

Grote gemeenten krijgen op indringende wijze te maken met massawerkloosheid en de gevolgen daarvan. De onderzoekers van Seinpost, centrum voor stedelijke processen, brengen in Eindpunt baan de aard en omvang van de problemen in beeld.

En er worden oplossingen aangereikt. In een tiental onderzochte gemeenten hebben gemeentebestuurders, ambtenaren en arbeidsbureaus al ervaringen opgedaan met projecten die een bijdragen leveren aan het verminderen van de problematiek rond hoge percentages werklozen.

Er zijn echter radicaler oplossingen nodig. Gemeenten zouden de kans moeten krijgen uitkeringsgeld om te zetten in werk. Werk dat nu blijft liggen: het veiliger maken van de steden, versterken van maatschappelijke zorg, verbeteren van het stedelijk milieu.

Werklozen - en in de eerste plaats langdurig werklozen - moeten een werkcontract krijgen aangeboden, waarin werk en scholing worden gecombineerd. Samenwerkend met anderen, zouden de gemeenten een belangrijke rol moeten krijgen, om de huidige garantie op inkomen in de toekomst om te zetten in een werk-garantie.

Eindpunt baan is niet een nieuw werkgelegenheidsplan. Het schetst de contouren voor plannen die ter plaatse kunnen worden bedacht en uitgewerkt. Met als eindpunt een baan voor de mensen die nu zonder zitten.

© 1988 Wiardi Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal Bestuur

Omslag en typografie Leo de Bruin
Tekeningen Helen van Vliet
Zetwerk Huisdrukkerij Partij van de Arbeid
ISBN nummer 90 72 575 06 7

Eindpunt baan

MASSAWERKLOOSHEID EN NIEUWE
ACHTERSTANDSSITUATIES IN DE GROTE STEDEN

PAUL VAN SCHILFGAARDE
WANDA CORNELISSEN
JAAP HUURMAN

Rapport uitgebracht aan het
Centrum voor Lokaal Bestuur
van de
Wiardi Beckman Stichting

SEINPOST

Centrum voor
Stedelijke processen
's-Gravenhage, september 1988

Het rapport is tot stand gekomen in wisselwerking met een eigen begeleidingsgroep in de volgende samenstelling:

- H. Simons, wethouder Rotterdam (voorzitter)
- Mevrouw L. Vellekoop, raadslid Utrecht, tevens medewerkster Centrum voor Lokaal Bestuur (secretaris)
- Mevrouw A. Brouwer, wethouder Nijmegen
- N. Buurman, hoofd onderzoek gemeente Enschede, tevens statenlid Overijssel
- Mevrouw A. Huitzing, Wiardi Beckman Stichting Amsterdam
- P. Jonker, wethouder Amsterdam
- P. Noordanus, fractievoorzitter PvdA 's-Gravenhage
- Mevrouw A. Reuvekamp, algemeen directeur dienst welzijn i.o. Alkmaar
- P. Rutgers van der Loeff, oud-raadslid Amsterdam
- L. Westerhoff, wethouder Groningen
- M.J. te Winkel, Job Creation 's Gravenhage

Tevens zijn in de gedachtenwisseling met de begeleidingsgroep betrokken:

- C.M.A. Brocken, wethouder Eindhoven
- R. van Sandberg tot Essenburg, wethouder Breda
- B.J. Schouten, raadslid Utrecht

Inhoud

VOORWOORD	11
TEN GELEIDE	13
I. HET DOEL	29
1.1 Massawerkloosheid in de grote steden	29
1.2 Terugblik	30
1.3 Ons doel	33
II. DIAGNOSE	39
2.1 Werkgelegenheid	39
2.2 De arbeidsmarkt	43
2.3 De werkloze	48
2.4 De grote steden	60
III. GESPREKKEN IN TIEN GEMEENTES	67
3.1 Algemene indrukken	67
3.2 Alkmaar	68
3.3 Amsterdam	68
3.4 Enschede	70
3.5 's-Gravenhage	71
3.6 Groningen	73
3.7 Helmond	74
3.8 's-Hertogenbosch	75
3.9 Nijmegen	76
3.10 Rotterdam	78
3.11 Utrecht	79
3.12 Als conclusie: de problemen van het lokaal werkgelegenheidsbeleid	80

IV. AANPAK	83
4.1 Uitgangspunten	83
4.2 Het arbeidsmarktprobleem	85
4.3 Het organisatieprobleem	88
4.4 Het financieringsprobleem	93
4.5 Het inperkingsprobleem	94
V. CONCRETISERING	99
5.1 De werkloze	99
5.2 Het aantal	100
5.3 De scholing	100
5.4 Het werkcontract	101
5.5 Loon en inkomen	101
5.6 Wie betaalt het loon	102
5.7 De werkgever	102
5.8 Het werk	103
5.9 Concurrentievervalsing en verdringing	103
5.10 Werkcontract en werkende	104
5.11 Bemiddeling	105
5.12 Begeleiding	105
5.13 Gemeente en arbeidsbureau	106
5.14 De gemeentelijke organisatie	106
5.15 Het bedrijfsleven in en rond de gemeente	108
5.16 Het werkgarantiefonds voor langdurig werklozen	108
5.17 Het bestuurlijk convenant: rijk-gemeente	109
5.18 Structurele financiering	110
5.19 Economische structuur en conjunctuurbeleid	111
LITERATUUR	113

Voorwoord

De ontwikkeling van de werkloosheid in Nederland volgt een grillig en soms grimmig patroon. De problemen in het Noorden, Oosten en Zuiden van het land zijn nog niet opgelost. Maar steeds duidelijker tekent zich de nieuwe dreiging af: een verdere stijging van de langdurig werkloosheid in de steden. Bovendien concentreert de werkloosheid zich in bepaalde, meestal oude wijken, waar percentages van boven de 40 % worden bereikt. Daarbij gaat het vooral om langdurig werklozen. In deze wijken ontstaat een opeenstapeling van achterstandssituaties, waaruit mensen nauwelijks meer kunnen losbreken en waardoor een toespitsen van maatschappelijke tegenstellingen in de stedelijke samenleving dreigt.

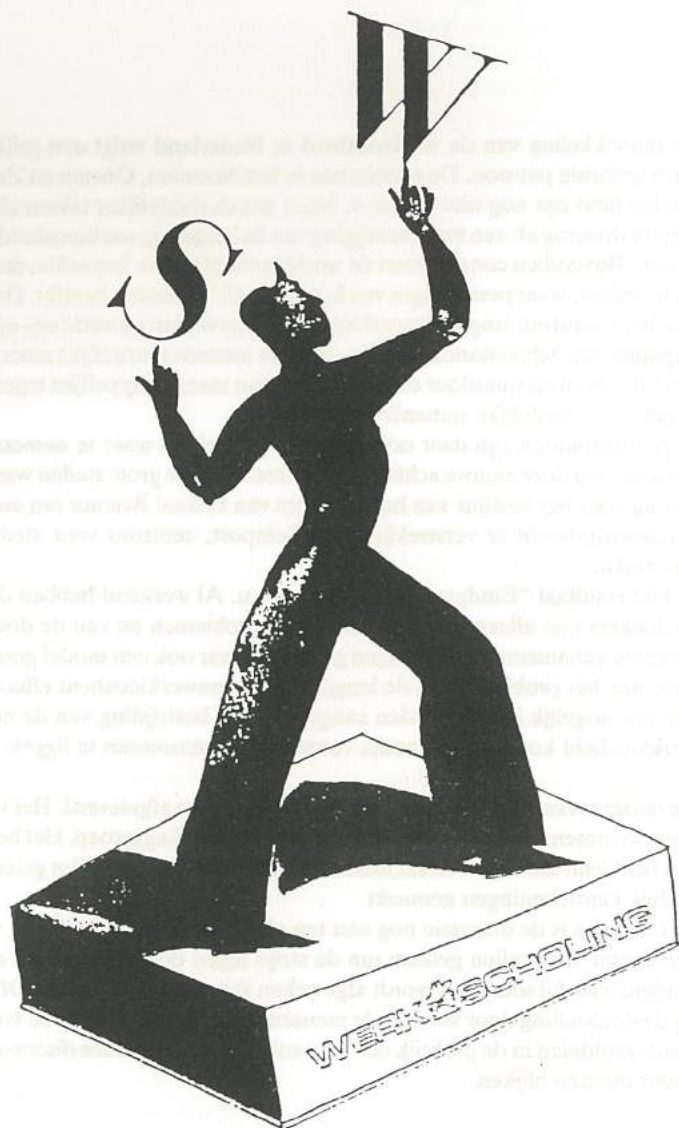
Achterstanden zijn daar ook op andere terreinen waar te nemen. Het ontstaan van deze nieuwe achterstandsgebieden in de grote steden was aanleiding voor het bestuur van het Centrum van Lokaal Bestuur om een onderzoeksopdracht te verstrekken aan Seinpost, centrum voor stedelijke processen.

Het resultaat "Eindpunt baan" ligt voor u. Al werkend hebben de onderzoekers niet alleen een analyse van de problemen en van de door gemeenten gehanteerde oplossingen gegeven, maar ook een model geschetst waarmee het probleem van de langdurige massawerkloosheid effectiever dan nu mogelijk is kan worden aangepakt. De bestrijding van de massawerkloosheid komt in dat model vooral bij de gemeenten te liggen.

De onderzoekers van Seinpost hebben hun rapport afgeleverd. Het is ontstaan in samenspraak met een enthousiaste begeleidingsgroep. Het bestuur van het Centrum voor Lokaal Bestuur heeft in een uitvoerig Ten geleide de nodige kanttekeningen gemaakt.

Daarmee is de discussie nog niet ten einde. In "Eindpunt baan" wordt een aantal voorstellen gedaan om de strijd tegen de werkloosheid aan te binden, waarbij soms fors wordt afgeweken van gebaande wegen. Of daarbij de doelstelling door voldoende mensen wordt gedeeld, en of de voorgestelde middelen in de praktijk de beste zullen zijn, zal in deze discussie nog nader moeten blijken.

P.Ph. Dordregter, voorzitter Centrum van Lokaal Bestuur
J.Th.J. van den Berg, directeur Wiardi Beckman Stichting



Ten geleide

De maatschappelijke problemen die zich voordoen in de steden onderscheiden zich van die van de rest van Nederland. De werkloosheidscijfers zijn er verhoudingsgewijs hoger, er zijn vaak meer slechte woningen, er zijn meer mensen verslaafd aan alcohol of drugs, criminaliteit en vandalisme tieren er weliger.

Gemeentelijke gezondheidsdiensten van onder meer Amsterdam en Rotterdam luiden de noodklok over de waargenomen achterstanden in de volksgezondheid in (delen van) die steden. In Utrecht wijst onderzoek uit dat alcoholverslaving daar ernstiger vormen aanneemt dan gemiddeld over de rest van het land.

Over de samenhang van deze problemen en de samenhang met andere typische grote-stads-kenmerken valt veel te zeggen. Belangrijker is: wat kunnen de grote steden doen om verbetering te brengen in de geconstateerde problemen.

Als wordt gesproken van "de grote stad" is – zeker in dit verband – daarbij niet alleen het aantal inwoners van belang. In het rapport van het onderzoeksbureau Seinpost dat we hier publiceren, verstaan de onderzoekers onder de grote steden in elk geval de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Waar het gaat om de problematiek die in deze publikatie van het Centrum voor Lokaal Bestuur aan de orde komt, moet ons inziens het begrip ruimer worden genomen. Behalve de 100.000+ gemeenten, worden ook andere grotere gemeenten bedoeld waar zich hoge concentraties van werkloosheid voordoen en die in door hun ligging veelal de functie van "de grote stad" vervullen voor een regio. Enkele voorbeelden: Alkmaar, Emmen, Heerlen, Helmond, 's Hertogenbosch, Leeuwarden, Zwolle.

De problematiek van de grote steden was voor het Centrum voor Lokaal Bestuur in 1987 aanleiding voor het verstrekken van een onderzoeksopdracht aan het bureau Seinpost – Centrum voor stedelijke processen. De heer P. van Schilfgaarde leidde het onderzoek, waarvan in deze publikatie het eindrapport is opgenomen.

Een begeleidingsgroep, waarin een aantal bestuurders uit de betrokken gemeenten zitting had, besprak het onderzoek: de opzet, de praktijkervaringen, de wensen, de mogelijkheden en de uiteindelijke voorstellen die in

het rapport worden gedaan. De begeleidingsgroep heeft vooral in grote lijnen aanvullingen en commentaar gegeven. De groep heeft zich bijvoorbeeld niet bezig gehouden met wat wordt opgemerkt over de afzonderlijke onderzochte gemeenten. De tekst van het rapport is bovendien pas in definitieve vorm uitgebracht, nadat de begeleidingsgroep voor de laatste maal bijeen was geweest. Het onderzoeksbureau Seinpost is verantwoordelijk voor het eindresultaat.

Het bestuur van het Centrum voor Lokaal Bestuur maakt er in dit ten geleide kanttekeningen bij.

HET WERK LIGT ER

De steden moeten een steeds grotere inspanning leveren in het kader van stedelijke vernieuwing. Niet alleen de centra, maar ook de na-oorlogse stadswijken zijn toe aan verbetering en vernieuwing.

Experimenten om verbetering te brengen in de veiligheid in het openbaar vervoer van de grote steden, en bijvoorbeeld het zwart rijden tegen te gaan, hadden succes. Toch zijn er nog legio mensen (vrouwen, ouderen, maar zij niet alleen) die 's avonds de stad niet in durven gaan.

De grote steden kennen een andere bevolkingsopbouw. Er wonen veel ouderen en met name het aantal hoog-bejaarden zal er naar verhouding de komende jaren sterk toenemen. In de grote steden bevinden zich concentraties van etnische groepen, er zijn meer onvolledige gezinnen, de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt is er hoger.

Toename van het aantal arbeidsplaatsen, door het aantrekken van bedrijvigheid, blijkt in de steden niet te leiden tot het afnemen van werkloosheid bij grote groepen. Veelal komt de werkgelegenheid terecht bij inwoners van regio-gemeenten met minder financiële en maatschappelijke problemen.

In de steden is niet alleen veel werkloosheid, er is ook veel werk te verrichten. Steeds meer aandacht komt er voor allerhande milieuvraagstukken waarmee veel werk is gemoeid. Gemeenten hebben vaak moeite hun plannen financieel rond te krijgen, als moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld in de Wet bodemsanering, of de Wet geluidshinder. Plannen blijven liggen, of worden slechts ten dele uitgevoerd, omdat het te duur wordt. Het werk dat is gemoeid met een betere uitvoering is te duur. De arbeid is te duur.

Een ander voorbeeld vinden we in de zorg-sector. Het toenemend aantal ouderen, hun toenemende zorgbehoefte en de middelen beschikbaar

voor de gezinszorg of het ouderenwerk houden geen gelijke tred. Terwijl nog steeds een groot aantal herintredende vrouwen een voorkeur heeft voor werk in de verzorgende sector, zijn de banen er onbetaald of slecht betaald. Ook hier geldt: het werk is er, de werkzoekenden zijn er en vaak gaat het om mensen die nu een uitkering krijgen.

