI), al weer opgeborgen zijn. Voor de aanbeveling van de onderzoekers aan de minister om zijn gezag niet te zoeken in macht maar in leiderschap is het dan te laat. Het CWI is onder een strenge voorgedij van SZW geplaatst (AD 160402).

Verdieping

In de discussie over de Arbvo wordt/werd gesproken van eigengereide regionale arbeidsbureaus die hun gang wilden gaan. Was het een heel dwaze werkwijze van arbeidsbureaus om te werken in de eigen context en niet als een soort machinebureaucratie aan de leiband van 'Zoetermeer', destijds (in de jaren negentig) de locatie van het Arbvo-bestuur, te lopen? Het blijkt dat regionale verschillen wel degelijk relevant zijn. Fenger geeft het antwoord.

Menno Fenger komt in 2001 met zijn dissertatie '*Sturing van samenwerking*' waarin hij stelt dat bij de arbeidsbureaus in tien jaar tijd vier reorganisaties zijn doorgevoerd. Hij onderzocht specifiek de samenwerking tussen arbeidsbureaus, uitvoeringsinstellingen (UVI's) en sociale diensten. Hij beschrijft welke factoren de kans vergroten dat organisaties met elkaar gaan samenwerken en welke effecten samenwerking heeft op de klantvriendelijkheid, efficiency en effectiviteit van de organisaties. In de onderzochte periode bleek een periode te vinden waarin samenwerking niet was voorgeschreven. Toen bleek in sommige regio's van meer samenwerking sprake dan in andere. Deze verschillen bleken te verklaren uit de mate waarin organisaties van elkaar afhankelijk zijn voor de uitvoering van hun taken en uit de mate waarin organisaties dezelfde doelen nastreven. In de plaatsen waar betrekkelijk intensief werd samengewerkt, bestaat onder betrokken organisaties veel overeenstemming in de beleidsvisies op werk en inkomen. Bovendien zijn de organisaties zich bewust van de onderlinge afhankelijkheden. Qua beleid om samenwerking te bevorderen, concludeert Fenger dat vooral het stimuleren van *lokale initiatieven* zinvol is gebleken. Minder effectief was de later ingevoerde *samenwerkingsplicht*. Hierdoor kon minder rekening worden gehouden met de lokale of regionale omstandigheden en met de overwegingen die een rol hebben gespeeld om te kiezen voor een bepaalde mate van samenwerking. Ten aanzien van de effecten van het beleid gericht op meer samenwerking concludeert Menno Fenger dat de samenwerking wel heeft geleid tot meer klantgerichte uitvoering

van de sociale zekerheid, maar niet tot meer efficiency. Ook het uitkeringsvolume zal naar verwachting niet afnemen door samenwerking tussen sociale diensten, UVI's en arbeidsbureaus. Gezien het bijna permanente proces van herstructurering waarmee de organisaties in de sociale zekerheid in de jaren negentig zijn geconfronteerd, is dit het best haalbare, aldus Fenger. Bij de UVI's is bijvoorbeeld sinds 1993 sprake geweest van ontvlechting, opdrachtverlening, marktwerking en concurrentie, en integratie. De arbeidsvoorziening kreeg te maken met verzelfstandiging, tripatitisering, decentralisatie, samenwerking, marktwerking, opsplitsing en opheffing. Dat dan *veranderingsmoeheid* optreedt, lijkt onontkoombaar, aldus Fenger.

Zijn de ministers mede oorzaak van het falen van de Arbvo?

