

Bouwstenen voor een dynamisch en efficiënt subregionaal beleid in Vlaanderen

Deel 3: Buitenlandse vergelijking.

December 2001



ESF in VLAANDEREN 2000 - 2006



Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma

Met ondersteuning van de administratie Werkgelegenheid en het ESF

ESF: de Europese bijdrage tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid door inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpasbaarheid en gelijke kansen te bevorderen en door te investeren in menselijke hulpbronnen.

WOORD VOORAF

Dit onderzoek, uitgevoerd door IDEA Consult met als promotor Dr. F. De Rynck, kadert in het Viona-programma 2000 voor arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen. In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan het thema van de organisatie van het subregionaal beleid met focus op het arbeidsmarktgebeuren. Dit Viona-project werd gefinancierd enerzijds met Vlaamse en anderzijds met Europese middelen (ESF). We zijn het ESF en het Viona-programma, en in het bijzonder minister van Werkgelegenheid en Toerisme R. Landuyt, dankbaar voor deze opdracht.

Verder een woord van dank aan de inbreng van de Visiegroep onder leiding van Marion Vrijens (Administratie Werkgelegenheid), en met als leden: Dirk Geldof (Administratie Werkgelegenheid), Machteld De Dobbeleer, Bart Candaele (Administratie Economie), Peter Van Herck (Administratie Binnenlandse Aangelegenheden), Karin Van Mossevelde, Tanja Mattheus (Kabinet Vlaamse minister van Werkgelegenheid), Lieve Heene (kabinet Vlaamse minister van Welzijn), prof. Jan Bundervoet (K.U.Leuven), Geert Vandenbroucke (Steunpunt WAV) en Peter Cabus (SERV).

We zijn tot slot een bijzonder woord van dank verschuldigd aan de vele contactpersonen uit de drie onderzochte regio's binnen Vlaanderen en uit de vier buurlanden; hun namen zijn opgesomd in bijlage van Deel II en van Deel III van het eindrapport.

Het rapport omvat 4 delen:

Deel 1: Decentralisering van beleid. Institutionele analyse van het subregionaal sociaal-economisch beleid in Vlaanderen

Dit eerste deel gaat eerst in op het doel en de aanpak van het onderzoek. Vervolgens wordt ingegaan op de recente theoretische inzichten rond decentralisering, de opbouw van de netwerken op subregionaal niveau en een analyse van het huidig subregionaal sociaal-economisch beleid in Vlaanderen.

Deel 2: Analyse van de subregionale dynamiek in Vlaanderen

Deze analyse omvat de perceptiepeiling voor Vlaanderen in de regio's: Gent, Kortrijk en Turnhout.

Deel 3: Buitenlandse vergelijking

Deel 3 omvat de beschrijving van het subregionaal arbeidsmarktgericht veld voor Nederland, Frankrijk, de UK en Duitsland.

Deel 4: Samenvatting en aanbevelingen

Deel 4 geeft een synthese en overzicht van het subregionaal beleid in Vlaanderen en in het buitenland en de beleidsaanbevelingen rond 7 topics.

Inhoud

1.	INLEIDING	4
1.1.	<i>Inhoud van dit rapport</i>	4
1.2.	<i>Doel van de buitenlandse vergelijking</i>	4
1.3.	<i>Methodiek</i>	5
2.	ANALYSEKADER	6
3.	LANDENSTUDIES	8
3.1.	<i>Verenigd Koninkrijk</i>	10
3.1.1.	<i>Beleidsvisie</i>	10
3.1.2.	<i>Organisatie van het decentrale arbeidsmarktbeleid</i>	14
3.1.3.	<i>Samenwerking tussen de actoren</i>	17
3.1.4.	<i>Besluit</i>	20
3.2.	<i>Nederland</i>	22
3.2.1.	<i>Beleidsvisie</i>	22
3.2.2.	<i>Organisatie van het decentrale arbeidsmarktbeleid</i>	27
3.2.3.	<i>Samenwerking tussen de actoren</i>	35
3.2.4.	<i>Besluit</i>	36
3.3.	<i>Duitsland</i>	38
3.3.1.	<i>Beleidsvisie</i>	38
3.3.2.	<i>Organisatie van het decentrale arbeidsmarktbeleid</i>	43
3.3.3.	<i>Samenwerking tussen actoren</i>	47
3.3.4.	<i>Besluit</i>	49
3.4.	<i>Frankrijk</i>	51
3.4.1.	<i>Historiek</i>	51
3.4.2.	<i>Betrokken partijen bij het bepalen van de beleidsvisie</i>	52
3.4.3.	<i>Organisatie van het decentrale arbeidsmarktbeleid: actoren en bevoegdheden</i>	53
3.4.4.	<i>Huidige beleidsvisie</i>	62
3.4.5.	<i>Samenwerking tussen de actoren</i>	65
3.4.6.	<i>Besluit</i>	67
4.	VERGELIJKENDE ANALYSE VAN DE VIER LANDENSTUDIES	70
5.	BIJLAGEN	74
5.1.	<i>Gesprekspartners</i>	74
5.2.	<i>Bibliografie</i>	75

1. INLEIDING

1.1. Inhoud van dit rapport

Dit onderzoeksrapport bevat de derde stap in het VIONA-onderzoek: “**Bouwstenen voor een dynamisch en efficiënt subregionaal beleid in Vlaanderen**”. Deze stap bevat de buitenlandse vergelijking op basis van de analyse in Nederland, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Hieronder schetsten we kort het doel van de derde onderzoeksstap. Vervolgens stellen we het plan van aanpak voor. Daarna wordt het analyse-instrument besproken en tenslotte bespreken we de landenstudies.

1.2. Doel van de buitenlandse vergelijking

Vanuit een analyse in vier buurlanden (Nederland, Engeland Duitsland en Frankrijk) wordt een dubbel resultaat beoogd, relevant voor het subregionaal arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen, namelijk:

1. een duidelijk inzicht verschaffen in de werking van het gedecentraliseerd en gebiedsgericht arbeidsmarktbeleid, met andere woorden het **subregionale arbeidsmarktbeleid in de geselecteerde buurlanden**, met bijzondere aandacht voor:
 - de strategie: welke zijn de krachtlijnen inzake subregionaal arbeidsmarktbeleid? Wat zijn de beoogde beleidsdoelstellingen?
 - de organisatie: hoe ziet het organisatieschema van het subregionaal arbeidsmarktbeleid eruit (centraal en decentraal, publiek en privaat)? Wat is het geografisch bereik en de omvang van de doelgroep? Wie zijn de belangrijkste actoren?
 - de middelen: welke sturings- en financieringsinstrumenten worden gebruikt? Wat is de dimensie van de betrokken instellingen, actoren en platformen (personeel, budget, doelgroep, samenstelling, ...)?
2. een selectie van ‘**good practices**’ op vlak van strategie, organisatie en instrumenten van het subregionaal arbeidsmarktbeleid in deze landen¹. Mits afstemming op de Vlaamse eigenheid vormen deze good practices interessante pistes voor een meer dynamische en efficiënt subregionaal beleid in Vlaanderen. Deze good practices sluiten bovendien aan bij de in stap 2 weerhouden aandachtspunten voor Vlaanderen.

Vooraf dient gesteld dat bij het maken van een internationale vergelijking en het selecteren van ‘good practices’ rekening zal gehouden worden met mogelijke verschillen in bestuurlijke organisatie en cultuur tussen deze landen en Vlaanderen. Dit impliceert

¹ Deel 3 bevat de aanzet tot good practices op basis van de vergelijking tussen de landen aan de hand van kenmerken inzake subregionale dynamiek. De good practices worden beschreven in Deel 4 met de beleidsaanbevelingen op basis van de resultaten uit Deel 1, Deel 2 en Deel 3.

dat bij de selectie van de goede praktijkvoorbeelden aandacht zal besteed worden aan de relevantie ervan voor het subregionaal arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen.

1.3. Methodiek

Voor het derde deel van het VIONA-onderzoek: “Bouwstenen voor een dynamisch en efficiënt subregionaal beleid in Vlaanderen” gaan we op de volgende manier te werk:

- Case study van vier landen op basis van desk research en interviews

Studie per land op basis van interviews met experts, en centrale en decentrale actoren in het subregionaal arbeidsmarktbeleid, aangevuld met concepten en gegevens uit bestaande literatuur. Deze case studies worden uitgevoerd aan de hand van het analysekader, zoals in volgend punt wordt weergegeven.

- Rapportering en formuleren van ‘good practices’

De **structuur** voor het rapport van deel 3: “Buitenlandse vergelijking” bestaat uit drie grote secties. Na de globale inleiding, wordt het analysekader voorgesteld, daarna komen de vier landenrapporten en tenslotte volgt een globaal besluit. Dit globale besluit bevat een vergelijkende analyse van de vier landen. De leereffecten voor Vlaanderen op basis van de buitenlandse vergelijking worden verwerkt in de beleidsaanbevelingen in Deel 4 van dit onderzoek.

2. ANALYSEKADER

Onderstaande lijst met onderzoeksvragen is het analysekader voor de buitenlandse vergelijkende studie. Deze vragen zijn beantwoord aan de hand van interviews met betrokken arbeidsmarktactoren. Zowel centrale als decentrale actoren komen aan bod. De bestaande literatuur werd gebruikt als voorbereiding voor de interviews en als bijkomende informatiebron voor het opstellen van het rapport.

Doel van het analysekader:

Het rapport van de buitenlandse vergelijking zal op een gelijkaardige manier gestructureerd worden als de lijst met onderzoeksvragen. Door per land of regio dezelfde analyse toe te passen, wordt het mogelijk om een vergelijkende tabel op te stellen volgens objectieve kenmerken van het subregionale beleid per land. Deze tabel zal deel uitmaken van de conclusies bij het rapport van de buitenlandse benchmarking. Door deze methode toe te passen en rekening te houden met de vergelijkende analyse van de Vlaamse gevalstudies, wordt een vergelijking mogelijk tussen de buitenlandse cases en Vlaanderen.

Hieronder vindt u de inhoud van het analysekader. Dit analysekader bestaat uit te beantwoorden onderzoeksvragen per land. We onderscheiden vier delen, namelijk de globale beleidsvisie op het subregionale arbeidsmarktbeleid, de organisatie van het subregionale arbeidsmarktbeleid, de middelen hiervoor en tenslotte formuleren we een aantal vragen gericht op leereffecten voor Vlaanderen.

Analysekader: Overzicht van het subregionale arbeidsmarktbeleid in buurlanden

Beleidsvisie mbt het subregionale arbeidsmarktbeleid

Korte historiek: welke belangrijke wijzigingen zijn er de voorbije jaren mbt het subregionale arbeidsmarktbeleid doorgevoerd? Waarom gebeurden deze aanpassingen, en met welk resultaat?

Huidige beleidsvisie: wat zijn de inhoudelijke krachtlijnen van de huidige beleidsvisie: mate van (de)centralisering (top down of bottom-up benadering), uniformiteit of ruimte voor differentiatie, inhoudelijke focus (vorming, integratie werklozen, inzetbaar houden van werkenden,...)?

Is er afstemming met het decentraal en gebiedsgericht economisch beleid?

Wat zijn mogelijke beleidsplannen die voor de komende jaren op stapel staan?

Organisatie van het subregionale arbeidsmarktbeleid

Organigram van het gebiedsgericht en decentraal (maw het subregionaal) arbeidsmarktbeleid: wie zijn de belangrijkste actoren/instituties in het subregionale veld?

Wat is het geografisch bereik van het gebied en wat is de omvang van de clientengroep?

Wat zijn de belangrijkste bevoegdheden en taken van deze actoren/instituties: visievorming, overleg, projectuitvoering, ..., of anders gesteld vooral beleidsvoorbereiding of beleidsuitvoering?

Wat is de mate van institutionalisering van deze organisatiestructuur: wordt er op subregionaal vlak vooral gewerkt met besturen (provincies, gemeenten, ...) en opgerichte instituties, of eerder via bottom-up gegroeide samenwerkingsverbanden?

Werken de instituties binnen een centraal opgelegd kader (samenstelling van bestuur, gebiedsafbakening, aflijning van taken en bevoegdheden, ...)?

Wie zijn de trekkers van de subregionale werking binnen deze actoren/instituties?

Wat is de rol van de lokale besturen (steden en gemeenten, provincies, et cetera)

Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende subregionale actoren: zijn er daartoe welbepaalde incentives ingebouwd?

Zijn er verbanden met het subregionaal economisch beleid?

Middelen van het subregionale arbeidsmarktbeleid

Wie stuurt het subregionaal arbeidsmarktbeleid aan? (Maw wie bepaalt de middelen van de instituties/actoren?)

Aan de hand van welke instrumenten gebeurt deze sturing?

Wat zijn de financiële en personele middelen van de kernactoren/instituties in het subregionaal veld?

Leereffecten en good practices

Welke plus- en minpunten op vlak van bovenvermelde topics (strategie, organisatie en middelen) vallen er in het huidig subregionaal arbeidsmarktbeleid te onderkennen? Welke verbeteringspunten zijn er eventueel?

Welke zijn interessante leereffecten voor Vlaanderen?

Met welke slaag-en faalfactoren (randvoorwaarden) dient eventueel rekening gehouden te worden?

3. LANDENSTUDIES

Dit hoofdstuk bevat de analyse van het subregionale arbeidsmarktbeleid in het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Duitsland en Frankrijk. Het doel van de landenstudies is om de onderzoeksvragen uit het analysekader te beantwoorden per land. Elke gevalstudie is als volgt gestructureerd:

1. Beleidsvisie

We beginnen het overzicht van de beleidsvisie met een korte historiek. Vervolgens komen de actoren aan bod die betrokken zijn bij het bepalen van de beleidsvisie. Tenslotte wordt de huidige visie op het decentrale arbeidsmarktbeleid geschetst.

2. Organisatie van het decentrale arbeidsmarktbeleid

Het organigram van het arbeidsmarktbeleid bevat een voorstelling van de belangrijkste actoren op vlak van centraal en decentraal arbeidsmarktbeleid. De taken en bevoegdheden van de verschillende actoren worden besproken net als de wijze van financiering en de sturing van de actoren.

3. Samenwerking tussen de actoren

Deze paragraaf brengt de dynamiek in kaart tussen de actoren in het organigram.

4. Besluit

Het besluit van het decentrale arbeidsmarktbeleid gebeurt aan de hand van een sterke - zwakte analyse. Hiermee wordt later rekening gehouden bij het bepalen van de leereffecten voor Vlaanderen (zie Deel 4 van het onderzoek).

De structuur per landenstudie is dus gelijklopend. Inhoudelijk worden er per land andere accenten gelegd, en dat heeft vooral te maken met de verschillende institutionele opzet en werking van het overheidsbestel. In de UK is marktwerking een belangrijk aspect naast de regelmatige institutionele hervormingen. Nederland concentreert zich op het hertekenen van de uitvoering van de sociale zekerheid en op de reïntegratie van de arbeidsongeschikten. Frankrijk heeft een ingewikkeld bestuursmodel en een groot aantal bestuurslagen maar er zijn geen grote institutionele hervormingen aan de gang. Duitsland heeft een federale structuur en dat heeft ook gevolgen voor de arbeidsmarktwerking.

Voor een goed begrip van de landenstudies verduidelijken we eerst de gebruikte terminologie. Het gaat vooral om de begrippen die wijzen op de subregionale invalshoek van dit onderzoek. We streven enerzijds naar een consistent taalgebruik ten opzichte van de vorige onderzoeksdelen. Anderzijds houden we rekening met de specifieke betekenis van de begrippen zoals lokaal en decentraal in de verschillende landen. We hanteren het volgende onderscheid tussen de termen:

- Centralisatie versus decentralisatie heeft betrekking op de verdeling van bevoegdheden tussen verkozen besturen op de verschillende geografische niveaus. Het gaat bijvoorbeeld om de verdeling van bevoegdheden tussen de Staat, de regio's (Länder in Duitsland, Régions en Départements in Frankrijk), de provincies en de gemeenten.

- Concentratie versus deconcentratie: deze begrippen verwijzen naar de geografische spreiding van staatsinstellingen. Het gaat bijvoorbeeld om het bestaan van regionale afdelingen van centrale Ministeries zoals in Frankrijk, of om de regionale en lokale afdelingen van de instelling voor arbeidsbemiddeling (vergelijk met VDAB).
- Gebiedsgericht: geografische spreiding van bestuur en overheidswerking onder het centraal staatsniveau. Kan op niveau van regio of provincie of op een lager niveau (subregionaal, bovenlokaal, lokaal).

3.1. Verenigd Koninkrijk

3.1.1. Beleidsvisie

3.1.1.1. Historiek

Het arbeidsmarktbeleid in de UK vertegenwoordigt van oudsher twee principes.

1. Eerst en vooral is het overheidsbeleid, en meer bepaald het arbeidsmarktbeleid van oorsprong sterk *centraal bepaald*. Hoewel de *uitvoering* van het arbeidsmarktbeleid, namelijk werk zoeken en uitkeringen verlenen, lokaal georganiseerd is, wordt de lokale uitvoering volledig centraal gestuurd. We merken hierbij op dat het ooit anders was. De rol van de gemeenten inzake uitvoering van het arbeidsmarktbeleid was vóór de beleidsperiode van de conservatieven vrij groot. De periode van Eerste Minister Margaret Thatcher betekende op dat vlak een centralisatie die al deze bevoegdheden aan de gemeenten ontnam. Tot op vandaag is deze centralisatie niet ongedaan gemaakt.
2. Een tweede principe is de grote verantwoordelijkheid voor het individu op vlak van werk en inkomen. Dat heeft tot gevolg dat de overheidsinmenging eerder beperkt is. De werking van de markt geniet de voorkeur. Het gebruik van aanbestedingsprocedures voor bijvoorbeeld het beheer van activeringsinitiatieven voor werklozen is daar een uiting van: zowel privé als publieke actoren kunnen deelnemen.

In de voorbije 15 jaar werd het arbeidsmarktbeleid gekenmerkt door talrijke hervormingen inzake de institutionele arbeidsmarktwerking en door een lichte trend naar decentralisatie en deconcentratie.

Het veelvuldig herstructureren van de uitvoeringsorganen voor werkgelegenheid en vorming heeft ook gevolgen voor de regionale en lokale overheidswerking. Ter illustratie: het beleidsdomein werkgelegenheid behoorde in 1994 nog tot het Department of Employment. De Labour regering besloot werkgelegenheid en vorming in 1997 in een departement samen te brengen, het Department for Education and Employment. In 2001 besliste de regering om het nieuwe Department voor Work and Pensions op te richten. Zowel de arbeidsbemiddeling voor werklozen via de Employment Services als het beheer van de sociale uitkeringen via het Benefits Agency werden telkens in de hervormingen betrokken. Deze organisaties hebben een lokaal netwerk maar worden centraal gestuurd. We gaan in wat volgt dieper in op deze hervormingen (zie o.a. organigram van het arbeidsmarktbeleid).

De trend naar decentralisatie kadert in de herverdeling van bevoegdheden tussen de centrale overheid Londen en de deelgebieden Noord-Ierland, Engeland, Schotland en Wales. Deze vier deelgebieden hebben gedeeltelijk eigen bevoegdheden en structuren voor arbeidsmarktbeleid. De mate van sturing door de centrale Britse overheid verschilt per gebied. De analyse in dit onderzoeksrapport heeft betrekking op Engeland. Op het beleidsdomein economie werden Regional Development Agencies opgezet met beperkte budgettaire autonomie op regionaal niveau. Op het beleidsdomein van werkgelegenheid

en vorming is er een decentralisatie wat betreft de vorming na de leeftijd van 16 jaar (zie verder, Local Learning and Skills Councils).

De trend naar deconcentratie van de centraleoverheid is zichtbaar in de oprichting van de 'Government Offices'. Deze kantoren zijn een vertegenwoordiging van de centrale overheid op regionaal niveau, echter zonder veel bevoegdheden. Betrokken partij(en) bij het bepalen van de beleidsvisie

In het Verenigd Koninkrijk onderscheiden we vier invloedslijnen bij het tot stand komen van het arbeidsmarktbeleid, namelijk:

- 1) Het beleidsteam van het Department for Work and Pensions (DWP)
- 2) Het beleidsteam van de Employment Services (ES)
- 3) De politieke adviseur van de Minister of Staatssecretaris. Dit is een expert uit de politieke wereld. DWP en ES zijn de neutrale invloedslijnen, in tegenstelling tot deze politieke adviseur die de politieke belangen behartigt. Lobbying van sociale partners, milieugroepen kortom allerlei belangengroepen gebeurt eveneens via de politieke adviseur van de Minister
- 4) Het Parlement oefent zijn invloed uit bij het opstellen en goedkeuren van de definitieve wetgeving.

Het tot stand brengen van overheidsinitiatieven, dus ook van werkgelegenheidsprojecten, gebeurt op de volgende wijze: de visie van de regering wordt uiteengezet in een Green Paper. Na een consultatieronde wordt een White Paper opgesteld: dit bevat de eventueel aangepaste aanpak van het project. Op basis hiervan wordt een wettekst opgesteld en uiteindelijk door het parlement goedgekeurd voor uitvoering.

De kritiek vanuit de decentrale overheid is dat er bij dit ganse proces te weinig ruimte is voor hun inbreng. Regio's of gemeenten zijn afhankelijk van hun lokale parlementsleden of politici om de decentrale belangen te verdedigen. Er is bovendien te weinig aandacht voor de gevolgen van het centrale beleid voor de regionale en lokale besturen.

Een andere belangrijke speler inzake arbeidsmarktbeleid is de Europese Commissie (EC). Op het decentrale niveau speelt Europa zeker een rol via de structuurfondsen, Engeland heeft heel wat regio's die in aanmerking komen voor financiële steun van het ESF en het ERDF. Op het centrale niveau neemt de invloed van de EC stilaan toe vooral omdat het VK net als alle andere lidstaten verplicht is deel te nemen aan de Europese Werkgelegenheidsstrategie.

3.1.1.2. Huidige visie op het decentrale arbeidsmarktbeleid

Zoals eerder vermeld, ondergaat het sociaal-economisch beleid in het Verenigd Koninkrijk een ingrijpende hervorming. Zowel op het vlak van beleidsbepaling als op het vlak van de uitvoering van het sociale beleid zijn er institutionele veranderingen bezig. Deze hervormingen hebben te maken met de modernisering van de overheid die de regering van T Blair sinds 1997 op gang bracht. Het doel van de hervorming is ondermeer een grotere stroomlijning in de beleidsinitiatieven. Een typische eigenschap van het Britse beleid was immers dat veel plannen ad hoc ontstonden. Onduidelijke structuren waren hiervan een gevolg aangezien de initiatieven zich los van elkaar ontwikkelden.

De nieuwe kernbegrippen zijn effectiviteit, efficiëntie en partnerships. Met betrekking tot de arbeidsmarkt en sociale zekerheid volgt de regering de trend naar een activeringsbeleid waarbij werk vinden voorop staat in plaats van een passief uitkeringsbeleid.

Een voorbeeld in dit kader: het grootste actieplan inzake werkgelegenheid is “**New Deal**” dat zoveel mogelijk werk wil verschaffen aan werklozen en andere doelgroepen (zie Box 1 voor meer uitleg). Hierbij is zowel het centrale als decentrale beleidsniveau betrokken. In de loop der jaren ontstonden heel wat deelprogramma’s voor bepaalde doelgroepen zoals alleenstaande ouders en jonge werklozen. New Deal ruilde zijn oorspronkelijk tijdelijk karakter voor een permanente vorm, en hoort nu bij de bevoegdheden van de Employment Services.

Box 1: New Deal programma van de Britse overheid

De New Deal is één van de initiatieven die de Britse overheid genomen heeft binnen haar Welfare to Work strategie.