Het ligt voor de hand het probleem van de werkloosheid in verband te brengen met de taken waarvoor vooral de grote gemeenten zich gesteld zien, en het werk dat kan worden gedaan. Dat die relatie in de praktijk een minder vanzelfsprekende is dan op het eerste gezicht mag worden verwacht, heeft zowel te maken met de wijze waarop de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden zijn vastgelegd als met praktische problemen. Het werk en de werkzoekende moeten bij elkaar worden gebracht. Opleiding en scholing zullen ruimer en adequater beschikbaar moeten zijn. De overheid zal bereid moeten zijn bestaande geldstromen te verleggen.

MASSAWERKLOOSHEID

Al vrij snel wordt in "Eindpunt baan" als te bestrijden oorzaak van achterstandssituaties in de grote steden gewezen op de massawerkloosheid.

Na de explosieve stijging van de werkloosheid tussen 1979 en 1983 is de afname ervan over het land zeer verschillend verdeeld. De daling van de werkloosheid, ingezet in 1984 is in bijvoorbeeld Noord-Brabant en Drenthe hoog, terwijl de werkloosheidscijfers in de drie grootste steden slechts verlaagd worden door ingrepen in het kader van het opschonen van bestanden, en vergelijkbare acties ingezet door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Uit de Rapportage Arbeidsmarkt 1987 van dit zelfde ministerie blijkt, dat de werkloosheid in Amsterdam in de periode '83-'87 zelfs met 4 % steeg. Er zijn geen aanwijzingen dat deze ontwikkelingen zich – bij ongewijzigd beleid – niet zouden voortzetten.

Gemeentelijk beleid richt zich uiteraard op méér. Stadsvernieuwing, bestrijding van criminaliteit, verslavingszorg, alcoholmatigingsbeleid, basiseducatie, sociaal-cultureel werk, onderwijsbeleid (met nadruk op achterstandsgebieden) en bijvoorbeeld zorgvoorzieningen als het algemeen maatschappelijk werk zijn de laatste decennia meer in beeld geweest als gemeentelijke taken in het kader van het bestrijden van achterstandssituaties dan het werkgelegenheidsbeleid. Het bestrijden van werkloosheid was immers vooral een taak van de rijksoverheid.

In de grote steden doen zich echter nieuwe achterstandssituaties voor: hoge concentraties werklozen in bepaalde stadswijken, wat een grote druk legt op het beheer van en de voorzieningen in dergelijke wijken. Een spre-

kend voorbeeld is de Haagse Schilderswijk. De wijk is vernieuwd, maar verpaupering dreigt bij een werkloosheidspercentage van meer dan 50 % weer toe te slaan. Behalve de maatschappelijke ontwrichting die zich voordoet, zijn ook dat redenen voor gemeenten om zich actief met het bestrijden van werkloosheid bezig te houden.

TAAK VOOR GEMEENTEN

In het onderzoeksrapport wordt voor de bestrijding van de werkloosheid de verantwoordelijkheid voor een belangrijk deel neergelegd bij de gemeenten. Dit sluit volledig aan bij de toenemende aandacht van het lokale bestuur voor werkgelegenheidsbeleid, zoals die ook duidelijk blijkt uit hoofdstuk drie. De ervaringen in tien gemeenten worden er beschreven en dat niet alleen: aan het slot van elk van de beschrijvingen geven de onderzoekers tips over hoe een gemeente de bestrijding van werkloosheid juist wel of juist niet moet aanpakken.

Deze praktische wenken zijn heel waardevol. Niet elke gemeente zal de adviezen echter gemakkelijk kunnen opvolgen. Neem bijvoorbeeld het in Groningen opgedane "leermoment": Integreer werkloosheidsbeleid met beleids- en werkvelden waar werk te doen valt. Of in Amsterdam: De schrijnende keuzeproblematiek tussen een beleid gericht op oplossing van de werkloosheid en dat op nieuwe werkgelegenheid.... Heel eenvoudig lijkt het leermoment in Enschede opgedaan. De onderzoekers komen tot de conclusie dat het daar aangetroffen beleid, gebundeld tot één beleid gericht op het bestrijden van werkloosheid, effectief en noodzakelijk is.

Frappant is dat dit eenduidige beleid elders nauwelijks werd aangetroffen. De eenvoud van een dergelijke aanbeveling zal in de praktijk botsen met gegroeide verhoudingen en structuren binnen de gemeenten en gegroeide verhoudingen met organisaties buiten de gemeente.

Complexiteit van structuren zal in de grote steden – met ook grote gemeentelijke organisaties – zich sterker voordoen dan in de kleinere plaatsen. Echter, juist in de grote steden is het doorbreken van belemmeringen voor een optimale, eenduidig gerichte strijd tegen werkloosheid van het grootste belang.

Redenen daarvoor worden aangegeven in paragraaf 2.4. Bij de uitwerking in voorstellen worden de mogelijkheden van de gemeenten – en daarmee de noodzaak dat gemeenten deze taak op zich kunnen nemen – verder onderbouwd.

BUNDELING VAN KANSEN

In het rapport "Eindpunt baan" worden regelingen van en mogelijkheden voor de overheid om werkloosheid te bestrijden, aan elkaar gekoppeld. De belangrijkste elementen van de voorstellen – verwoord in hoofdstuk vier – zijn:

- De werkloze krijgt een *werkcontract* aangeboden. Tegen betaling van loon vervult hij of zij een baan en neemt, gekoppeld aan het werk, deel aan scholing. De verhouding tussen de tijd besteed aan scholing en aan werk kan variëren.

- Voor de financiering van deze werkcontracten wordt gebruik gemaakt van *uitkeringsgeld*. Het is de gemeente die (in elk geval een deel van) de verantwoordelijkheid krijgt voor het aldus omzetten van uitkeringsgeld in werkgelegenheid. De gemeente kan bij deze vorm van terugploegen er tevens voor zorgen dat werk wordt verricht waarmee aan maatschappelijk relevante behoeften wordt tegemoetgekomen.

- Er komt een *werkgarantiefonds* dat vanuit verschillende financiële bronnen kan worden gevuld. In het fonds kunnen de middelen van verscheidene bestaande regelingen worden samengevoegd.

- Er komt een *gemeentelijke uitvoeringsorganisatie*, waarin nauw wordt samengewerkt met onder meer het arbeidsbureau. De uitvoeringsorganisatie zorgt dat er banen komen en dat passende scholing wordt verzorgd. Het werk vindt plaats zowel in de collectieve als in de particuliere sector.

- In eerste instantie zou de uitvoeringsorganisatie moeten werken ten behoeve van *langdurig werklozen* (langer dan 2 jaar werkloos) maar op den duur kan het instrument worden gezien als een garantie tegen elke, ook korter durende werkloosheid.

- Er komt een *kaderregeling* die door de rijksoverheid moet worden vastgesteld. De gemeenten maken zelf de plannen, die binnen de op nationaal niveau gegeven kaders moeten blijven, maar die gemeenten en anderen waarmee de gemeente samen werkt een grote vrijheid geven. Die vrijheid is nodig om oplossingen aan te kunnen dragen die passen bij de specifieke situatie van de betreffende werkloze en de betreffende arbeidsplaats.

INVALSHOEK: DE STAD

Uitgangspunt bij het onderzoek was de mogelijkheden die stadsbesturen hebben of moeten krijgen om verbetering te brengen in de achterstandssi-

tuaties waarin (veel van) hun inwoners zich bevinden. Een gemeentelijke invalshoek mag ook worden verwacht van een onderzoek in opdracht van het Centrum voor Lokaal Bestuur. Deze invalshoek kon niet voorkomen dat bij de uitwerking ook het rijksbeleid aan de orde komt. Daar zijn wijzigingen en aanpassingen nodig, daar is als uiteindelijke consequentie ook wetgeving nodig om de voorstellen die in het rapport worden gedaan tot uitvoering te brengen.

Dit geldt in elk geval voor het openen van de mogelijkheid, geld dat nu wordt gebruikt voor uitkeringen te gebruiken voor het scheppen van werk. Bij de bekende terugploeg-projecten is dit op nationaal niveau ook al vertoond. Het principe van de terugploegprojecten is, dat rijksgoedkeuring nodig is en dat de subsidies (van het ministerie van WVC) werden verrekend met het departement dat de uitkering financiert (ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid). Het kan ook anders. De gemeentelijke sociale dienst is uitkerende instantie van onder meer de bijstand en zou dat geld ook aan het scheppen van werk kunnen uitgeven. Het voorstel om deze omslag op gemeentelijk niveau te laten plaats vinden is nieuw, en kan naar de mening van het bestuur een zeer positieve bijdrage leveren.

Ook de bij uitvoeringsorganisatie die wordt voorgesteld, wordt een andere invalshoek gekozen dan gebruikelijk is. Verschillende instanties die zich ook nu al inzetten voor werkloosheidsbestrijding, scheppen van arbeidsplaatsen en het verbeteren van de posities van mensen op de arbeidsmarkt werken er samen. De gemeente krijgt daarbij een centrale en coördinerende rol.

In eerste instantie zal het daarbij gaan om de gemeenten zoals die eerder werden omschreven als "de grote steden". Bepalend zijn, behalve het aantal inwoners het relatieve aantal langdurig werklozen en de opeenstapeling van maatschappelijke problemen die samenhangen met de centrumfunctie die een gemeente in de regio vervult.

Het bestuur van het Centrum voor Lokaal Bestuur vindt dat op den duur alle gemeenten rechtstreeks bij de uitvoering van dit beleid moeten worden betrokken. Op praktische gronden moet de meest geschikte lokatie worden gekozen, zowel in ruimtelijke als in organisatorische zin. Daarbij denkt het bestuur vooral aan de noodzaak scholing en werk gemakkelijk te kunnen combineren.

Scholing moet in grote variëteit kunnen worden aangeboden. Het moet aansluiten op zowel de uitgangssituatie van de deelnemer als aansluiten op de voor het werk vereiste vaardigheden, inzicht en kennis. Juist het individueel toesnijden van de juiste scholing maakt het onmogelijk een dergelijke

voorziening sterk gedecentraliseerd aan te bieden. Het is ondenkbaar en ook niet wenselijk dat elke gemeente in de toekomst zal beschikken over een eigen instituut ten behoeve van arbeidsmarkt gerichte scholing.

Niet in elke gemeente zal er derhalve een uitvoeringsorganisatie komen die alle noodzakelijke elementen zelf in huis heeft. Kleinere gemeenten zouden op den duur op diverse manieren bij het beleid en bij de uitvoering ervan betrokken moeten worden, iets dat nadere uitwerking nodig heeft. Samenwerking tussen gemeenten, en zeker *niet* een elkaar beconcurreren is daarbij geboden.

EEN PLAN?

In het rapport wordt een schat aan informatie gegeven over de werkloosheid en de problemen die zich daaraan gekoppeld bij mensen voordoen. Er wordt inzicht geboden in de aanpak in een aantal gemeenten, informatie die de blik van menig gemeentebestuurder nog zal verbreden. Dat geldt dan niet alleen voor de grote gemeenten. Veel van wat het onderzoek heeft opgeleverd is ook zeker van belang voor anderen die iets willen doen tegen de achterstandssituatie waarin mensen, ook in kleinere plaatsen, verzeild zijn geraakt.

Daarnaast zijn er voorstellen die – we zeiden het al – beleid op nationaal niveau nodig maken. Niet zozeer een plan, wel beleid dat plaatselijk plannen mogelijk moet maken. De vraag dringt zich op hoe de in dit rapport gepresenteerde voorstellen en gedachten zich verhouden met maatregelen die in het kader van de werkloosheidsbestrijding reeds van kracht zijn, of zullen worden. De meest belangrijke daarvan zijn:

- de (voorstellen voor) gemeentelijke arbeidspools;
- door het arbeidsbureau uitgevoerde regelingen als Werkgeleheidsverruimende maatregel (WVM), Maatregel ter Ondersteuning Arbeidsinpassing (MOA) en het Jeugd-Ontplooingsbanenplan (JOB);
- Maatregel Langdurig werklozen (beter bekend onder de namen van beide indieners van dit wetsvoorstel: Vermeend/Moor)
- het Jeugdwerkgarantieplan (JWG)
- de sociale werkvoorziening.

De indieners van het wetsontwerp "tot oprichting en bekostiging van gemeentelijke arbeidspools voor langdurig werklozen", de PvdA Tweedekamerleden Buurmeijer en Leijnse, richten zich op dezelfde doelgroep als die in het onderzoeksrapport naar voren komen als degenen voor wie in eerste instantie een voorziening moet worden getroffen en werk moet worden gevonden. En ook Leijnse en Buurmeijer leggen de verantwoordelijkheid voor de organisatie daarvan bij de gemeente. Het is verre van toevallig dat ook op ander punten grote overeenkomsten zijn te vinden in het onderzoeksrapport en het wetsvoorstel: wie bereid is te zien en te luisteren komt tot eensluidende oplossingen en gedachten.

Er zijn ook verschillen. De indieners van een wetsvoorstel zijn aan andere dingen gehouden dan een onderzoeker die – hoewel realistisch blijvend – de meest ideale vorm ontwikkelt voor het oplossen voor het door hem of haar geconstateerde probleem.

Verschillen

Een heel wezenlijk verschil is, dat het wetsontwerp Leijnse/Buurmeijer zich richt op de non-profit-sector, terwijl in "Eindpunt baan" ook in de marktsector arbeidsplaatsen moeten worden gevonden. Deze keuze van de indieners van het wetsontwerp houdt nauw verband met een ander probleem: verdringing en concurrentievervalsing.

In de praktijk is de scheiding tussen markt en overheid niet altijd zuiver te trekken. Heel wel denkbaar is het, dat de gemeente aan een aannemersbedrijf een opdracht geeft, onder de conditie dat dit voor een af te spreken deel wordt uitgevoerd door mensen die via een werkloosheidsproject worden ingezet. De gemeente is dan geen werkgever, wel opdrachtgever. Als ook dergelijke vormen van het inzetten van arbeidskrachten tot de mogelijkheden behoren, vergroot dit de kans op het vinden van banen die zijn toegesneden op de wensen en mogelijkheden van de betrokken werklozen.

Zo bezien zijn er dus twee redenen om de marktsector niet uit te sluiten: de markt-sector en de collectieve sector zijn niet altijd goed van elkaar te scheiden en de kansen voor werkzoekenden worden vergroot. Op dit moment kan nog niet worden overzien of de uitbreiding tot de marktsector, moet worden beperkt tot opdrachten van de (semi-)overheid, en of het dan alleen mag gaan om opdrachten die anders niet zouden zijn verstrekt

Om een voorbeeld te geven: mag de inzet van werklozen leiden tot het goedkoop laten bouwen van een nieuw stadhuis, of mag het alleen gaan om

het verfraaien van grachten, die men anders had gelaten voor wat het was?

We menen dat in elk geval niemand iets tegen dat laatste kan hebben. In het algemeen geldt dat te veel regels en restricties bij de uitvoering dodelijk kunnen zijn voor het elan waarmee dergelijke plannen moeten worden uitgevoerd. Hier kan de gemeente zelf tot een verantwoorde keuze komen.

Er is nog een reden om gemeenten vrijheid te laten in het bepalen van "wat is markt, wat is overheid". De ene gemeente heeft wel een eigen timmerwerf, de andere heeft praktisch al het reparatie- en onderhoudswerk uitbesteed. Hetzelfde geldt voor de kantine, het onderhoud van parken en plantsoenen, de exploitatie van het kabelnet en de garage voor het gemeentelijk wagenpark. Als hier strikte scheidingen worden aangelegd, kunnen dergelijke verschillen vreemd doorwerken in de mogelijkheden voor de ene of de andere gemeente.