Arbvo is mislukt door gebrekkig optreden van de sociale partners *en* de oud-ministers van SZW Bert de Vries (CDA), Ad Melkert (PvdA) en Klaas de Vries (PvdA). Dat komt naar voren uit een bestuurlijk onderzoek naar de wijze waarop deze landelijke organisatie van arbeidsbureaus de afgelopen tien jaar heeft gefunctioneerd. L. Koopmans trok de conclusies. Melkert heeft in 1995 een belangrijke kans gemist om de structuur van de Arbvo te verbeteren. De politieke verantwoordelijkheid voor de organisatie was tussen 1991 en 1994 in handen van Bert de Vries (kabinet-Lubbers III), in de periode 1994-1998 van Melkert (Kok I) en 1998-2000 van Klaas de Vries (Kok II); Klaas de Vries werd opgevolgd door Willem Vermeend toen Peper tussentijds vertrok op BZK en Klaas de Vries doorschoof naar BZK. Vermeend werd zo van staatssecretaris Financiën minister van SZW, wat mogelijk werd omdat de belastinghervorming was gerealiseerd.

Wat ging er onder Melkert mis?

Melkert liet in 1996 een structuur voor de Arbvo in tact die 'veelvuldige conflicten tussen bestuurders en directeurs' in de hand werkte, meent L. Koopmans, die in opdracht van minister Vermeend de Arbvo beëindigt. Koopmans baseert zich op een onderzoek van H. Neeleman (registeraccountant), P. van de Heijden (hoogleraar arbeidsrecht) en L. van den Blink (ex-partner van advocaten- en notarissenkantoor Stibbe). Koopmans constateert dat een commissie onder leiding van oud-minister Van Dijk destijds zulke negatieve conclusies trok over Arbvo dat een vergaande ingreep in de rede lag. Deze ingreep bleef echter achterwege met als gevolg de veelvuldige conflicten tussen bestuurders en directeurs.

Een verweer van de minister?

Melkert zei in 2001 dat *de tijdgeest en het parlement* hem destijds geen gelegenheid boden om in te grijpen in de Arbvo. In het onderzoek van Neeleman c.s. wordt echter vastgesteld dat Melkert een structuurwijziging onmogelijk had gemaakt door eind 1994 een afspraak te maken met de sociale partners over de toekomst van de Arbvo. In de zogenaamde partijenovereenkomst werd afgesproken hoe bezuinigingen

moesten worden opgevangen. Ook deed Melkert toezeggingen over de toekomstige structuur van de Arbeidsvoorziening. Omdat hij hieraan gebonden was is de kans om met de nieuwe wet een structurele verbetering aan te brengen gemist.

Minister Vermeend pakte de gouden handdrukken van enkele oud-directieleden van de Arbvo aan. Bij het in kaart brengen van de financiële scherven van de arbeidsbureaus kwamen buitensporige afvloeiingsregelingen naar boven. Vermeend pakte ook de financiële wanorde aan die met name in de regio's Rotterdam, Amsterdam en Flevoland bleken. Deloitte & Touche gaf geen goedkeurende verklaring af voor de Arbvo van deze regio's. Miljoenen inkomsten en uitgaven zijn onverklaarbaar.

Vraag: wat zijn de oorzaken van falen van de Arbvo?

Arbeidsvoorziening had sinds 1991 een bestuur met vertegenwoordigers van werkgevers, vakbonden en overheid. De organisatie is in 2001 opgeheven. De ontmanteling van de Arbvo kost de Nederlandse staat 353 miljoen euro. Dit staat los van extra kosten die voortvloeien uit onjuiste bestedingen van geld uit het Europees Sociaal Fonds (ESF), waarvoor de Europese Commissie alleen al 157 miljoen euro heeft teruggevorderd over de periode 1994-1996. De mislukking is te wijten aan

- 'een ambivalente start,
- innerlijk tegenstrijdige doelstellingen,
- constructiefouten in de wetgeving, onderschatting van de voor het besturen vereiste bestuurlijke bekwaamheid en
- tekortschietend toezicht'.