Binnen het New Deal kader vallen momenteel zes programma’s met elk hun specificiteit. Deze 6 programma’s zijn:

- New Deal for Young People (NDYP)
- New Deal for the Long-Term Unemployed (NDLTU)/ New Deal 25+
- New Deal for Lone Parents
- New Deal for Partners of the Unemployed
- New Deal for Disabled People
- New Deal 50+

De New Deal for Young People was het eerste programma: het werd voor het eerst gelanceerd in 12 pilootgebieden in januari 1998, sinds april 1998 is de NDYP een nationaal initiatief. Het grootste deel van de New Deal financiering gaat nog steeds naar dit programma. Het NDYP programma is ontworpen voor jongeren tussen 18 en 24 jaar die reeds minstens 6 maanden een werkloosheidsuitkering genieten. Voor hen is deelname verplicht.

De New Deal for the Long Term Unemployed werd eerst ingevoerd in een aantal proefregio’s. Op 29 juni 1998 werd het nationaal ingevoerd. Men zoekt echter nog om het programma te verbeteren. Daarom werd

het NDLTU wat gewijzigd op basis van proefprogramma's die sinds november 1998 in 28 regio's liepen, en herdoopt tot New Deal 25+. Het herziene programma werd ingevoerd in april 2001.

Bron: IDEA Consult

De globale visie is terug te vinden in enkele van de belangrijkste beleidsdocumenten inzake werkgelegenheid en vorming. De volgende regeringsplannen hebben een regionale en een lokale dimensie:

- National Action Plan for employment 2001 in het kader van de Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren
- Towards Full Employment in a Modern Society: beleidsplan gericht op volledige tewerkstelling en sociale rechtvaardigheid²
- National Strategy for Neighbourhood Renewal dat een actieplan bevat voor de herontwikkeling van achtergestelde buurten op economisch en sociaal vlak. Men werkt via Local Strategic Partnerships.³
- Life Long Learning Strategy bestaat uit een waaier van beleidsplannen rond thema's zoals bedrijfsgericht leren, leren op latere leeftijd, leren om sociale uitsluiting te voorkomen.⁴

Hoewel de principes van de hervormingen logisch en duidelijk lijken, blijft een stroomlijning van de initiatieven uit. Bovendien houdt het principe van centrale sturing de bovenhand, zeker wat betreft activering van inactieven en werklozen. De oprichting van de Learning and Skills Councils (zie verder) is aanzet tot meer subregionale inbreng doordat er op lokaal vlak ruimte ontstaat voor beleid en coördinatie op het vlak van vorming en opleiding.

² Dateert van maart 2001 en geldt voor de ganse UK

³ "A New Commitment to Neighbourhood Renewal. National Strategy Action Plan.", Cabinet Office, Social Exclusion Unit, Januari 2001

⁴ Onder andere de White Paper "Learning to Succeed", de Green Paper "The Learning Age" en het strategische document "Open for learning, open for business".

3.1.2. Organisatie van het decentrale arbeidsmarktbeleid

3.1.2.1. Organigram

Volgende tabel stelt de belangrijkste (overheids)instellingen voor uit het arbeidsmarktgeburen (beleid en uitvoering).

Tabel 1: Organigram van het arbeidsmarktbeleid in het Verenigd Koninkrijk

<i>Geografisch bereik</i>	<i>Horizontale bevoegdheden</i>	<i>Specifieke beleidsdomeinen</i>			
Nationaal	Regering	Dpt Work and Pensions - Benefit Agency - Employment Services (verantwoordelijk voor New Deal – Welfare to work)	Dpt Education and Skills - National Training Organisation - National Learning and Skills Council	Dpt Trade and Industry	Dpt Transport, Local Government and the Regions
Regionaal	Government Offices		RDA (eg Small Business Service repres.)		
Subregionaal (Districten, Steden, Gemeenten, “Employment Zones”)		- Job Centres - Action Teams for Jobs	Learning and Skills Councils	Business Links	Local Strategic Partnerships

Bron: IDEA Consult

Het organigram voor het Verenigd Koninkrijk in Tabel 1 is het resultaat van een drastische hervorming van de instellingen die betrokken zijn bij het arbeidsmarktbeleid en de uitvoering ervan. Deze hervorming is volledig door de centrale overheid bepaald. Sommige instellingen zoals het Working Age Agency (ter vervanging van onder meer de Employment Services) zijn zelfs nog in een pilootfase. In de volgende paragrafen beschrijven we de taken, middelen en sturing van deze instituties. Dat gebeurt hoofdzakelijk op basis van het nieuwe institutionele kader zoals het eruit ziet in oktober 2001.

De belangrijkste speler inzake het bepalen van het arbeidsmarktbeleid is het nieuwe **Department for Work and Pensions (DWP)**. Het DWP is ontstaan in 2000 uit drie andere instellingen:

- het Department for Social Security (DSS)
- het Department for Education and Employment (DfEE)
- een deel van de Employment Services

Het DSS is opgegaan in de nieuwe structuur van het DWP en bestaat als dusdanig niet meer. Het Department for Education and Employment is hervormd tot **Department for Education and Skills**. De **Employment Services** blijven voorlopig onder deze gewijzigde vorm verder bestaan, maar zullen later deel uitmaken van het Working Age Agency. Op lokaal vlak gebeurt de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid door lokale afdelingen van de Employment Services, de **Job Centres**. Probleemzones inzake werkloosheid kunnen **Action Teams voor Jobs** oprichten.

Ook andere beleidsdomeinen hebben impact op het werkgelegenheidsbeleid. Werk en vorming leunen dicht tegen elkaar aan. Het **Department for Education and Skills**, de **National Training Organisation** en de **National Learning and Skills Council** zijn verantwoordelijk voor naschoolse vorming. Zowel NTO als NLSC hebben lokale afdelingen. NTO's zijn bovendien georganiseerd per sector. De vorming voor personen ouder dan 16 wordt bepaald door de **lokale LSC's**.

Het **Department for Trade and Industry** geeft middelen aan de regionale **Regional Development Agencies** en zorgt op lokaal vlak voor ondersteuning van werkgevers via **Business Links**. Ook het **Department for Transport, Local Government and the Regions** ondersteunt mede de RDA's. Het DTLR heeft vooral impact op de lokale arbeidsmarkt via de regeneratieprogramma's voor achtergestelde gebieden. In de UK gaat het vaak om oude industriële bekkens. De **Local Strategic Partnerships** worden gefinancierd via deze budgetten.

Tenslotte is de **regering** bezig met het strategische aspecten van het arbeidsmarktbeleid. Zo is New Deal for Work opgestart op initiatief van premier Tony Blair. De regionale **Government Offices** vertegenwoordigen alle beleidsdepartementen op regionaal niveau.

3.1.2.2. Middelen

Zoals in andere landen verdeelt het centrale overheidsdepartement het budget over verschillende initiatieven en alloceert ook de middelen aan de uitvoeringsinstellingen zoals de Employment Services of the National Learning and Skills Council. De budgetcontrole gebeurt door het National Audit Office. Dat National Audit Office heeft enkel een adviesfunctie en werkt retrospectief.

De doorstroming van de centrale overheidsmiddelen naar het subregionale niveau gebeurt dus in hoofdzaak op twee manieren, via de nationale programma's zoals bijvoorbeeld Local Strategic Partnerships en via de gedeconcentreerde afdelingen van de uitvoeringsinstellingen zoals de Employment Services.

We illustreren de nationale programmawerking aan de hand van het Single Regeneration Budget. Dit programma financiert de ontwikkeling van de armste en meest achtergebleven gebieden inzake huisvesting, scholing, economische activiteit binnen het Verenigd Koninkrijk. Projectvoorstellen worden via een soort aanbestedingsprocedure beoordeeld en toegekend. Deze voorstellen komen meestal van projectteams op het subregionale niveau. Hieraan kunnen allerlei actoren deelnemen, van stadsbestuur, scholen, Job Centres tot vastgoedontwikkelaars.

Er bestaan heel veel centrale programma's van de verschillende beleidsdomeinen. Bekeken vanuit het regionale en subregionale niveau is er een enorm aanbod aan programma's. Bij sommige programma's is er coördinatie op een regionaal niveau. Zo wordt het Single Regeneration Budget gecoördineerd door de Regional Development Agencies. Bij andere programma's (eigenlijk bij de meeste) is dat niet het geval.

De regionale RDA's krijgen een budget van verschillende overheidsdepartementen, namelijk:

- DTLR
- DTI
- Dfes

De besteding van dit budget bestaat uit het verder alloceren van fondsen voor de centrale overheid (zie bijvoorbeeld Regeneration Budget). De RDA krijgt verder middelen om een strategisch plan voor de streek te ontwikkelen en om eigen activiteiten te financieren die passen in de realisatie van deze strategie.

3.1.2.3. Sturing

In het kader van een hogere efficiëntie in het overheidsbeleid werkt men met objectieven in zogenaamde **public sector agreements**. Zo werkt men met doelstellingen inzake werkgelegenheidsgraad en scholing op regionaal en lokaal niveau. Maar die objectieven zijn output-gericht. Het is dus de bedoeling dat bijvoorbeeld de werkgelegenheid positief evolueert, de efficiëntievraag wordt zelden beantwoord. Politici hebben hiervoor ook weinig aandacht, ze hebben de reputatie om hun beleid zelden te veranderen omwille van efficiëntie-redenen. Vooruitgang inzake de indicatoren zoals werkgelegenheid is voldoende, niet de efficiëntie waarmee de vooruitgang bereikt wordt.

De centrale budgetcontrole gebeurt via het National Audit Office (zie hoger) maar NAO heeft enkel adviesfunctie.

3.1.3. Samenwerking tussen de actoren

De samenwerking tussen de actoren inzake werkgelegenheid en vorming op het vlak van beleidsbepaling is eerder beperkt. Zo is er op het **centrale niveau** weinig afstemming tussen de beleidsdomeinen werkgelegenheid, economie en regionale ontwikkeling. De verschillende departementen stellen bijvoorbeeld programma's samen die hetzelfde doel nastreven. Een concreet voorbeeld is het beleid voor het bevorderen van ICT-skills en e-learning. Zowel het DTI als het DfES hebben projecten lopen rond deze thema's, met verschillende accenten inzake modaliteiten en inhoud. Voor diegene die ervan gebruik willen maken, is het niet evident om een overzicht te krijgen en een keuze te maken.

Regio's zijn een administratief begrip. Engeland is verdeeld in een tiental regio's. Er is geen democratisch verkozen bestuur aan verbonden. Elke regio heeft wel een Regional Chamber die representatief is voor de regio (70% lokale autoriteiten en 30% derden zoals sociale partners, onderwijssector, milieugroeperingen) maar die vooral een adviesfunctie heeft naar de centrale overheid toe.

In 8 Engelse regio's is er een Regional Development Agency⁵ opgericht. In elk van deze regio's is er ook een Government Office opgericht⁶. Hoewel met de Government Offices en de RDA's een trend ingezet is naar meer **regionale coördinatie** van de doorstroom van middelen naar het lokale niveau, is deze coördinatie in de praktijk nog niet of in beperkte mate aanwezig. De RDA is bevoegd voor de coördinatie van economische ontwikkeling en herontwikkeling. De GO is een vertegenwoordiging van de centrale overheid met bevoegdheden op vlak van ruimtelijke ordening. In principe werken RDA en GO samen rond strategische ontwikkeling.

Aangezien er geen bestuur en geen echte bevoegdheden op regionaal niveau zijn, is het belangrijk om regionale organisaties, namelijk de GO en de RDA's, een duidelijke rol te geven. Men stelt echter vast dat de taken en bevoegdheden van de GO en RDA niet duidelijk bepaald zijn. Een aantal zaken zoals economische ontwikkeling van de regio kunnen door beide instellingen gebeuren. Indien er geen goede communicatie is tussen

⁵ Opgericht op 1 april 1999.

⁶ Er is een negende GO in Londen.

GO en RDA bestaat het risico op overlap of zelfs tegenstrijdige realisaties. Dat alles leidt verder tot sterke verschillen tussen de regio's inzake regionale coördinatie. De regionale werking is echter een jonge trend (de RDA's zijn opgericht eind jaren '90) en de rolbepaling staat op moment van schrijven ter discussie.

Op het **lokale vlak** zijn er weinig overlegorganen die een beleidsvisie op de streek bepalen. Een uitzondering zijn de lokale Learning and Skills Councils. Dit zijn gedeconcentreerde overheidsstructuren gecoördineerd door de National Learning and Skills Council. De LSC's zijn een eerste aanzet tot het samenwerken volgens het continentaal sociaal overlegmodel. Dit houdt in dat de sociale partners betrokken zijn bij deze organen. De LSC zijn een jong initiatief, opgericht in april 2001. Ze zijn vergelijkbaar met de STC's in Vlaanderen maar richten zich vooral op vorming en opleiding. De LSC's nemen een deel van de taken van de vroegere Training and Enterprise Councils over.

Inzake uitvoering van nationale overheidsprogramma's zijn er wel heel wat spontane (boven)lokale partnerschappen. Programma's inzake bevordering van levenslang leren, bevorderen van integratie van werklozen, van regeneratie,... zijn 1. talrijk, 2. laten uitvoering aan de best geplaatste instantie. Dat kan een publieke of private actor zijn, of een combinatie van beiden. Op deze manier zijn er veel kansen voor realisaties via de deelname aan projecten in het kader van de programma's. De verschillende types actoren – publiek en privé – hebben gelijke kansen om ergens aan bod te laten komen. Maar anderzijds is er nergens een overzicht van alle activiteiten, onder andere doordat er weinig coördinatie is en dat geldt voor alle beleidsniveaus. Een voorbeeld in dit kader zijn de Local Strategic Partnerships die kaderen in de "Neighbourhood Renewal Strategy".

Voorbeeld: regionale samenwerking op vlak van vorming en werkgelegenheid gezien vanuit Advantage West Midlands, de RDA van de West Midlands.

Onderstaande Tabel toont de interacties tussen RDA Advantage West Midlands en ander arbeidsmarktactoren op centraal, regionaal en lokaal niveau.

Tabel 2: Netwerk van Advantage West Midlands

Beleidsniveau	Institutie
Centraal	Overheidsdepartementen die RDA financieren: DfES, DTI, DTLR
Regionaal	Business Link (gesitueerd bij RDA West Midlands)
	Employment Services
	Learn-direct
	Higher Education Institutes
	Government Office
	RDA West Midlands verzorgt secretariaat Europees Objectief 2 programma voor de streek
Lokaal	Learning and Skills Council
	NTO's van verschillende sectoren
	Lokale partnerschappen voor herontwikkeling (Local Strategic Partnerships)

Bron: IDEA Consult

RDA West Midlands engageert zich tot coördinatie op het regionale niveau en het vermijden van duplicatie op lokaal niveau. Ze voert deze taken uit voor de domeinen economie, herontwikkeling van achtergestelde gebieden (“regeneration”), vorming en werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling.

Regeneration is belangrijk in de UK: er is een omvangrijk budget voorzien voor de ontwikkeling van achtergestelde gebieden (vaak oude industriële bekkens). Vroeger was er het Single Regeneration Budget. De Neighbourhood Renewal Strategy is in de plaats gekomen. Naast huisvesting, milieu en mobiliteit zijn werkgelegenheid en vorming zeer belangrijk in dit regeneratiebeleid. “Local Strategic Partnerships” kunnen projectvoorstellen indienen en projecten ter zake uitvoeren. De RDA West Midlands heeft een apart team voor regeneratie en dit team houdt contact met de lokale partners.

Eén van de doelstellingen van de RDA West Midlands is bijdragen tot een grotere efficiëntie van het beleid: “try to reduce the bill, creating value for money”. Daarom zijn zij voorstander van het aanbestedingssysteem, bijvoorbeeld omdat het zo mogelijk is de meest geschikte organisatie aan te duiden om het opleidingsprogramma in de bouwsector uit te voeren. Daartoe helpt de RDA de werkelijke behoefte te bepalen, gaat op zoek naar

een geschikte financieringsbron en zorgt voor aansluiting met het strategisch economisch plan voor de regio. De RDA werkt bij voorkeur met de regionale vertegenwoordiger van lokale actoren. Waar dat niet mogelijk is, zijn er contacten met lokale partners.

Een *illustratie* is het verhogen van het opleidingsniveau in de West Midlands als strategische doelstelling van Advantage West Midlands. De West Midlands hebben immers gemiddeld een laag scholingsniveau. De streek scoort wel zeer goed op vlak van in-company training. RDA zal proberen de betrokken actoren in de streek samen te brengen en te zorgen dat hun acties op dit doel gericht zijn, ook proberen overlap weg te werken. Met het eigen budget kunnen ze zelf projecten initiëren en bijvoorbeeld via tender laten uitvoeren. Dat project kan dan gericht zijn op het verspreiden van het opleidingsmodel van een bepaald bedrijf over de ganse regio.

3.1.4. Besluit

De opzet van het gebiedsgerichte arbeidsmarktbeleid in de UK werd door onze gesprekspartners als een goed uitgangspunt beoordeeld. In principe geldt de volgende taakverdeling tussen de verschillende beleidsniveaus:

Centraal	Aansturing
Regionaal	Coördinatie en afstemming
Lokaal	Uitvoering

De aansturing bevat het bepalen van de inhoudelijke accenten van het beleid, het opzetten van de nationale programma's voor werk en vorming en het organiseren van de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid. Op regionaal niveau is er ruimte voor coördinatie van de nationale initiatieven, het opstellen van een strategisch plan aangepast aan de behoeften van de streek en het organiseren van overleg met lokale en regionale actoren. De uitvoering van het arbeidsmarktbeleid (uitkering, trajectbegeleiding, arbeidsbemiddeling) gebeurt op lokaal niveau. In deze taakverdeling is er ruimte voor marktwerking inzake beheer van regionale programma's en het creëren van lokale projecten.

Dit principe heeft volgende sterke kanten:

- Efficiëntie-idee dat wie best geplaatst is, de uitvoering verzorgt. Dit laat participatie toe van vele actoren, ook privé-actoren. De aanbestedingsprocedures zijn hiervoor het instrument.
- Brede betrokkenheid in het lokale veld. Veel mogelijkheden voor het ontstaan van partnerschappen waarin een waaier van actoren aan bod kan komen. Financiële programma's (bijvoorbeeld budget voor regeneratie via Local Strategic Partnerships) bevorderen vorming van partnerschappen op subregionaal niveau.
- De regionale schakel tussen lokaal niveau en centraal niveau (GO/RDA) zou de efficiëntie van het centrale overheidsbeleid verhogen. Door beperkte vrijheid inzake besteding middelen komt de regionale dynamiek meer tot uiting.

Maar momenteel is er nog geen efficiënte uitvoering van dit principe. Hier raken we aan de zwakke kanten inzake subregionale dynamiek in het Britse arbeidsmarktbeleid. De oorzaken zijn onder meer:

- De drastische en talrijke institutionele hervormingen van overheidsdepartementen zoals werkgelegenheid, sociale zaken en vorming en van centrale overheidsinstellingen zoals de Employment Services hinderen de continuïteit van de werking.
- De beperkte horizontale samenwerking tussen beleidsdomeinen zoals economie, werkgelegenheid en vorming leidt tot een (te?) groot aanbod aan nationale programma's. Er is inhoudelijke overlap in deze programma's. Dit alles verhoogt het risico op overlap in de uitvoering op lokaal niveau.
- De afbakening van taken en bevoegden inzake coördinatie van beleid op regionaal niveau is nog onduidelijk. Zo is er een grijze zone tussen de activiteiten van Government Offices en de Regional Development Agencies.
- Er is niet genoeg ruimte voor input in het centrale beleid van de lokale en de regionale actoren. De manier waarop het beleid tot stand komt laat weinig ruimte voor bottom up inbreng. De centrale beleidsvoerders en overheden zijn bepalend.

3.2. *Nederland*⁷

3.2.1. *Beleidsvisie*

3.2.1.1. Historiek

In 1993 is een parlementaire enquête gehouden naar het functioneren van de uitvoeringsorganen sociale verzekeringen in Nederland. Het rapport van de enquêtecommissie formuleerde vier uitgangspunten voor een modern en duurzaam stelsel van sociale zekerheid: activering, regionale uitvoering, geen invloed van de werkgevers en de werknemers op de individuele gevalsbehandeling en een onafhankelijk toezicht.

Mede onder invloed van de parlementaire enquête is in de organisatiewet sociale verzekeringen in 1995 een scheiding aangebracht tussen beleid en uitvoering op het gebied van de arbeidsmarkt en is een onafhankelijk toezicht in het leven geroepen. De scheiding tussen beleid en uitvoering betekende dat de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen moesten worden ontvlochten. Op 1 januari 1996 is deze ontvlechting gerealiseerd. In 1997 werd met de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 het opdrachtgeverschap voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen⁸ overgeheveld van de sociale partners naar het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV). Het LISV was daarbij verplicht om de implementatie van de sociale verzekeringsregelingen te delegeren naar sociale verzekeringsinstellingen (UVI's⁹), die ieder gericht zijn op bepaalde economische sectoren.

Op regionaal niveau had Arbeidsvoorziening tot en met 1999 de taak om vraag en aanbod van arbeid op elkaar af te stemmen, waarbij het vooral ging om het verschaffen van dienstverlening voor moeilijk plaatsbare werklozen. Tot 1991 was de Arbeidsvoorziening een deel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar in 1991 werd het een onafhankelijk instituut dat nog wel gefinancierd en beheerd werd door het ministerie. Onder Arbeidsvoorziening opereerden 16 regionale besturen. Deze regionale besturen kenden een hoge graad van autonomie waardoor het mogelijk was hun beleid af te stemmen op de regionale arbeidsmarktsituatie. Bovendien bestonden de regionale besturen van Arbeidsvoorziening uit een netwerk van 200 lokale arbeidsbureaus en 60 Centra voor vakopleidingen.

Tussen 1997 tot 2000 was de discussie aan de gang over de manier waarop de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid hervormd kon worden. Een belangrijk aspect hierbij is de mate waarin marktwerking en concurrentie in de uitvoering mogelijk en ook wenselijk is.

⁷ Deze landenstudie kwam tot stand in samenwerking met het Nederlands Economisch Instituut in Rotterdam.

⁸ Werknemersverzekeringen: Werkloosheidswet (WW), Wet op de arbeidsongeschiktheid (WAO), Ziektewet (ZW) en Ziekenfondswet (ZFW)

⁹ Cadans voor bijvoorbeeld de gezondheidszorg, GAK-Nederland voor bijvoorbeeld transport, GUO voor bijvoorbeeld de agrarische sector, SFB voor bijvoorbeeld het bouwbedrijf en USZO voor de overheid en onderwijs

De volgende randvoorwaarden moesten voldaan worden:

- beleidsmatige aansturing moet mogelijk blijven;
- aanspraken van verzekerden dienen tot hun recht te komen;
- aanspraken op een uitkering dienen niet bloot te staan aan commerciële invloeden.

De inhoudelijke debatten over de uitvoeringsstructuur hebben geleid tot een nieuw beleid ter zake. Het nieuwe beleid is erop gericht werk boven inkomen te prefereren. Verder streeft men naar de vermindering van de afhankelijkheid van een uitkering en naar een grotere doorstroming uit ondersteunende regelingen. Om concurrentie aan de ene kant en publieke belangen aan de andere kant te garanderen, heeft de Nederlandse overheid gekozen voor één publiekrechtelijke organisatie voor de uitvoering van de premieïnning, de claimbeoordeling en de uitkeringsverzorging (Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV)). De reïntegratie¹⁰ van werklozen en arbeidsgehandicapten wordt uitgevoerd door verschillende private reïntegratiebedrijven. Hoe de nieuwe uitvoeringsstructuur wordt vormgegeven en welk beleid erachter ligt, komt in de volgende paragrafen aan bod.