Verdringing

In het wetsontwerp Leijnse/Buurmeijer wordt een barrière opgeworpen tegen verdringing en concurrentievervalsing. In het onderzoeksrapport wordt daarover minder moeilijk gedaan. Enig risico van verdringing zit er bij het inschakelen van de markt-sector, zeker in. Het bestuur van het Centrum voor Lokaal bestuur meent dat de problemen die zich bij langdurige en grootschalige werkloosheid kunnen voordoen, aanleiding mogen zijn om het risico van verdringing op de koop toe te nemen. Maatschappelijke kosten als gevolg van grootschalige, langdurige werkloosheid worden tegengegaan.

Ook al zouden dankzij verdringing de inverdien-effecten bij de uitkeeringsgelden minder zijn dan op basis van het aantal geplaatste werklozen mocht worden aangenomen, dan nog is er macro-economisch gezien een besparing op overheidsuitgaven. Bij de term "verdringing" moet niet uitsluitend worden gedacht aan de werkloze die met overheidssubsidie andere werknemers verdringt van een arbeidsplaats. De langdurig werkloze zelf wordt voortdurend verdrongen door mensen met een beter ogend arbeidsverleden.

Voortdurend zal het belang van het terugdringen van langdurige werkloosheid moeten worden afgewogen tegen het gevaar van storende elementen in de werking van de arbeidsmarkt.

Concurrentievervalsing

Ten aanzien van het gevaar van concurrentievervalsing meent het bestuur dat daartegen met zorg moet worden gewaakt. Gemeenten kunnen daarvoor regels stellen. Elke ondernemer die gebruik maakt van arbeidskrachten die via de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie worden aangetrokken en daar ook ten dele door worden betaald, zal zich accoord moeten verklaren met de gestelde regels. Bovendien moeten er tussen ondernemers gelijke kansen zijn om van de regeling gebruik te kunnen maken.

We zijn het eens met de opvatting zoals verwoord in het rapport, dat deze risico's onder ogen moeten worden gezien, zo veel mogelijk uitgebannen moeten worden, maar niet moeten leiden tot het ongebruikt laten van veel mogelijkheden tot het scheppen van werk.

De gemeente zal daarbij een bemiddelende functie kunnen vervullen naar (organisaties van) het bedrijfsleven. We denken daarbij met name aan de kleine middenstand.

Bekostiging en scholing

Het werkgarantiefonds, waaruit de bekostiging van de activiteiten van de uitvoeringsorganisatie plaats vindt, krijgt een veelsoortige voeding uit vele, reeds bestaande geldstromen. De gemeente zou zich nog kunnen inspannen voor het uitbreiden van die geldstroom, door het aanmelden van projecten bij het ministerie van Economische zaken, of door zelf geld uit de algemene middelen toe te voegen.

Bij de arbeidspools wordt een eigenstandige financiering voorgesteld: één geldstroom (waarvan de omvang wel door verschillende factoren wordt bepaald) voor ook één vrij nauw omschreven doel.

De conclusie moet luiden, dat de voorstellen in het onderzoeksrapport en in het initiatief-wetsontwerp Leijnse/Buurmeijer niet met elkaar in strijd zijn, ondanks accent-verschillen. Een overleg met enkele leden van de Tweede Kamerfractie van de Partij van de Arbeid leidde tot dezelfde conclusie. De gemeentelijke arbeidspool kan uitstekend samengaan met (andere) elementen van de voorstellen van de Seinpost-onderzoekers.

Aanvullend bijvoorbeeld is het idee een grote en sterke scholingscomponent in het werkcontract mogelijk te maken. Over de noodzaak van scholing en van de koppeling van scholing aan werk zullen de meningen niet sterk uiteenlopen. In het rapport worden aanzetten gegeven om een dergelijke optie operationeel te maken. Het bestuur merkt daarbij op dat hier alle

zeilen bijgezet zullen moeten worden. Het belang is groot. De beschikbare deskundigheid moet worden aangetrokken en voor een deel nog worden ontwikkeld. Het zal niet op een koopje kunnen en van de grote gemeenten zal niet kunnen worden verwacht dat zij deze taak, nu gefinancierd op rijksniveau, er zonder meer bij kunnen pakken.

REGELINGEN ARBEIDSBUREAUS

Kort willen we ook nog een vergelijking trekken met de andere hiervoor genoemde regelingen als JOB, WVM enz.

Vele geldstromen zouden in het werkgarantiefonds moeten samen komen. En ook de organisaties die de uitvoering doen zouden gehouden moeten zijn aan een nauwe samenwerking. De verschillende regelingen die nu – meer of minder succesvol – ressorteren onder de arbeidsbureaus zouden op een soepele manier moeten aansluiten op de activiteiten van de in het onderzoeksrapport voorgestelde uitvoeringsorganisatie.

Het bestuur van het Centrum voor Lokaal Bestuur heeft in het rapport niets gevonden, waarom dat niet zou kunnen. Met andere woorden: regelingen die bestaan kunnen blijven bestaan. Stroomlijnen van die regelingen is aan te bevelen, maar niet beslist nodig. Regelingen waartoe de (toekomstige) regionale besturen voor de arbeidsvoorziening nog moeten besluiten, kunnen ontwikkeld blijven worden.

Een groot voordeel van de voorstellen in het rapport is, dat verschillende overheidsmaatregelen aanvullend op elkaar kunnen gaan werken.

Vermeend/Moor

Een van de instrumenten die in "Eindpunt baan" worden voorgesteld te benutten, is loonkosten-suppletie volgens de wet Vermeend/Moor (zie ook paragraaf 5.6). Ook hierbij kan worden gesteld, dat de voorstellen een bundeling zijn van andere, deels reeds bestaande instrumenten in de strijd tegen werkloosheid.

Lokale bestuurders, en in eerste instantie de grote gemeenten, worden juist door deze bundeling van instrumenten, in de gelegenheid gesteld een optimaal gebruik te maken van de overheidsmiddelen die in de situatie die zich ter plaatse voordoet het beste zullen werken.

Als het gaat om toepassing van de Wet Vermeend/Moor is het van groot belang gebruik te maken van de ervaring die arbeidsbureaus met deze wet hebben opgedaan.

De plannen voor het Jeugdwerkgarantieplan (JWG) zijn aan voortdurende verandering onderhevig. Dat maakt een vergelijking tussen het werkcontract en plaatsing via het JWG wat moeilijk. Tussen de uitgangspunten bij het JWG en de voorstellen in "Eindpunt baan" zitten grote verschillen.

Het Jeugdwerkgarantieplan is gepresenteerd als een manier om (op den duur) af te komen van een substantieel aantal uitkeringen in gevolge de Algemene Bijstandswet (ABW) en de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW). Plaatsing via het JWG zou in de plaats komen van het recht op uitkering. De kosten per JWG-plaats mochten de kosten van de uitkering ook niet of nauwelijks overstijgen. In de eerste plaats ging het daarbij om jongeren, later kwamen er voorstellen die groep uit te breiden.

Het uitgangspunt bij "Eindpunt baan" is dat een aantrekkelijk werkcontract wordt aangeboden, waarin werk en scholing met elkaar worden gecombineerd. Individuele begeleiding, een individueel scholingsaanbod en werk dat daarop aansluit, worden voorop gesteld. Mensen die een werkcontract aangaan moeten zich houden aan de regels, waarvoor enerzijds motivatie en anderzijds duidelijkheid over mogelijke sancties nodig is.

Als de werknemer zich niet aan zijn verplichtingen houdt, kan het werkcontract worden opgezegd. In "Eindpunt baan" wordt over verdere sancties zoals korting of inhouding van de uitkering niet gesproken. Een aparte regeling daarvoor is ons inziens ook niet nodig.

Het normale sanctiebeleid zou naar onze mening van toepassing moeten zijn op de (potentiële) werkcontractanten. In de praktijk levert dit beleid natuurlijk problemen op, zolang het aantal beschikbare banen zo gering is in verhouding tot het aantal werkzoekenden.

In "Eindpunt baan" wordt de inspanningsverplichting vooral bij de gemeente neergelegd. Op den duur moet mensen een kans op werk worden gegarandeerd.

Een ander belangrijk verschil met het JWG is de mate waarin gemeenten door regelingen worden vastgelegd. Dat geldt ook nog, als de leeftijdsgrens voor deelname in het JWG wordt verhoogd naar 40 jaar.

Het werkcontract zou een volwaardige arbeids- en scholingsplaats moeten opleveren, terwijl in het JWG wordt uitgegaan van een deeltijdaanstelling. Verschillen zitten voorts in de kosten van begeleiding. Bij het werkcontract zullen die hoger uitvallen dan waarvan bij het JWG wordt uitgegaan.

De sociale werkplaats lijkt op het eerste gezicht misschien niet in dit rijtje thuis te horen. Dat wij er toch aandacht aan willen besteden hangt samen met het volgende.

Veel van de bestaande regelingen en projecten blijken een grote groep werklozen niet te bereiken. De oorzaken voor het niet bereiken van deze mensen heeft niet uitsluitend te maken met motivatie-problemen die eenvoudig zijn op te lossen, of die louter samenhangen met een gigantisch tekort aan banen.

Veel mensen hebben problemen om ooit weer in een arbeidsproces te worden opgenomen. Aanpassen is steeds moeilijker geworden, capaciteiten zijn soms ook in aanleg onvoldoende aanwezig.

Beleidswijzigingen ten aanzien van de sociale werkplaatsen hebben (samenwerkende) gemeenten vaak zeer beknot in de mogelijkheden voor een problematische doelgroep de meest geschikte oplossing te bieden. Het begrip werkverschaffing is een beladen begrip. Het bestuur van het Centrum voor Lokaal Bestuur is echter van mening dat voor sommigen werkverschaffing de enige maatschappelijk aanvaardbare oplossing biedt.

Niet uitgesloten wordt de mogelijkheid dat mensen werk krijgen via de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie, die anders waren bemiddeld via de sociale werkvoorziening. Nadere uitwerking zal nodig zijn om de afbakening tussen beide goed te maken en van meet af aan zullen goede contacten moeten bestaan.

Een gunstige ontwikkeling kan zijn, dat sociale werkplaatsen zich weer meer kunnen gaan richten op groepen werknemers waarvan slechts een zeer lage arbeidsproductiviteit kan worden verwacht. Maar ook voor die ontwikkeling is wijziging van het rijksbeleid noodzakelijk.

Pas als al de hier genoemde mogelijkheden optimaal zijn benut, kan mogelijk worden geconstateerd dat er een groep over blijft die op geen enkele manier inpasbaar is. Op dit moment is het voorbarig uitspraken te doen over de omvang van die groep.

Wat in elk geval kan worden voorkomen is dat nieuwkomers op de arbeidsmarkt slechts het perspectief hebben tot een dergelijke categorie te gaan behoren. Het instrumentarium om dat te voorkomen moet zo snel mogelijk worden ontwikkeld.

SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTE EN ARBEIDSBUREAU

Creatie van werkgelegenheid en arbeidsbemiddeling is niet hetzelfde. De activiteiten liggen, zeker gezien tegen het licht van de toename van de langdurige werkloosheid, wel in elkaars verlengde. Het huidige instrumentarium is verdeeld over verschillende instanties, die echter wel beide het terugdringen van werkloosheid na streven. Niet voor niets is enkele malen gewezen op de noodzaak van een goede samenwerking tussen arbeidsbureaus en gemeenten.

In de drie grootste steden en ook elders is en wordt daarmee reeds ervaring opgedaan. Daar zie je ook het succes van een dergelijke formule.

De toekomstige Regionale Besturen Arbeidsvoorzieningsbeleid (RBA's) zullen zich bezig houden met allocatieproblemen op de arbeidsmarkt. Wanneer zij in het verlengde van die taak ook betrokken zullen worden bij het scheppen van arbeidsplaatsen, betekent dit een uiterst waardevolle uitbreiding van hun mogelijkheden.

De ervaringen met de heroriënteringsgesprekken wijzen al in die richting. Mensen motiveren om verbetering te brengen in hun arbeidsmarktpositie is niet goed doenlijk als geen uitzicht kan worden geboden op een arbeidsplaats. Waar samenwerking tussen de gemeentelijke sociale dienst en het gewestelijk arbeidsbureau reeds plaats vindt, lijkt dat ook tot resultaten te leiden. Een complicerende factor hierbij zou kunnen zijn dat het werkingsgebied van een RBA, anders dan de huidige arbeidsbureaus in de drie grootste steden, niet zullen samenvallen met dat van de gemeente. Dat probleem moet echter wel op te lossen zijn.

Veel zal daarbij afhangen van onderlinge contacten, zowel bestuurlijk als in het menselijke vlak. De noodzaak van samenwerking tussen de functie "arbeids-bemiddeling" en de functie "werk-creatie" is groot genoeg om hier de nodige energie in te steken.

BELEID MET KANSEN

De soms uitzichtloos lijkende problemen in de grote steden zouden een stuk minder uitzichtloos zijn als de massawerkloosheid op de achtergrond niet zo'n grote rol speelde. En het heeft al zo lang doorgewoerd. Ook jongeren die objectief gezien (zo dat bestaat) een goede kans op een welvarend bestaan hadden, kunnen worden meegezogen in een sfeer van: niets zal lukken.

Zo zal ook nu het radicaal oplossen van werkloosheidsproblemen niet in

één klap een einde maken aan circuits van drugsverslaafden, alcohol-misbruik, schoolverzuim en verwaarlozing van woningen.

Het oplossen van de werkloosheid is er wel voor nodig. De conclusies uit de gesprekken die zijn gevoerd in de tien onderzochte gemeenten (aan het einde van hoofdstuk drie) zijn duidelijk. Een gecoördineerde aanpak ontbreekt meestal nog en vrijwel geen enkele gemeente heeft al een duidelijke eigen strategie ontwikkeld: er wordt gereageerd op regelingen door andere overheden aangeboden.

Het ontwikkelen van een dergelijke strategie helpt, maar is nog niet voldoende. De begeleiding van werklozen vraagt om inzet van meer middelen en grotere deskundigheid. Er moet meer kennis komen over de eisen die werkgevers (een bedrijf) stellen. En er is meer inzicht nodig in de aard van de scholing die is vereist.

Dit alles vergt een grotere beleidsvrijheid voor gemeenten, en de mogelijkheid daarvoor middelen aan te wenden. Zelf als het op korte termijn niet lukt de massawerkloosheid op te lossen, is een duidelijk voornemen van de overheid om eraan te gaan werken noodzakelijk. Nu al worden de tegenstellingen in de steden steeds groter. Enerzijds de centra van welvaart, cultuur, technische ontwikkelingen, architectuur en kwaliteit. Anderzijds de opeenhoping van groepen met een slechtere gezondheid, een lager educatief niveau en de grotere maatschappelijke problemen.

Werken aan het oplossen van werkloosheid moet aan deze dreigende tweedeling een einde maken. Met onorthodoxe middelen. Het is een noodzakelijke voorwaarde voor een toekomstig gemeentelijk beleid dat kansen heeft.