Kritiek nog eens op een rijtje

Eind jaren negentig kwam de Arbeidsvoorziening echter in zwaar weer (zie BB, 120402: 17). Deloitte & Touche heeft het *financieel jaarverslag* van Arbeidsvoorziening over het boekjaar 2000 niet goedgekeurd. Oud-werknemers stelden in april 2002 dat de huisaccountant ook in voorgaande jaren alle reden had om kritisch te oordelen. Het oordeel in de accountantsverklaring over het jaar 2000 is bikkelhard: het financieel verslag geeft *geen getrouw beeld* en *voldoet niet aan de gangbare rechtmatigheidsvereisten*. Voorts blijkt uit de verklaring dat ESF-Nederland, het onderdeel van Arbeidsvoorziening dat de Europese subsidies mocht verdelen, in 2000 geen financiële administratie heeft gevoerd. een reconstructie van de ESF-geldstromen in dat jaar bood geen uitkomst. Voorts brengt Deloitte & Touche naar voren dat de bedrijfskosten in het jaarverslag bedragen bevatten 'waarvan het directe verband met de bedrijfsactiviteiten niet objectief kan worden vastgesteld'. Daarmee kan op frauduleus handelen zijn gedoeld.

Sinds het bestaan van Arbeidsvoorziening had het accountantsbureau niet eerder een goedkeurende verklaring onthouden. Wel werd vanaf 1994 jaar op jaar erop

geattendeerd dat de aangegane verplichtingen de begroting overstijgen. Er waren almaar toenemende tekorten bij Arbeidsvoorziening. Het uiteindelijke *negatieve saldo* is door de latere bestuurder van Arbeidsvoorziening L. Koopmans becijferd op 353 miljoen euro. Waarom gaf Deloitte & Touche niet eerder een negatieve verklaring af en werd het kantoor dus zo laat kritisch? Misschien vreesde het accountantskantoor meegezogen te worden in de negatieve publiciteit over Arbeidsvoorziening in 2001 en later. Goedkeurende verklaringen worden door accountants te makkelijk afgegeven, meent accountant en emeritus hoogleraar Hans Blokdijk (BB, 120402) In 2000 was overigens wel sprake van een interne reorganisatie maar de financiële administratie veranderde niet wezenlijk (BB, 120402: 17).

Prof. Koopmans.

- Lense Koopmans, die ervaring had met de afwikkeling van het scheepsbouwdrama Ogem, werd aangesteld om de in liquidatie verkerende Arbeidsvoorziening in de eindfase te brengen en terminaal te begeleiden. Koopmans legde de vraag wat er mis ging aan drie onderzoekers voor: L. van den Blink, P. van der Heijden en H. Neeleman. Dit drietal kwam met het vernietigende rapport '*Tien jaar tripartiete Arbeidsvoorziening*'. Daarin komt naar voren dat de organisatie een falende organisatie werd. Dat lag aan de ambivalente start in 1991 volgens Koopmans in het voorwoord van dit rapport.
- *Wat was fout?* Er was bij de Arbeidsvoorziening sprake van '*innerlijk tegenstrijdige doelstellingen, constructiefouten in de wetgeving, onderschatting bij de overheid en sociale partners van de voor het besturen van dit zelfstandig bestuursorgaan vereiste bestuurlijke bekwaamheid, gebrekkig toezicht, de veelvuldig wijzigende politieke opvattingen en de lastige bestuurlijke context waarin het ZBO moest opereren*', aldus prof. L. Koopmans. Het driemanschap is kritisch over de handel en wandel van alle drie partijen, met in het centrum - aldus Kalshoven (VK, 130402) - de PvdA-kopstukken Ad Melkert en Klaas de Vries.
- *Specifieke kritiek: toezicht.* Citaat: 'Met de Arbeidsvoorzieningswet 1990 werd een vergaande decentralisatie doorgevoerd, zonder dat is voorzien in adequaat centraal toezicht op de besteding van de ter beschikking gestelde middelen'.
- *Specifieke kritiek: belangenverstrengeling.* 'Bovendien nodigt de wet uit tot belangenbehartiging, en daarmee tot belangenverstrengeling'.
- *Specifieke kritiek: opdracht onduidelijk.* Citaat: 'Tot slot is de wettelijke opdracht aan Arbeidsvoorziening ambigu'.