3.2.1.2. Betrokken partijen bij het bepalen van de beleidsvisie

Op 1 januari 2001 trad de nieuwe wet “Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen” (SUWI) in werking. Het beleid dat in de SUWI wet centraal staat, is gebaseerd op een aantal doelstellingen:

1. Een activerend stelsel van sociale zekerheid.
2. Een klantgerichte dienstverlening.
3. Een doelmatige en rechtmatige uitvoering.

Belangrijkste wijzigingen in de uitvoeringsstructuur betreffen (i) de privatisering van de reïntegratiemarkt, (ii) het afsplitsen van de reïntegratiepoot (KLIQ¹¹) van Arbeidsvoorziening, (iii) het samengaan van de uitvoeringsinstellingen voor de sociale verzekeringen (uvi's genaamd) in de UWV, (iv) de instelling van een Raad voor Werk en Inkomen en (v) de oprichting van de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) die aangestuurd worden door een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), namelijk het Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen (LWI).

De belangrijkste veranderingen worden hieronder puntsgewijs toegelicht:

- (i) Een deel van de werkzoekenden slaagt er niet in om op eigen kracht werk te vinden. Voor hen zijn extra inspanningen nodig, bijvoorbeeld in de vorm van reïntegratietrajecten (scholing, werkervaringsplaatsen en dergelijke). In opdracht

¹⁰ Reïntegratietrajecten zijn bij reïntegratiebedrijven ingekochte dienstverlening, gericht op een zo spoedig mogelijke toeleiding van de werkzoekende naar (betaalde) arbeid. In de regel bestaat een reïntegratietraject uit de inzet van arbeidstoeleidingsinstrumenten (zoals scholing) en de inzet van bemiddelingsactiviteiten, gericht op het plaatsen van een werkzoekende in een dienstbetrekking.

¹¹ KLIQ, waar de reïntegratiediensten zijn ondergebracht, wordt een zelfstandige onderneming in de vorm van een NV.

van de daarvoor meest aangewezen partijen¹² zullen de reïntegratiewerkzaamheden worden uitgevoerd door private reïntegratiebedrijven.

- (ii) Arbeidsvoorziening is gesplitst in een publiek en privaat deel. Het publieke deel, het onderdeel dat arbeidsbemiddeling verzorgt, wordt ondergebracht in het op te richten Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen (LIWI), dat de CWI's¹³ aanstuurt. Het deel van Arbeidsvoorziening dat is gespecialiseerd in reïntegratieactiviteiten is geprivatiseerd (KLIQ) en concurreert met andere private organisaties op de reïntegratiemarkt om reïntegratie-opdrachten van gemeenten of het UWV.
- (iii) Door integratie van de vijf sectoraal georiënteerde uvi's ontstaat één uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), dat verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van alle werknemersverzekeringen (WW en WAO). De taken van deze organisatie zijn de premieinning, de claimbeoordeling en de betaling van de uitkering.
- (iv) Er wordt een Raad voor Werk en Inkomen ingesteld. Deze raad doet voorstellen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over allerlei aspecten omtrent werk en inkomen. Bovendien krijgt de Raad de beschikking over een budget waarmee sectorale, regionale en bedrijfsinitiatieven op het gebied van reïntegratie van uitkeringsgerechtigden/werkzoekenden gefinancierd kunnen worden.
- (v) Werkzoekenden dienen zich voortaan bij één van de 131 Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) te registreren (voorheen moesten zij naar Arbeidsvoorziening). De CWI's worden het primaire overheidsloket voor alle WW-gerechtigden, bijstandgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Taken van de CWI's zijn de registratie van de cliënt, het toetsen van de uitkeringsgerechtigdheid van de cliënt, het bepalen van de baankansen van de cliënt en het aanbieden van publieke arbeidsbemiddeling. Ook werkgevers kunnen zich wenden tot het CWI voor personeel.

Andere direct betrokken partijen zijn: de **regionale platforms arbeidsmarktbeleid**, de opdrachtgevers reïntegratie¹⁴, de opdrachtnemers reïntegratie, de gemeenten, de landelijke cliëntenraad, en de Inspectie Werk en Inkomen. Daarnaast zijn er nog tal van organisaties op indirecte wijze betrokken, zoals de Arbo-diensten, uitzendbureaus, scholingsinstellingen, Kamers van Koophandel, Kredietbanken en gemeentelijke diensten op het gebied van welzijn en zorg. In de SUWI uitvoeringsstructuur is geen specifieke rol weggelegd voor de provincies¹⁵.

12 Het UWV bij de reïntegratie van WW-gerechtigden, de gemeenten bij de reïntegratie van bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden.

13 CWI: Centra voor Werk en Inkomen. Deze centra vormen het primaire loket voor alle werkzoekenden.

14 Werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties), UWV en gemeenten.

15 Provincies spelen wel een rol op het gebied van de ontwikkeling van regionaal economisch beleid. Verder hebben de provincies invloed op het beleid op Europees niveau (bijvoorbeeld de verstrekking van ESF-gelden).

3.2.1.3. Huidige visie op het decentrale arbeidsmarktbeleid

De SUWI wet is ontwikkeld om de effectiviteit en efficiëntie te verbeteren van de reïntegratie-inspanningen die door uiteenlopende organisaties worden ondernomen. De nieuwe uitvoeringsstructuur moet leiden tot een vermindering van het beroep op uitkeringen, lagere uitvoeringskosten en minder administratieve lasten voor werkgevers. Voor het begeleiden van het gehele invoeringsproces is een veranderorganisatie¹⁶ ingesteld.

De vernieuwing van de uitvoeringsorganisatie is, zoals al eerder aan de orde is gekomen, vanuit vier uitgangspunten tot stand gekomen:

1. activering (preventie en reïntegratie);
2. regionale uitvoering;
3. geen invloed van de werknemers en de werkgevers op de individuele gevalshandeling;
4. onafhankelijk toezicht.

Ten eerste is het huidige arbeidsmarktbeleid erop gericht het beroep op de uitkeringen te verminderen. Om dit te realiseren worden twee wegen ingeslagen (i) het voorkomen van een beroep op een uitkering (preventie) en (ii) de periode van een uitkering zo kort mogelijk te laten duren en de werknemer zo spoedig mogelijk weer actief deel te laten nemen op de arbeidsmarkt (reïntegratie). Om deze redenen zijn verschillende prikkels in het sociale zekerheidsstelsel ingebouwd. Voorbeelden hiervan zijn de prikkels¹⁷ die aan werkgevers worden gegeven om het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid terug te dringen. Maar ook in de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid wordt veel aandacht geschonken aan het toeleiden van werkzoekenden naar actieve deelname op de arbeidsmarkt. Zo begint het traject van arbeidsbemiddeling aan één loket bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en wordt de werkzoekende vanaf dat punt geleid in de volgende stappen van het bemiddelingsproces. Afhankelijk van de situatie wordt een reïntegratietraject, bestaande uit begeleiding en opleiding, opgesteld waaraan de werkzoekende zich dient te committeren.

Ten tweede is de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid geheel gedeconcentreerd. Belangrijkste actoren hierbij zijn de CWI's en de gemeenten. Bij de vorming van het arbeidsmarktbeleid op regionaal niveau spelen de Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA's¹⁸) een belangrijke adviserende rol. De reïntegratie van werklozen en arbeidsongeschikten wordt toevertrouwd aan private reïntegratiebedrijven, zodat gebruik kan worden gemaakt van het aanbod en de dynamiek van de markt.

16 Veranderorganisatie SUWI (VO SUWI).

17 In het kader van de WULBZ en de PEMBA worden aan de werkgever financiële prikkels gegeven om het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk te beperken. Dit zal verderop in het hoofdstuk nader worden toegelicht.

18 Aan deze platforms nemen in ieder geval de gemeenten, UWV en vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers deel.

Ten derde is gekozen voor een uitvoeringsstructuur waarin één publieke instantie (UWV) verantwoordelijk is voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen, aangezien deze vorm voldoet aan een aantal eisen; het biedt de meeste waarborgen voor een adequate uitvoering van de werknemersverzekeringen en de integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering voorkomt versnippering en mogelijke afwenteling van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Ten vierde is voor een onafhankelijk toezicht gekozen op nationaal niveau. Het College Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) houdt toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de werknemersverzekeringen door het Landelijk Instituut Werk en Inkomen¹⁹ (LIWI) en het UWV. Hierbij wordt gelet op de bijdrage van de uitvoering aan het bereiken van de doelstellingen van beleid, de rechtmatigheid van de uitvoering en de doelmatigheid. De Minister van SZW houdt op zijn beurt weer toezicht op het CTSV. De minister van SZW houdt voorts toezicht op de gemeentelijke uitvoering van de ABW²⁰, de WSW²¹ en de WIW²².

Het LIWI, het UWV en de gemeenten leggen hun verantwoording af aan respectievelijk het CTSV en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door middel van verslaglegging. De ingestelde Raden van Toezicht bij het UWV en het LIWI houden toezicht op een intern bestuurlijk niveau en geven sturing op hoofdlijnen.

19 Het LIWI is het coördinerende orgaan die de CWI's opererend op regionaal niveau aanstuurt. Het LIWI wordt verderop in dit hoofdstuk behandeld.

20 ABW: Algemene Bijstand Wet.

21 Wet Sociale Werkvoorziening.

22 WIW: Wet Inschakeling Werkzoekenden.

3.2.2. Organisatie van het decentrale arbeidsmarktbeleid

3.2.2.1. Organigram: voorstelling van actoren

In Tabel 3 zijn de actoren met bijbehorende taken en bevoegdheden in het kort weergegeven.

Tabel 3: Actoren in de Suwi-structuur met bijbehorende taken.

Niveau	Beleid/ beleidsadvies/ uitvoering	Actoren	Taken
Landelijk	Beleid	Raad voor Werk en inkomen	Realisatie betrokkenheid sociale partners en gemeenten
	Beleid	Ministerie	Coördinerende rol arbeidsmarktbeleid
	Vooraf uitvoering	UWV	Premie-inning, claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking
	Vooraf uitvoering	LIWI	Aansturing CWI's
	Vooraf uitvoering	CTSV	Toezicht uitvoering LIWI en UWV
Regionaal	Uitvoering	CWI's	Primaire loket voor WW-gerechtigden, bijstandgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden
	Beleidsadvies	RPA's	Afstemming, consultatie en advisering regiospecifieke vraagstukken
Lokaal	Beleid en uitvoering	Gemeenten	Regisseur voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden
	Uitvoering	Reïntegratie-bedrijven	Het aanbieden van een breed pakket aan reïntegratie-activiteiten voor zieken, arbeidsgehandicapten, WW-gerechtigden, ABW-gerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden werklozen
	Uitvoering	Werkgevers	Verantwoordelijk voor reïntegratie zieke en arbeidsgehandicapte werknemers
	Uitvoering	Sociale partners	Verantwoordelijk voor reïntegratie van zieke en arbeidsgehandicapte werknemers
	Uitvoering	Arbodiensten	Aanbieden van arbo-dienstverlening

Bron: IDEA Consult in samenwerking met NEI

3.2.2.2. Taken en bevoegdheden

Binnen de nieuwe institutionele structuur bestaat een aantal actoren met taken en bevoegdheden.

Landelijk

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Dit ministerie vervult een coördinerende rol in het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijft politiek verantwoordelijk voor het uitvoeringsproces. De implementatie van het arbeidsmarktbeleid ligt in de handen van diverse organisaties.

- UWV (vooralsnog vijf afzonderlijke uvi's)

De premieinning, de claimbeoordeling en de uitkeringsverstrekking wordt opgedragen aan één publiekrechtelijke organisatie: het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). Dit betekent dat de vijf huidige uitvoeringsinstellingen op termijn zullen opgaan tot één organisatie. Het UWV is een publiekrechtelijke organisatie in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Taken van het UWV zijn:

1. Het heffen en innen van de premies werknemersverzekeringen.
2. De claimbeoordeling en uitkeringsverzorging werknemersverzekeringen
3. Het toekennen van subsidies en voorzieningen. Voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapte werknemers stelt het UWV reïntegratiegelden beschikbaar. Hierbij gaat het om in de wet REA²³ neergelegde subsidiemogelijkheden voor werkgevers en subsidies aan reïntegratiebedrijven ter financiering van trajecten.
4. Het optreden als contractpartner voor het afsluiten van contracten met reïntegratiebedrijven voor zover daarvoor geen andere opdrachtgevers zijn aangewezen.
5. Het beheren en administreren van sociale fondsen werknemersverzekeringen.
6. Het indelen van werkgevers in sectoren voor de wachtgeldvereffening.
7. Het zorgdragen voor de informatievoorziening over de werknemersverzekeringen.
8. Het uitvoeringstechnisch adviseren over voorgenomen wet- en regelgeving.

- Raad voor Werk en Inkomen

Het instellen van een Raad voor Werk en Inkomen biedt de mogelijkheid om de betrokkenheid van sociale partners en gemeenten te realiseren. De RWI is samengesteld uit een gelijk aantal van werkgevers, van werknemers en vertegenwoordigers van gemeenten, onder leiding van een onafhankelijke door de minister benoemde voorzitter. De Raad voor Werk en Inkomen kent de volgende taken:

- analyseren van ontwikkelingen op het gebied van sociale zekerheid, arbeidsmarkt en reïntegratie;
- voorstellen voor vormgeving van dit beleid, voor de omvang en verdeling van publieke reïntegratiemiddelen en vergoeding voor reïntegratietrajecten;

23 Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten.

- ontwikkelen van criteria op basis waarvan sectorale, regionale en bedrijfsinitiatieven op het gebied van reïntegratie gesubsidieerd kunnen worden;
 - beoordelen van initiatieven en toekennen van subsidies;
 - advisering van de minister over wet- en regelgeving op het gebied van werk, inkomen en arbeidsmarkt.
- LIWI

Het Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen (LIWI) is verantwoordelijk voor de aansturing van de Centra voor Werk en Inkomen, waar de taken op het gebied van de publieke arbeidsvoorziening worden verricht. Daarnaast kent het LIWI een aantal andere taken, zoals het verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het ontslagbeleid, de Wet Arbeid Vreemdelingen en de wet SAMEN²⁴. Verder kan het LIWI op verzoek van de Minister van SZW een uitvoeringstoets uitvoeren op de wet- en regelgeving op het gebied van werk en inkomen.

Regionaal

- Centra voor Werk en Inkomen

Vanaf 1 januari 2002 moeten 131 CWI's operationeel zijn, verspreid over 110 gemeenten. Uitgangspunt voor het aantal en de spreiding van de CWI's is de bereikbaarheid²⁵ en de verwachte klantstromen. De belangrijkste taken van de CWI's zijn:

- Informatie en advies aan werkzoekenden en werkgevers over de rechten en plichten op het gebied van uitkeringen en over de arbeidsmarkt
- Bemiddeling voor werkzoekenden en werkgevers
- Acquisitie en registratie van vacatures
- Bepaling van de afstand tot de arbeidsmarkt (fasering). De CWI-medewerkers bepalen van een cliënt de afstand tot de arbeidsmarkt door middel van het vier fasen model. Personen geïnclassificeerd in fase 1 zijn direct inzetbaar en hebben relatief weinig hulp nodig bij het vinden van een baan. Personen geïnclassificeerd in fase 4 hebben daarentegen intensieve begeleiding nodig voordat ze zelf kunnen participeren in reguliere activeringsprogramma's. De belangrijkste taken van de CWI's zijn dus kwalificerende intake fase 2 en 3 en vervolggesprekken fase 4 en de daaraan verbonden advisering over individuele reïntegratiemogelijkheden.
- Kwalificerende intake fase 2 en 3 en vervolggesprekken fase 4 en de daaraan verbonden advisering over individuele reïntegratiemogelijkheden
- Uitkeringsintake (voor WW of bijstand)
- Bemiddelingsgesprekken fase 1

²⁴ Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden.

²⁵ Zo houdt men rekening met het feit dat werkzoekenden maximaal 1 uur onderweg mogen zijn naar hun CWI.

Cliënten die direct beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (getypeerd als fase 1 cliënten) wordt door het CWI arbeidsbemiddeling aangeboden. Voor de overige cliënten (fase 2 tot en met 4) wordt een reïntegratie-advies opgesteld. Daarna worden de cliënten voor hun reïntegratie overgedragen aan of de UWV (WW-gerechtigden)²⁶ of gemeenten (bijstandsgerechtigden en werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden). Vervolgens sluiten het UWV en de gemeenten contracten af met private reïntegratiebedrijven voor het uitvoeren van de reïntegratiewerkzaamheden

- Gemeenten

Het gemeentelijk beleid is erop gericht zo veel mogelijk mensen zelfstandig in hun eigen onderhoud te laten voorzien. Dit uitgangspunt versterkt een sterk activerend arbeidsmarktbeleid, aangezien vele gemeenten in Nederland geconfronteerd worden met aan de ene kant een groep langdurig werklozen met een lage opleiding en een grote afstand tot de arbeidsmarkt en aan de andere kant onvoldoende gekwalificeerd personeel om de vacatures in sommige sectoren van de economie te vervullen. Op lokaal niveau werken sociale partners, CWI's, onderwijsinstellingen en gemeenten samen om het arbeidsmarktbeleid vorm te geven.

In de uitvoering zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet en de reïntegratie van bijstandsgerechtigden en werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden. Twee belangrijke regelingen die gemeenten uitvoeren zijn de WIW-regeling (Wet Inschakeling Werkzoekenden: een programma voor gesubsidieerde arbeid in combinatie met werkervaringsplaatsen) en de ID-regeling (programma In- en Doorstroombanen voor langdurig werklozen, het betreft gesubsidieerde arbeidsplaatsen voor onbepaalde duur).

De gemeente ontwikkelt zich van een provider (uitkeringsverstrekker) naar een organizer (regisseur van de reïntegratie van burgers). Daarbij is het belangrijk dat de dienstverlening voor de cliënt wordt gecoördineerd. Het is aan te bevelen dat een aanspreekpunt bij de gemeente aanwezig is voor de klant en de instellingen op klantniveau.

De steden krijgen bovendien een eigen budget voor geïntegreerde stedelijke ontwikkeling op vlak van economie, fysieke omgeving en sociale zaken. Dit kadert in het "Grotestedenbeleid" dat in Nederland sinds 1995 van kracht is. Via convenanten met de centrale overheid worden de steden aangespoord om vooruitgang te boeken op een aantal omschreven indicatoren, zoals werkloosheid en aantal langdurig uitkeringsgerechtigden.

- Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid

Deze platforms zijn veelal nog in een ontwikkelingsfase. Het belangrijkste doel van de platforms is op regionaal niveau te komen tot beleidsafstemming tussen de verschillende betrokken arbeidsmarktactoren. Het coördineren van het beleid op regionaal niveau is van cruciaal belang gezien de veelheid aan initiatieven die, mede als gevolg van de deregulering van het arbeidsmarktbeleid, op dit terrein worden ondernomen. Gemeenten

²⁶ Meestal wordt na twee jaar ziekte het UWV ook verantwoordelijk voor de reïntegratie van WAO'ers. De werkgever kan er echter voor kiezen om langere verantwoordelijk te blijven voor de reïntegratie. Dit is mogelijk tot zes jaar na de eerste ziekte dag.

nemen het voortouw bij het opzetten van deze platforms. Aan de platforms nemen in ieder geval de gemeenten, het UWV en vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers deel. Andere partijen zoals het CWI, reïntegratiebedrijven, regionale opleidingscentra, Kamers van Koophandel, cliëntenorganisaties en uitzendbureaus participeren structureel dan wel op ad-hoc basis in een RPA. Dit verschilt per regio.

De regionale platforms houden zich bezig met afstemming, consultatie en advisering over regiospecifieke vraagstukken. Het doel van de regionale platform is tot afstemming te komen van het regionale arbeidsmarktbeleid, coördinatie van de besteding van reïntegratiemiddelen en het bevorderen van een sluitende keten van dienstverlening. Onder de regionale middelencoördinatie wordt verstaan de inzet van reïntegratiemiddelen van de betrokkenen afzonderlijk dan wel door middel van de inzet van gezamenlijke reïntegratieprojecten. Op basis van hun kennis van de regionale (arbeidsmarkt)situatie kunnen (partijen betrokken bij) regionale platforms bij de Raad voor Werk en Inkomen voorstellen indienen voor regionale projecten.

De gemeenten hebben het initiatief bij de oprichting van de platforms. De platforms hebben zelf de mogelijkheid om de structuur van het overleg te bepalen. Het CWI biedt het platform een ondersteunende en faciliterende rol in verband met de binnen het CWI aanwezige informatie over de regionale arbeidsmarkt. Het platform is slechts een overlegorgaan en kent geen bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden. De platforms hebben de mogelijkheid personeel aan te werven.

De initiatiefnemende gemeente of gemeenten zijn vrij om de schaal van de platformvorming te definiëren. Daarbij is het belangrijk om deze schaal niet te klein te kiezen, omdat deze een duidelijke regionale arbeidsmarktrelevantie moet hebben.

- Private organisaties

Zoals arbodiensten²⁷, reïntegratiebedrijven en uitzendbureaus; Voor arbodienstverlening is een private markt ontstaan. Voor de uitbesteding van reïntegratietrajecten aan de reïntegratiebedrijven is sprake van drie soorten opdrachtgevers:

1. Werkgevers voor de reïntegratie van hun zieke en arbeidsongeschikte werknemers.
2. Het (weer) aan het werk helpen van moeilijk plaatsbare arbeidsgehandicapten en werklozen besteedt de UWV uit aan deze private (re)integratiebedrijven.
3. Gemeenten sluiten contracten af met de reïntegratiebedrijven voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden.

- Werkgevers

Werkgevers zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van hun zieke en arbeidsgehandicapte werknemers. Deze verantwoordelijkheid wordt versterkt door de ingebouwde financiële prikkels. Ten eerste door de instelling van de Wet Pemba²⁸

²⁷ Arbo-dienst: een deskundige dienst (in- of extern), waardoor de werkgevers zich op grond van de Arbeidsomstandighedenwet, verplicht moeten laten bijstaan.

²⁸ Pemba: Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

waardoor op 1 januari 1998 de premie voor de financiering van de WAO voor rekening van de werkgever is gekomen. Ten tweede door de invoering van de wet WULBZ²⁹ op 1 maart 1996 waardoor de werkgever verplicht is bij ziekte van de werknemer het loon door te betalen voor maximaal de duur van één jaar.

De werkgevers kunnen bij de reïntegratie van de werknemer zelf bepalen op welk niveau zij als contractant van het reïntegratiebedrijf willen optreden. Mogelijkheden zijn op bedrijfsniveau, op CAO-niveau of op brancheniveau. Het opdrachtgeverschap komt altijd tot stand door twee partijen (tweeledig opdrachtgeverschap): werkgevers met instemming van werknemers of sociale partners.

3.2.2.3. Middelen op regionaal niveau

Stimulans reïntegratie publieke middelen

Gemeenten worden gestimuleerd een effectief reïntegratiebeleid te voeren. Voor dit doel zullen zij geld ontvangen uit het Fonds Werk en Inkomen (FWI)³⁰. De middelen uit dit fonds mogen enkel aangewend worden voor het reïntegreren van mensen zonder uitkering³¹. De middelen voor het integreren van de bijstandstrekkingen – ook één van de taken van de gemeenten – komen deels van de centrale overheid, deels uit de eigen middelen.

Daarnaast kunnen reïntegratiebedrijven subsidies krijgen voor het financieren van reïntegratietrajecten voor arbeidsgehandicapte werknemers. Wanneer zieke en arbeidsgehandicapte werknemers ontevreden zijn over de reïntegratiemogelijkheden die hun werkgever biedt, kunnen zij bij het UWV om een second opinion vragen. Voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapte werknemers stelt het UWV subsidies beschikbaar in het kader van de Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten (REA).

Alle betrokken instituties, zoals de gemeenten, de LIWI, de CWI's, het UWV, het CTSV en de Raad voor Werk en Inkomen zullen via een vastgesteld budget uit publieke middelen worden gefinancierd.