Het bestuur van het
Centrum voor Lokaal Bestuur

HET DOEL

Het Plan van de Arbeid houdt in: een economisch diepgaande hervorming, met het doel om, voor zover binnen het machtsbereik van de nationale gemeenschap aan het Nederlandse volk te verschaffen:

Bestaanszekerheid bij een behoorlijk bestaanspeil

Voor den *werkloze* betekent bestaanszekerheid: zekerheid van arbeid en brood; het einde van de periode van voortdurende werkloosheid en afhankelijkheid van steun.

Voor den *in loondienst werkende*: het verdwijnen van de vrees, dat hij morgen bij het grote leger der werklozen wordt ingelijfd.

Voor den *boer* en den *tuinder*: afzet van zijn produkten tegen prijzen, die hem menswaardig bestaan waarborgen; voor den pachter daaren-boven de voortzetting van de pacht in normale gevallen.

Voor den *middenstander*: koopkrachtige afnemers en vermindering van de concurrentie binnen zijn bedrijf.

Voor den *intellectueel* betekent uitvoering van het Plan een sterk toenemende werkgelegenheid, in het bijzonder van die, welke hem in staat stelt zijn gaven ten dienste van het algemeen belang aan te wenden.

Voor den *jongere* opent het Plan het uitzicht op een leven, dat hij voor een groter deel voor eigen kracht kan richten.

Uit: Het Plan van Arbeid 1935

I. Het doel

1.1 MASSAWERKLOOSHEID IN DE GROTE STEDEN

De toename van de werkloosheid sinds 1980 heeft met name de grote steden getroffen. In de oudere stadswijken steeg de werkloosheid onrustbarend en de werkloosheid kreeg daar een concentratiegraad, die voordien voor onmogelijk werd gehouden. Werkloosheidscijfers van 30% en hoger waren omstreeks 1983 geen uitzondering meer. Men kon spreken van een epidemie, die in deze wijken snel om zich heen greep en in de daar wonende bevolkingsgroepen toesloeg. Etnische groepen, jeugdigen, vrouwen, oudere werklozen: zij werden allen slachtoffer. Wie in die wijken woonde, kon nauwelijks nog ontsnappen.

De (veel te langzame) daling van de werkloosheid heeft hier nog niet de verlichting gebracht, waarop door menigeen was gehoopt. De concentratie van kansarmen (want zo was men hen inmiddels gaan noemen) bracht mee dat in de oude wijken in de grote steden werkloosheid een massaverschijnsel bleef. De projecten en speciale maatregelen voor deze wijken leken nauwelijks resultaat op te leveren.

De werkloosheid staat niet alleen. Naast werklozen wonen vele andere steunbehoevenden en steuntrekkers in dezelfde wijk. Het inkomen slinkt, isolatie treedt op, de mogelijkheid zich te verdedigen tegen ongunstige omstandigheden neemt af. In het rapport "Minima zonder marge"¹ wordt het beeld geschilderd van een leven zonder marge, maar ook zonder perspectief. De achterstandssituatie wordt blijvend; het individuele probleem wordt een massaverschijnsel.

Massawerkloosheid in de grote steden en nieuwe achterstandssituaties: dat is het thema van dit rapport. Het initiatief van het Centrum voor Lokaal Bestuur om dit onderzoek te verrichten is in 1987 geboren. Daarbij stond voorop dat het niet erom gaat om te beschrijven hoe erg het is, maar om instrumenten te ontwikkelen om de situatie te bestrijden.

Doel van het onderzoek is dan ook om, op grond van een gefundeerde diagnose, een plan van aanpak te ontwikkelen, dat perspectief biedt op effectieve bestrijding van dit fenomeen. Bij ons onderzoek en bij de voorstellen hebben wij ons vooral gericht op de werkloosheid zelf. Hier ligt immers de oorzaak van de achterstandssituatie, die wij willen bestrijden. Niet het

inkomen, maar het werk zelf is voor ons de belangrijkste focus geweest. En dan zeer concreet: niet werk in zijn algemeenheid, maar voor de werkloze, want daar ligt het probleem.

Wij koesteren niet de pretentie het probleem van massawerkloosheid, achterstandssituaties en oude wijken geïntegreerd op te kunnen lossen. Wij hebben prioriteiten gesteld en die zijn gericht op de langdurig werklozen en de blijvend zwakke groepen op de arbeidsmarkt (met name etnische groepen). Wij denken dat het mogelijk is een aanpak te ontwikkelen om voor deze groepen werk te scheppen. Daarmee zal niet het probleem van de werkloosheid zijn opgelost, maar wordt wel een hefboom gevonden die, mits goed gebruikt, meer in beweging kan brengen.

Er zijn tekenen, die erop wijzen dat de kortdurende werkloosheid althans hanteerbaar wordt. Door met een speciale aanpak het probleem van de langdurig werklozen te lijf te gaan, kan weer het evenwicht worden geschapen dat op dit moment ontbreekt.

Want speciale maatregelen zijn nodig. Dat is uit het onderzoek wel gebleken. Wie denkt het probleem van de massawerkloosheid in de grote steden met uitsluitend loonsubsidies, heroriënteren en scholingmaatregelen te kunnen oplossen houdt zich gewoon bezig met illusies. Een probleem als dit eist heel wat krachtiger middelen dan tot nog toe zijn ingezet.

1.2 TERUGBLIK

In 1935 werd het Plan van de Arbeid gepubliceerd. Het was een tijd van massawerkloosheid, overigens niet in alle opzichten vergelijkbaar met de huidige. In het Plan van de Arbeid (het doel van dit plan is hiervoor opgenomen) was een totaalvisie ontwikkeld, die nog vele jaren zou blijven inspireren.

De bestrijding van de werkloosheid had in de jaren dertig nog nauwelijks effect. Er moesten vele jaren en een wereldoorlog overheen gaan voor een economische en sociale strategie kon worden ontwikkeld, die de doelstelling van het Plan inderdaad dichterbij bracht.

Men kan zeggen dat vanaf 1945 daadwerkelijk is gewerkt aan realisering van volledige werkgelegenheid. De na-oorlogse periode kan zeer verschillend worden beoordeeld, maar feit is dat begin jaren zestig de in het Plan gestelde doeleinden waren bereikt in een mate die in 1935 nog nauwelijks voorstelbaar was.

Een hoog welvaartspeil, volledige werkgelegenheid, een groeiende economie, een sterk ontwikkeld en zich nog steeds ontwikkelend stelsel van sociale verzekeringen. Het was er allemaal en de vooruitzichten leken nog gunstiger.

Zeer belangrijk waren de Marshall-hulp en de internationale economische groei, die produktie en afzet van steeds meer produkten mogelijk maakten. En in die situatie was ook het 'leger van werklozen' een belangrijke stimulans voor de economische groei. In een relatief korte tijd konden zij allen worden opgenomen; de groei van de beroepsbevolking was voorwaarde voor de economische groei. En kijken wij over de grenzen: het Wirtschaftswunder was niet mogelijk geweest zonder de miljoenen vluchtelingen uit het Oosten!

Maar niet alleen de *voorwaarden* waren gunstig; er werd ook iets *gedaan*. Belangrijker nog: er werd samen gedaan.

De ondernemingszin, de daadkracht, de discipline: zij zijn vaker beschreven. Twee parten halen wij er hier uit:

a. Scholing en opleiding

De bedrijfskadertraining, met de Marshall-hulp uit de Verenigde Staten overgewaaid, leverde een instrument voor de zo noodzakelijke bij- en omscholing. Daarnaast was er een sterke groei van het leerlingstelsel, aandacht voor bedrijfs- en vakopleiding. Veel bedrijven hadden hun eigen bedrijfsschool.

b. Consensus

Naast alle verschillen van mening over de politieke toekomst van ons land was er een eenheid van denken over het hoofddoel. De vijf doeleinden van Sociaal Economisch Beleid (SER) werden alom onderschreven.

De discipline, die de geleide loonpolitiek, de werkclassificatie, de organisatie en de productieprocessen eisten, was mogelijk dankzij deze consensus. Aan De Jongs beschrijving van de wederopbouw ontleen wij het volgende citaat:

"Daarbij willen wij voorop stellen dat het economische en het sociale beleid van de eerste drie na-oorlogse kabinetten één geheel vormden. In alle drie de kabinetten waren socialisten minister van financiën en minister van sociale zaken en toen eenmaal vast stond dat de plannen van Vos om de overheid direct te betrekken bij de leiding der bedrijven niet zouden worden gerealiseerd, was er sprake van wezenlijke overeenstemming in denken tussen de PvdA'ers en de KVP'ers die in de kabinetten Beel en Drees/Van Schaik bijna alle ministerzetels innamen."²

In de loop van de jaren '60 veranderden de voorwaarden, nationaal en

internationaal. De industrie en expansie verminderden en sterker nog dan dat; door de veranderingen in de aard van de industriële produktie liep het werkgelegenheidseffect terug. De toenemende internationale concurrentie bleek van invloed op grote bedrijfstakken.

Stagnatie, bezuiniging en inkrimping volgden, niet alleen in de textiel maar ook in bijvoorbeeld de metaal- en metaalverwerkende industrie.³

Stork sloot de bedrijfsschool in Utrecht in 1968. Het was een teken. Vele bedrijven bezuinigden op scholing en op de bij- en omscholing van volwassenen. De continuïteit die zo vanzelfsprekend leek, verdween. De consensus verdween of kwam onder hevige spanning. De termen "conflict-model" en "harmoniemodel" vormden er een afspiegeling van.

Op het gebied van scholing gebeurde nog iets anders. Er ontstond steeds meer twijfel aan de juistheid van de gegroeide taakverdeling tussen overheid en bedrijfsleven en ook aan het onderwijsstelsel zelf. Vanaf de eerste discussies over wat de "Mammoetwet" zou worden, stond het streven voorop het onderwijs een algemener, minder beroepsspecifiek karakter te geven. Meer kansen voor meer mensen; de noodzakelijke toekomstkeuze (en selectie) naar achteren verschuiven; niet gereedschap leren hanteren maar algemene kennis en vaardigheden bijbrengen die in vele beroepen toepasbaar zijn; de brugklas, de algemene jaren in de LTS, de middenschool, de veranderde doelstelling in het basisonderwijs, zij zezen allemaal in eenzelfde richting.

Maar het complement ontbrak. Niet alleen dat het onderwijs nooit volledig haar doelstellingen kon bereiken door financiële perikelen, maar ook binnen het bedrijfsleven werden de mogelijkheden minder. "Geef ze op school een gedegen basiskennis, wij leren wel hoe je een hamer moet vasthouden" was de slogan vanuit bedrijven. Maar het eerste gebeurde half en het tweede bij steeds grotere uitzondering. En niet alleen jeugdigen, maar ook volwassenen werden de dupe van deze tendens.

De paradox deed zich voor dat, terwijl de roep om permanente scholing steeds sterker werd, de feitelijkheid ervan verdween. In de jaren '50 kregen vele 40- en 50-jarigen nog bij-, her- en omscholingscursussen. In de jaren '60 verdween dit geleidelijk en in de jaren '70 was er nog slechts weinig van over.

De werkloosheid kwam op, doch werd niet echt onderkend. Vanaf begin jaren '70 werd de ene nota na de andere geschreven, maar structureel werd er niets gedaan. Toen in 1981 de werkloosheid plotsklaps met honderdduizenden steeg, kwam dit voor velen als een totale verrassing. De politiek en het beleid waren er niet op voorbereid. Er waren geen instrumenten, er was geen duidelijk doel.

Pas langzamerhand is de afgelopen jaren het besef gegroeid dat werkloosheid een ware bedreiging is van wat met zoveel moeite is opgebouwd. Maar het richtingsgevoel, de manier om dit aan te pakken ontbreekt.

Nog belangrijker is dat de consensus ontbreekt! Er zijn te veel doeleinden en vooral te veel conflicterende doeleinden. Werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties, werknemers en werklozen, rijksoverheid en gemeentelijke overheid, bedrijfsverenigingen, sociale diensten en GAB's: alle lijken zij langs verschillende lijnen te werken met verschillende doeleinden en verschillende prioriteiten.

Dit rapport is bedoeld om te helpen weer tot gelijkrichting te komen. Met erkenning van alle verschillende verantwoordelijkheden wordt een poging ondernomen om op hoofdlijnen tot die consensus te komen die ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid als voorwaarde tot economische groei noemt.⁴

Zonder een breed maatschappelijk en politiek draagvlak kan geen enkele aanpak van de werkloosheidsbestrijding slagen. De problematiek eist dit draagvlak en verdient dit ook.

1.3 ONS DOEL

Massawerkloosheid en nieuwe achterstandssituaties in de grote steden. Wie omstreeks 1960 dit als het belangrijkste probleem van de grote steden had durven voorspellen, zou voor gek zijn versleten.

Momenteel zien wij deze werkelijkheid in toenemende mate om ons heen. In alle grote steden zijn de werkloosheidspercentages ver boven het landelijk gemiddelde.

In de oudere wijken en in een groeiend aantal zogeheten na-oorlogse wijken is van echte massawerkloosheid sprake; in deze vaak dichtbevolkte wijken liggen de werkloosheidspercentages vrijwel steeds boven de 30% en is 40% geen uitzondering. Meer dan de helft van de bevolking leeft van een uitkering; het minimumloon is al een maatstaf die bijna rijkdom betekent.

Zijn de grote steden dan de verzamelplaatsen geworden van de zwakste groepen? Het lijkt er wel op. Maar laten wij dan wel bedenken wat de oorzaken zijn.

Een groot deel van de werklozen behoort tot de etnische minderheden; jeugdwerkloosheid, hoewel de laatste tijd enigszins afnemend, blijft een belangrijke rol spelen. In veel oude stadswijken behoort 30-50% van de bevolking tot etnische minderheden; juist ook veel jongeren onder hen krij-

gen weinig kansen en zijn werkloos tussen af en toe een tijdelijke baan. Velen zijn ongeschoold, het opleidingsniveau is laag, taalbeheersing is vaak een extra handicap.

Maar zijn dit zwakke groepen? Of hebben wij ze zwak gemaakt? Is deze groep mensen, die hier naar toe kwam omdat zij initiatief had en hier kans zag een voldoende inkomen te verwerven om hun gezin te onderhouden, is deze groep mensen zwak? Of zijn zij slachtoffer van omstandigheden die zij niet konden beïnvloeden?

En ook de Nederlandse werklozen: veelal vroegere industrie-arbeiders, bouwvakkers, havenarbeiders, losse werkkrachten, vrouwen en mannen met een relatief lage opleiding en een niet meer toepasbare vaardigheid: zijn zij zwak? Of zijn er andere oorzaken?

Uit onderzoeken blijkt steeds weer dat zij een zeer zwakke positie op de arbeidsmarkt hebben. Maar ook blijkt dat er niets aan de persoonlijke kwaliteiten van de mensen zelf kleeft waardoor zij als 'zwak' of 'niet inpasbaar' zouden zijn te bestempelen.

Wat wel blijkt is grote moedeloosheid, apathie, soms rebellie. Niet langer de moed om te vechten, om een ongelijke strijd aan te gaan die bijna niet te winnen lijkt. Iedere werkloze begint met solliciteren. Gelukkig krijgen steeds meer van hen na korte tijd een baan. Maar wie dat geluk niet heeft en al diegenen die in de afgelopen jaren werkloos werden en nauwelijks kansen hadden: zij worden het moe, zij worden het zat, zij trekken zich terug in zichzelf of in hun eigen kring.

