

Het congres van Zwolle

Het werk in de stad

WIM DERKSEN

*Lid van de Wetenschappelijke Raad voor
het Regeringsbeleid en als 'Fellow' verbonden
aan de Wiardi Beckman Stichting*

De PvdA en de stad, een politiek pamflet is een mooi rapport. Het gaat over de werkelijke problemen van de steden en het legt de juiste accenten: 'het terugdringen van de werkloosheid en het doorbreken van de opeenhoping van problemen in een aantal buurten'. Op basis hiervan wordt een 'sociale' koers uitgezet. Dat daarbij soms een wat blijmoedige toon is gekozen, mag de auteurs niet worden verweten. Er liggen ook te grote kansen in de grote steden om alleen maar tobberig te doen. Toch mag de werkelijkheid niet worden verdoezeld. Prognoses voor Rotterdam geven bijvoorbeeld aan dat bij ongewijzigd (paars) beleid de werkloosheid ook het komende decennium slechts zal toenemen en dat de segregatie in dat geval niet zal achterblijven.

Er zal derhalve veel moeten gebeuren om het aanzien van de grote steden te verbeteren. Daartoe is een goede analyse van de problemen een eerste vereiste. Aangezien het om een pamflet gaat, van een handzaam formaat, mogen we hier geen uitgebreide analyses verwachten. Niettemin gaat een aantal fundamentele vragen achter het pamflet schuil, die ik hier graag wil aan tippen. Ik zal me daarbij geheel beperken tot het lokale werkgelegenheidsbeleid, dat (naast een krachtig nationaal beleid) voor verlichting zal moeten zorgen.

Over het ontstaan van werkloosheid in de grote steden bestaan vele theorieën, maar hoe we die werkloosheid moeten oplossen is daarmee nog niet gezegd. Is het inzetten van uitkeringsgelden waarmee dit kabinet een eerste aanvang heeft gemaakt, inderdaad de remedie voor de problemen? Verhelderend is de bijzin die de commissie zelf aan het bevestigende antwoord verbindt: 'tenminste als de uitvoering slaagt.' Ik deel de mening van de commissie dat de overheid meer geld moet inzetten om de arbeidsmarkt beter te doen functioneren, opdat

minder aan uitkeringen hoeft te worden uitbetaald. Het is beter om mensen voor hetzelfde bedrag te laten werken dan thuis te laten zitten. Toch doemen hier enkele dilemma's op, die naar het schijnt door de

beleidsmakers niet altijd worden onderkend. Ik noem er voor de overzichtelijkheid slechts vier, die overigens voor de onoverzichtelijkheid ook nog eens veel met elkaar gemeen hebben.

Vier dilemma's

Het eerste dilemma betreft de vraag of het beleid op het aanbod dan wel op de vraag moet worden gericht. Moeten we bepaalde mensen aan werk (van welke aard dan ook) zien te helpen of moeten we bepaald werk voor mensen (wie dan ook) zien te creëren? Veel gemeenten zijn in hun beleid vooral aanbod-gericht, waardoor de vraag naar werk op zich in de regel niet wordt bevorderd. Wie ziet hoeveel tijd gemeenten (moeten) besteden aan alle regels rondom JWG, Melkert-banen etcetera en ziet hoeveel tijd ze overhouden voor het denken over economische potenties van hun gemeente, zou graag wensen dat het omgekeerde het geval zou zijn. Zo bestaat in veel steden de gedachte dat de werkgelegenheid in de oude wijken moet worden versterkt (aldus ook het pamflet), terwijl tegelijkertijd te weinig tijd wordt besteed aan het ontwikkelen van een echt *vraagbeleid* in dit kader. En een vraagbeleid betekent dat vanuit een (potentiële) ondernemer wordt gedacht: wat zou voor hem of haar een reden kunnen zijn om zich te vestigen dan wel zijn werkgelegenheid uit te breiden? Dat is in feite de enige vraag die hier behoort te spelen. Ongetwijfeld zal één van de antwoorden luiden dat de ondernemer zelf wil bepalen wie hij het meest geschikt acht voor de nieuwe arbeidsplaats. Hij wil daarbij niet worden geholpen dan wel dwarsgezet door de lokale overheid, die al gauw de neiging heeft om te verklaren dat werklozen geschikter zijn

dan niet-werklozen en dat langdurig werklozen geschikter zijn dan kortdurig werklozen. Terwijl uiteindelijk slechts van belang is dat er een stoel bijkomt op de arbeidsmarkt, waardoor uiteindelijk ook een werkloze zal worden geholpen.

Met dit eerste dilemma hangt een tweede dilemma samen: het 'doelstellingsdilemma'. Wie de ingewikkelde wereld van de gesubsidieerde arbeid enigszins kent, weet hoeveel doelstellingen hieraan ten grondslag liggen. Twee doelstellingen spelen vaak door elkaar heen: sociale integratie van burgers door middel van sociale activiteiten en het creëren van werk (als één van de instrumenten voor sociale integratie). Dit dilemma vertoont op het eerste gezicht grote overeenkomst met het dilemma tussen vraag- en aanbodbeleid. Wie werk wil creëren heeft behoefte aan een krachtig vraagbeleid en wie sociaal wil activeren heeft behoefte aan een krachtig aanbodbeleid. Hoe eenvoudig dit ook lijkt, de praktijk wijkt hier sterk af. En erger: we slagen er vaak in om de verkeerde doelstelling aan het verkeerde beleid te koppelen.