Stimulansen voor private reïntegratie

Private reïntegratiebedrijven voeren de feitelijke reïntegratiewerkzaamheden uit. Aan deze reïntegratiebedrijven zullen kwaliteitseisen worden gesteld. Werkgevers en werknemers spelen de hoofdrol in het sluiten van contracten voor reïntegratietrajecten voor zieke en arbeidsongeschikte werknemers. In geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid bepalen werkgevers en werknemers zelf welke contracten zij afsluiten met een reïntegratiebedrijf. Deze structuur zorgt ervoor dat preventie en reïntegratie in samenhang kunnen worden aangepakt. De Wet Uitbreiding Loondoorbetalingsverplichting Bij Ziekte (WULBZ) en de Wet Premiedifferentiatie en de Marktwerking bij de Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba) geven financiële

²⁹ Wulbz: Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte.

³⁰ Fonds waarin op termijn de (gebudgetteerde) gelden van bijstand en gemeentelijk arbeidsmarktbeleid worden samengevoegd. Dit fonds is nog niet operationeel (december 2001).

³¹ Dit heeft te maken met het feit dat er niet op een uitkering bespaard wordt als iemand zonder uitkering aan werk wordt geholpen.

stimulansen aan de werkgever om het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid terug te dringen.

Werkzoekenden die niet direct bemiddelbaar zijn voor het CWI³², komen in aanmerking voor een publiek gefinancierd reïntegratietraject, bijvoorbeeld in de vorm van bij- of omscholing. De gemeente (in het geval van bijstandgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden) of het UWV (in het geval van WW-uitkeringsgerechtigden) verstrekken daartoe opdrachten aan reïntegratiebedrijven.

De reïntegratieprojecten uitgevoerd door private reïntegratiebedrijven worden gefinancierd door een mengvorm van inspannings- en resultaatfinanciering. De vergoeding voor het reïntegratietraject bestaat uit twee delen: een niet-kostendekkende vergoeding van diensten die aan de werkzoekende door het reïntegratiebedrijf wordt aangeboden en een variabele vergoeding bij plaatsing van de werkzoekende voor bijvoorbeeld tenminste zes maanden.

Cliënten die een reïntegratieproject moeten doorlopen hebben behoefte aan één aanspreekpunt. De uitkerende instantie, de gemeente of de UWV, zijn hiervoor de aangewezen organisatie. Daarnaast wordt van de werkzoekende verwacht een trajectplan te tekenen, dat niet vrijblijvend is. De werkzoekende dient zich optimaal in te zetten en mee te werken aan de reïntegratie. De persoonlijke betrokkenheid van de werkzoekende wordt als succesfactor gezien voor een geslaagde reïntegratie.

Stimuleringsregeling RPA's

Het kabinet heeft een stimuleringsregeling gecreëerd om via subsidieverlening de totstandkoming van regionale arbeidsmarktplatforms te bevorderen. Het budget wordt verdeeld via een vast bedrag per hoofd van de actieve beroepsbevolking. Voor 2002 wordt beoordeeld of de verdeling van middelen volgens deze systematiek evenwichtig is. Daarna zal worden bepaald of het budget voor de stimuleringsregeling verlaagd zal worden. Om in aanmerking te komen voor subsidie vanuit deze regeling dient een samenwerkingsovereenkomst gesloten te zijn tussen een representatief deel van de opdrachtgevers reïntegratie, individuele werkgevers en vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers.

³² CWI bemiddelt alleen fase 1 cliënten (zie paragraaf 1.1.2).

3.2.2.4. Sturing

Nationaal niveau: Beleid gescheiden van uitvoering

In de nieuwe uitvoeringsstructuur is de beleidsformulering zoveel mogelijk gescheiden van uitvoering. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor de beleidsvorming en het toezicht. Het UWV voert de premie-inning, claimbeoordeling en uitkeringsverzorging uit. Er is een aantal prikkels ingebracht om ervoor te zorgen dat het UWV een dynamisch en efficiënt bedrijf wordt. Ten eerste maakt het toepassen van moderne managementtechnieken en een strikte budgettering het mogelijk om te zorgen voor een klantgerichte en kwalitatieve hoogwaardige dienstverlening en kostenbewaking. Daarnaast wordt benchmarking ingezet om de doelmatigheid te vergroten. Omdat het UWV op regionaal niveau³³ zal gaan opereren kunnen prestaties ook binnen de organisatie vergeleken worden, waarop de aansturing zich kan richten. Het instellen van bedrijvenpanels en de cliëntenparticipatie zullen bevorderen dat de organisatie en de werkwijze van de UWV afgestemd is op de verschillende cliëntengroepen.

Regionaal niveau: Stimulering opzet RPA's

Vanaf 1999 is met vijf regionale arbeidsmarktplatforms geëxperimenteerd. Op basis van de bevindingen van deze pilot-projecten hebben de RPA's handvaten voor de toekomst voor de verdere realisering. De oprichting van een RPA geschiedt op vrijwillige basis. Op basis hiervan heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van november 2000 tot mei 2001 een stimuleringsproject regionale platforms uitgevoerd. Door het aanbieden van een aantrekkelijke subsidieregeling wordt getracht een impuls aan deze ontwikkeling te geven. Doel van dit project is een landelijk dekkend stelsel van regionale platforms te realiseren. De verwachting is dat in de loop van 2001 25 tot 30 platforms zijn ontstaan die landelijk dekkend zijn³⁴.

Lokaal niveau: Kwaliteit dienstverlening

Om de kwaliteit van de dienstverlening van arbodiensten en reïntegratiebedrijven te waarborgen zijn verschillende mechanismen ingebouwd. Allereerst de tucht van de markt; slecht presterende bedrijven leveren te weinig gerealiseerde plaatsingen en zullen daardoor steeds minder opdrachten verwerven. Ook de financieringssystematiek die uit een variabele beloning per plaatsing bestaat versterkt de kwaliteit. Daarnaast krijgt de Raad voor Werk en Inkomen de taak om de minister van SZW advies te geven over de kwaliteit en transparantie op de reïntegratiemarkt.

³³ Het UWV zal bestaan uit regionale organisatie-onderdelen.

³⁴ In december 2001 zijn er al 27 RPA's opgericht.

3.2.3. Samenwerking tussen de actoren

In de beleidsfeer worden de kaders van het nationale arbeidsmarktbeleid bepaald door het Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid. Daarbij vormt de Raad voor Werk en Inkomen een adviesorgaan. Binnen de gemeentelijke bevoegdheden en binnen het nationale arbeidsmarktbeleid kunnen de gemeenten hun eigen beleid bepalen. Daarbij kunnen de gemeenten de hulp inroepen van de RPA's voor advies over het te vormen beleid (zie hiervoor RPA's in paragraaf 1.2.2).

Uit het oogpunt van een optimale dienstverlening aan de klant en een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering werken de CWI's, de gemeenten en de UWV met elkaar samen en stemmen hun werkprocessen op elkaar af. Een werkzoekende komt aanvankelijk bij het CWI terecht, aangezien het CWI als taak heeft de werkzoekende via bemiddeling en informatievoorziening aan het werk te helpen. Het CWI verricht een administratieve intake om de afstand van de werkzoekende tot de arbeidsmarkt te bepalen en om de gegevens te verzamelen die nodig zijn voor het aanvragen van een WW- of een bijstandsuitkering. De gegevens gaan langs de elektronische snelweg naar de gemeente die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de bijstandswet of naar de UWV, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de WW.

Een goede inzet van ICT is voor de samenwerking belangrijk. Het berichtenverkeer binnen en tussen de uitvoeringsorganisaties, het verzamelen en het interpreteren van beleidsinformatie is niet goed mogelijk zonder ICT-hulpmiddelen. Er komt een beveiligd netwerk tot stand dat de SUWI-keten gaat ondersteunen (Suwinet). Dit Suwinet zal gaan voorzien in een geautomatiseerde gegevensuitwisseling. Het proces van dienstverlening tussen de verschillende partijen zal worden vastgelegd. In Service Niveau Overeenkomsten (SNO's) kunnen gemeenten en CWI's aanvullende afspraken maken over de aansluiting van hun dienstverlening.

Om samenwerking tussen de verschillende actoren te stimuleren, worden de klantcontacten van CWI, gemeenten en UWV zoveel mogelijk op één locatie geconcentreerd. Daarvoor worden bedrijfsverzamelgebouwen opgericht. Eind december 2001 zijn al een aantal bedrijfsverzamelgebouwen operationeel. Naar verwachting zal de gefaseerde totstandkoming van bedrijfsverzamelgebouwen in 2004 gereed zijn.

3.2.4. Besluit

Het is vooralsnog moeilijk om de sterkten en zwakten van de SUWI-structuur te identificeren, omdat er nog geen daadwerkelijke ervaringen opgebouwd zijn. De hertekening is nog aan de gang. Wel kunnen op voorhand een aantal doelstellingen en mogelijke risico's aangegeven worden.

3.2.4.1. Sterkten

Doelstellingen die met de nieuwe SUWI-structuur nagestreefd worden, zijn divers. De oprichting van één publiekrechtelijke organisatie voor de claimbeoordeling, premieinning en uitkeringsverzorging staat centraal. De belangrijkste kenmerken hiervan zijn de vrijwaring van commerciële beïnvloeding, vereenvoudiging van het toezicht en het hebben van weinig overdrachtmomenten. Bovendien is er een rechtstreekse relatie tussen de minister en het UWV, waardoor de politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen beter kan worden waargemaakt.

Een belangrijk aandachtspunt in de bemiddeling is dat een werkzoekende zich slechts aan één loket, het CWI, hoeft te melden. Vanaf daar wordt door het CWI bekeken welk traject het best bij een werkzoekende om op een zo kort mogelijke termijn weer actief deel te nemen aan de arbeidsmarkt. De werkzoekende wordt op deze manier volledig begeleid bij het vinden van werk.

Ook de nieuwe private reïntegratiemarkt is een belangrijk onderdeel van de hervorming. Op de reïntegratiemarkt is een centrale rol weggelegd voor de arbodiensten³⁵ en reïntegratiebedrijven. Deze bedrijven hoeven zich niet bezig te houden met administratieve taken en kunnen zich volledig richten op preventie en reïntegratie, aangezien deze administratieve taken overgeheveld zijn naar het UWV. Onder de tucht van de markt zullen deze bedrijven zo efficiënt mogelijk gaan presteren. De verwachting is daarom dat de reïntegratietrajecten doelmatiger en effectiever zullen zijn. Door het extra investeren in reïntegratietrajecten wordt een besparing op de uitkeringsgelden gemaakt. Weliswaar nemen de uitvoeringskosten toe, maar hierdoor worden naar verwachting meer werkzoekenden gereïntegreerd.

Het tweeledig opdrachtgeverschap van werknemers en werkgevers bij het reïntegreren van zieke en arbeidsongeschikte werknemers heeft een aantal verwachte succesfactoren in zich: ten eerste kunnen werkgevers en werknemers (of vertegenwoordigers hiervan) zelf kiezen in welke vorm zij het opdrachtgeverschap willen gieten (op bedrijfsniveau, CAO-niveau of brancheniveau). Verder bestaat op deze wijze aansluiting tussen preventie, ziekteverzuimbegeleiding en reïntegratie tijdens het eerste ziektejaar en in de WAO-periode daarna. Ook gelden hierbij financiële prikkels voor de werkgever die

³⁵ Sinds 1 januari 1994 is de werkgever verantwoordelijk voor de beheersing van het ziekteverzuim binnen het bedrijf. De werkgever wordt in verband hiermee verplicht om zich te laten begeleiden door een deskundige arbodienst. Omdat de werkgever gedurende het eerste ziektejaar loon doorbetaalt, moet de werkgever ook zijn werknemers controleren en begeleiden. De werkgever is ook verantwoordelijk voor de reïntegratie van zijn eigen werknemers. Al deze taken kan de werkgever uitbesteden aan een arbodienst. Alle werkgevers zijn verplicht zich aan te sluiten bij een arbodienst.

voortkomen uit de WULBZ en de PEMBA. Bovendien komt de samenwerking tussen arbodiensten en reïntegratiebedrijven ten goede aan de kwaliteit van dienstverlening.

3.2.4.2. Zwakten

De centrale rol van het CWI bij de arbeidsbemiddeling van werkzoekenden gaat gepaard met enige risico's. De samenwerking en afstemming tussen CWI's, het UWV en de gemeenten zal goed geregeld moeten zijn om de centrale rol tot een succesfactor te maken. Wanneer de aansluiting tussen CWI, het UWV en gemeenten niet volledig is, komt dit niet ten goede aan de dienstverlening aan de cliënt. Nadeel van de instelling van één publieke uitvoeringsinstelling is dat deze geen concurrentieprikkel kent die de doelmatigheid bevordert.

Een andere bedreiging kan zijn dat de overheid minder controle heeft op de reïntegratie van werkzoekenden. De reïntegratie activiteiten worden volledig overgelaten aan de tucht van de markt, waarbij een zeker vertrouwen in de markt nodig is. Het overheidsbeleid op het gebied van reïntegratie wordt op deze manier in zekere zin uit handen gegeven en overgelaten aan private bedrijven.

Een andere faalfactor is dat de opzet van Regionale Arbeidsmarktplatforms afhankelijk is van het eigen initiatief van gemeenten. Wanneer gemeenten deze initiatieven niet gaan ontplooiën komt er weinig terecht van een landelijk dekkend stelsel van regionale platforms. Verder is de motivatie van het personeel in het gehele hervormingsproces cruciaal voor het welslagen van de invoering van de nieuwe structuur voor werk en inkomen.

De veranderingen die de nieuwe SUWI-structuur voortbrengt, zijn ingrijpend. Om die reden is een veranderorganisatie ingesteld om deze verandering te begeleiden. Randvoorwaarde tijdens de operatie is dat de dienstverlening aan de cliënt gewaarborgd blijft. Om te constateren of de te verwachten voordelen voor de toekomst ook daadwerkelijk zullen optreden, wordt een intensief monitoringprogramma opgezet waarbij het effect van de reïntegratieinspanningen centraal zal komen te staan.

3.3. *Duitsland*³⁶

3.3.1. *Beleidsvisie*

3.3.1.1. Korte historiek

Het arbeidsbureau heeft altijd een grote rol gespeeld in het arbeidsmarktbeleid in Duitsland. Het arbeidsbureau is verantwoordelijk voor zowel het verstrekken van werkloosheidsuitkeringen als het reïntegreren van werklozen. Tot 1998 kon de Duitse arbeidsbureaustructuur als vrij traditioneel beschouwd worden in vergelijking tot andere omliggende landen. Het federale arbeidsbureau (Bundesanstalt für Arbeit, afgekort BA) had een vrij gecentraliseerde structuur met veel vastgelegde procedures.

Tot begin jaren '90 was het arbeidsbureau van rechtswege de enige partij die actief was in arbeidsbemiddeling. Sinds 1994 hebben de arbeidsbureaus niet langer een monopolie op het gebied van arbeidsbemiddeling. Er ontstonden toen private bureaus zoals bijvoorbeeld uitzendbureaus en private bemiddelingsbureaus. Vanaf dat moment bestaat er informele samenwerking tussen arbeidsbureaus en private bureaus. Ook ontstond er vanaf dat moment samenwerking tussen private bureaus en de lokale overheid, waarbij eerstgenoemde op commissiebasis arbeidsplaatsen verzorgt voor uitkeringsgerechtigden.

In de eerste helft van de jaren '90 is ook een gebiedsgerichte en participatieve aanpak uitgetekend ten aanzien van het arbeidsmarkt- en structureel beleid. Dit gebeurde door het opzetten van regionale adviesraden en regionale secretariaten. De regionale adviesraden zijn opgevat als lokale partnerships en hebben een brede samenstelling (lokale overheid, sociale partners, onderwijsinstanties en andere stakeholders).

De meest recente ontwikkelingen op het arbeidsmarktgebied hebben betrekking op de arbeidsbureaus. Op basis van de nieuwe SGBIII-wet (Socialgesetzbuch) uit 1998 hebben de lokale afdelingen van het arbeidsbureau veel meer vrijheid gekregen in hun handelen. Er heeft een verschuiving van taken plaatsgevonden naar de gedeconcentreerde afdelingen van het arbeidsbureau. Een hiermee samenhangende verandering betreft het inhuren van derden door de lokale arbeidsbureaus. Het gaat dan met name om private bureaus die gespecialiseerd zijn in het bemiddelen van specifieke groepen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld arbeidsongeschikten.

Sinds 1998 is het voor het arbeidsbureau eveneens toegestaan om bij de reïntegratie van WW-gerechtigden gebruik te maken van diensten van derden. Reïntegratie wordt op deze manier uitbesteed aan derden die werken op commissiebasis. Ook de gemeenten, die in grote mate verantwoordelijk zijn voor de aanpak van bijstandstrekkers en voor de uitvoering van bijstandsuitkeringen, kunnen private bureaus inschakelen om bijstandsgerechtigden te bemiddelen.

Naast de nieuwe wetgeving heeft ook de BA zelf hervormingen aangekondigd. Deze zijn vormgegeven in het concept *Arbeitsamt 2000*. De hervormingen hebben tot doel om de

³⁶ Deze landenstudie kwam tot stand in samenwerking met het Nederlands Economisch Instituut in Rotterdam.

organisatie klantgerichter en efficiënter te maken. De voormalige bureaucratische en gecentraliseerde structuur was niet langer geschikt voor de hedendaagse praktijk. Daarnaast hebben cliënten veranderde verwachtingen over de BA. Zij verwachten een klantgerichte benadering en ze willen snel geholpen worden zonder veel bureaucratie. Tenslotte zijn de budgetten en personele toerusting voor de komende jaren vrij beperkt zodat een efficiëncyslag noodzakelijk is geweest.

Omdat zowel arbeidsbureaus als gemeenten een rol hebben bij de reïntegratie van werkzoekenden, ligt samenwerking voor de hand. De federale regering heeft onlangs besloten dit bij wet vast te leggen omdat dit niet in voldoende mate gebeurde. Dit betekent dat lokale arbeidsbureaus en bijstandskantoren hun krachten zullen bundelen.

In het vervolg van deze case study gaan we verder in op bovenstaande ontwikkelingen en de verschillende partijen in het decentraal arbeidsmarktbeleid.

3.3.1.2. Betrokken partijen

Voor zowel het arbeidsmarktbeleid als de verstrekking van werkloosheidsverzekeringen is het federale Ministerie van Arbeid en Sociale zaken verantwoordelijk. De Bundesanstalt für Arbeit (BA) is een zelfstandig publiek orgaan waarin vertegenwoordigers van zowel werkgevers, werknemers als overheden zitting nemen. De BA heeft een centraal orgaan en gedeconcentreerde regionale en lokale afdelingen. Ook de 16 Länder hebben een Ministerie van Arbeid en Sociale Zaken.

De BA is belast met de uitvoering van het actieve arbeidsmarktbeleid en het verstrekken van de uitkeringen aan werklozen. Naast het BA op federaal niveau heeft het 10 regionale centra en 181 lokale centra waaraan een totaal van ongeveer 640 vestigingen zijn gelieerd. De regionale centra zijn verantwoordelijk voor en coördineren het werk van de lokale centra. De hoofdlijnen worden uitgezet door het landelijk bureau om de uniformiteit te waarborgen, maar de regionale centra hebben de vrijheid om het federale beleid aan te passen aan de regionale situatie. Het geografisch bereik van de bureaus is vrij groot. De 181 lokale centra (uitgezonderd de vestigingen hiervan) hebben gemiddeld een bereik van bijna 500.000 inwoners per lokaal centrum. Deze lokale centra hebben, onder het toezicht van de regionale arbeidsbureaus, in de nieuwe structuur een vrij hoge mate van beleidsautonomie. De beleidsbepaling is dus geheel door het ministerie gedelegeerd aan de BA.

Het Ministerie van Volksgezondheid is verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van de bijstand. De invulling en de uitvoering hiervan is gedelegeerd aan de 16 Länder, die een grote mate van vrijheid genieten, zowel in beleid als uitvoering. De feitelijke uitvoering en administratie zijn weer gedelegeerd aan de bijstandsbureaus in de districten en steden. Gemeenten voeren zelf reïntegratieprojecten uit, daarbij gesteund door de Länder. De bijstand wordt voor 80 procent gefinancierd door de gemeenten en voor 20 procent door de Länder. De federale overheid heeft hierin dus geen directe rol. De gemeenten kunnen zelf hun beleid bepalen ten aanzien van bijstandsgerechtigden. Er bestaat een nationale organisatie die de lokale bureaus voor bijstand vertegenwoordigt (Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände).

Binnen de Länder bestaan verder nog verschillende samenwerkingsverbanden, zoals de regionale adviesraden en secretariaten. Ook op lokaal niveau bestaan vaak samenwerkingsverbanden tussen bijvoorbeeld gemeenten, en lokale arbeidsbureaus. Dit uit zich vaak in het opzetten van gezamenlijke bemiddelingsbureaus op lokaal niveau (zie ook paragraaf 2.2.2).

Op decentraal niveau spelen verder nog private partijen een rol: sinds 1994 heeft de BA haar monopolie op het gebied van arbeidsbemiddeling en reïntegratie verloren. Derde partijen zijn dus nu eveneens actief op dit gebied. De lokale en regionale BA's schakelen deze derde partijen soms bewust in bij de reïntegratie van personen met bepaalde behoeften of intensieve begeleidingswensen om zoveel mogelijk maatwerk te bieden. De omvang van deze uitbesteding is echter niet bekend.

3.3.1.3. Huidige beleidsvisie

De huidige beleidsvisie van het arbeidsmarktbeleid in Duitsland uit zich in verschillende ontwikkelingen. We behandelen hier drie ontwikkelingen die op dit moment centraal staan in het (decentrale) arbeidsmarktbeleid. Dit zijn ontwikkelingen in de organisatie en uitvoering van het arbeidsbureau, ontwikkelingen met betrekking tot de sociale bijstand en een wetsontwerp dat bedoeld is om de werkloosheid te verlagen.

Arbeitsbureau

De eerste ontwikkeling betreft de organisatorische hervorming van de BA, genaamd *Arbeitsamt 2000*. Deze hervorming wordt geleid door vier principes:

- Klantgerichtheid van diensten.
- Effectiviteit van diensten.
- Efficiency van diensten.
- Personeelstevredenheid.

In de oude structuur waren de afzonderlijke afdelingen binnen een lokale BA (of lokaal arbeidsbureau) gericht op verschillende activiteiten zoals bemiddeling, training, werkloosheidsuitkeringen en algemene administratie. Dit was dus een functionele organisatie. In de nieuwe structuur wordt echter uitgegaan van klantgerichte teams, die alle diensten voor klanten geïntegreerd aanbieden. Daarbij worden vier typen teams onderscheiden die ieder hun eigen klantengroep bedienen:

- Opleidingsinstituten.
- Werkzoekenden en werkgevers.
- Gehandicapten (zowel werkzoekenden als werkgevers).
- Aanvragers van kinderbijslag (dit valt in Duitsland onder de taken van het arbeidsbureau).

Binnen deze teams wordt het complete pakket van diensten aangeboden. Dit betekent naast bemiddeling en reïntegratietrajecten ook het verstrekken van uitkeringen. Verder is het ook mogelijk dat private bedrijven worden ingezet, bijvoorbeeld voor specifieke training om de cliënten zo goed mogelijk te kunnen bedienen.

De nieuwe structuur betekent een vermindering van het aantal afdelingen dat met een taak bezig is. De oude, vrij bureaucratische structuur werd vooral gekenmerkt door een groot aantal afdelingen die zich met één activiteit bezighielden. Deze lijnstructuur is vervangen door een taakgeoriënteerde structuur waarbij één team deze activiteit uitvoert. Decentralisatie van diensten is hierbij een belangrijk uitgangspunt.