Had men de zwakten niet kunnen verhelpen?

Onder het eerste paarse kabinet (Kok I) heeft de minister van Sociale Zaken, de PvdA'er Ad Melkert, de wet op de arbeidsvoorziening *aangepast*. Een verbetering was die aanpassing *niet*. Kalshoven zich baserend op het rapport van het trio: 'De wet van 1996 heeft de zaak er in feite alleen maar erger op gemaakt. De wet van 1996 is

halfslachtig en vol van compromissen. De in de wet ingebouwde *scheiding tussen beleid en beheer* is onwerkbaar'. Bovendien was er teveel sprake van wetswijzigingen, bezuinigingen en reorganisaties. Kalshoven schrijft: 'De resultaten van het optreden van kabinet en Kamer, kortom, zijn omgekeerd evenredig aan de hoeveelheid aan Arbeidsvoorziening gewijde woorden'.

Zwak management en bestuur

En: 'Vakbonden, werkgeversorganisaties en overheidsbestuurders (die halverwege de rit werden vervangen door Kroonleden) hebben er in deze moeilijke omstandigheden het slechtste van gemaakt. Het management van een organisatie met vijfduizend werknemers vraagt nogal wat van de bestuurlijke kwaliteiten van betrokkenen. Maar de drie partners plaatsten tweederangslieden in het bestuur ("vanuit alle geledingen zijn onvoldoende sterke bestuurders afgevaardigd") die elkaar "gevangen houden in belangenbehartiging". Het gevolg is dat 'het bestuur zijn taak niet professioneel invult' en 'te weinig wordt gedaan aan de daadwerkelijke besluitvorming'. En zo verder, schrijft Kalshoven.

Arbeidsvoorziening geen collectief goed

Kalshoven: 'Het enige verstandige besluit dat in tien jaar Arbeidsvoorziening is genomen, moet achteraf worden vastgesteld, is het opheffen van het overheidsmonopolie op arbeidsbemiddeling. Terwijl politiek, ambtenarij, vakbonden en werkgevers hun incompetentie uitleefden van uw en mijn belastinggeld, hebben uitzendbureaus sinds 1990 de markt overgenomen. Werving en selectie voor vast en tijdelijk personeel, opleiding en training, outplacement - het is op elke straathoek verkrijgbaar en er komt geen politicus of vakbondstype aan te pas. en doet een uitzendbureau het slecht, dan gaat het fijn failliet. doodgewone arbeidsbemiddeling, het misverstand dateert van 1930, is geen collectief goed'.

De Tweede Kamer. De Tweede Kamer zou in april 2002 over opkomst en ondergang van de Arbeidsvoorziening, maar het debat zou niet doorgaan omdat het kabinet viel. De Arbeidsvoorziening kent een tienjarige geschiedenis: 1991-2001. Het was een zelfstandig bestuursorgaan, een zbo. De Arbeidsvoorziening werd geleid door de overheid, de werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties. De casus bevat een les in publiek management.

Literatuur over perfecte organisaties

Perfectie en uitvoering

- Hogwood, B. & L. Gunn, Why 'perfect implementation' is unattainable, in: Hill, M. (ed.), *The policy process: a reader*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993, pp. 238-248.

- Bentlage, F., e.a., De excellente overheidsorganisatie – De invoering van Total Quality Management in de publieke sector, Kluwer, Deventer, 1998.

Perfectie en vertrouwen

- Nye, J.S., P.D. Zelikow & D.C. King (eds.), Why people don't trust government, Cambridge, 1997.

Perfectie en workflow

- Champy, J., Reengineering van managementprocessen, Scriptum, Schiedam, 1995.