Hoe vaak wordt werkgevers immers niet de mogelijkheid geboden om meer werk te creëren door middel van loonkostensubsidies, terwijl tegelijkertijd de eis wordt gesteld dat het werk ten goede moet komen aan een bepaald soort werklozen. Daarmee is de subsidie voor de werkgever meteen minder aantrekkelijk en is het twijfelachtig of hij überhaupt nog nieuwe mensen in dienst wil nemen. Zo worden loonkostensubsidies onvoldoende gebruikt, komt er minder nieuwe werkgelegenheid bij en worden minder mensen aan een baan geholpen. Het koppelen van aanbodoelstellingen aan een vraagbeleid heeft derhalve eenvoudig een teleurstellend effect. De KRA (Kader-regeling Arbeidsinpassing) en de instroom-gelden voor WAO-ers bieden hier goede voorbeelden. Een succesvol vraagbeleid wordt niet door allerlei aanbodoverwegingen vertroebeld. Wie bepaalde categorieën werklozen sociaal wil activeren, moet van een vraagbeleid derhalve geen direct, maar slechts een indirect effect verwachten.

Het omgekeerde geldt ook. Wie met een aanbodbeleid ook echt werk wil creëren, verliest de echte doelgroepen gemakkelijk uit het oog. De werkdoelstelling dwingt namelijk om aan de 'echte kneuzen' voorbij te gaan en minder echte kneuzen aan te nemen. In de sociale werkvoorziening is dat in de laatste jaren gebeurd. Het streven naar steeds

'echter' werk leidde tot een uitstroom aan de onderkant van mensen die voor dit 'echtere' werk steeds minder geschikt waren. Dan spreek ik nog niet eens van het gevaar van verdringing van regulier werk door deze vorm van gesubsidieerde arbeid. Daarmee is uiteindelijk ook niemand gediend.

Het is hier niet de plaats om verder uitgebreid op deze dilemma's in te gaan. Het is ook niet de plaats om aanverwante dilemma's uitgebreid voor het voetlicht te brengen. In dat geval had ook aandacht moeten worden besteed aan de vraag of het (lokale) werkgelegenheidsbeleid gericht moet zijn op beperkingen in de economie dan wel op beperkingen die in de persoon zijn gelegen. (De eerste behoeven een vraagbeleid, de tweede een zodanig aanbodbeleid dat de betrokkene (weer) mee kan doen om de arbeidsmarkt). In dat geval had ook aandacht kunnen worden geschonken aan het dilemma tussen tijdelijke dan wel structurele financiële ondersteuning (een dilemma dat ook een duidelijke verwantschap vertoont met de drie voorgaande dilemma's). Hier is slechts van belang om te constateren dat deze dilemma's in de dagelijkse praktijk van beleid nogal eens worden ontkend, met alle nadelige gevolgen voor het beleid van dien.

N V werk

Wel is het interessant nog even terug te keren naar de NV Werk, een instrument voor lokaal werkgelegenheidsbeleid, dat ook weer door de commissie-Welschen wordt omarmd. Voor mij is nog steeds onduidelijk wat de NV Werk precies inhoudt. Op zijn minst bestaat daarover ook geen consensus. Voor sommigen is de NV Werk een soort voortzetting van de banenpool: we geven een zinnige invulling aan het bestaan van langdurig werklozen door hen op tal van plaatsen in de samenleving werkelijk additioneel werk te verschaffen. Daarmee is het doel 'sociale activering' en gaat het om puur aanbodbeleid. Uit het bovenstaande mag blijken dat ik in dat geval het idee zou toejuichen, zij het dat de naam dan wel slecht is gekozen.

Voor anderen is de NV Werk een echt particulier bedrijf voor klusjes in en rondom huis. In plaats van uw stofzuiger bij de stofzuigerwinkel te laten repareren, de tuin door de hovenier te laten onderhouden of de auto door de buurjongen te laten wassen, gaan we voortaan naar de NV Werk, om tegen een gereduceerd (want gesubsidieerd) tarief gehol-

pen te worden. Vanuit bovenstaande gedachten-gang kunnen hier twee dingen misgaan. Enerzijds dreigt de NV Werk ander werk te verdringen, dan wel op zijn minst oneerlijke concurrentie aan te gaan met andere bedrijven die geen subsidie krijgen; anderzijds heeft de NV Werk weinig kans van slagen omdat het aanbodbeleid dwingt tot het aannemen van veelal ongeschikte werkkrachten. In beide gevallen stemt het resultaat tot somberheid. In een derde visie is de NV Werk een soort uitzendbureau voor langdurig werklozen. Ook daar kan de activiteit van de overheid zich op richten, hoewel het de vraag is of de arbeidsvoorziening of commerciële uitzendbureaus hier niet meer geëigend zijn.

Ik ben niet tegen het idee van een NV Werk, ik ben geen tegenstander van Melkert-banen, ik ben een

groot voorstander van een lokaal werkgelegenheidsbeleid en in dat kader past het ook om uitkeringsgelden op een 'actievare' manier in te zetten. Wel past een waarschuwing voor een grote verwarring van een teveel aan doelstellingen en een teveel aan instrumenten, met uiteindelijk een te gering effect. De verwarring is in onze overgebureaucratiseerde belangendemocratie goed te begrijpen, maar daarmee nog niet goed te praten. Voor een effectief lokaal werkgelegenheidsbeleid moeten 'vraag' en 'aanbod' niet met elkaar worden verward. Bovendien verdient vooral de 'vraag' de meeste aandacht. Hoe begrijpelijk ook, het werkgelegenheidsbeleid gaat in bijna alle gemeenten te vaak over werklozen en te weinig over werk en over werkgevers die daarvoor kunnen zorgen.