Zoals al eerder opgemerkt, was de oude structuur vrij geconcentreerd. In de nieuwe structuur is dit veranderd. Het hoofdkantoor beperkt zich tot haar kerntaken (zie ook hoofdstuk 2), terwijl de regionale BA's als voornaamste taak het toezicht houden op de lokale BA-afdelingen. De lokale arbeidsbureaus zullen volgens de eerder genoemde teamstructuur gaan werken. Zij kunnen zelf invulling geven aan hun takenpakket door te kiezen tussen verschillende aanpakken voor de teamstructuur. Zo kunnen zij bijvoorbeeld zelf tot bepaalde hoogte kiezen welke typen integratiemaatregelen zij aanbieden. Ongeveer tien procent van het reïntegratiebudget kan nu worden besteed aan innovatieve maatregelen, dat wil zeggen maatregelen die niet in het standaardpakket van arbeidsmarktmaatregelen zitten. Het is nog niet duidelijk welke maatregelen dit precies kunnen zijn en hoe dit in de praktijk zal uitpakken.

Daarnaast zijn er veranderingen in de structuur van het arbeidsbureau op basis van de nieuwe SBGIII-wet, die de sociale zekerheid regelt. Op basis van deze wet geeft de BA de lokale arbeidsbureaus meer verantwoordelijkheid door het verstrekken van zogenoemde integratiebudgetten waaruit zowel uitkeringen als actief arbeidsmarktbeleid moeten worden gefinancierd. De hoogte van het budget wordt vastgesteld op basis van een specifieke lokale arbeidsmarktindicator. Deze indicator houdt rekening met de toestand op de regionale arbeidsmarkt. Dit kan bijvoorbeeld het werkloosheidspercentage of de gemiddelde scholingsgraad zijn. Ieder bureau is vrij het toegekende budget te besteden aan die instrumenten waaraan de specifieke regio behoefte heeft. Jaarlijks moet het lokale arbeidsbureau een rapport opstellen over haar integratie activiteiten, zodat het toezichthoudende BA dit kan monitoren en een vergelijking kan maken tussen de verschillende arbeidsbureaus. Elk lokaal arbeidsbureau kan hiermee voldoen aan de behoeften in de regio. Er is dus sprake van differentiatie op het gedeconcentreerde niveau.

Bijstand

Naast de veranderingen die in de BA zijn doorgevoerd, hebben tegelijkertijd andere actoren op het terrein van arbeidsmarktbeleid decentralisatie doorgevoerd. Zo geeft de wet die de bijstandsuitkeringen regelt aan dat lokale overheden (gemeenten en bijstandskantoren) meer moeten doen om werkloze bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen. Zij krijgen hierbij meer beleidsvrijheid om dit te verwezenlijken. Dit in de context van een groeiend aantal werklozen dat geen werkloosheidsuitkering geniet en daarom is aangewezen op een bijstandsuitkering. Uitkeringsgerechtigden die in staat zijn om te werken, zijn verplicht om alle mogelijkheden voor redelijk werk aan te nemen.

Bemiddeling door privé-bedrijven

Een ander punt dat hierbij van belang is, is het toelaten van private actoren op de bemiddelings- en reïntegratiemarkt. Sinds 1994 mogen ook instanties of bedrijven anders

dan de BA maatregelen uitvoeren om mensen te bemiddelen of te reintegreren. Werkzoekenden kunnen hierdoor op eigen initiatief werk zoeken buiten de BA om. De kosten die de private bemiddelaars in rekening brengen mogen echter niet door de werkzoekende gedragen worden maar dienen door de werkgever betaald te worden. Ook personen die een bijstandsuitkering ontvangen kunnen gebruik maken van de private bureaus. Dit verloopt dan via de gemeentelijke bijstandskantoren in plaats van via de BA.

De verschillende bovenstaande ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de gemeenten, de lokale bijstandsbureaus en de lokale arbeidsbureaus meer verantwoordelijkheid en vrijheid krijgen inzake het bemiddelen van werklozen (al dan niet met een werkloosheidsuitkering).

Aktiv-wetsontwerp

Op dit moment wordt verder een wetsontwerp voorbereid dat tot doel heeft om de integratie van werklozen te bevorderen. Het voorstel beoogt onder andere de volgende wijzigingen:

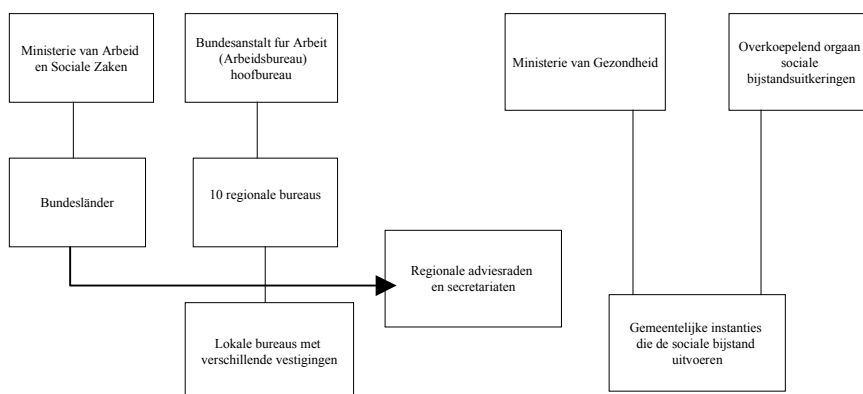
- Betere efficiency bij het bemiddelen van mensen en meer nadruk op de rechten en plichten van werklozen; de procedure voor het bemiddelen van mensen wordt verbeterd. De lokale arbeidsbureaus moeten een profiel bepalen van elke werkloze en in samenspraak met hen een integratietraject afspreken, eventueel met hulp van een derde (private) partij. Wanneer de werkloze niet meewerkt staan hier sancties tegenover. Daarnaast zullen elementen uit het succesvolle JUMP-programma (een werkgelegenheidsproject voor jongeren) voor alle werklozen worden gebruikt. Het voorstel voorziet ook in de bevordering van arbeidsmarktparticipatie van ouderen.
- Een nieuwe oriëntatie op beroepstraining en kwalificaties. Er komen bijvoorbeeld meer subsidies voor bedrijven wanneer werknemers cursussen volgen. Ook kunnen werknemers die met ontslag bedreigd worden cursussen volgen die tot dan toe waren voorbehouden aan werklozen. De financiering van training en opleidingen moet ook doorzichtiger worden.
- Een betere combinatie van arbeid en zorg door middel van erkenning van problemen die hierbij ontstaan: Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan meer en betere mogelijkheden voor kinderopvang.

De reden voor dit voorstel is dat de huidige maatregelen te weinig preventief werken. Er wordt veel aandacht besteed aan bestrijding van langdurige werkloosheid, terwijl te weinig aan preventie van werkloosheid wordt gedaan. Een punt dat minder duidelijk centraal staat in het Duitse arbeidsmarktbeleid is de employability van zittende werknemers. In het nieuwe wetsvoorstel aktiv worden echter maatregelen aangegeven die de employability van werknemers en preventie van werkloosheid moeten verbeteren. Het voorstel is daarmee in lijn met Europese richtlijnen die bevordering van employability beogen. Daarnaast beoogt het voorstel een efficiëntere en meer doelmatige arbeidsbemiddeling tot stand te brengen.

3.3.2. Organisatie van het decentrale arbeidsmarktbeleid

3.3.2.1. Organigram van het gebiedsgericht en decentraal arbeidsmarktbeleid

De organisatie van het decentraal arbeidsmarktbeleid verschilt per regio. We geven hier een beknopt algemeen beeld weer dat niet de mogelijke verschillen weergeeft binnen de regio's.



Elk van deze actoren heeft een beleidsbevoegdheid naast uitvoerende taken. De laatste jaren is het accent van het beleid steeds meer op decentrale en gedeconteerde niveaus komen te liggen. Naast deze actoren bestaan er met name op regionaal en lokaal niveau nog verschillende overleg- en adviesorganen, vaak gebaseerd op een tripartiete structuur. Dit zijn de regionale adviesraden en secretariaten. Ook zijn er op lokaal niveau nog samenwerkingsorganen tussen bijvoorbeeld de gemeenten en de lokale arbeidsbureaus (zie ook paragraaf 3).

3.3.2.2. Wat zijn de belangrijkste bevoegdheden en taken van deze actoren/institutenies?

Algemene situatie

Het Ministerie van Arbeid en Sociale Zaken in Duitsland is de hoogste autoriteit op het gebied van arbeidsmarktbeleid.

Daaronder staan de regionale Ministeries van Arbeid in de verschillende deelstaten (Länder). De Landesregierung kan gewenst arbeidsmarktbeleid uitzetten en maatregelen stimuleren die de werkgelegenheid bevorderen. Dit alles binnen de kaders van de federale wetgeving. Daarnaast ligt hun belangrijkste verantwoordelijkheid op het gebied van gezondheid en goede werkomstandigheden. Zij mogen alleen wetgeving ter zake uitvaardigen wanneer het Federale Ministerie geen gebruik maakt van haar regulerende bevoegdheden. In de praktijk betekent dit dat de Ministeries van de Länder beperkt zijn op vlak van wetgeving.

De Länder zijn betrokken bij de oprichting van de regionale adviesraden. In een aantal regio's zijn een zogenaamde Regionale Adviesraad alsmede een Regionaal Secretariaat opgezet. Zowel de regionale adviesraden als de regionale secretariaten zijn regionale

samenwerkingsverbanden waarin vakbonden, werkgeversorganisaties en lokale en regionale overheden plaatsnemen. De secretariaten zijn hierbij het uitvoeringsorgaan van de adviesraden. De adviesraden houden zich bezig met het algemene arbeidsmarktbeleid terwijl de secretariaten zich bezighouden met de praktische invulling hiervan. De partners in de adviesraden en secretariaten proberen samen projecten op te zetten. Ook wordt getracht om meer structurele maatregelen te nemen bijvoorbeeld ter bestrijding van de werkloosheid. De invulling, structuur en aanpak van de samenwerkingsverbanden verschilt echter tussen de regio's. De financiering van de samenwerkingsverbanden verloopt voor een deel via ESF-fondsen.

Het Ministerie heeft de uitvoering van de WW-uitkeringen en arbeidsbemiddeling gedelegeerd aan de BA. Zoals al eerder aangegeven gebeurt de praktische uitvoering van deze taken zoveel mogelijk op decentraal niveau. Het federale bureau van de BA houdt zich meer bezig met het formuleren van het algemeen beleid van de BA en stelt algemene richtlijnen om ervoor te zorgen dat de taken van de BA over het hele land goed worden uitgevoerd. Verder zijn zij direct verantwoordelijk voor enkele bureaus voor centrale zaken, opleidingen en interregionale zaken.

De regionale arbeidsbureaus houden met name toezicht op de lokale arbeidsbureaus. Daarnaast zetten zij enkele algemene beleidslijnen uit voor de regio, mede op basis van het nationale beleid van de BA. De precieze invulling van de verhouding tussen regionale en lokale arbeidsbureaus is nog niet duidelijk.

De lokale arbeidsbureaus hebben in de nieuwe structuur meer autonomie op het gebied van uitvoering. Dit betekent dat zij deels zelf kunnen bepalen welke maatregelen zij nemen om werkloosheid te bestrijden. De lokale arbeidsbureaus kunnen dus meer maatwerk voor cliënten aanbieden. De lokale arbeidsbureaus krijgen via de regionale bureaus van het federaal arbeidsbureau een budget toegewezen waaruit ze hun activiteiten en de uitkeringen kunnen financieren. De lokale arbeidsbureaus hebben vanaf 1998 een **reïntegratiebudget** waarbinnen zij zelf kunnen kiezen welke maatregelen zij aanbieden om werklozen aan werk te helpen. De drie basismaatregelen zijn scholing, gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies. Binnen deze drie maatregelen bestaan verschillende varianten die in elke regio anders kunnen worden ingevuld. Hierbij kunnen private bureaus die gespecialiseerd zijn in de bemiddeling van bepaalde groepen werklozen worden ingezet. Werklozen zijn overigens verplicht om deel te nemen aan maatregelen die worden genomen om hun kansen op werk vergroten.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen in Duitsland. Hiertoe zijn in de gemeente bureaus (Sozialamt) opgezet die de bijstand regelen. Deze bureaus werken vaak samen met de lokale arbeidsbureaus om mensen aan werk te helpen. Alhoewel de lokale bijstandskantoren geen tweede arbeidsbureau (willen) zijn, kunnen zij wel (re-)integratiemaatregelen aanbieden, al dan niet in samenspraak met het arbeidsbureau. In principe kunnen de gemeentelijke instanties zelf hun beleid vaststellen. De overkoepelde organisatie voor bijstandsbureaus kan echter wel richtlijnen vaststellen over het te voeren beleid. Deze richtlijnen zijn echter niet bindend.

Voorbeeld actoren arbeidsmarktbeleid op Landes-niveau: Nord-Rhein Westfalen

Omdat de adviesraden en regionale secretariaten in de verschillende Länder anders ingericht zijn, behandelen we hier de situatie in Nord-Rhein Westfalen en daarbinnen de stad Keulen. Binnen de deelstaat Nord-Rhein Westfalen bestaan in de regio's verschillende adviescommissies en regionale secretariaten die tezamen de totale deelstaat bestrijken.

De *regionale adviesraden* in Nord-Rhein Westfalen hebben de volgende functies:

- regionale ontwikkelingsconcepten voor arbeid en kwalificatie opzetten;
- actoren in de regionale arbeidsmarktpolitiek samenbrengen;
- concrete projecten in de regio initiëren en begeleiden;
- het doel en werk van de regionale secretariaten vaststellen.

In Nord-Rhein Westfalen zijn voor de regionale adviesraad verschillende *regionale secretariaten* actief. Zij zijn opgericht vanuit de behoefte om zoveel mogelijk te voldoen aan de belangen en bijzonderheden van de regionale arbeidsmarkt. De regionale secretariaten proberen hierbij het arbeidsmarktbeleid zoals dit is uitgezet door het Landesministerie van Arbeid zo goed mogelijk te ondersteunen. Ze zetten als het ware het programma van arbeidsmarktbeleid zoals dit door het Landesministerie is bedacht om in concrete projecten. Zij kunnen zowel zelf projecten initiëren als projecten bevorderen en begeleiden.

De secretariaten bestaan uit actoren op economisch gebied, op het gebied van scholing en uit actoren op het gebied van arbeidsmarktbeleid. De secretariaten nemen tegenover de regionale adviescommissies een functie in als uitvoeringsinstantie. De taken van het regionale secretariaat zijn als volgt:

- begeleiden van het werk van de regionale adviesraad in organisatorisch en inhoudelijk opzicht;
- functioneren als aanspreekpartner en adviseur voor initiatieven, projecten en bedrijven;
- deelnemen aan de planning en uitvoering van projecten;
- fungeren als informatiepunt binnen de regio.

Tezamen zijn de regionale adviesraden en hun secretariaten bedoeld als centrale aanloopen- en informatiepunten in de regio op het snijvlak van economie, arbeidsmarkt en opleidingen. Het is de bedoeling om in de toekomst nog meer arbeidsmarktactoren te betrekken bij deze regionale adviesgroepen en secretariaten. Op die manier wordt het in de toekomst duidelijker en transparanter wat op de regionale arbeidsmarkt gebeurt en welke mogelijkheden er zijn voor initiatiefnemers en/of bedrijven.

Op lokaal niveau nemen we als voorbeeld binnen Nord-Rhein Westfalen de stad Keulen. In Keulen wordt het lokale arbeidsmarktbeleid uitgevoerd door de twee instanties die hiertoe aangewezen zijn; het lokale arbeidsbureau en het bureau voor bijstand (vanuit de gemeente). De werkloosheid in Keulen is hoger dan in de meeste andere Duitse steden. Er is met name een hoog aandeel werklozen dat weinig of geen kwalificaties bezit. De twee instanties zien het daarom als hun belangrijkste taak om deze werkloosheid terug te

dringen met name door training en bemiddeling van werklozen. Ook werklozen die een bijstandsuitkering ontvangen, kunnen deelnemen aan trainingen. Het arbeidsmarktbeleid is met name gericht op langdurig werklozen en op werkloze jongeren tot 24 jaar. Door de autonomie in de invulling van reïntegratiebudgetten is het mogelijk om het arbeidsmarktbeleid precies af te stemmen op deze doelgroepen, waarvoor de reïntegratieproblemen het grootst zijn.

In een latere sectie (sectie 3.3.3) wordt verder ingegaan op samenwerking tussen de bovengenoemde actoren.

3.3.2.3. Middelen voor het gebiedsgerichte arbeidsmarktbeleid

Het arbeidsbureau heeft als zelfstandig orgaan een eigen budget. De BA in Duitsland wordt voor het grootste deel gefinancierd door bijdragen van werkgevers en werknemers en voor een veel kleiner deel door het Ministerie. De belangrijkste uitgaven betreffen de werkloosheidsuitkeringen en uitgaven aan bemiddeling en reïntegratie.

Vóór het in werking treden van de SBGIII-wet in 1998 werden de lokale arbeidsbureaus (lokale afdelingen van BA) voornamelijk gefinancierd door vooraf centraal vastgestelde budgetten alhoewel er op lokaal niveau soms wel enige invloed op de omvang van het toegewezen budget kon worden uitgeoefend.

Onder de nieuwe wet en ook onder de nieuwe BA-structuur hebben de lokale arbeidsbureaus meer budgettaire bewegingsvrijheid. De belangrijkste verandering is het samengaan van de budgetten voor verschillende arbeidsmarktmaatregelen in één reïntegratiebudget. De drie basismaatregelen zijn scholing, gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies. De lokale arbeidsbureaus zijn nog steeds verplicht om alle typen maatregelen aan te bieden, maar ze kunnen nu zelf kiezen welke mix ze gebruiken. Maximaal tien procent van het reïntegratiebudget mag nu ook besteed worden aan innovatieve maatregelen.

Vanuit het federale niveau wordt via een rekenformule het budget voor een regionaal arbeidsbureau vastgesteld. Deze formule houdt rekening met de specifieke regionale arbeidsmarktsituatie. Op basis van dezelfde formule wordt het regionale budget toegekend aan de lokale arbeidsbureaus, waarbij dan rekening wordt gehouden met de lokale situatie.

De bijstandsuitkeringen worden gefinancierd en uitgevoerd door de regionale en lokale autoriteiten. Gemiddeld wordt ongeveer 80 procent van de kosten voor bijstandsuitkeringen op gemeentelijk niveau gedragen, terwijl 20 procent gefinancierd wordt door de Bundesländer.

3.3.2.4. Sturing

Een aantal belangrijke federale wetten die ten grondslag liggen aan het arbeidsmarktbeleid in Duitsland zijn de om te beginnen de SBGIII, die de sociale zekerheid regelt en daarnaast nog enkele wetten die ingaan op bijzondere punten van het arbeidsmarktbeleid. Dit zijn met name de Arbeitsförderungsgesetz (werkgelegenheids-

promotie) en de Bundessozialhilfegesetz (regelt de bijstand). Verder is er recent een nieuwe wet aangenomen die het werken in deeltijd gemakkelijker maakt.

Het federale Ministerie van Arbeid is formeel verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid maar delegeert de verantwoordelijkheden naar de BA. Binnen de BA worden de taken zoveel mogelijk op decentraal niveau uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor het beleid ten aanzien van bijstandsuitkeringen. De lokale arbeidsbureaus en de gemeenten hebben een vrij grote mate van werkingsautonomie met behulp van instrumenten die hen ten beschikking zijn gesteld. Hierbij moet rekening worden gehouden met het kader dat de wetgeving (SBGIII) stelt en de budgettaire restricties die hen zijn gesteld (zie ook voorgaande paragraaf). De regionale arbeidsbureaus toezicht op de lokale arbeidsbureaus terwijl de Landesregierung toezicht houdt op de bijstandsbureaus.

De federale overheid heeft door middel van wetgeving wel invloed op de uitoefening van de taken en kan hiermee sturen. Zo zijn het lokale arbeidsbureau en de gemeente formeel verplicht samen te werken. In de nabije toekomst zal deze gewenste samenwerking op het gebied van bemiddeling van werklozen een expliciete taak worden van zowel de lokale arbeidsbureaus en de gemeenten. De centrale overheid stelt hierbij het wettelijke kader vast.

3.3.3. Samenwerking tussen actoren

Vanuit de nieuwe structuur op basis van zowel SBGIII als het *Arbeitsamt 2000*-concept vindt de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid voor zowel de werklozen als bijstandsgerechtigden zoveel mogelijk plaats op lokaal niveau. Toch bestaan er op regionaal niveau ook samenwerkingsverbanden zoals we eerder hebben beschreven in de vorm van de regionale secretariaten. Naast de secretariaten en adviesraden bestaan er tripartiete overlegorganen in veel regio's. Verder is het mogelijk dat arbeidsbureaus uit verschillende gebieden samenwerken bij bemiddeling van personen die specifieke wensen of behoeften hebben.

Via de federale wetgeving zijn de lokale arbeidsbureaus en de gemeenten verplicht tot samenwerking. Daarnaast wordt ook op centraal niveau samengewerkt tussen de instanties die de sociale zekerheid (werkloosheidsuitkeringen en bijstand) uitvoeren. In 1998 heeft de nationale organisatie die de lokale bijstandskantoren van de gemeenten vertegenwoordigt samen met het federale arbeidsbureau richtlijnen opgesteld voor samenwerking van deze twee instanties op het gebied van reïntegratie. Sommige werklozen zijn voor hulp afhankelijk van zowel het bijstandskantoor als het arbeidsbureau, zodat het logisch is dat deze twee organisaties samenwerken.

In de praktijk zijn er echter veel verschillen op de manier waarop het arbeidsbureau en gemeentelijke instanties samenwerken. Om toch een beeld te krijgen hoe verschillende actoren op lokaal niveau samenwerken behandelen we twee case studies; namelijk Keulen en Mannheim³⁷.

³⁷ Deze informatie is met name ontleend aan face-to-face interviews die gehouden zijn met zowel vertegenwoordigers van de gemeenten als het lokale arbeidsbureau in het kader van het onderzoek Co-

3.3.3.1. Decentraal arbeidsmarktbeleid in Keulen

In Keulen bestaat al sinds 20 jaar een samenwerkingsverband tussen het lokale arbeidsbureau en het bijstandskantoor. Pas in 1998 is dit geformaliseerd door middel van een gezamenlijk jaarplan. De samenwerking is bottom-up tot stand gekomen. De decentralisatiepolitiek van de federale regering heeft de laatste jaren geleid tot een nog nauwere samenwerking, omdat de rol van het lokale niveau (lokaal arbeidsbureau, gemeenten en hun bijstandskantoor) belangrijker is geworden. De beide partijen gaan bij gezamenlijke projecten uit van de volgende principes:

- Gezamenlijke planning.
- Gezamenlijke personele middelen.
- Gezamenlijke financiering.
- Gezamenlijk inzetten van derde partijen.
- Gezamenlijk management.

Voorbeelden van maatregelen die de beide partijen samen hebben genomen zijn de volgende:

- Het opzetten van zogenaamde JobBörse. Dit zijn een soort banencentra waar werklozen (ongeacht of zij een werkloosheids- of bijstandsuitkering ontvangen) hulp krijgen bij het zoeken naar werk. Dit gebeurt door middel van individuele bemiddeling en begeleiding. Er bestaan verschillende van deze banencentra, met name in delen van Keulen waar de werkloosheid bovengemiddeld hoog is. De organisaties die de banencentra bemannen zijn non-profit-organisaties die ervaring hebben met reïntegratie. Dit zijn bijvoorbeeld jongerenorganisaties. Zij ontvangen een bonus voor elke succesvolle bemiddeling. Wanneer het gaat om een werkloze met een werkloosheidsuitkering betaalt het arbeidsbureau deze bonus en wanneer het gaat om een bijstandsgerechtigde betaalt het bijstandskantoor de bonus.
- Het opzetten van het Wiedereingliederungsprogramm. Dit reïntegratieprogramma is een gezamenlijk initiatief dat gericht is op werklozen met een (gedeeltelijke) werkloosheidsuitkering en een bijstandsuitkering. Met deze personen wordt een individueel actieplan opgesteld. Werkgevers die deze arbeidskrachten in dienst nemen, krijgen de volledige loonkosten gedurende een jaar vergoed. Het gaat om reguliere banen, dus geen speciaal gecreëerde banen. De bedoeling is dat de werklozen na een jaar in vaste dienst komen bij het bedrijf. De loonkosten worden vanaf dan door de werkgever betaald.