De nieuwe achterstandssituaties die door deze massale werkloosheid ontstaan is niet zo zichtbaar als in de jaren '30. Er staan geen lange rijen bij de arbeidsbureaus; er is gelukkig altijd nog wel enig inkomen. Maar werkloosheid holt uit; het bestaan, economisch en sociaal, wordt bedreigd. Niet alleen statistieken spreken. Het is een levenspatroon dat wordt aangetast.

Welke jongen die steeds weer nee hoort van een meisje blijft haar aardig vinden? En welke werkloze kan blijven solliciteren naar een baan als hij of zij steeds weer wordt afgewezen?

Het verbazingwekkende is dat veel werklozen wél blijven solliciteren. Ondanks dat de kans steeds kleiner zal worden, blijven zij volhouden. Het is één van de merkwaardige lichtpuntjes en een teken te meer dat niet de persoon de oorzaak van zijn of haar werkloosheid creëert, maar dat omstandigheden deze situatie grotendeels creëren.

In 1988 vinden met vele werklozen heroriënteringsgesprekken plaats. Door de initiatiefnemers wordt verwacht dat de werkloze hierop actief en enthousiast zal reageren. Zij zijn teleurgesteld als dat niet het geval is en als veel werklozen niet komen opdagen voor zo'n gesprek. Sanctie! roepen

sommigen dan verontwaardigd. Niet gemotiveerd; geen moeite aan besteden, zeggen anderen.⁵

Maar wat verwacht men dan? Feit is immers dat mensen worden uitgenodigd voor een gesprek zonder enig perspectief. Werklozen willen praten over een baan, maar dat perspectief kan men er vaak niet aangeven.

Natuurlijk zijn heroriënteringsgesprekken goed. Er ontstaat weer contact; mensen worden uit hun isolement gehaald. Maar wat is dan het gevolg? Is er dan werk voor wie werk wil? En is het mogelijk een zodanig perspectief te schilderen dat weer moed zal worden gevat?

Uitgangspunt voor dit rapport is het streven om *al diegenen die betaald werk willen ook betaald werk te kunnen bieden*. Voor wie wil werken, moet er werk zijn.

Maar wij beseffen goed dat dit niet zo snel bereikbaar is als wij wel zouden willen. Dat betekent: prioriteiten stellen en keuzes maken. Voor ons ligt dat in speciale aandacht voor de langdurig werklozen en voor de massawerkloosheid in de grote steden. Doelstelling van het rapport is dan ook een aanpak te ontwikkelen om op effectieve wijze de massawerkloosheid in de grote steden te lijf te kunnen gaan.

Dit doel zal niet kunnen worden bereikt als dit niet kan worden geplaatst in een ruimer kader: *Bevorderen van werkgelegenheid en versterken van onze sociale en economische structuur*.

Dit bredere kader zal dan ook eerst moeten worden geschetst, maar het zou te ver gaan nu ook reeds de oplossing voor deze totale problematiek te suggereren. Wel menen wij te kunnen aantonen dat een actieplan voor de langdurig werklozen in de grote steden, zoals wij dat hier voorleggen, niet strijdig is met de andere hoofddoelstellingen van het te voeren beleid.

Bestrijding van de massawerkloosheid in de grote steden is één van de sporen in een meersporig gecoördineerd beleid. Maar het is wél één van de hoofdpunten en vraagt om allerhoogste prioriteit.

Deze prioriteit willen wij ook geven.

ONS DOEL:

Doel van het rapport is een aanpak te ontwikkelen voor:

*Bestrijding van de massawerkloosheid in de grote steden.
Voorkoming van blijvende achterstandssituaties.*

Hetgeen inhoudt:

*Perspectief scheppen op termijn voor ieder, die werkloos is of
werkloos wordt.*

Met als belangrijkste prioriteit:

Direct werk voor alle langdurig werklozen die hierom vragen.

Noten

1. Minima zonder marge; de belans drie jaar later, G. Oude Engberink, september 1987.
2. Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, L. de Jong, deel 12: epiloog, pagina 295.
3. Een stad als Utrecht met Stork, Demka, Werkspoor werd zwaar getroffen. De stad Rotterdam heeft vanaf eind jaren '60 te maken met de problemen in de scheepsbouw.
4. Ruimte voor groei, WRR, 's Gravenhage 1987.
5. Zie bij voorbeeld A.W. Bouwman en andere, Werkraat onder de loep, Delft juni 1988.

II. Diagnose

2.1 WERKGELEGENHEID

Zonder werkgelegenheid krijgt de werkloze geen werk. Maar het omgekeerde is niet zonder meer waar. Meer werkgelegenheid garandeert niet dat alle werklozen ook werk krijgen; de realiteit tussen werk scheppen en werk krijgen is complexer dan men soms denkt.

Men kan op verschillende manieren naar de werkgelegenheid kijken. In de eerste plaats is het nodig onderscheid te maken tussen het *volume* (gemeten in arbeidsuren of arbeidsjaren) en het *aantal banen*, dat binnen dit volume voor mensen beschikbaar komt. Door deeltijdarbeid is het aantal banen groter dan het aantal arbeidsjaren; arbeidsduurverkorting brengt mee dat het aantal arbeidsjaren stijgt bij gelijkblijvend aantal uren.

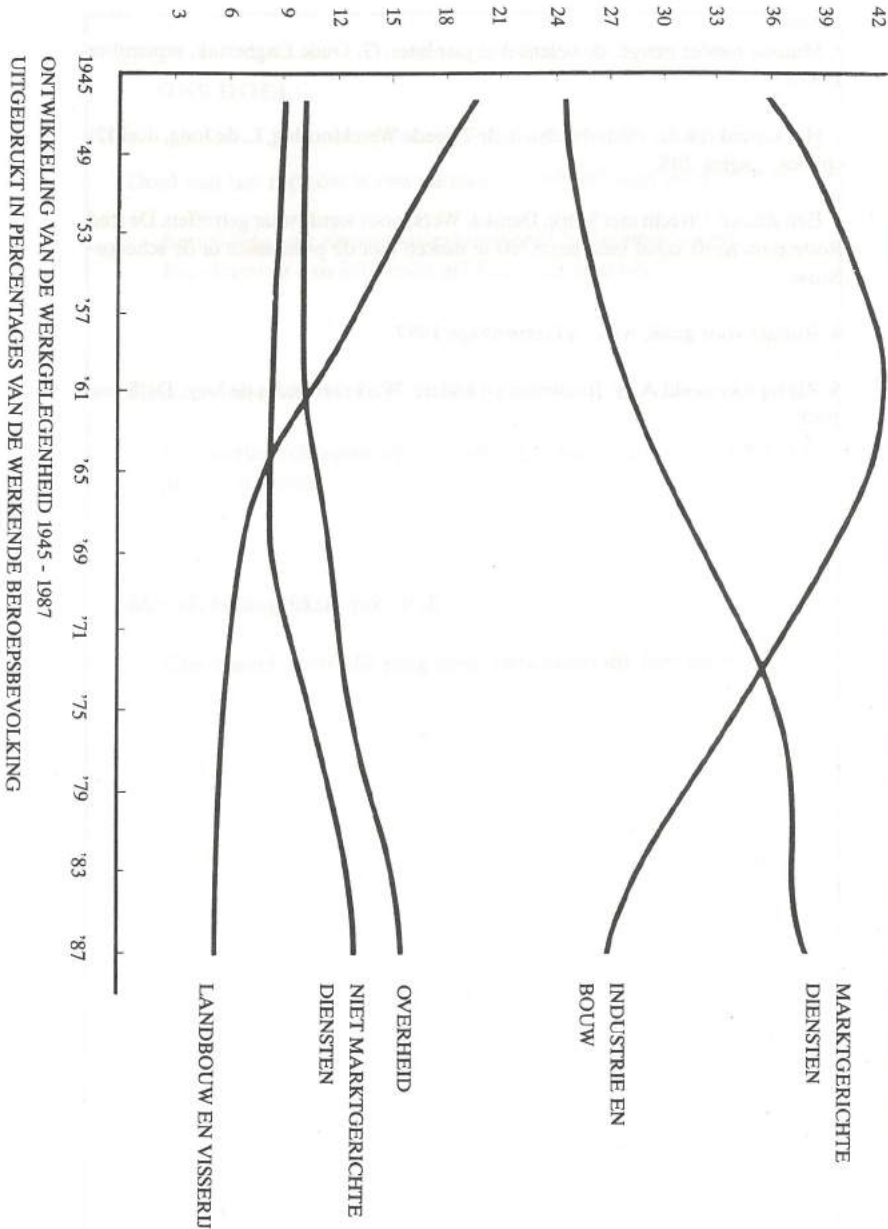
Naast de kwantiteit is ook de *aard* van het werk van belang. Hierbij kan worden onderscheiden naar de beroepsactiviteit (ten dele gekoppeld aan bedrijfstakken) en het scholingsniveau dat is vereist. Men kan zeggen dat werk grotendeels wordt bepaald door het vereiste scholingsniveau en de gewenste scholingsrichting gezamenlijk.

Op beide fronten, de hoeveelheid zowel als de aard van de werkgelegenheid, is sprake van ernstige discontinuïteiten.

Wat het *volume* betreft zijn drie periodes te onderscheiden in de naoorlogse tijd. Vanaf 1946 is een sterke stijging van de werkgelegenheid te constateren welke, vrijwel continue, aanhoudt tot 1971. Vanaf 1971 tot 1981 is, gemeten in arbeidsjaren, niet van stijging sprake maar stijgt het aantal banen nog wel (door toename deeltijdarbeid). Vanaf 1981 gaat het zelfs bergafwaarts wat het aantal arbeidsjaren betreft, maar, nog sterker dan daarvoor, wordt dit gecompenseerd door de toename van deeltijdarbeid.

Het is, om de ernst van de problematiek te onderkennen, nodig in te zien dat het totale volume aan beschikbaar werk (betaald werk!) in 1988 precies even groot is als 20 jaren geleden. Althans, in arbeidsjaren gemeten. Als men rekening houdt met de arbeidsduurverkorting, dan blijkt, in uren gemeten, het volume zelfs aanmerkelijk gedaald.

In banen gemeten ligt dat anders. Met name na 1983 is een vrij grote toename van banen te constateren, welke vrijwel geheel aan de toename van deeltijdarbeid is toe te schrijven. Tabel 1 is daarvoor illustratief.



Tabel 1
Arbeidsjaren en banen: 1971-1988

	arbeidsjaren		banen	
	absoluut	toename	absoluut	toename
1971	4.060		4.170	
1981	4.117	+ 1,4%	4.370	+ 5,3%
1984	3.906	- 5,1%	4.324	- 1,0%
1985	3.954	+ 1,2%	4.411	+ 2,0%
1986	3.955	0%	4.552	+ 3,2%
1987	4.037	+ 2,1%	4.633	+ 1,8%
1988			4.716	+ 1,8%

Bronnen: Banen gegevens CBS, exclusief zelfstandigen. 1971, schatting op basis van diverse gegevens. 1981, AKT. 1984-1988, statistiek werkzame personen. 31 maart, arbeidsjaren gegevens CPB, diverse CEP's, bijlage C1, exclusief zelfstandigen.

De aard van het werk is in nog veel heviger mate aan verandering onderhevig. In de afgebeelde grafiek is daarvan het een en ander te zien. Tot omstreeks 1965 werd de groei van de werkgelegenheid mede gedragen door een sterke groei van industrie en bouwnijverheid; de blauwe-kiel beroepen lagen voorop in de race.

Arbeidsduurverkorting en deeltijd

In 1945 was er een 48-urige werkweek. In het buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen van 1945 lezen wij zelfs:

"Artikel 8.1: Het is door werkgevers verboden den werktijd voor den werknemer op minder dan 48 uur per week te stellen of gesteld te houden."

Inmiddels is de werkweek, stapsgewijs via 44, 42, 40 en 38 uur, op het huidige peil van 36-40 uur, afhankelijk van branche en soort werk, aangeland. In 1945 werkte de "beambte" korter dan de fabrieksarbeider, nu veelal langer. De normale werkweek is niet meer precies vastgelegd. De gemiddelde werkweek ligt rond 38 uur. Het scheelt maar even ruim 20%.

Daarnaast de deeltijd!

In de industrie en de bouw is deze van relatief geringe betekenis. In de dienstensector des te meer. Ruim 50% van de vrouwen en 9% van de mannen werkt in deeltijd. Het aantal banen is bijna 600.000 hoger dan het aantal arbeidsjaren; ongeveer 14% dus!

Al bij al kan men zeggen dat, vergeleken met 1945, 30-35% banen zijn gecreëerd door arbeidsduurverkorting en deeltijdarbeid. Zonder dat zouden we nu geen 15% werklozen maar 30-40% hebben.

Na het midden van de jaren '60 werd de estafette stok overgenomen door de dienstensectoren. Niet alleen banken, verzekeringen en zakelijke dienstverlening, maar ook de niet-markt-gerichte dienstverlening, zoals gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, jeugdzorg, onderwijs, groeiden sterk.

Voor de marktgerichte dienstverlening bleek ook 1981 een breekpunt; een daling zette in, die na 1984 weer in een stijging is omgezet. De niet-marktgerichte dienstverlening laat tot 1987 een bescheiden groei zien, maar kan toch niet meer die stuwkracht ontwikkelen van het decennium ervoor.

Met de verschuivingen in de aard van het werk hingen verschuivingen samen in de mensen die werk konden vinden. De sterke teruggang in industrie en bouwnijverheid hield een bijna evenredige toename van de werkloosheid in. Er was nauwelijks compensatie in andere sectoren. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat sommige bedrijfstakken nog een vrij grote continuïteit konden laten zien (de grafische sector bijvoorbeeld), terwijl bij andere bedrijfstakken van zeer scherpe schommelingen of discontinuïteiten sprake was (bijvoorbeeld scheepsbouw, havenbedrijven, bouwbedrijven).

Vermindering van de groei, toename van deeltijd, discontinuïteit in vele bedrijfstakken en tenslotte: veranderende en veelal hogere scholingseisen. Dit lijken de belangrijkste typeringen voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Wat houdt dat in voor de toekomst?

Vooropgesteld zij dat geen spectaculaire groei van de werkloosheid mag worden verwacht. Als de optimistische prognoses van 2 à 3% groei van het nationaal inkomen worden bewaarheid, dan nog zal de volumegroei aan werk nauwelijks de 1% kunnen halen. De opening van Europese grenzen zal zeker de economie gunstig kunnen beïnvloeden, maar ook de arbeidsproductiviteit moet stijgen.

De discontinuïteiten zullen doorgaan. Fusies, saneringen, faillissementen, opheffingen: zij zullen zeker even vaak voorkomen als ongestoorde groei. De beschermde posities zullen afbrokkelen, niet alleen voor bedrijven, maar ook voor de non-profit sector.

De scholingseisen zullen toenemen; bovendien zal de scholingsrichting veranderen. Een zekere vertechnisering in van oorsprong niet-technische beroepen (secretaresse, leraar, verpleger, enz.) is te verwachten, naast een ander gebruik van de techniek in van oorsprong technische beroepen (de metaalarbeider die proces-operator wordt; de onderhoudsmonteur die een computerdiagnose moet stellen).