- Jansen, W., H.P.M. Jägers en R. Stil, (Her)ontwerpen met informatietechnologie, Lemma, Utrecht, 1995.

- Hee, K. van, en W. van der Aalst, Workflow management, Academic Service, Schoonhoven, 1997.

Literatuur over proces-herontwerp

- Bakker, P. en J. Bossert (red.), Bedrijfsprocessen op de rol gezet - Herontwerp van bedrijfsprocessen bij het Openbaar Ministerie: de praktijkresultaten van het project SAIL, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1998.

- Hammer, M. & S.A. Stanton, Het reengineering handboek, Contact, Amsterdam, 1995.

- Hee, K. van, en W. van der Aalst, Workflow management, Academic Service, Schoonhoven, 1997.

- Champy, J., Reengineering van managementprocessen, Scriptum, Schiedam, 1995.

- Jansen, W., H.P.M. Jägers en R. Stil, (Her)ontwerpen met informatietechnologie, Lemma, Utrecht, 1995.

Literatuur over de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en afbouw van organisaties

- Algemene Rekenkamer, Toezicht op Arbeidsvoorziening, Den Haag, 2000.

- Bekkum, R. van, Knutselen aan het organisatiemodel van de arbeidsvoorziening, in: Openbaar Bestuur, 1996, nr. 6/7, pp. 16-23.

- Bekkum, R. van, Tussen vraag en aanbod - Op zoek naar de identiteit van de arbeidsvoorzieningsorganisatie, SDU, Den Haag, 1996.

- Böcker, A. en L. Clermonts, Poortwachters van de Nederlandse arbeidsmarkt- Arbeidsvoorziening en de verlening van tewerkstellingsvergunningen, Nijmegen, 1995.

- Erp, J. van, Beoordeling van interactieregimes op basis van het principe van de wet: een Regionaal bestuur voor de arbeidsvoorziening als casus, in: Beleidswetenschap, 1997, nr. 3, pp. 261-281.

- Erp, J. van, Sociale regels in beleidsuitvoering – Een regime-analytisch onderzoek in vier Regionale besturen voor de Arbeidsvoorziening, Thela Thesis, Amsterdam, 2002.

- Fenger, M., Sturing van samenwerking – Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen, Enschede, 2001 (diss.).

- Gestel, N.M. van, Arbeidsvoorziening als experiment van functionele decentralisatie, in: Godfroj, A.J.A. en N.J.M. Nelissen (red.), Verschuivingen in de besturing van de samenleving, Coutinho, Bussum, 1993, pp. 369-408.

- Gestel, N.M. van, De onzichtbare overheid- Naar nieuwe vormen van sturing. Het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet, Eburon, Delft, 1994.
- Gestel, N.M. van, Evaluatie van de arbeidsvoorziening, in: Bestuurskunde, 1995, nr. 2.
- Hukkelhoven, M.M.G., De zelfstandigheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, in: Bestuurskunde, 1994, nr. 1, pp. 13-20.
- Kalshoven, F., Arbeidsvoorziening – De rokende puinhoop van het Poldermodel, in: Volkskrant, 13 april 2002.
- Koopmans, L., Tien jaar tripartite, Den Haag, 2002.
- Rieken, J.G.P., Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening- Een organisatiekundige en bestuurskundige analyse van het beleid inzake sociale zekerheid en arbeidsvoorziening, Kluwer, Deventer, 1985.
- Sol, E. en A. Glebbeek (red.), Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.

Literatuur over goed bestuur

- Bentlage, F. e.a., De excellente overheidsorganisatie, Kluwer, Deventer, 1998.
- Hertogh, M.L.M., Bewegende beelden van goed bestuur – Een inhoudsanalyse van stedelijke personeelsadvertenties, in: Hendriks, F. en P. Tops (red.), Stad in spagaat – Institutionele innovatie in het stadsbestuur, Van Gorcum, Assen, 2000, pp. 177-194.
- WRR, Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur, Den Haag, 2001.