De samenwerking tussen de twee instanties wordt over het algemeen door alle betrokkenen als positief ervaren. Gedurende de samenwerking is de (jeugd-) werkloosheid in de stad gedaald, maar hieraan liggen ook andere (economische) factoren ten grondslag. Alle projecten worden gecontroleerd door middel van monitoring en geëvalueerd.

operation between PES and the municipalities that in 2000 door NEI Arbeid en onderwijs voor de EC is uitgevoerd.

3.3.3.2. Decentraal arbeidsmarktbeleid in Mannheim

Mannheim kent een werkloosheidspercentage dat hoger is dan het gemiddelde in Duitsland. Dit percentage is de laatste jaren al behoorlijk gedaald, vergeleken met de jaren '80. Toen was de werkloosheid erg hoog. In die tijd is ook de basis gelegd voor samenwerking tussen het lokale arbeidsbureau en de gemeenten. In 1998 werd de samenwerking officieel vastgelegd in het opzetten van MAVA. MAVA is een gezamenlijk banencentrum van het arbeidsbureau en de gemeente. Het banencentrum is een centraal element in het project Effektive Sozialhilfe dat is bedoeld om de instroom in de bijstand te verminderen en tegelijkertijd de uitstroom naar werk te bevorderen.

In dit project werken de twee instanties samen op het gebied van advies en bemiddeling voor werklozen. De focus van het arbeidsbureau is vooral gericht op training terwijl de gemeente haar ervaring met meer sociale of persoonsgerichte integratie-activiteiten benut. MAVA richt zich op snelle bemiddeling van werklozen, met name werklozen die zowel een (gedeeltelijke) bijstands- als een werkloosheidsuitkering ontvangen. Het arbeidsbureau en de gemeente gezamenlijk ondernemen individueel case-management van hun cliënten. De combinatie van de expertise van de twee instanties leidt tot een effectieve integratie. MAVA gebruikt alle instrumenten van zowel het arbeidsbureau en de gemeente. Hier valt dus bijvoorbeeld ook financieel advies voor het aflossen van schulden onder.

De doelgroep van MAVA omvat in Mannheim ongeveer 5.000 personen. Ruim een kwart van hen heeft al hulp ontvangen van MAVA. Ruim 500 van deze werklozen hebben nu regulier werk. Alle betrokken partijen zijn erg tevreden over de samenwerking.

3.3.4. Besluit

De laatste jaren is er vrij veel veranderd in de structuur van het Duitse arbeidsmarktbeleid. Zowel voor bijstands- als werkloosheidsuitkeringsgerechtigden zijn de verantwoordelijkheden in zowel beleid als uitvoering steeds meer op het regionale of lokale niveau komen te liggen. De lokale arbeidsbureaus en bijstandsbureaus hebben hun eigen budget van respectievelijk het federale arbeidsbureau en gemeenten en Länder. Ze hebben vrij veel vrijheid om deze budgetten te besteden. De beleidsvrijheid heeft echter niet tot gevolg dat de lokale arbeids- en bijstandsbureaus helemaal zelfstandig opereren. Vanuit regionaal en nationaal niveau wordt toezicht gehouden op deze lokale actoren en de lokale arbeids- en bijstandsbureaus moeten ook verantwoording afleggen. Daarnaast zijn er private bemiddelingsbureaus actief die specifieke expertise hebben met de bemiddeling van doelgroepen zoals allochtonen of jongeren. Op regionaal niveau bestaan regionale secretariaten en adviesraden die het arbeidsmarktbeleid in de regio deels vormgeven en uitvoeren.

De verschillende recente hervormingen in het Duitse arbeidsmarktbeleid zijn voortgekomen uit veranderde behoeften van cliënten, een veranderde omgeving en de roep om meer efficiëntie en effectiviteit. Wat dit betreft zijn het allemaal punten van verbetering van de oude structuur. Het wordt nu gemakkelijker om maatwerk te leveren aan cliënten. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de volgende:

- Sterke decentralisatie vanuit verschillende actoren.

- Samenwerking op lokaal en regionaal niveau.
- Klantgerichte benadering vanuit het arbeidsbureau en het bijstandsbureau.

De huidige beleidsstructuur kent een aantal sterktes en zwaktes. De **sterktes** liggen vooral op het gebied van toegenomen mogelijkheden om in te springen op de specifieke behoeften van werkzoekenden.

- Het arbeidsbureau en de bijstandsbureaus kunnen maatwerk leveren aan cliënten als gevolg van de decentralisatie.
- De BA is efficiënter georganiseerd wat een kostenbesparing tot gevolg heeft.
- De decentralisatie heeft tot gevolg dat de economische kenmerken en de behoeften van de regio kunnen worden meegenomen in het arbeidsmarktbeleid van onder andere gemeenten, regionale adviesraden en secretariaten, Länder en arbeidsbureaus.
- De regionale secretariaten en adviesraden kunnen eveneens projecten bevorderen en/of uitvoeren die gericht zijn op de regionale of lokale situatie waardoor de projecten meer succesvol zullen zijn.
- De private bemiddelingsbureaus kunnen diensten verlenen die de BA vroeger niet of in mindere mate kan leveren.

De mogelijke **zwaktes** van het huidige beleid zijn de volgende:

- Er bestaat veel aandacht voor het bemiddelen van werklozen waardoor het gevaar ontstaat dat werknemers minder aandacht krijgen. Er wordt op dit moment weinig ondernomen om de employability van werknemers te bevorderen.
- Wanneer het personeel van de arbeidsbureaus en bijstandsbureaus niet bereid is om mee te gaan in de recente veranderingen, komt er in de praktijk weinig terecht van de beoogde decentralisatie. De lokale arbeids- en bijstandsbureaus moeten dus zelf wel de kans aangrijpen om zelf het beleid op lokaal niveau vorm te geven. Een goede monitoring is eveneens belangrijk.

De veranderingen in het Duitse arbeidsmarktbeleid zijn vrij recent doorgevoerd. De bovenstaande sterktes en zwaktes vormen daarom geen uitputtende lijst. De ervaring zal leren hoe het arbeidsmarktbeleid op decentraal niveau de komende jaren definitief zal uitpakken.

3.4. Frankrijk

3.4.1. Historiek

Het **ANPE** (*L'Agence Nationale pour l'Emploi*) werd in 1967 opgericht als autonome publieke instelling verbonden aan het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit. De oprichting van het ANPE moest een degelijke overheidswerking op de arbeidsmarkt garanderen via een hernieuwing van de toenmalige archaïsche **SPE** (*les Services Publics de l'Emploi*). Dit orgaan zorgt tot de dag van vandaag voor het afstemmen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Frankrijk heeft af te rekenen met grote regionale verschillen op sociaal-economisch vlak. De regionale werkloosheidsgraad in Frankrijk varieert van 5% tot 13,5%. De vastgestelde distorsies op het niveau van sommige kleinere (micro-) gebiedsdelen zoals tussen de tewerkstellingsbekkens ("bassins d'emploi") binnen een bepaalde regio of departement en tussen bepaalde wijken binnen een stad ("quartiers") brengen nog grotere sociale en economische breuken aan het licht. Meer dan 25 % van de werkloze jongeren wonen in probleemwijken. Een regionale differentiatie drong zich op. De gemeenten en de 'Bassins d'Emploi' spelen een grote rol bij de concrete implementatie van het beleid.

Juist omwille van deze distorsies, werd na de oprichting van het nationaal ANPE duidelijk dat het afstemmen van vraag en aanbod naar jobs best plaatsgrijpt op lokaal niveau zoals stadscentra of omgevingen met aanzienlijke commerciële bedrijvigheid. De lokale werkgelegenheidsbureaus, namelijk de **ALE's** (*Agences Locales de l'Emploi*), werden bovenlokaal (gemiddeld 8,6 ALE's per departement) operationeel en zijn ondergebracht in de departementale structuur van het ANPE.

Frankrijk kent **vier democratisch verkozen niveaus**: de centrale overheid, de Regio (la *Région*), het Departement en de Gemeente. De laatste drie vormen wat men in Frankrijk noemt de "lokale overheden". Elk niveau heeft eigen bevoegdheden zonder hiërarchisch verband tussen de drie subregionale entiteiten; geen van de drie kan voogdij uitoefenen op één van de anderen.

Om alle misverstanden te vermijden, benadrukken we dat decentralisering wijst op een toewijzing van bevoegdheden aan een lager niveau dan de (centrale) Staat en dat deconcentratie wijst op een geografische spreiding van de instellingen van de Staat. Met bovenlokale werking wordt verwezen naar een geografisch niveau boven de gemeenten (bvb bassin d'emploi, kanton) en onder het departement en met intercommunale samenwerking (bvb intercommunales) naar de samenwerking tussen gemeenten als democratisch verkozen niveau.

Eenzijds kenmerkt Frankrijk zich door een **deconcentratie** in de werking van de diensten en instellingen van de (centrale) Staat die instaan voor het arbeidsmarktbeleid in brede context. Anderzijds krijgt in Frankrijk de **decentrale** werking met verschillende instellingen en overlegplatforms zowel op het niveau van de 'Régions', van 'Bassins d'Emploi' (tewerkstellingbekkens), als op het niveau van de gemeenten, een groter belang in het adviseren en het uitvoeren van het werkgelegenheidsbeleid. Dit komt verder aan bod.

Het arbeidsmarktbeleid in Frankrijk is geïntegreerd en omvat alle aspecten van afstemmen van vraag en aanbod, met grote aandacht voor opleiding en individuele bemiddeling met focus op de doelgroep jongeren (uit de probleemwijken) en de doelgroep die bedreigd is door sociale uitsluiting (zoals langdurig werklozen en bijstandsgerechtigden).

3.4.2. Betrokken partijen bij het bepalen van de beleidsvisie

De **centrale verantwoordelijkheid** voor het arbeidsmarktbeleid ligt bij het *Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit* en ‘*la Délégation Générale*’ met een gedeconcentreerde werking op Regionaal en Departementaal niveau en met een gedelegeerde toewijzing van taken aan *instellingen* met een specifieke opdracht, ook met een gedeconcentreerde werking. Het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit heeft een gedeconcentreerde structuur met voor het departement arbeid, tewerkstelling en beroepsopleiding 22 regionale staatsdirecties voor de Metropool³⁸ (de **DRTEFP**) en 100 departementale staatsdirecties: ‘*les Directions Régionales et Départementales du Travail, de l’Emploi et de la Formation Professionnelle*’; en de **DDTEFP**. Het zijn vooral de DRTEFP die mee de strategie van het arbeidsmarktbeleid uitstippelen.

Minder gekend is de stelselmatige herverdeling in Frankrijk van bevoegdheden (decentralisatie) naar de lokale overheden toe en het toenemend belang van de subregionale werking op decentraal, bovenlokaal en gemeentelijk niveau (Régions, Departementen, Bassins d’Emploi, kantons,...). Frankrijk kent **drie decentrale niveaus**.

- De **26 ‘Regions’** (waarvan 22 in de Metropool) in Frankrijk zijn sinds 1982 herkend als democratisch verkozen bestuursniveau, met ‘un Conseil Régional’ (**CR**) en een ‘Président du Conseil Régional’. Ze zijn vooral bevoegd voor de planning, de ruimtelijke ordening en huisvesting, milieu, cultuur en onderzoek, de economische ontwikkeling, collectief vervoer, **de beroepsopleidingen** en de werkings- en investeringsuitgaven van de ‘lycées’.
- Ook de **100 Departementen** (waarvan 96 in de Metropool) functioneren sinds 1982 als democratisch verkozen niveau met ‘un Conseil Général’ (**CG**) en een ‘Président du Conseil Général’. Zij zijn vooral bevoegd voor de uitgaven van de ‘colleges’, het schoolvervoer, **het sociaal beleid (bijstand: RMI)** en de volksgezondheid, ruimtelijke ordening en landinrichting en tenslotte de departementale wegen en havens.
- De **37.000 Gemeenten**, met een ‘Conseil Municipal’ en een ‘Maire’, zijn minder betrokken in het arbeidsmarktbeleid op vlak van hun bevoegdheden. Zij zijn vooral bevoegd voor het kleuter- en lager onderwijs, de burgerlijke stand, de lokale politie en het lokale wegennet en de lokale aspecten van ruimtelijke ordening. Toch hebben gemeenten die te kampen hebben met probleemwijken invloed op het beleid via de

³⁸ Voor de metropool, dit wil zeggen Frankrijk zonder de overzeese gebieden.

opmaak van het stedenplan “*contrat de ville*” waarin richtlijnen worden uitgeschreven voor de reïntegratie van werklozen uit deze achtergestelde buurten.

Het overleg op regionaal vlak gebeurt binnen de **CESR** (zie verder) verbonden aan de CR (Conseil Régional) van betrokken Région en door het op lokaal niveau in te vullen en te initiëren overleg tussen sociale partners aangaande de bevoegdheden uitgeoefend door het centraal niveau.

Verder wordt het arbeidsmarktbeleid in Frankrijk naast het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit en zijn diensten, centraal (nationaal) beheerd en meegestuurd door enkele grote actoren: het **ANPE** (*l’Agence Nationale pour l’Emploi*), de **UNEDIC** (*l’Union Nationale pour l’Emploi dans l’Industrie et le Commerce*) en zijn regionale kantoren, de **ASSEDIC’s**, en de **AFPA** (*l’Association pour la Formation Professionnelle des Adultes*). In de volgende secties komen al deze instellingen uitgebreid aan bod.

3.4.3. Organisatie van het decentrale arbeidsmarktbeleid: actoren en bevoegdheden

3.4.3.1. Organigram: voorstelling van actoren

In onderstaande Tabel 3 zijn de belangrijkste actoren (dus geen volledig schema) met bijbehorende taken en bevoegdheden in het kort weergegeven.

Tabel 4 Belangrijkste actoren in het arbeidsmarktbeleid van Frankrijk.

Niveau	Beleid / uitvoering	Actoren	Taken
Centraal	Beleid/ Coördinatie	Ministerie	Hoofdverantwoordelijke en coördinerende rol in het arbeidsmarktbeleid
	Beleid/ Uitvoering	ANPE	Afstemmen vraag en aanbod in de arbeidsmarkt
	Uitvoering/ Coördinatie	AFPA	Opleidingenaanbod verstrekken en coördineren
	Uitvoering	UNEDIC	Beheer van werkloosheidsverzekeringen
Regionaal	Beleid	DRTEFP	Uitstippelen van de regionale strategie
	Beleid/ Coördinatie	CR	Contract de plan Etat-Région 2000-2006 Beroepsopleiding
	Uitvoering	ASSEDIC’s	regionale bureaus van de UNEDIC die werkloosheidsverzekeringen verstrekken
	Uitvoering	CESR	Advies over sociaal-economisch regionaal plan
Departementaal	Beleid/ Uitvoering	CD	Sociaal beleid
	Uitvoering	DDTEFP	Implementatie van en controle op de strategie

Bovenlokaal en lokaal	Beleid/ Uitvoering	Gemeenten	Betrokken in de opmaak van de “contrats de villes” en de ‘PLIE’s
	Uitvoering	ALE’s	Lokale werkgelegenheidsbureaus van het ANPE
	Uitvoering	Missions Locales en PAIO’s	Lokale onthaalstructuren voor (probleem)jongeren.

Bron: IDEA Consult

3.4.3.2. Taken en bevoegdheden

Bij de bespreking van de taken en bevoegdheden in het decentrale arbeidsmarktbeleid komen eerst de decentrale diensten van het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit aan bod, inclusief de SPE (*Services Publics de l’Emploi*). De bevoegdheid van de werkloosheidsverzekeringen komt aan bod evenals de lokale en bovenlokale werking van het arbeidsmarktbeleid.

✓ **Het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit en zijn gedeconcentreerde diensten**

Het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit is de hoofdverantwoordelijke voor het arbeidsmarktbeleid. De diensten van het Ministerie op nationaal vlak (DGTEFP, *Délégation Générale à l’Emploi et à la Formation Professionnelle*) en op regionaal en departementaal niveau (DRTEFP en DDTEFP) staan in voor de uitvoering van en de controle op het beleid. Zo stelt het Ministerie in overeenkomst met de Europese richtlijnen het nationaal actieplan voor werkgelegenheid op. Hierbij wordt, gesteund op onderzoek en evaluatie, aandacht geschonken aan de probleemgroepen en probleemgebieden. Het Ministerie superviseert en coördineert de acties van alle betrokken partijen gaande tot lokale actoren en instellingen, zoals de ‘Missions Locales’ en de ‘PAIO’s’ (zie verder).

In deze coördinerende rol inzake arbeidsmarktbeleid wordt het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit bijgestaan door Interministeriële Delegaties die bevoegd zijn voor een bepaald domein, zoals stedenbeleid, of een bepaalde doelgroep, zoals bijvoorbeeld probleemjongeren. Specifiek voor jongeren heeft men de ‘DIJ’, (*la Délégation Interministérielle à l’Insertion des Jeunes*). Deze interministeriële delegaties beheren eveneens de middelen die door de staat voor dat bepaald domein of doelgroep zijn toegekend en zij maken beleidsaanbevelingen voor de verbetering van de nodige instrumenten.

Via de 22 regionale en 101 departementale directies (DRTEFP en DDTEFP) is het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit werkzaam op een gedeconcentreerd niveau. De DRTEFP en DDTEFP ondersteunen het netwerk van regionale actoren ter validatie van de uitgestippelde beleidsstrategie, rekening houdend met lokale factoren. Zij reiken de nodige technische en andere informatieve ondersteuning aan. Zij controleren, stimuleren, en beheren de regionale netwerking op vlak van werkgelegenheid en opleidingsaanbod. Toch is er een specifieke taakverdeling tussen beide directies.

- De **Regionale Directies DRETFP** zijn meer strategisch en coördinerend. Hun acties zijn gericht op:
 - het definiëren van de regionale strategie inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding,
 - het coördineren van de acties van de centrale overheid (Ministerie en zijn diensten) met deze van de andere publiekrechtelijke actoren van de centrale overheid (l'ANPE, l'AFPA, l'ANACT), de regionale organen (CR en CESR: zie verder) en de sociale partners (UNEDIC en ASSEDIC's),
 - het voeren van een politiek tot regulering van de markt van beroepsopleidingen met controle van overheidsgelden besteed in dit domein.
- De **Departementale Directies DDTEFP** zijn meer operationele eenheden.
 - Ze staan in voor de uitvoering van en de controle op het beleid.
 - Als arbeidsinspectie staan ze ook in voor de controle op de naleving van wetten en reglementen, waarbij ook de controle op de werkwillegheid van de werklozen tot hun bevoegdheid behoort.
 - Verder zijn ze operationeel verantwoordelijk voor de programma's van integratie en opleiding van probleemgroepen: jongeren zonder kwalificaties, langdurig werklozen, gehandicapten en alleenstaande vrouwen.
 - Ze stimuleren de lokale ontwikkeling inzake werkgelegenheid in samenwerking met de diverse actoren op departementaal niveau.
 - Zij verlenen hulp bij de oprichting van bedrijven en financiële steun aan lokale werkgelegenheidsinitiatieven.

Voorts is de **rol van de Prefect** cruciaal in het staatskundig bestel van Frankrijk. De Prefect wordt vooral op departementaal niveau vaak vermeld als instrument van controle van de centrale overheid op de departementale entiteiten. De Prefect is verantwoordelijk voor het toezicht op zaken van nationaal belang, naleving van wetten en administratieve reglementen. De Prefect vertegenwoordigt elke minister op departementaal, regionaal en gemeentelijk vlak, is vaak de manager van gedecentraliseerde overheidsdiensten en superviseert alle beslissingen op politiek en financieel niveau.

Binnen de centrale werking van het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit groeide het besef dat de mobilisatie van de lokale actoren, de steun aan lokale projecten en de lokale begeleiding van projecten en acties ten gunste van werkgelegenheid op een niveau lager dan het departementaal niveau moesten plaatshebben. Het is de Prefect die in samenspraak met de lokale actoren bepaalt op welk geografisch niveau de animatie van het lokale werkgelegenheidsbeleid het best plaatsvindt.

✓ *Dienstverlenende overheidsinstellingen*

In de uitvoering van haar werkgelegenheidsbeleid wordt het Ministerie bijgestaan door de dienstverlenende overheidsinstellingen (= **SPE**), zoals het **ANPE**, de **AFPA**. Zij staan onder voogdij van de algemene delegatie van werkgelegenheid en beroepsopleidingen: de **DGEFP** (*Délégation Generale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle*) van het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit. De ANPE en AFPA worden beheerd door de overheid, de werkgevers en de werknemers.

- Het **ANPE** (*Agence Nationale pour l'Emploi*), een instelling naar publiek recht, vervult overeenkomstig het afgesloten “contrat de progrès 1999-2003” met de Staat een rol van dienstverlenende overheidsinstelling ter bevordering van de reïntegratie van werklozen en jongeren op de arbeidsmarkt. Het **ANPE** treedt op als bemiddelaar tussen het aanbod van en de vraag naar jobs. Ze staan ten dienste van:
 - werkzoekenden: door ondersteuning in het zoeken naar een job via o.a. de organisatie van workshops (opstellen van een CV, introductie in het internet,...), individuele begeleiding en professionele evaluatie;
 - werkenden: die uitkijken naar een andere job;
 - werkgevers: die vacatures wensen op te vullen.

Tevens selecteert zij kandidaten die in aanmerking komen voor een bepaalde beroepsopleiding. Toch zorgt het ANPE zelf niet voor de nodige opleiding maar worden de beroepsopleidingen vooral voorzien door de **AFPA** (*l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes*), die een dominante positie inneemt in het aanbod van beroepsopleidingen en de coördinatie ervan.

Samen met de andere actoren staan ze in voor bepaalde aspecten van het arbeidsmarktbeleid, zoals bvb. het programma ‘Service Personnalisé pour un Nouveau Départ vers l'Emploi’, bedoeld ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, de langdurig werklozen en van de sociale uitsluiting (zeer langdurig werklozen, leefloners en van jongeren in probleemgebieden). Zij werken nauw samen met de lokale overheden en associaties, het jongerenennetwerk “Missions Locales”, het gehandicaptennetwerk en met UNEDIC (zie verder).

Net als de departementen van het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit is het ANPE decentraal georganiseerd, met een regionale directie (bvb. Nord Pas de Calais), daaronder een aantal ‘Directions Départementales Delegués’ (bvb. Roubaix Tourcoin-Douai ; Lille,...) en daaronder de bovenlokale agentschappen, de 860 **ALE's** (*Agences Locales pour l'Emploi*; met bvb 5 agentschappen in het bekken Roubaix Tourcoin-Douai).

In het laatst afgesloten ‘contrat de progrès 1999-2003 staat de modernisering van het ANPE voorop via het project ALE 2000. Deze modernisering is gesteund op meer kwalitatief beheer van informatie via technologische middelen en meer kwalitatieve begeleiding van werklozen en jongeren via professionele en gespecialiseerde raadgevers. Bij deze modernisering is ook gedacht aan de uitbouw van een nieuw internationaal netwerk via samenwerking met *l' Office des Migrations Internationales*

(= OMI), een orgaan dat instaat voor de opvang van buitenlanders die in Frankrijk komen werken.