Individuele continuïteit zal niet meer vanzelfsprekend zijn. De "vaste

baan" zal niet meer zo zeker zijn als vroeger; de ervaring, opleiding en scholing zullen sneller aan veroudering onderhevig zijn en zullen regelmatig een "onderhoudsbeurt" dan wel "grondige revisie" nodig hebben. Wie continuïteit zoekt, zal daar zelf aan moeten werken. Maar ook zullen kansen moeten worden geboden. Werkgelegenheid in de toekomst staat niet in het teken van de vanzelfsprekendheid. Maar tegelijk kan worden gezegd dat er evenmin reden is om een hernieuwde groei van werkgelegenheid uit te sluiten. Er is werk genoeg; de groei van de internationale handel gaat door; de behoeften en noden, nationaal en internationaal, lijken onuitputtelijk. Het probleem is niet dat er geen werk is, maar hoe we werk organiseren binnen een verantwoord economisch kader en tevens, hoe we de steeds conflicterende eisen van individuele continuïteit met elkaar in overeenstemming brengen!

Dat scholing, permanente scholing, maar ook her- en omscholing daarin een belangrijke rol zullen vervullen is duidelijk. De economische factoren en met name de problematiek van financiering en (risicodragend) bedrijfskapitaal mogen direct hiernaast worden genoemd.

2.2 DE ARBEIDSMARKT

In toenemende mate worden bedrijven geconfronteerd met het probleem dat grote werkloosheid samen gaat met schaarste op bepaalde segmenten. Tevens kan men constateren dat, aan de aanbodzijde, veel werklozen jaren vruchteloos naar werk zoeken, terwijl er toch echt wel banen lijken te zijn, waar zij menen geschikt voor te zijn. Aan de ene kant vruchteloos adverteren; aan de andere kant even vruchteloos solliciteren. Wat is de oorzaak? Wat de remedie?

Vooropgesteld zij dat de arbeidsmarkt een mechanisme is met een heel eigen werking. Groei van werkgelegenheid wil niet zeggen dat de werkloze werk vindt; toename van de werkloosheid houdt niet in dat iedere werkgever ook de juiste sollicitanten krijgt. Er zijn tenminste drie oorzaken te noemen. Een remedie zal op alle drie in moeten gaan.

In de eerste plaats is er de *aansluitingsproblematiek*. Reeds in de werkgelegenheidsnota's van 1974 en 1975 werd hierop gewezen. In alle latere analyses vinden wij de problematiek van "discrepantie van vraag en aanbod" terug. Maar als wij eerlijk zijn, moeten wij constateren dat de aansluitingsproblematiek nog nooit op de oorzaken is geanalyseerd.

Illustratief is Tabel 2 uit de "Rapportage arbeidsmarkt 1987."

Tabel 2

Moeilijk vervulbare vacatures naar beroeps groep, ultimo 1986, procentuele aandelen

beroepsgroep	% M.V.V.
verpleegkundigen, verplegenden	79
systeemanalisten en automatiseringsdeskundigen	87
ov. wetenschappelijke en vakspecialisten	54
beleidsv. en hogere leidingg. functies	61
administratieve functies	34
commerciële functies	38
dienstverlenende functies	56
metaal- en electrotechnische beroepen	62
bouwwakarbeiders	80
overige beroepen	38
gemiddelde	54

Bron: Rapportage arbeidsmarkt 1987, pagina 27, tabel 2.21.

Moeilijk vervangbare vacatures vindt men in beroepsgroepen van zeer verschillende aard. Verpleegkundigen en verplegenden waren er een paar jaar geleden te veel. Er is zelfs een rem op de opleiding gezet. Hetzelfde geldt voor bouwvakarbeiders, waarvan er in enkele jaren 100.000-150.000 zijn ontslagen. Systeemanalisten en automatiseringsdeskundigen zowel als (sommige) vakspecialisten betreffen daarentegen "echte" schaarste. Er zijn er nog steeds niet genoeg.

Metaal- en electrotechnische beroepen scoren niet abnormaal hoog wat betreft onvindbaarheid, maar hier is weer sprake van een verschuiving in taak- en functie-eisen, waardoor de ouderwetse geschoolde metaalvakman in een moderne metaalbaan vaak niet terecht kan.

Vraag en aanbod zijn niet twee statische grootheden die toevallig niet op elkaar zijn afgestemd. Men kan beter spreken van twee dynamische, sterk in beweging zijnde, groepsprocessen, waarbij het bijzonder moeilijk is zelfs maar een tijdelijke vrede te bereiken.

De snelle ontwikkeling aan de vraagkant, de discontinuïteiten die daarmee samenhangen en de, schijnbaar langzamer maar ook ingrijpende veranderingen aan de aanbodzijde kennen elk een eigen dynamiek en hebben ook elk een eigen ritme. Aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is in deze dynamische tijd niet iets vanzelfsprekends, maar iets dat met veel moeite kan worden veroverd. En het is duidelijk dat de inspanning hier niet steeds op is gericht.

Een tweede factor betreft de *werking van de arbeidsmarkt zelf*. De zogenaamde imperfecties (soms ook als overkoepelend begrip gebruikt) betreffen zowel het zoekgedrag van werkgevers en werknemers als ook de "makelaarsfunctie" van de markt.

Niet alleen zijn er onvervulbare functies, maar ook blijkt het ene bedrijf wel personeel te kunnen krijgen op "moeilijke" functies, het andere niet. En evenzo vindt, van twee gelijkwaardig gekwalificeerde mensen, de één snel werk, de ander na jaren nog niet. Ook het zoeken moet worden geleerd en onze samenleving blijkt zo complex dat zowel de zoeker naar arbeid als die naar arbeidskrachten al gauw het spoor bijster raakt.

Ook de vele instituties, die op dit gebied werkzaam zijn, kunnen slechts een deel van het probleem verhelpen. De arbeidsbureaus, uitzendbureaus, beroepskeuzebureaus, selectie-adviseurs: marktgericht of niet-marktgericht, zij dragen een steentje bij, maar lossen het probleem niet op.

Een derde factor is wat men het beste kan omschrijven als *discriminatie*. En dat betreft dan niet alleen de buitenlanders of de andere huidskleur, maar ook andere groepen. Men kan bovendien niet aan de indruk ontkomen dat langdurige werkloosheid veelal zowel gevolg als bron van discriminatie is. Wie eenmaal langdurig werkloos is, zal veel meer moeite hebben een nieuwe baan te veroveren dan wie nog een baan heeft of deze net heeft verlaten.

DE ARBEIDSMARKT

het aansluitingsprobleem

AANBOD

VRAAG

hooggeschoold, o.a.

pedagogiek
sociologie
talen
juridisch
maatschappelijk
architectuur

geschoold, o.a.

verouderde scholing
bouw en wegebouw
verzorgende beroepen
industriële beroepen
in oudere zin

ongeschoold, o.a.

etnische groepen
oudere werklozen
drop-outs
bedrijfsgericht
geoefend
industriële produktie

koopkrachtig, o.a.

technisch
economisch
administratief
(geschoold en onge-
schoold)

niet-koopkrachtig, o.a.

ambachtelijk
milieukunde
kinderopvang
bejaardenzorg
restaurantie
gids, tolk, toerisme
op niveau
onderwijs/scholing
arbeidsbegeleiding
(alle scholingsniveaus)

Discriminatie is er in veel soorten, en vaak is het een te hard woord. Onwetendheid, onbeholpenheid, terugschrikken van iets vreemds, de gedachte dat "als men een koe bont noemt er wel een vlekje aan zit" en dat wie lang werkloos is het er wel naar zal hebben gemaakt, terugschrikken van een "zwartje in de winkel" enz. enz.¹ Maar het feit is dat ook dit mechanisme werkt, en niet ten gunste van de langdurige werkloze.

De arbeidsmarkt werkt niet optimaal, dat is duidelijk. Maar dat neemt niet weg dat er veel meer aanbod is dan vraag. Zonder groei van de werkgelegenheid is de werkloosheid uiteraard onoplosbaar.

Dat brengt ons tot de vraagstukken van vervangbaarheid en betaalbaarheid van arbeid. De industriële ontwikkeling van na de oorlog bracht een grote groei van werkgelegenheid mee die niet alleen vervulbaar maar ook betaalbaar bleek. De huidige situatie is om verschillende redenen anders.

In de eerste plaats brengt de huidige automatisering zowel minder werkgelegenheidsgroei mee als ook grotere veranderingen in de aard van het werk dan de mechanisatie uit de jaren '50. In de tweede plaats zijn de arbeidskosten zo hoog geworden dat al gauw naar mogelijkheden tot vervanging wordt gezocht.

De vicieuze cirkel die hierdoor ontstaat is nauwelijks te doorbreken. Nederland snakt naar arbeidsintensief werk om de werkloosheid te kunnen oplossen. Maar steeds sterker drukt de industrie, en nu ook de dienstverlening, de arbeidskracht naar buiten. Automatisering is goedkoper, efficiënter en soms ook nog minder riskant. Het gevolg is een toenemende stroom van werkzoekenden, maar in vele gevallen niet afgestemd op de andere scholingseisen die in de nieuwe functies worden gesteld.

En een tweede dilemma ontstaat: de betaalbaarheid. Natuurlijk is er vraag naar arbeid. Op gebieden als scholing, onderwijs, restauratie, renovatie, stadsbeheer, milieu, maatschappelijke en persoonlijke dienstverlening, bejaardenzorg, veiligheid enz. enz. is vraag genoeg. Maar die vraag is niet koopkrachtig of althans niet koopkrachtig genoeg om werkgelegenheid te creëren.

En zo is het cirkeltje rond. De kwalitatieve verstoring van de arbeidsmarkt stimuleert de kwantitatieve die, mede door de kosten en koopkrachtproblematiek weer de kwalitatieve problemen versterkt. Er zijn drastische maatregelen nodig om hier weer het evenwicht te herstellen.

2.3 DE WERKLOZE

Er zijn in Nederland in 1988 ongeveer 700.000 werklozen. Iedere dag opnieuw verliezen ongeveer 20.000 mensen hun baan en een gelijk aantal vindt nieuw werk. De totale werkloosheid vermindert daarom nauwelijks, maar de mensen die het betreft wisselen wel. Ruw geschat komen jaarlijks ruim 1.000.000 mensen met werkloosheid in aanraking.

Iedere werkloze is anders. Werkloosheid is een individueel probleem en iedereen die werkloos wordt reageert anders en wordt er anders door geraakt. Een beschrijving van *de* werkloze is dan ook onmogelijk, al is het wel mogelijk althans enige vooroordelen over werklozen weg te nemen.

In veel discussies (ook parlementaire discussies!) komt men uitspraken tegen, die gebaseerd lijken op stereotypen van en oordelen over werklozen van wel erg oppervlakkige aard. Veel werklozen zouden niet inpasbaar zijn, niet echt naar wat gaan zoeken, via zwart werk een behoorlijk inkomen verwerven, een eigen subcultuur opbouwen, afkeer hebben van een vaste baan, niet op tijd uit hun bed komen, niet betrouwbaar zijn in afspraken, enz. enz..

Zoals zo vaak spreken deze stereotypen elkaar tegen, maar dat is geen reden deze los te laten. Uit onderzoek blijkt heel iets anders. En gelukkig is er, de afgelopen jaren althans, serieus onderzoek gedaan.

Onderscheid is nodig tussen enerzijds objectieve kenmerken zoals afkomst, nationaliteit, deeltijdwerken, scholingsniveau en anderzijds sterk persoonsgebonden kenmerken als motivatie en mentaliteit.

Eerst enkele objectieve kenmerken. De meest overzichtelijke tabel is wat dat betreft opgenomen in de Rapportage arbeidsmarkt 1987.² Wij ontleen hieraan de kerngegevens zoals opgenomen in Tabel 3.

De concentratie bij de lagere opleidingsniveaus is duidelijk. Driekwart van de werklozen heeft een opleiding van maximaal LBO- of MAVO-niveau; ruim 40% heeft nauwelijks meer of nog geen lager onderwijs gevolgd. Bij langdurig werklozen is de positie overigens nog ongunstiger. Van hen heeft 47% slechts basis of onvoltooid vervolgonderwijs; bij degenen die langer dan twee jaar werkloos zijn, is dat gestegen tot 50%.

Wellicht is het goed de zaak om te draaien!

Niet minder dan 59% van de werklozen heeft tenminste een voltooide beroepsopleiding en niet minder dan 25% heeft een middelbare beroepsopleiding of hoger! Verplaatst men zich terug in de jaren vijftig, dan zou op dat moment het geschatte opleidingsniveau verheugend hoog zijn. Sterker nog: het opleidingsniveau van de huidige werklozen is aanmerkelijk hoger dan dat van de totale beroepsbevolking uit de jaren vijftig!

		cumulatief	
Basisniveau Onvoltooid vervolgonderwijs	156.000 123.000 +	279.000	41%
LBO/MAVO	236.000 +	515.000	75%
MBO/HAVO/VWO	102.000 +	617.000	90%
HBO en hoger	66.000 +		
Totaal		683.000	100%

Bron: Rapportage arbeidsmarkt 1987, pagina 51, tabel 5.5.

In 1960 had ruim 60% van de *beroepsbevolking* alleen (of nog geen) lager onderwijs en had ongeveer 18% een lagere beroepsopleiding. In 1987 blijken van de *werklozen* de vergelijkende percentages 41 en 27 te zijn. En aan de top: nog geen 8% van de beroepsbevolking had in 1960 een hogere of academische opleiding, tegenover 17% van de werklozen in 1987.

Sceptici zullen onmiddellijk roepen dat je dat niet mag vergelijken. En natuurlijk is dat ook ten dele juist; de situaties en de eisen die worden gesteld zijn heel anders. Maar het is toch wel goed vóór je gaat vergelijken eerst maar eens gewoon te kijken!

Terug naar de kenmerken van de huidige werklozen.

Tabel 4
Opleidingsniveau beroepsbevolking 1960

	absoluut beroepsbevolking 1960		%		werk- lozen 1987
	mannen	vrouwen	m.	vr.	
lager ond. lager ber.	2.015.000	550.000	62%	59%	41%
onderwijs	570.000	151.000	18%	16%	24%
mulo en middel- baar beroeps ond.	400.000	187.000	12%	20%	18%
VWO en semi ho- ger beroeps ond.	180.000	36.000	6%	4%	17%
universitair (afgerond)	65.000	6.000	2%	1%	
	3.240.000	930.000	100%	100%	100%

Gegevens uit de 13-de algemene volkstelling, 31 mei 1960, tabel 25.

Vijfenzeventig procent van de werklozen is jonger dan 40 jaar. Bij de langdurig werklozen neemt de groep ouderen toe, maar ook daar is meer dan 65% jonger dan 40 jaar.

Tabel 5
Leeftijd van werklozen 1987

15 - 24 jaar	221.000	32%
24 - 40 jaar	292.000	43%
40 - 55 jaar	144.000	21%
55 - 64 jaar	26.000	4%
Totaal	683.000	100%

Bron: Rapportage arbeidsmarkt 1987, pagina 51, tabel 5.5.