Het ANPE beschikt over 18.200 personeelsleden (in 2000), waarvan 85% in direct contact met het publiek, verspreid over de 860 locaties. De 22 regionale directeurs coördineren de acties van 120 lokaal georiënteerde directeurs. In 2000 werden 816.000 prestaties geleverd, waaronder 350.000 workshops, 117.000 professionele evaluaties (beroepsbekwaamheid) en 318.000 individuele begeleidingen. De begroting 2000 van het ANPE (zonder steun aan tewerkstellingsprogramma's) bedraagt 1,2 miljard Euro.

- De **AFPA** (*Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes*), een instelling naar privaatsrecht, bekleedt een dominante plaats in het geheel van de organisaties die instaan voor beroepsopleidingen voor volwassenen. Zij bevordert de duurzame reïntegratie van werklozen via het verlenen van een 500-tal specifieke opleidingen in regionaal verspreide centra. Samen met het ANPE tekent zij op regionaal niveau de nodige acties uit ter preventie en bestrijding van de langdurige werkloosheid. Ook met andere lokaal aanwezige actoren zoals 'Les Missions Locales' en de PAIO's is een nauwe samenwerking vooropgezet. Naast de algemene bevoegdheid inzake beroepsopleiding (*formation professionnelle*) begeleidt de AFPA tevens werknemers in de uitstippeling van hun professionele loopbaan (*orientation professionnelle*) en begeleidt zij werkgevers bij nodige mutaties in hun personeel.

Voor haar opdrachten kan de AFPA rekenen op 4500 opleiders, 600 psychologen en 350 consultants. Ze beschikt over 22 regionale directies, 190 informatiepunten, en 262 opleidingscentra. In 1998 realiseerde de AFPA 411.000 oriëntatiegesprekken en ontving 161.000 stagiairs, wat overeenkomt met 65 miljoen opleidingsuren binnen deze centra. Toch neemt de AFPA amper 10% van het opleidingsaanbod op zich. De rest wordt waargenomen door verenigingen (27%) en de private sector (63%). Inzake opleiding is niet de centrale overheid maar vooral de Regio bevoegd

✓ **De werkloosheidsverzekering**

De werkloosheidsverzekering wordt paritair beheerd en gefinancierd door werkgevers en werknemers. Het stelsel wordt beheerd door de **UNEDIC** (*l'Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce*), terwijl de uitvoering wordt overgelaten aan de 30-tal regionaal verspreide **ASSEDIC's** (*Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce*) met lokale antennes. Na de forse stijging van het aantal werklozen hebben de ASSEDIC's sinds eind de jaren zeventig de rol van het ANPE op vlak van de registratie van werklozen overgenomen. De centrale taak van de ASSEDIC's is het

verschaffen van de uitkeringen bij onvrijwillige werkloosheid. De financiering gebeurt door sociale bijdragen van werkgevers en werknemers. Bij het einde van de verzekeringsperiode (degressief uitkeringsstelsel) valt de werkzoekende op de solidariteit, gefinancierd door de staat.

Ook inzake het actief arbeidsmarktbeleid hebben de UNEDIC en de ASSEDIC's een toegewezen taak. Zij zijn partner met het ANPE en spelen een actieve rol in de onderhandelingen met de publieke besturen, namelijk de DGEFP en de DDTEFP. Bovendien verschaffen de ASSEDIC's ook via het web informatie over de rechten en de plichten van uitkeringsgerechtigden en statistieken over de werkloosheidsverzekering.

Op financieel vlak houden de UNEDIC en de ASSEDIC's zich niet enkel bezig met het toekennen van 'passieve' werkloosheidsuitkeringen. De conventie 2001-2003 tussen werkgevers en werknemers bevat bepalingen met als doel het actief bevorderen van de reïntegratie van werklozen. Samen met het ANPE en de diensten van het Ministerie worden acties ondernomen ter stimulering van:

- aanwerving door ondernemingen van langdurig werklozen;
- werkzoekenden een opleiding laten volgen;
- bevorderen van de geografische mobiliteit van werkzoekenden.

Deze acties worden financieel ondersteund door de ASSEDIC's.

✓ *Het regionale feit*

De regionale dimensie in het werkgelegenheidsbeleid en in de strijd tegen sociale uitsluiting neemt twee vormen aan: een geografische deconcentratie van de uitvoering van het beleid en een gedeelde uitoefening van de bevoegdheid inzake beroepsopleiding door de Staat en de Conseils Régionaux, beiden in samenwerking met de gemeenten.

Het werkgelegenheidsbeleid is een gedeelde bevoegdheid tussen Staat en Regio's. De 26 **CR's** (*Conseils Régionaux*, waarvan 22 in de Metropool en 4 in de overzeese gebieden) zijn sinds 1982 rechtstreeks verkozen raden. Ze zijn bevoegd voor de planning, ruimtelijke ordening en landinrichting, de *economische ontwikkeling*, de *beroepsopleidingen* en delen van het onderwijs (financiering werkings- en investeringsuitgaven van de 'lycées') voor de regio. Zij situeren zich als democratisch verkozen niveau tussen de Staat en de Departementen in Frankrijk.

De relatie tussen de centrale overheid en de 'Regions' wordt in grote mate bepaald door het **plancontract tussen de Staat en de 'Region'**. Het 'Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006' voor Nord-Pas de Calais voorziet voor de periode 2000-2006 in een budget van 4,3 miljard Euro, gefinancierd door de Staat (37%), de 'Région' (25%), de departementen (9%) en Europese Fondsen (29%). Het planproject is opgebouwd rond drie assen (en subthema's):

- werkgelegenheid (met aandacht voor O&O, versterking economisch weefsel, twee prioritaire sectoren: toerisme en landbouw, opleiding, en tot slot vorming en bijscholing);

- solidariteit (strijd tegen sociale uitsluiting door een stedenbeleid, betere toegang tot sport en cultuur, integratie, gezondheidsbeleid);
- netwerking (ICT en de informatiemaatschappij, mobiliteit en vervoersmodi, milieu, intercommunale en bovenlokale samenwerking aanmoedigen en ondersteunen infrastructuur).

Per subcategorie bevat het plan een hele reeks projecten met een gedetailleerde beschrijving van doelstellingen, actiemogelijkheden, partnerschappen en cofinancieringschema's, werkschema's, verwacht resultaat, indicatoren voor opvolging van resultaten en realisaties.

Het overleg op regionaal niveau vindt plaats binnen de **CESR's**, (*'le Conseil Economique et Social Régional'*), die sinds 1992 de economische en sociale comités aflost. Deze 'Conseils' hebben een bij wet geregelde adviserende bevoegdheid. Ze zijn samengesteld uit 100 leden uit de economische en sociale middens en uit het verenigingsleven. Ze brengen verplicht advies uit over het regionaal plan en de jaarlijkse actualisatie ervan. En verder over de begroting en de grote lijnen van het beleid rond onder meer onderwijs, opleiding, communicatie en transport. Ze beschikken over een algemene bevoegdheid tot aanbeveling.

*De **CESR** is een belangrijk adviserend orgaan voor het sociaal economisch beleid van de Regio en zijn Departementen. De CESR is verbonden aan de CR.*

De CESR telt 100 leden verdeeld over vier categorieën:

- *de ondernemers en zelfstandigen, met 35 leden*
- *de werknemerssyndicaten, met 35 leden*
- *de derden, met 26 leden bestaande uit onder meer de verenigingen van gepensioneerden, van caritatieve instellingen, van consumenten, van jongeren, van gezinnen en ouders, sociale zekerheidskassen, mutualiteiten, universiteiten, hogescholen, milieugroepen en de jonge economische kamer en, tenslotte*
- *de 4 deskundigen aangeduid door de eerste minister*

*Naast de CESR verbonden aan de CR vindt men op Regionaal en Departementaal niveau interprofessionele overlegorganen (met werkgevers- en werknemers- en soms de denorganisaties) niet alleen op regionaal maar (soms) ook op departementaal niveau georganiseerd. Voor werkgelegenheid zijn de **COREF** en de **CODEF** te vermelden: les comités regionales et departementales de l'emploi et de la formation professionnelle (et de la promotion sociales). De samenstelling en de dynamiek van deze overlegorganen is sterk streekgebonden.*

*Het sociaal overleg op regionaal niveau, tussen werkgevers en werknemers, vindt plaats binnen het regionaal interprofessioneel overlegcomité inzake werkgelegenheid: **COPIRE** (Comité Paritaire Interprofessionnelle Régionale pour l' Emploi).*

✓ *Het lokaal en bovenlokaal feit*

Frankrijk kenmerkt zich door een sterke lokale en bovenlokale uitvoering van het beleid en projectwerking. Dit kan geïllustreerd worden door een aantal voorbeelden.

1) *Ten eerste* heeft men de steden met probleemwijken. Ze worden nauw betrokken in het subregionaal arbeidsmarktbeleid via opgestelde contracten tussen de Staat en de gemeentebesturen: “**Les contrats de ville**”. Deze 247 contracten die inspelen op een duizendtal stadsgebieden met specifieke problemen (hoge langdurige en jeugdige werkloosheid) omvatten 5 miljoen inwoners. Ze hebben als doel sociale en stedelijke uitsluiting van bepaalde probleemwijken te vermijden en dit op meerdere domeinen zoals werkloosheid, criminaliteit en leefbaarheid. Algemeen wordt de verbetering van het dagelijkse leven van de bewoners vooropgesteld. Deze contracten worden telkens afgesloten voor een periode van 7 jaar en kunnen zowel kleine steden als agglomeraties omvatten.

De nationale raad van de steden, CNV (*Conseil National des Villes*) ondersteunt de inhoudelijke opmaak van de “contrats de ville” via de aanvraag van studies en onderzoek van prioriteiten in het stedenbeleid. Daarnaast evalueert zij stedelijke projecten en informeert zij over het stedenbeleid via een jaarlijks rapport. Het is echter de Interministeriële Delegatie van het Stedenbeleid die de effectieve uitvoering van de bepalingen in de “contrats de ville” opvolgt en tevens de verschillende actoren in het stedenbeleid mobiliseert. Deze delegatie houdt toezicht op een consistente en efficiënte werking van de betrokken actoren door hen te betrekken in een netwerk met specialisten op vlak van stedenbeleid.

2) In dezelfde context heeft men *ten tweede* de **PLIES** (*Plan Locaux pour l’Insertion et l’Emploi*). De momenteel 250 PLIES hebben tot doel op lokaal en bovenlokaal niveau (gemeenten, intergemeentelijk, kantonaal, ...) de plaatselijke krachten (gemeentebesturen, decentrale overheidsdiensten, de derden) te bundelen om sociale uitsluiting te bestrijden door middel van persoonlijke begeleiding, opleiding, werkervaring en reïntegratie van kansarmen. Er wordt financiering gevonden bij het ESF (doelstelling 3), de lokale overheden, de Staat, de Regio en het Departement. De Raad van Bestuur bestaat uit plaatselijke politici en vertegenwoordigers van de Conseil Général, de Staat en van de geassocieerde leden.

3) *Ten derde* zijn er momenteel 860 (boven)lokale werkgelegenheidsbureaus, met name de ALE’s (*Agences Locales de l’Emploi*), operationeel. Deze zijn ondergebracht in de departementale structuur van het ANPE.

4) *Ten vierde* zijn speciaal naar laaggeschoolde jongeren en jongeren uit probleemwijken toe, zijn begin van de jaren ’80 door de centrale overheid en de lokale besturen lokale onthaalstructuren opgericht: “Les Missions Locales” en de “PAIO” (*les Permanences d’Accueil d’Information et d’Orientation*). Er zijn momenteel 650 onthaalstructuren beschikbaar voor het onthaal, de oriëntatie en de persoonlijke opvolging van jongeren tussen 16 en 25 jaar in een perspectief van professionele en sociale integratie. Ze kunnen worden opgezet tussen de centrale overheid, de lokale besturen, publieke instellingen, professionele en syndicale organisaties en verenigingen. Beide structuren hebben dezelfde doelstelling, maar ‘Les Missions Locales’ zijn vooral aanwezig in landelijk

gelegen gebieden en de PAIO met een meer permanente structuur in meer stedelijke gebieden.

Ze werden opgericht op gemeentelijk en bovengemeentelijk niveau. Ze worden voorgezeten door een plaatselijk verkozen politicus. Deze organen mobiliseren de lokale actoren door zowel de politici, de lokale besturen, de overheidsdiensten, de economische en syndicale organisaties en de derden (opleidingsinstellingen, verenigingen van jonge werknemers,...) samen te brengen in een organisatorisch verband. De vier groepen (lokale besturen, overheidsinstellingen, sociale partners en de derden) zijn de vier colleges die de Raad van Bestuur van de “Mission Locale” vormen. De PAIO’s laten zich naargelang hun statuut (staat, gemeente of vereniging) begeleiden door een Raad van Bestuur of een ‘task force’ met een samenstelling die deze van de Raad van Bestuur van de “Missions Locales” benadert. De financiering van de werking van de ‘Missions Locales’ en de PAIO’s gebeurt door de Staat, de lokale besturen en in voorkomend geval door derden, waaronder bvb. het ESF.

Dit netwerk van ‘Missions Locales’ en PAIO’s werkt samen met de instanties die instaan voor, arbeidsbemiddeling, jeugdwerking en onderwijs en beroepsoriëntatie:

- het netwerk van de jeugdwerking (RIJ: ‘*le Réseau Information Jeunesse*’, onder voogdij van Ministerie voor jeugd en sport) met lokale centra in elk departement: de BIJ en PIJ (BIJ: ‘*Bureau d’Information Jeune*’; PIJ: ‘*Point d’Information Jeunesse*’),
- het netwerk Nationale Opvoeding met zijn CIO’s (CIO: ‘*Centre d’Information et d’Orientation*’). Er is 1 CIO per district in samenwerking met zorg voor het onthaal en het oriënteren van iedereen inzake studies, opleiding en beroepskeuze,
- het ANPE en de ‘Conseils Régionaux’: meer dan de helft van de Missions Locales en de PAIO hebben het label van “Espaces Jeunes” toebedeeld gekregen waardoor zij over de bevoegdheid beschikken om werkaanbiedingen van het ANPE voor te stellen en toegang te verlenen tot beroepsopleidingen. Deze ‘Espaces Jeunes’ bieden zo aan jonge werkzoekenden op één plaats het geheel van prestaties aan die nodig zijn inzake werkgelegenheid.

5) *Ten vijfde* heeft men daarnaast ook nog de EREF’s (*Espace Rural Emploi et Formation*) voor de meer landelijke gebieden, soms aangevuld met een MEEF (*la Maison de l’Economie, de l’Emploi et la Formation*).

- In een MEEF vindt men in 1 huis de actoren rond werkgelegenheid (de ALE’s, de PAIO’s), opleiding, onderwijs en economie (via een ‘association’ verbonden aan de CR (*le Conseil Régional*)).
- De EREF (in uitvoering van een beslissing van ‘le comité interministériel pour le développement et l’aménagement rural’) verenigt de Staat, het ANPE (de ALE), le Conseil Général, de PAIO, de landbouwvereniging en de vereniging ‘emploi services’, met een bundeling van krachten rond arbeidsmarktbeleid. Financiering wordt gevonden bij Europese fondsen (objectief 5b; maar met een garantie gegeven door de Staat) en door de betrokken actoren.

6) *Ten zesde* heeft men de ‘bassins d’emploi’. Het CBE (*Comité de Bassin d’Emploi*) is een overlegorgaan dat gericht is op de verbetering van de tewerkstelling en de

economische ontwikkeling van een subregio die om historische, culturele en andere redenen als een homogene tewerkstellingszone met voldoende kritische massa kan worden beschouwd.

In Noord-Frankrijk bijvoorbeeld heeft men 'le Comité de Bassin d'Emploi (= CBE) Roubaix-Tourcoing-Vallée de la Lys. Het omvat 24 gemeenten met in totaal 421.000 inwoners. De CBE's zijn lokale structuren gericht op de economische ontwikkeling ten voordele van de werkgelegenheid. Het comité bevat naast de lokale politici, de werknemers en de werkgevers vaak ook een vierde poot: de lokale socio-economische verenigingen (de derden). Deze comités hebben vooral een mobiliserende en adviserende functie voor de streekontwikkeling.

Ze nemen de vorm aan van een vereniging en worden herkend door een prefectoraal besluit. Naast de leden van rechtswege, namelijk de lokale overheden, de ondernemingen en de werknemers, associeert de CBE tevens andere lokale actoren. De geassocieerde leden bestaan uit de vertegenwoordigers van verenigingen (de derden), de lokale werkgelegenheidsbureau's van het ANPE of de ALE's, de Missions Locales, en andere deskundigen. De vertegenwoordigers van de gedecentraliseerde diensten van de centrale overheid (bvb. de DDTEPF) worden betrokken bij de werking van de CBE zonder deel uit te maken van de bestuursorganen van het comité.

Momenteel zijn er meer dan 100 comités werkzaam over geheel Frankrijk. Ze omvatten vooral rurale zones, de traditionele industriële sectoren en stedelijke gebieden in mutatie. Ze zijn actief op alle domeinen die een bijdrage kunnen leveren tot werkgelegenheid in het bekken. Ze zijn actief op 3 niveaus:

- een globale visie ontwikkelen,
- coördineren en op elkaar afstemmen van acties genomen op verschillende overheidsgeledingen, en
- door bundeling van krachten een innovatieve bijdrage leveren tot een duurzame endogene ontwikkeling.

3.4.4. Huidige beleidsvisie

In deze paragraaf wordt het programma “**Nouveau Départ**” besproken evenals de geïntegreerde steun voor reïntegratie van werkzoekenden in het arbeidsproces via een persoonlijk begeleidingsplan voor de werkzoekende, “de **PAP**” (*Projet d'Action Personnalisé*). Ook wordt het behoud van de financiële steun aan werklozen die hun PAP opvolgen, besproken.

3.4.4.1. Un service personnalisé pour un Nouveau Départ

In kader van het programma “Service personnalisé pour un Nouveau Départ” worden voor mensen die bedreigd zijn door uitsluiting van participatie op de arbeidsmarkt, in het bijzonder de langdurig werklozen, laaggeschoolde jongeren en personen bedreigd door sociale uitsluiting (bijvoorbeeld bestaansminimum-trekkers en zeer langdurig werklozen), volgende hulpmiddelen aangeboden in hun zoektocht naar professionele reïntegratie:

- een werkaanbod, of indien nodig een instrumentele ondersteuning in het zoeken naar werk (o.a. workshops),
- selecteren van en toegang bieden tot een aangepaste opleiding, en
- een gepersonaliseerde begeleiding (3 maand hernieuwbaar) van de werkzoekende, het PAP.

Het persoonlijk begeleidingsplan PAP (*Projet d’Action Personnalisé*) wordt aangeboden voor een hernieuwbare periode van 3 maand en houdt volgende aspecten in:

- het definiëren van de vaardigheden en de capaciteiten van de werkzoekende,
- het afbakenen van de soorten jobs voor welke de werkzoekende bereid is zich te laten herscholen,
- contact opnemen met bedrijven die jobs kunnen verschaffen, welke overeenstemmen met de vaardigheden van de werkzoekende of waarvoor de werkzoekende bereid is zich te laten herscholen,
- bepalen van de nodig te volgen opleiding om deze vraag naar en aanbod van werk op elkaar af te stemmen.

Deze begeleiding kan worden aangevuld met een sociaal luik. Naargelang de noodwendigheden wordt de werkzoekende georiënteerd naar:

- een langdurig (tot 18 maand) persoonlijk begeleidingsplan, prioritair voor jongeren uit kansarme buurten van steden (in het kader van het stedenbeleid) en uit de prioritaire rurale gebieden, in samenspel met de lokale onthaalstructuren: PAIO’s, missions Locale of ALE (het TRACE-programma: *TRrajet d’ACcés à l’Emploi*) - reïntegratie via het economisch circuit;
- programma’s gericht op de begeleiding, bemiddeling en reïntegratie in het economisch proces van kansarmen in de steden en gemeenten op lokaal niveau: les PLIE (*Plan Locale pour l’Insertion et l’Emploi*). Deze programma’s worden lokaal uitgebouwd en medegefinancierd door lokale actoren, de Staat, de Regio, het Departement en veelal ook met Europees geld.
- het aanbieden van tijdelijk (voltijds of halftijds) werk in publiekrechtelijke instellingen en bedrijven zonder winstoogmerk in sociale projecten, milieuprojecten en onderhoud publieke goederen via contracten: de CES (*les contrats emploi-solidarité*), gefinancierd door de Staat en eventueel samengaand met een opleiding. Contactpunt is de ALE of de DDTEFP;

- het aanbieden van een contract met bepaalde looptijd om de professionele reïntegratie te bewerkstelligen. Deze contracten worden vooral aangeboden aan de meest bedreigden door uitsluiting op de arbeidsmarkt (ouderen, gehandicapten en probleemjongeren). Ze kunnen beroep doen op de CEC's (*les contrats emploi consolidé*). De rechthebbenden kunnen zo maximaal 5 jaar aan het werk met een contract van onbepaalde of een jaarlijks hernieuwbare contract. Contactpunt is de ALE. Toch blijkt uit ervaring met deze contractwerking van de CES en CEC, dat het aandeel begunstigden dat permanent instroomt naar de arbeidsmarkt mininiem is. Deze contracten bieden dus meestal maar een tijdelijke oplossing

3.4.4.2. De financiële steun (= ARE)

Vanaf het moment dat de werkzoekende zich laat inschrijven bij de ASSEDIC, wordt hij door deze instelling voorgelicht over de ARE (*Aide au Retour à l'Emploi*), die in werking is getreden op 1 juli 2001. Bij deze inschrijving verplicht de werkzoekende zich ertoe actief op zoek te gaan naar werk en wordt door de ASSEDIC een werkloosheidsvergoeding verschaft.

De uitkeringsgerechtigden die zich hebben ingeschreven na 1 juli 2001 vallen onmiddellijk onder de ARE-procedure. De andere uitkeringsgerechtigden hebben twee opties.

- Ofwel nemen ze niet deel aan de ARE-procedure. Hun werkloosheidsuitkering vermindert echter elke zes maanden met minimum 8 % en maximum 17 % afhankelijk van hun sociale situatie. Wanneer zo na langdurige werkloosheid hun werkloosheidsuitkering onder het minimuminkomen valt, wordt hun dossier overgedragen naar het Ministerie van Solidariteit en kunnen zij beroep doen op een sociale uitkering gefinancierd door de staat,
- Ofwel nemen zij deel aan de ARE-procedure en wordt een persoonlijk begeleidingsdossier (= PAP) opgesteld. Zij hebben vanaf dat moment net zoals de uitkeringsgerechtigden die zich hebben ingeschreven na 1 juli 2001, recht op een constante uitkering die niet degressief wordt verminderd doorheen de tijd.

Deze nieuwe vorm van constante uitkering wordt niet meer werkloosheidsuitkering genoemd maar krijgt dus de naam ARE (*Aide au Retour à l'Emploi*). Als de werkzoekende er echter niet in slaagt om een job te vinden binnen de 6 maanden, wordt bij het ANPE het persoonlijk begeleidingsplan geactualiseerd en geïntensifieerd. De ARE wordt vanaf dan enkel nog verstrekt als de werkloze de acties en verplichtingen gedefinieerd in zijn PAP opvolgt (vaardigheidstests, opleiding volgen, opvolgen van sollicitaties in de bedrijven geselecteerd door het ANPE, etc....). Als na 12 maanden de werkzoekende nog geen job heeft gevonden, worden de inspanningen opgedreven, onder andere door financiële voordelen toe te kennen aan werkgevers bij aanwerving van langdurig werklozen.

Voor de opvolging van deze PAP-dossiers en de uitkering van de ARE is een nauwe samenwerking vereist tussen het ANPE en de ASSEDIC. De controle op de rechten en de plichten van uitkeringsgerechtigde werklozen wordt waargenomen door het DDTEFP.