Tabel 6
Nationaliteit van werklozen

Nederlands	585.000	85,5%
Suriname, Ned. Antillen*	27.000	4,0%
EG	10.000	1,5%
Marokkaans	17.000	2,5%
Turks	26.000	4,0%
Overig	18.000	2,5%
Totaal	683.000	100,0%

*Inclief Nederlandse nationaliteit.

Het percentage 'buitenlanders' onder de werklozen is nog geen 15% en lijkt wellicht mee te vallen. Bedacht moet echter worden dat, als percentage van de *beroepsbevolking*, het slechts om 6% gaat, zodat de werkloosheid onder de etnische groepen 2 tot 3 keer zo hoog is als onder Nederlanders. Dit laatste is ook te zien in tabel 7, eveneens overgenomen uit de Rapportage arbeidsmarkt.³

Tabel 7

Werkloosheidspercentage onder etnische minderheden in verschillende leeftijdsgroepen

leeftijd	Totaal Ned.	Turken	Marok.	Surin.	Antill.
15 - 24	26%	45%	47%	31%	20%
25 - 44	14%	36%	35%	27%	20%
45 - 64	9%	39%	36%	25%	25%
Totaal	16%	40%	38%	28%	20%

Bron: Rapportage arbeidsmarkt 1987, pagina 25, tabel 2.18.

In totaal zijn er ruim 70.000 geregistreerde werklozen onder de hier genoemde etnische groepen. De werkloosheidspercentages van vooral Turken en Marokkanen zijn schrikbarend hoog en hier is ook de jeugdwerkloosheid zeer ernstig. (Niet onmogelijk is overigens dat hier nog van onderschatting sprake is. Wij weten niet goed in welke mate vrouwen zich laten inschrijven.)

Ook wat de duur van de werkloosheid betreft blijken de etnische minderheden in een relatief ongunstige situatie te verkern. Ruim 38% is meer dan 2 jaar werkloos tegenover 35% bij de Nederlanders.

Dit leidt ons tot de problematiek van de langdurig werkloze en de kans op werk die voor hem of haar bestaat.

In Tabel 8 geven we een overzicht.

Tabel 8

Werklozen naar werkloosheidsduur

	1985	1986	1987	mutatie 1985-1987
werklozen	772	715	682	- 11,6%
waarvan:				
< 1 jaar	365	329	318	- 12,8%
1 - 2 jaar	160	140	129	- 19,4%
2 - 3 jaar	101	82	71	- 29,7%
> 3 jaar	146	164	164	+ 12,3%

De afname van het aantal werklozen in de afgelopen jaren is vooral terug te vinden bij de kortdurende werkloosheid. Weliswaar lijkt juist de groep, die 1-3 jaar werkloos is, sterk te zijn afgenomen, maar hier is grotendeels van doorschuiven sprake.

Aan de in- en uitstroomcijfers van Tabel 9 is veel af te lezen.

Tabel 9

Instroom en uitstroom van werklozen 1987

	instroom	uitstroom- kans
totaal	688.000	81%
doorstroom naar > 1 jaar	227.000	50%
doorstroom naar > 2 jaar	110.000	35%

Bron: Rapportage arbeidsmarkt 1987, pagina 49, tabel 5.3.

Het aantal nieuw geregistreerde werklozen was in 1987 even hoog als het totaal geregistreerde werklozen (ruim 680.000). Anders gezegd: er is een grote groep die werkloos wordt en binnen 1 jaar een baan krijgt. Het uitstroombestand van 81% is hoger dan in voorgaande jaren (toen 75%).

Voor wie langer dan 1 jaar werkloos is, neemt de scoringskans bij sollicitatie snel af. Daarbij moet worden bedacht dat vooral bij de langdurig werklozen "uitstroom" lang niet altijd een baan betekent. Bijna de helft van de uitstroom van de langdurig werklozen betreft WAO, 57,5 jarigen, terugtrekken van de arbeidsmarkt of gewoon vergeten de inschrijving te verlengen.

De toename van de uitstroom is echter toch een belangrijk signaal. Er blijkt een zodanige beweging op de arbeidsmarkt te zijn dat velen, die nu werkloos worden, een nieuw werkkring vinden. Extra zorg en extra steun zijn nodig voor de langdurig werklozen.

Naast objectieve kenmerken spelen ook sterk persoonsgebonden kenmerken een rol. In veel discussies over de oorzaken van werkloosheid wordt gesuggereerd dat inzet, motivatie, werkdiscipline, actief zoeken naar een baan, zouden ontbreken bij vooral langdurige werklozen. Dit, gekoppeld aan onvoldoende scholing, zou hen minder inzetbaar maken.

Is dat juist? Is er inderdaad reden om de langdurig werklozen te zien als een nauwelijks inpasbare probleemgroep? Of ligt dat toch anders? Uit onderzoek blijkt dat het anders ligt.

Het OSA-onderzoek "Achter in de rij"⁴ gaat vooral in op de langdurig werklozen. Hierbij zijn 458 langdurig werklozen in verschillende delen van Nederland geïnterviewd. De conclusies laten zien dat van niet-inpasbaarheid of van niet-willen geen sprake is.

In dat rapport wordt een indeling gemaakt naar karakteristieken die bepalend zijn voor langdurige werkloosheid. De volgende karakteristieken worden genoemd:

- *Niet zoekers*: een klein percentage (minder dan 15%) van de langdurig werklozen zoekt niet actief en kan volgens dit rapport tot de beroepswerklozen worden gerekend.
- *De laag geschoolden*: meer dan 70% van de langdurig werklozen heeft maximaal LBO-niveau.
- *De etnische minderheden*: sterk oververtegenwoordigd, hetgeen mede

aan discriminatie wordt geweten.

- *Jongeren zowel als ouderen*: beide groepen komen moeilijk aan de slag.
- *Hooggeschoolden*: een relatief kleine groep met een 'verkeerde' hogere of academische opleiding.
- *Mindergeschikten*: moeilijk inpasbaar door fysieke gebreken, een justitieel verleden, persoonlijke moeilijkheden enz.
- *Pechvogels*: slachtoffer van de recessie, buiten boord gevallen en niet weer aan boord genomen.

Bij alle groepen behalve de eerste is er een normaal of zelfs actief zoekgedrag naar een nieuwe baan! Wie iets weet van de moeite die het kost om na 2 jaar nutteloos solliciteren toch weer in de pen te klimmen of bij een bedrijf te gaan vragen, kan zich alleen maar in verwondering afvragen waar men de moed vandaan haalt! Maar feit is: vrijwel alle langdurig werklozen blijven zoeken naar een baan!

Door statistische analyse van de basisgegevens zijn een aantal clusters vastgesteld. Twee clusters (samen 65% van de langdurige werklozen) noemen wij speciaal.

1. *Het cluster jongere werklozen.*

Kenmerkend is, naast het lage scholings-niveau, het gebrek aan werkervaring. Men komt daarom moeilijk aan de bak, velen worden geweerd, bedrijven aarzelen deze jongeren in dienst te nemen. Pechvogels eigenlijk, zegt de rapporteur, meestal actief zoekend naar werk en "uit werkgevers-ervaring blijkt dat dergelijke jongeren, na eenmaal ingetreden te zijn, geruisloos worden ingepast en dat negatieve vooroordelen ten aanzien van arbeidsdiscipline en werklust in het algemeen meestal ten onrechte zijn."⁵

2. *Het cluster van 'modale' langdurig werklozen*

Deze groep omvat 46% van de totale groep en wordt als volgt omschreven: "Deze groep is te beschouwen als de modale groep van langdurig werklozen. Het gaat vrijwel uitsluitend om personen met een relatief laag scholingsniveau Alle personen van dit cluster hebben eerder gewerkt en voor meer dan 60% heeft dat zelfs meer dan vijf jaar geduurd. Hun zoek- en sollicitatiegedrag wijkt nauwelijks af van het gemiddelde voor de gehele groep. Op 70% na is niemand in dit cluster eerder werkloos geweest. Van dit cluster valt ruim een derde onder de categorie minder geschikten, 34,4%."

Statistieken geven een beeld; dit beeld van de werkloze is, kort samengevat, dit:

relatief lage scholing;

veel mensen in de kracht van hun leven;

veel werklozen uit etnische minderheden;

toenemende kans op een nieuwe werkkring voor wie nu werkloos wordt;

een toenemend probleem van langdurig werklozen voor wie de kans slinkt, het perspectief steeds somberder wordt.

De slotconclusie uit het rapport is dat niet de motivatie, maar de vakbekwaamheid de bepalende factor lijkt te zijn. "Een ruime meerderheid van de langdurig werklozen zoekt en solliciteert actief. Zelfs na een periode van vijf jaar werkloosheid tracht een groot deel nog aan een baan te komen."

Ook van de zogenaamde subculturen van werkweezin blijkt nauwelijks sprake. Het volgende citaat uit het rapport Arbeidsmarktperspectieven is duidelijk genoeg⁶:

"In het algemeen blijkt geen sprake te zijn van werkloosheidssubculturen. Alleen in Amsterdam was dit verschijnsel wel duidelijk aantoonbaar. Dit werd gesitueerd in de kringen van de krakersbeweging en van de tweede generatie buitenlanders. Werkloosheidssubculturen, waarin het verrichten van betaalde, formele arbeid als norm wordt afgewezen, kunnen op zeer gesaggregeerd niveau in beperkte lokale concentraties worden aangetroffen."

Frans Meyers en Els Peters deden onderzoek naar jeugdige werklozen.⁷ Met 41 jongens en meisjes werden diepgaande gesprekken gevoerd over hun belevingen, hun motivatie, hun verwachtingen.

De hoofdlijn van het rapport geeft aan dat, met alle verschillen tussen jongens en meisjes, en tussen alle individuele jongeren er geen sprake is van niet willen, slechts ten dele van niet kunnen en dat het meest overheersende gevoel is dat van: afgewezen worden, niet worden toegelaten tot de rijen der verantwoordelijke mensen, frustratie, onbegrip en nederlaag. Meisjes beleven dat anders dan jongens: "Naarmate hun werkloosheid voortduurt (van de meisjes) dringen de tegenspraken zich steeds sterker op. Overdenken hoe je kunt worden opgenomen in het arbeidsproces en je realiseren welke investering dat vergt, betekent tegelijkertijd jezelf de vraag stellen of het allemaal de moeite waard is."⁸

Voor meisjes geldt, veel meer dan voor jongens, de onzekerheid of men wel wil werken. Het normgevoel dat "in tijden van economische crisis vrouwen geen recht hebben op betaalde arbeid", een omgeving, waarin de getrouwde niet-werkende vrouw ook voor "vol" wordt aangezien: dat alles speelt mee. De ervaring van langdurig werkloosheid is daardoor minder traumatisch. Het eigen gezin blijft een perspectief en een vluchtweg; ook langdurige werkloosheid is daardoor uithoudbaar.

Voor jongens en meisjes geldt echter dat een vaste baan het hoofdperspectief is. Tijdelijke oplossingen worden dan ook vanuit dat perspectief gezien. "De meeste jongeren lossen deze paradox op door te kiezen voor een meervoudige handelingsstrategie: zij investeren in korte arbeidsmarktrelevante cursussen en blijven tegelijkertijd zeer alert op een baan en exploiteren daartoe alle kanalen die hen ter beschikking staan."⁹

Hoe beleven jongens het zwarte gat?

Jongens uit het arbeidersmilieu gaan zich, wanneer zij alsmat geen vast, betaald werk kunnen krijgen, afvragen wat hun sociale status is. Voor hun eigen gevoel en in hun "thuiscultuur" zijn zij geen jongere meer in de strikte zin van het woord: zij hebben hun schoolperiode afgesloten en zijn oud genoeg om een eigen huishouden te starten. Zij willen dus zelfstandig worden en in hun eigen onderhoud kunnen voorzien. Hun omgeving verwacht dit ook van hen; werkloosheid wordt - afgaande op onze onderzoeksresultaten - in het arbeidersmilieu sterker afgekeurd dan in de middenklasse, ook al worden individuen uit dit laatste milieu minder vaak met werkloosheid geconfronteerd. De langdurig werkloze jongens uit het arbeidersmilieu raken na verloop van tijd dan ook volledig ontmoedigd i.c. gefrusteerd met betrekking tot hun eigen zelf-beeld. Toch resulteren deze frustraties niet in een langdurige radicalisering van opvattingen of handelingen. Zij zijn niet in staat alternatieven voor hun feitelijke situatie te formuleren: zij kunnen zich geen ander leven voorstellen dan het leven dat de standaardbiografie voorschrijft en dat feitelijk door hun ouders in praktijk wordt gebracht. Tegelijkertijd kunnen zij zich hun eigen situatie niet anders voorstellen dan in termen van momenteel in de publieke meningsvorming gangbare opvattingen: zij zijn te laag gekwalificeerd om in aanmerking te komen voor vast werk en daarom is hun werkloosheid feitelijk hun eigen schuld. Het gevolg is dat het enige dat hun resteert berusting is, ook al moeten zij soms hun frustraties even kunnen uitleven. Maar van sericus deviant gedrag is hoegenaamd geen sprake.²²

Geciteerd uit: "t schiet niet op", van Frans Meiers en Els Peters.

Is dat het beeld van wie niet wil? Of van wie niet in staat zou zijn een volwaardige plaats in het arbeidsbestel in te nemen?

In Helmond is in 1986 een zeer bijzonder werkgelegenheidsproject gestart. In Helmond-Noord, een wijk met grote problemen, toenemende verpaupering en hoge werkloosheid, is in het kader van het beleid voor achterstandsgebieden (Probleemcumulatiegebieden, of wel: PCG-beleid) een actie gestart om de grote groep jongere langdurig werklozen aan werk te helpen. Het project is in 1987 geëvalueerd door een onderzoeksteam van de Vrije Universiteit. Wij citeren uit hun rapport:

"In de eerste plaats bleek dat het algemene beeld, dat uit dit onderzoek naar voren komt van deze jongeren, nogal in strijd is met het gangbare beeld over deze groep werklozen. In tegenstelling tot dit "gangbare beeld" of beter gezegd: dit heersende negatieve stereotype, zijn ze in overgrote meerderheid niet werk-onwillig. Ze zijn wel gedesillusioneerd over het gebrek aan mogelijkheden om aan werk te komen."¹⁰

Een grote groep jongere langdurig werklozen, waaronder velen die al 'onbemiddelbaar' waren verklaard, zijn benaderd. De vraag waarmee de jongeren werden benaderd was: 'wil je praten over een baan?'. Pas daarna: en wat voor baan en wat breng je mee. Het grootste deel blijkt positief te reageren. Men wil een baan.

Welke baan? In dit project wordt vooral bemiddeld voor banen die *niet bij het GAB* worden aangemeld. Het projectteam benadert ook de bedrijven actief en zoekt zelf naar een passende baan. Een vertrouwenspositie wordt opgebouwd waarbij zowel bij de werkloze als de mogelijke werkgever vertrouwen wordt opgebouwd. En dan lukt het.

Uit het rapport blijkt dat van 132 personen waarmee gesprekken zijn gevoerd 90 konden worden geplaatst in een vaste baan. Bij het grootste deel bleek de inpassing in de werkkring (met behulp van salaris) vrij geruisloos te verlopen. Het resultaat bleek blijvend te zijn.