In kader van deze ARE worden ook kosten bij het volgen van een opleiding terugbetaald. Ook kan aan een onderneming die een langdurig werkloze aanwerft ondersteund door een degressieve tegemoetkoming voor minstens 1 tot maximum 3 jaar, gaande van 40% (1° derde van aanvaarde periode), naar 30% (2° derde van aanvaarde periode) en naar 20% (laatste derde van de aanvaarde periode) van het loon bij aanwerving. Tevens kan de geografische mobiliteit worden ondersteund door steun verleend door de ASSEDIC's. Het zijn ook de ASSEDIC's die de hogere kost gepaard gaande met de constante uitkeringen (ARE in plaats van degressieve werkloosheidsuitkeringen) en de steun ter bevordering van de geografische mobiliteit dragen, en de ondernemingen subsidiëren die langdurig werklozen aannemen.

3.4.5. Samenwerking tussen de actoren

Voor een vereenvoudigde toegang tot opleidingsmogelijkheden werkt het ANPE sinds 1998 nauw samen met de AFPA vanuit een regionale benadering bij de uittekening van persoonlijke begeleidingsdossiers. Bij het ANPE zijn professionele begeleiders aangesteld die verantwoordelijk worden gesteld voor een bepaalde groep van werklozen en bedrijven op basis van gebied en sector. Zo kan beter ingespeeld worden op de noden van lokale bedrijven en aanwezige knelpuntberoepen. Deze geïntensifieerde samenwerking tussen ANPE en AFPA kadert in de algemene moderniseringsactie van de SPE waarbij ook een nauwere samenwerking met de sociale partner UNEDIC wordt vooropgesteld. Deze moderniseringsactie gesteund op degelijke informatiesystemen en professionele begeleiders, maakt het beheer van de persoonlijke begeleidingsdossiers in kader van de PAP efficiënter.

Een grote bekommernis van het ANPE is het algemeen bevorderen van de intrede van jongeren in de arbeidsmarkt. Voor de benadering van deze doelgroep werkt het ANPE nauw samen met andere actoren:

- In samenwerking met de werkgevers wordt het profiel van nodige werknemers en de in te vullen jobs verworven. Het ANPE gaat dan over tot de voorselectie van mogelijke kandidaten in kader van regionaal of nationaal vastgestelde akkoorden, waarbij voorrang wordt verleend aan jongeren zonder kwalificaties of afkomstig uit probleemgebieden.
- Voor de optimale activering van de doelgroep van probleemjongeren werkt het ANPE nauw samen met "Les Missions Locales" en "PAIO", evenals met paritaire organismen en regionale besturen. Les Missions Locales en de PAIO worden hierbij tevens financieel ondersteund door het Ministerie en de regionale besturen. Deze samenwerking resulteerde o.a. in het tewerkstellingsprogramma TRACE. Door dit tewerkstellingsprogramma kunnen 100.000 probleemjongeren tussen 16 en 25 jaar een persoonlijke begeleiding, opleiding en stage krijgen in een bedrijf gedurende 18 maanden. Tijdens hun opleidingsstage hebben zij recht op een vergoeding.
- Voor de doelgroep afkomstig uit probleemwijken wordt via de opgestelde "contrats de ville" professionele begeleidingsgroepen samengesteld met inspraak van lokale gemeenschappen en "Les Missions Locales".

- Samen met *l' Association Pour l'Emploi des Cadres* (= APEC) ontwikkelt ANPE een speciale dienstverlening naar jonge gediplomeerden toe.

Meer algemeen kan gesteld worden dat de subregionale arena zich kenmerkt door een diversiteit van projecten en overlegplatformen. Veel van de bovenlokale en lokale projectwerking wordt gekenmerkt door samenwerking tussen verschillende actoren en cofinanciering. Dit bemoeilijkt soms het rondkrijgen van projecten (verschillende actoren hebben andere prioriteiten, beslissingsmomenten en procedures), maar heeft als voordeel dat het soms te unilateraal afbakenen van doelgroepen van de centrale actoren kan worden aangevuld met acties van de andere bestuursniveaus en opgevangen kan worden in een meer homogeen geheel dat inspeelt op alle noden van de streek.

3.4.6. Besluit

Eerst worden de krachtlijnen van de organisatie van het arbeidsmarktbeleid in Frankrijk weergegeven. Daarna volgen schematisch de sterkere punten, de zwakkere punten en de aandachtspunten van het arbeidsmarktbeleid in Frankrijk.

- Frankrijk besteedt veel aandacht aan een **globaal arbeidsmarktbeleid**, waarbij het afstemmen van vraag en aanbod facetten van uitkering, informatie, begeleiding, bemiddeling en opleiding en vorming, werkervaring worden gecombineerd en op verschillende plaatsen (ASSEDIC's, ALE's, AFPA) aan werkzoekenden en werklozen worden aangeboden.
- Het arbeidsmarktbeleid in Frankrijk is sterk gefocust op jongeren en personen bedreigd met sociale uitsluiting (langdurig werklozen en bijstandsgerechtigden).
- In Frankrijk zijn **op centraal niveau vele actoren aanwezig**, waarbij het algemeen beleid (Ministerie van werkgelegenheid en solidariteit en de DGTEFP), de uitkeringen (ASSEDIC), de opleidingen (AFPA), de bemiddeling (ANPE) en de controle op werkwilligheid (DDTEFP) zijn toevertrouwd aan verschillende instanties.
- **De centrale verantwoordelijkheid** voor het arbeidsmarktbeleid ligt bij het *Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit* en 'la Délégation Générale' met een gedeconcentreerde werking op regionaal en departementaal niveau en met een gedelegeerde toewijzing van taken aan *instellingen* met een specifieke opdracht, ook met een gedeconcentreerde werking.
- In Frankrijk worden deze en andere arbeidsmarktinstellingen **beheerd** door de politici en vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers. In meer subregionale verbanden worden veelal ook de derden als vierde machtsfactor betrokken. Het overleg op regionaal vlak gebeurt binnen de CESR verbonden aan de CR van betrokken Région en door het op lokaal niveau in te vullen en te initiëren overleg tussen sociale partners (en soms ook de derden) aangaande de bevoegdheden uitgeoefend door het centraal niveau.
- Naast het centraal niveau zijn voor het arbeidsmarktbeleid vooral '**les Régions**' (opleiding en algemene economische ontwikkeling) en **de Departementen** (sociaal beleid, inclusief het bestaansminimum) als democratisch verkozen niveau bevoegd, zonder hiërarchisch verband tussen de diverse bestuursniveaus. De **gemeenten** zijn eerder betrokken bij de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid en bij de uitkering van het bestaansminimum.
- Ook de centrale overheden en instellingen typeren zich door een grote mate van **geografische deconcentratie** naar de Regionaal en het Departementaal niveau (met regionale en departementale directies). Tevens zijn veelal (boven)locale aanspreekpunten voorzien (bvb. de ALE's).
- De **coördinatie** van het beleid gebeurt op **nationaal vlak** door interministeriële delegaties, waardoor het werkgelegenheidsbeleid wordt afgestemd op het

jeugdbeleid, het beleid rond bestaansonzekerheid, het stedenbeleid. Verder kan men stellen dat bij de **taakverdeling** de ‘Région’ vooral instaat voor het strategisch denken voor de regio en transversale acties met focus op algemene economische ontwikkeling en opleiding. Het Departement staat in voor de implementatie van het beleid (bvb. toewijzing optimaal niveau van een bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid) en controle op het beleid (bvb. controle op werkwillegheid), terwijl het bovenlokaal en lokaal niveau vooral instaat voor de uitvoering.

- Frankrijk biedt **veel mogelijkheden** aan het **bovenlokaal en lokaal niveau** om zich te associëren in samenwerkingverbanden, waar de betrokken actoren hun krachten bundelen ten dienste van een doelgroep, van een streekeigen actie,.... . Dit alles kan al dan niet binnen structuren voorgesteld door de Staat. Eigen aan Frankrijk is wel dat de Staat soms structuren aanbiedt (Bassin d’Emploi, PAIO’s,...) zonder dat ze verplicht worden gemaakt voor geheel Frankrijk en met flexibele invulling van doelstellingen, partners en financieringskanalen.
- Om de doelgroepen te bereiken zijn lokale agentschappen of antennes van centrale diensten en lokale platformen uitgebouwd. Meer afstemming en coördinatie zou met minder middelen meer bereiken.
- In Frankrijk is een begin gemaakt van een **activerend uitkeringsbeleid**: met een in duur beperkte werkloosheidsuitkering en in de tijd dalende uitkering. De uitkering wordt constant gehouden bij het aanvaarden van een individueel begeleidingsplan, waarbij sancties worden voorzien indien de werkloze niet de benodigde inspanning levert om onder begeleiding werk te zoeken, een vacature te aanvaarden, een opleiding te volgen of deel te nemen aan een werkervaringsproject. Ook staan de ASSEDIC’s in voor het toekennen (en het zelf financieren) van een bijdragevermindering voor werkgevers die moeilijk te plaatsen werklozen aanwerven.
- In Frankrijk zijn ‘*les contracts de villes*’ als een experiment uitgebouwd, waardoor men op lange termijn een beleid en actieplan kan uitstippelen. Momenteel vindt een bijsturing plaats: problemen van achtergebleven stadsgewesten niet alleen oplossen binnen het stadsgewest, want dit bevordert teveel “getto”vorming. Ook interessant is dat bij de *PLIE*’s en andere projecten medegefinancierd door *ESF*, de Staat zich garant stelt indien de steun vanuit het *ESF* wegvalt.
- In Frankrijk wordt het arbeidsmarktbeleid enkel **de facto** op elkaar afgestemd door het aanbieden van een individueel begeleidingsplan voor elke werkzoekende en het lokaal vlak implementeren van de aanspreekpunten. Toch wordt de werkzoekende met nog **teveel aanspreekpunten** geconfronteerd en vallen probleemgevallen zonder uitkering nog altijd uit de boot. Er zijn **teveel niveaus** die zich met hetzelfde bezighouden, zonder veel coördinatie en taakafspraken.
- Er is een gebrekkige werking van de contracten *CES en CEC*. Deze contracten worden door de begunstigden ervaren als permanent, terwijl de contracten een tijdelijk karakter hebben. De begunstigden benutten bijgevolg deze contracten te weinig als een overgang naar de reguliere arbeidsmarkt en vallen bij de eindtermijn van het contract terug in de werkloosheid.

Tenslotte bevat onderstaande tabel schematisch de sterktes, zwaktes en de aandachtspunten op vlak van het subregionale arbeidsmarktbeleid in Frankrijk.

Tabel 5: Sterktes en zwaktes Frankrijk

	sterktes
1.	geïntegreerde en geïndividualiseerde aanpak
2.	focus op doelgroepen en kansarmen in achtergebleven gebieden en steden
3.	sterke geografische deconcentratie met enige bevoegdheden (coördinatie op regionaal en implementatie op departementaal niveau)
4.	cofinanciering als sturingsinstrument
5.	lange termijn contracten voor stedenbeleid
6.	ESF en andere Europese steun wordt door centrale Staat gegarandeerd ook voor toekomst, wat de financiële continuïteit ondersteunt
7.	sterke (boven)lokale differentiatie in gebruik van kaders en instrumenten aangeboden door centrale overheid
	aandachtspunten
8.	grote rol sociale partner zowel bij beheer als bij advisering
9.	betrokkenheid derden vooral bij bovenlokale werking
	zwaktes
10.	geen beleid gericht op activering stille reserve
11.	sterke centrale sturing en administratieve uitbouw
12.	weinig ruimte voor marktwerking
13.	samenwerking vooral met publieke actoren

Bron: IDEA Consult

4. VERGELIJKENDE ANALYSE VAN DE VIER LANDENSTUDIES

Als samenvatting en besluit bij het internationale luik van het onderzoek maken we een vergelijkende analyse van het subregionale arbeidsmarktbeleid in de UK, Nederland, Duitsland en Frankrijk. Tabel 6 bevat de vergelijking tussen de vier landen op basis van kenmerken op het vlak van subregionaal arbeidsmarktbeleid zoals de beleidsvisie, de mate van institutionalisering, de mate van decentralisering, de instrumenten voor subregionale dynamiek, de rol van de actoren en enkele randvoorwaarden zoals de stabiliteit in het arbeidsmarktbeleid.³⁹

Tabel 6: Vergelijkende analyse buitenlandse cases

	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk	Nederland	Duitsland
Huidige beleidsvisie: inhoudelijke focus	<ul style="list-style-type: none"> - Uitbreiding van activeringsbeleid naar meerdere doelgroepen bijvoorbeeld ouderen - Econ. en soc. regeneratie voor oude industriële bekkens 	<ul style="list-style-type: none"> - Geïntegreerde aanpak voor werkzoekenden inclusief uitkering - Doelgroep: jongeren vooral uit achtergestelde gebieden (steden) en mensen bedreigd door sociale uitsluiting 	Reintegratie arbeidsongeschikten	Maatwerk in de arbeidsbemiddeling aangepast aan de noden van verschillende types werkzoekenden
Mate van institutionalisering van bestuur (aantal bestuurslagen)	Minder bestuurslagen	Bestuurlijk sterk geïnstitutionaliseerd. 4 lagen van verkozen besturen.	Minder bestuurslagen	Qua bestuurlijke institutionalisering tussen Frankrijk en Nederland gepositioneerd
Bevoegdheidsverdeling inzake arbeidsmarkt (wettelijke bevoegdheden)	Bevoegdheden liggen vooral bij centrale overheid	Bevoegdheden inzake werkgelegenheid zijn verdeeld over centrale overheid (met gedecentraliseerde afdelingen), verschillende gedecentraliseerde instellingen en decentrale overheden (régions, départements, communes)	Bevoegdheden liggen vooral bij centrale overheid, gedeeltelijk bij de decentrale overheid en met ruimte voor individuele responsabilisering en marktwerking	Bevoegdheden liggen voornamelijk bij federale overheid (werkloosheidsverz.) en bij de Länder (werkgelegenheid stimuleren)

³⁹ De geformuleerde resultaten vergen een voorzichtige interpretatie. Door de recente of aan de gang zijnde hervormingen in de UK, Nederland en Duitsland is immers weinig evaluatiemateriaal beschikbaar

	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk	Nederland	Duitsland
Mate van decentralisering: verhouding centraal/decentraal inzake: coördinatie, taakverdeling, uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Centrale overheid domineert inzake coördinatie en taakverdeling - Uitvoering bij gedeconcentreerde overheidsinstellingen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Centrale overheid met zowel sterke gedeconcentreerde als sterke decentrale structuur - Centraal beleid zorgt voor wettelijk kader. Verder betrokkenheid van verschillende niveaus: <ul style="list-style-type: none"> .Coördinatie (régions) .Taakverdeling (département) .Uitvoering: (inter)gemeentelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Centrale overheid domineert inzake coördinatie en taakverdeling met aanzet tot subregionale advisering - Uitvoering via gedeconcentreerde overheidsinstellingen en gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> - Centrale overheid met zowel vrij sterk gedeconcentreerde als vrij sterk decentrale structuur - Uitvoering via gedeconcentreerde overheidsinstellingen en gemeenten
Instrumenten voor subregionale samenwerking	Aanbestedingsprocedures inzake regionale en lokale projectwerking bevordert spontane samenwerkingsverbanden	<ul style="list-style-type: none"> - Cofinanciering - Contrats de Plan Etat-Région 2000-2006 - Contrats de ville (7 jaar) - Verzekering fin. continuïteit van ESF-projecten door centrale overheid - Scheppen van mogelijkheid tot samenwerking (kader aanreiken) 	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidiemaatregel gefinancierd door nationale overheid ter bevordering van RPA's (ESF co-financiering) - Convenanten tussen steden en centrale overheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwezig via bevorderende richtlijnen van federale ministeries. Komt ook vaak spontaan tot stand. - Reïntegratiebudget voor innovatie technieken
Ruimte voor differentiatie op lokaal niveau	In beperkte mate, via vrijheid inzake samenstelling partnerschappen en inzake uitvoering door deze partnerschappen ter uitvoering van nationale programma's	<ul style="list-style-type: none"> - Ja, al dan niet binnen kader aangereikt door een overheid. - Mogelijkheid tot oprichten niet-democratisch verkozen bestuurlijke organisaties 	Weinig ruimte	Ja, via de lokale arbeidsbureaus (gedeelte) van bestedingsautonomie van reïntegratiebudget) en gemeenten
Rol lokale overheden (gemeentes) inzake arbeidsmarkt	Minimaal	Bevoegdheid reïntegratie bestaansminimumtrekkers en cofinancieren onthaalstructuren voor doelgroepen	Bevoegdheid reïntegratie bestaansminimumtrekkers en werkzoekenden zonder uitkering	Bevoegdheid reïntegratie bestaansminimumtrekkers en werkzoekenden zonder uitkering

	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk	Nederland	Duitsland
Rol sociale partners	Geen gestructureerd overleg behalve (bijvoorbeeld) Learning and Skills Councils	<ul style="list-style-type: none"> Overleg tussen sociale partners en (1) bestuur, (2) onderling en/of (3) derden op diverse bestuursniveaus Beheer van meeste arbeidsmarktinstellingen door overheid en sociale partners 	<ul style="list-style-type: none"> Overleg tussen sociale partners en overheid, o.a. via RPA's Geen rol meer in beheer instellingen 	Betrokken in overleg met overheid en derden, o.a. op regionaal niveau
Aanwezigheid marktwerking	Ja, via regionale of lokale partnerschappen	Nee, tenzij opleiding door private actoren en derden	Ja, voor reïntegratietrajecten zoals scholing maar niet voor bemiddeling	Nee, tenzij arbeidsbemiddeling voor doelgroepen (vanuit de gemeentes) en individuen
Afstemming beleidsdomein economie	<ul style="list-style-type: none"> Overheid: zeer beperkt via RDA Impliciet: oa via lokale werking van sectorfederaties 	<ul style="list-style-type: none"> Overheid: zeer beperkt via interministeriële delegaties Impliciet: sterk via diverse overlegorganen en iets minder via cofinanciering 	<ul style="list-style-type: none"> Overheid: sterker op centraal niveau Impliciet: deels via regionale platformen 	<ul style="list-style-type: none"> Impliciet: beperkt aanwezig via regionale adviesraden
Onduidelijke taakverdeling tussen decentrale/gedeconcentreerde overheden	Op regionaal niveau tussen Government Office (antenne van centrale overheid) en RDA's	Tussen decentrale antennes van centrale overheid en overheidsinstellingen enerzijds en democratisch verkozen besturen (départements en régions) anderzijds. Op lokaal niveau tussen de lokale diensten van de centrale overheidsinstellingen en de lokale (boven)gemeentelijke platformen	Niet bekend	Niet bekend

	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk	Nederland	Duitsland
Stabiliteit in het beleid ten aanzien van arbeidsmarktstructuur en -werking	Drastische en talrijke institutionele hervormingen waarvan implementatie nog niet is afgewerkt	Meer continuïteit bij beleidshervormingen	Drastische globale hertekening waarvan implementatie nog niet is afgewerkt	Hervorming inzake arbeidsbemiddeling en autonomie van de lokale arbeidsbureaus (recent afgewerkt)
Is er subregionale dynamiek (vooral ten aanzien van subregionale overheden)?	Ja, vooral op subregionaal niveau (geografisch niveau onder de Regions)	Ja, vooral op (boven)gemeentelijk niveau door samenwerking van een waaier aan bestuursinstanties	Weinig ruimte voor subregionale dynamiek	Weinig ruimte
Coördinatie van de initiatieven?	Weinig coördinatie behalve aanzet tot regionale coördinatie (vooral RDA's)	<ul style="list-style-type: none"> - Formele coördinatie vooral op het niveau van de Région - Gebeurt impliciet door middel van cofinanciering 	Voor zover coördinatie plaatsvindt, gebeurt dat via regionale arbeidsmarktplatforms	Veel delegatie van centraal naar decentraal niveau

Bron: IDEA Consult

5. BIJLAGEN

5.1. Gesprekspartners

VERENIGD KONINKRIJK

Bills Wells

Senior Economist

Department for Work and Pensions

David Lampitt

Robin Chowdhuri

Advantage West Midlands

FRANKRIJK

Eric Van Huyse

COMITE DE BASSIN D'EMPLOI ROUBAIX-TOURCOIN-VALEE DE LA LYS

5.2. Bibliografie

UK

Aan te vullen

NEDERLAND

De volgende internetsites geraadpleegd:

- www.suwi.nl
 - Stand van zaken personele invulling CWI
 - Hoofdlijnen van de nieuwe SUWI-structuur
- www.minszw.nl
 - Nieuwe uitvoeringsstructuur voor sociale zekerheid en reïntegratie
- www.overheid.nl
- web.gemeenteloket.minszw.gemnet.nl

Andere referenties:

Arents, M. M.M. Cluitmans, M.M.A. Pepping, *Co-operation between PES and the municipalities*, NEI-rapport, Rotterdam, november 2000.

SUWI veranderorganisatie, *De veranderkrant, nieuws- en informatieblad over Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI)*, september 2000.

SZW info-bericht, *Nader kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, een samenvatting*, januari 2000.

Cap Gemini Ernst & Young, Stimuleringsproject regionale platforms arbeidsmarktbeleid, *Handreiking*, mei 2001.

DUITSLAND

Volgende internet sites zijn geraadpleegd:

- www.bma.de
- www.arbeitsamt.de
- www.nrw.de

Andere referenties:

- Arents, M. M.M. Cluitmans, M.M.A. Pepping, *Co-operation between PES and the municipalities*, NEI-rapport, Rotterdam, november 2000.
- Bertelmann Stiftung, *International reform monitor*, oktober 2001.
- C. Brinkmann, Controlling and evaluation of employment promotion and the employment services in Germany, *IAB Labour market research topics 36*, 1999.
- European Commission, *Employment Observatory*, MISEP, Basic information report Germany, 1997.
- European Commission, *Labour market studies Germany*, May 1997.
- European Commission, *Employment Observatory*, InforMISEP, Policies, no. 61.
- European Commission, *Employment Observatory*, InforMISEP, Policies, no. 63.
- Mosley H. and H. Schütz, The implementation of active policies in the German regions: decentralization and co-operation, in Koning, J. de and H. Mosley (eds), *Labour market policy and unemployment*, 2001.
- Schmid G., S. Speckesser and C. Hilbert, Does active labour market policy matter? An aggregate impact analysis for Germany, in Koning, J. de and H. Mosley (eds), *Labour market policy and unemployment*, 2001.
- U. Walwei, Job placement in Germany: developments before and after deregulation, *IAB Labour market research Topics 31*, 1998.

FRANKRIJK

Volgende sites werden geraadpleegd:

www.anpe.fr

www.lepare.com

www.travail.gouv.fr

www.unedic.fr

www.ville.gouv.fr

www.place-publique.fr

asso.nordnet.fr

www.travail.gouv.fr/regions/pdf/recueil.pdf een (bloemlezing) overzicht bovenlokale werking en initiatieven, gaande van de Alsace tot Rhone Alpes, met juridische basis, actoren en financiering.

www.travail.gouv.fr/regions/france/nord.html overzicht actoren Nord Pas de Calais inzake arbeid en opleiding.

www.travail.gouv.fr/dossiers/exclusion/SSpartie1.html: het plan van de Franse regering inzake sociale uitsluiting (*la lutte contre les exclusions*)

www.travail.gouv.fr/actualites/pdf/NPDC.pdf

Andere referenties:

DAJ 265, Protection en France des personnes involontairement privées d'emploi, Août 2001.

Ministère du travail et de la solidarité, Plan National d'Action pour l'Emploi 2001 et Bilan du Plan 2000, France, Mai 2001

'Le Réseau d'information Jeunesse' opgericht in 1969 omvat het nationaal centrum in Parijs