Uit de conclusies lichten wij tenslotte het volgende:

"Twee factoren zijn ons inziens bepalend voor het feit dat in een tamelijk kort tijdsbestek, een substantieel aantal moeilijk te bemiddelen jongere werklozen, met relatief weinig kosten konden worden geplaatst:

- Het inschakelen van personen bij de arbeidsbemiddeling die in Helmond-Noord een vertrouwenspositie innemen.....
- Een gedifferentieerde aanpak, waarbij voor verschillende categorieën langdurig jong-volwassenen specifieke begeleidings- en werk-leer- respectievelijk scholingsprojecten werden ontwikkeld.¹¹

Vertrouwen scheppen, scholing waar nodig, een gedifferentieerde aanpak en gewoon een baan! Het blijkt te werken.

Men bedenkt dat het hier één van de moeilijkste groepen betreft. Een verpauperde wijk, langdurig werklozen, laag opleidingsniveau, geen voorselectie, alle ingeschreven werklozen werden benaderd.

2.4 DE GROTE STEDEN

Van alle overheden en overheidsinstanties heeft de gemeente het meest direct met de werklozen te maken. Voor het rijk is het macro-probleem van de 'werkgelegenheid' en 'de werkloosheid' overheersend. Voor de gemeente gaat het concreet om de directe confrontatie met de werklozen en met name de langdurig werklozen.

De werkloze wendt zich bij het begin van de werkloosheid tot het GAK (werkloosheidsuitkering) en het GAB (inschrijving, bemiddeling) bedrijven en mogelijke werkgevers. Pas als de werkloosheid langer duurt (tenminste een half jaar, voor velen langer) zal de werkloze bij de sociale dienst van de gemeente te rade moeten gaan. Hier komen alle 'problemen' waar anderen geen oplossing konden bieden.

Ook met het collectieve probleem van de werkloosheid heeft de gemeente direct te maken. Stadsvernieuwing, beheer van oude wijken, maatschappelijke zorg en onderwijs zijn enkele voorbeelden van directe confrontatie. Op vele gebieden van gemeentelijk beleid komt men de werklozen tegen.

Hier tegenover staat dat het de gemeente vrijwel geheel aan middelen ontbreekt om effectief de problematiek van de werklozen op te lossen. Een gemeentelijk instrumentarium is er nauwelijks. Uitkeringen zowel als gemeentelijke initiatieven zijn in sterke mate aan de goedkeurende blik van hogerhand onderworpen. De financiële stromen lopen, met uitzondering van de uitkeringsgelden van de bijstandswet, grotendeels buiten de gemeente om.

Zeker kan worden toegegeven dat ook weinig gemeentes een effectieve organisatie hebben opgebouwd om de werkloosheid te lijf te gaan. Wat dat betreft is het een oorzaak van het ander, al moet worden gezegd dat lang niet alle gemeentes volledig uitbuiten wat in hun vermogen ligt.

In hoofdstuk 3 gaan wij in op onze ervaring in 10 gemeentes die wij in het kader van dit onderzoek bezochten. In de volgende pagina's willen wij echter eerst ingaan op het kwantitatieve probleem van de werkloosheid in de grote steden.

Tabel 10

Werkloosheid naar duur in maanden in de grote steden, eind februari 1987

GAB-rayon	totaal	0-6	6-12	12-24	24-36	>36
	x1.000	in%		totaal		
Amsterdam	69.9	27.2	14.2	20.0	14.0	24.6
Rotterdam	51.9	22.4	16.4	18.1	12.0	31.2
Den Haag	36.4	30.7	16.4	19.3	10.0	23.6
Utrecht	21.0	33.7	17.0	19.1	10.2	20.0
Eindhoven	16.6	35.7	14.9	16.2	8.7	24.6
Haarlem	8.4	34.0	16.3	17.9	13.0	18.8
Groningen	18.0	24.4	14.3	18.0	12.8	29.9
Nijmegen	22.6	22.2	14.7	16.7	10.9	35.5
Enschede	11.1	25.0	14.5	16.7	9.8	34.0
Apeldoorn	6.7	26.5	13.7	16.8	11.5	31.5
Arnhem	18.8	23.8	14.9	16.8	11.9	32.5
Zaanstad	5.4	36.4	15.5	16.4	9.4	22.2
Breda	8.6	35.1	12.9	14.8	8.6	28.7
Maastricht	9.9	27.6	14.6	17.8	10.2	29.8
Dordrecht	9.7	34.9	16.8	18.7	10.8	18.7
Leiden	8.7	39.3	16.8	15.1	8.1	20.7
17 steden	338.1	28.0	15.2	18.1	11.5	27.2
Nederland	705.6	33.4	15.2	17.2	10.4	23.8

Bron: Rapportage arbeidsmarkt 1987, pagina 61, tabel 6.7.

Het overzicht in Tabel 10 geeft een beeld van de omvang van de werkloosheid in en rond de grote steden.

De Rapportage arbeidsmarkt gaat uit van GAB-rayons en geeft dan ook meer een beeld van de stedelijke agglomeraties dan van de steden zelf. Preciezer inzicht biedt een rapport van de gemeente Enschede, waarin de 100.000+ gemeentes onderling zijn vergeleken. Hierbij (tabel 11) zijn uitsluitend cijfers van de gemeentes gebruikt.

	Nederland	17 grote steden	%
oktober 1983	824.615	296.069	36
oktober 1984	802.598	297.780	37
oktober 1985	743.357	301.736	41
oktober 1986	695.966	293.259	42
april 1987	667.636	284.637	43

De 17 grote steden bergen momenteel 43% van de werklozen, tegenover 25% van de bevolking. (Eenzelfde resultaat ziet men ook als het aantal werklozen wordt afgezet tegen de potentiële beroepsbevolking, 15-65 jaar; landelijk 7,0% in de grote steden 11,3%.)

In een aantal van de grote steden verslechtert de situatie nog steeds. Met name de drie grote steden moeten hier worden genoemd. Steden als Zaanstad, Breda, Eindhoven leken hun relatieve positie te verbeteren.

Ook binnen de grote steden zijn grote verschillen. In de drie grote steden bestaan met name in de stadsvernieuwingswijken zeer hoge werkloosheidspercentages. De concentratie van etnische groepen heeft hier ook zeker mee te maken.

Niet alleen de werkloosheid, ook de inkomenspositie in de grote steden baart grote zorg. Het aantal mensen dat van uitkeringen moet leven, neemt daar nog steeds toe en is aanmerkelijk hoger dan in de rest van Nederland. Wanneer men de gemiddelde inkomens beziet in de 17 steden met meer dan 100.000 inwoners, dan blijken er (in 1982) 15 beneden het landelijke gemiddelde te liggen. De situatie lijkt sindsdien niet verbeterd.

Het gemiddeld inkomen is bovendien nog geflatteerd omdat juist de grote steden grote inkomensverschillen kennen. Hier vindt men ook de goed

verdienende alleenstaande of samenwonende 'yuppies'. Daarnaast is sprake van een groeiend aantal mensen dat, van een uitkering levend, op de grens staat van de letterlijke armoede.

	gemiddeld besteedbaar inkomen per inkomensstrekken		rang orde 1982
	1978	1982	
Groningen	90,2	89,7	1
Amsterdam	90,8	90,8	2
Rotterdam	92,3	90,9	3
Nijmegen	94,1	91,9	4
Tilburg	94,3	92,1	5
Utrecht	93,7	92,8	6
Arnhem	95,2	93,3	7
Enschede	96,9	94,1	8
Maastricht	94,7	94,8	9
Breda	98,0	95,3	10
Leiden	94,4	96,4	11
Den Haag	97,9	96,6	12
Eindhoven	99,7	97,6	13
Haarlem	98,5	98,1	14
Apeldoorn	99,2	99,3	15
Dordrecht	100,6	100,0	16
Zaanstad	102,5	100,3	17
Nederland Absoluut in(gld)	100 23 212 27	100 280	

Bron: CBS (bewerking afdeling i&o)

In veel grotere steden en met name in de grote drie ontstaat daardoor een bijzonder moeilijk dilemma: moet men trachten de best mogelijke condities te scheppen voor de huidige inwoners of moet men zich richten op het binnenhalen van meer draagkrachtige inwonersgroepen. Geen enkele gemeente die reeds de integratie van deze sporen van sociaal ingeleefd of economisch versterkend beleid heeft gevonden.

Het dilemma heeft nog eens extra scherpte gekregen door de toespraak van minister De Koning in februari 1988 in Amsterdam.¹² De minister schetst het probleem in licht verwijtende toon. Zijn opmerking "Amsterdam moet eindelijk eens zelf orde op zaken stellen" is in alle kranten geciteerd.

Toch is Amsterdam heel wat minder specifiek dan de minister doet voorkomen. Vrijwel alle steden met meer dan 100.000 inwoners hebben immers een hoger werkloosheidspercentage dan het gemiddelde in Nederland. En bij alle steden kan worden onderkend dat de oorzaken echt wel dieper liggen dan een onoordeelkundig beleid in de afgelopen jaren en dat "orde op zaken stellen" als oplossing voor het probleem toch zeker niet de enige oplossing is.

Op de samenstelling van de bevolking, met name de beroepsbevolking, is hiervóór reeds gewezen. Even belangrijk lijkt de aard van de werkgelegenheid te zijn, die zich in en rond de grote steden ontwikkelt.

Amsterdam, Rotterdam, Den Haag hebben alle drie een omvangrijke op industrie en nijverheid gerichte beroepsbevolking. Bijna alle andere grote steden vertonen hetzelfde beeld. De economische ontwikkeling in dezelfde steden richt zich echter op geheel andere sectoren en beroepen. De steden krijgen daardoor te maken met een groeiende forensenstroom, die de arbeidsplaatsen in de stad inneemt, terwijl de werkloosheid onder de eigen beroepsbevolking stijgt.

Aan deze ontwikkeling lijkt nog geen eind te komen. En als dan wordt gesteld dat "scholing en opleiding moeten zijn gericht op kansrijke beroepen", dan is dat, gezien de aard van de problemen, zo'n oppervlakkige opmerking dat de aanknopingspunten voor beleid wel ver zijn te zoeken.

Scholing en opleiding zijn in de grote steden hard nodig; harder dan in andere delen van Nederland. Maar deze scholing zal moeten zijn gericht op concreet werk, ja, zal gepaard moeten gaan met werk.

Het probleem van de langdurig werkloze is nu eenmaal dat hij weinig te bieden heeft en dat, om het probleem op te lossen, hem of haar eerst een echte kans moet worden geboden.

De grote steden kunnen hun poorten niet sluiten. Zij kunnen ook niet hun problemen exporteren. Zij moeten zelf hun problemen oplossen en daarvoor dienen zij dan ook de instrumenten te hebben.

Noten

1. In de woorden van Matthieu Horlait, oprichter van de arbeidspool voor het middel- en kleinbedrijf in 's Gravenhage: Geen discriminatie, gewoon bekrompenheid, daar moet je ze doorheen helpen.
2. Bron: Rapportage arbeidsmarkt 1987, tabel 5.5.
3. Rapportage arbeidsmarkt 1987, pagina 25, tabel 2.18.
4. "Achter in de rij", organisatie voor strategisch arbeidsmarkt en onderzoek, R.C. Kloosterman, OSA werkdocument w38 1987.
5. Achteraan in de rij, beknopte versie, pagina 26: rapport, deel 1, pagina 103/104.
6. Arbeidsmarktperspectieven, OSA, 1988, pagina 60.
7. 't schiet niet op; Rotterdam/Rijswijk/Leiden 1987.
8. Idem, pagina 116.
9. Idem, pagina 119.
10. Sociale Integratie van Jong Volwassenen in een Achterstandssituatie, H. van der Berg/C.G. van der Veer, 1987, pagina 15.
11. Idem, pagina 31.
12. Bij de opening van het centrum voor beroepsoriëntatie en beroepsbeoefening; 11 februari 1988.



III. Gesprekken in tien gemeentes

3.1 ALGEMENE INDRUKKEN

In dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd in 10 grote en middelgrote steden in Nederland. Gesprekspartners waren zowel politieke als bij beleidsvorming en uitvoering betrokken figuren. Wethouders, projectleiders, hoofden sociale diensten, mensen uit de GAB's, onderzoekers en doeners: een veelheid van indrukken en ervaringen.

Deze veelheid van indrukken is hieronder per gemeente kort weergegeven. De bedoeling is daarbij niet om tot algemene conclusies te komen. Getracht is om per gemeente de 'leer-momenten' te achterhalen, ofwel die zaken die specifiek zijn voor die gemeente en waarin ook een eigen specifieke aanpak naar voren komt.

Een algemene conclusie mag wel voorop staan. In alle gemeentes bleek men zich zeer bewust van een verhevigde en nauwelijks oplosbare problematiek. In alle betrokken gemeentes is de werkloosheid hoog, hoger dan het landelijk gemiddelde, maar ook hoger dan in de regio eromheen. En juist deze laatste vergelijking maakt de situatie soms zo schrijnend.

Dit gegeven, dat de werkloosheid binnen de steden zoveel hoger is dan in de omringende regio's, hangt duidelijk samen met de samenstelling van de beroepsbevolking enerzijds en met de veranderingen in de aard van de werkgelegenheid anderzijds. De discrepantie tussen vraag en aanbod is juist in de steden erg groot. En de naargeestige conclusie moet dan ook worden getrokken dat in de steden bevordering van kansrijke bedrijvigheid geen oplossing biedt voor het leger van werklozen!

Alle steden waar wij gesprekken voerden zien bevordering van werkgelegenheid in kansrijke sectoren als een belangrijk beleidsdoel. Maar tegelijkertijd moeten onze gesprekspartners constateren dat dit geen oplossing biedt voor de stedelijke werkloosheid en dat zelfs de inkomenseffecten grotendeels afvloeien naar de buurtgemeentes.

Een tweede, hiermee samenhangende, algemene bevinding was dat geen gemeente het gevoel had voldoende instrumenten te hebben om dit probleem op te lossen. De tegenstelling tussen de lokale problematiek en de

macro-oplossingen werd vele malen genoemd. Het feit dat de gemeentes ook nog pas kort aan het zoeken zijn naar effectieve instrumenten speelt daarbij zeker ook een rol.

Dit leidt ons tot het laatste algemene punt. Geen enkele gemeente is tot nog toe geslaagd in het vinden van een effectief instrumentarium dat ook is ingebed in en wordt gehanteerd door een effectieve organisatie. Wij troffen een veelheid van organisatievormen en van aanzetten daartoe aan. Het enthousiasme en de inzet waren vaak hartverwarmend. Maar vanuit het gezichtspunt van effectiviteit valt er nog veel te doen.

3.2 ALKMAAR

Alkmaar behoort niet echt tot de grote steden maar is wel een typische centrumgemeente in een vrij grote regio. Alkmaar is arm, is een artikel 12 gemeente, en kan daardoor weinig zelfstandig beleid ontwikkelen. Economisch gezien ligt Alkmaar 'uit de route' en geleidelijk aan verschuift het zwaartepunt naar Zaanstad dat sneller groeit en aan nieuwe bedrijvigheid meer heeft te bieden.

Ook in Alkmaar blijkt overigens dat de stad een belangrijke werkgelegenheidsfunctie heeft voor de regio, maar dat de eigen bevolking daarvan weinig profiteert. Politiek leidt dit tot een spanningsveld tussen economische zaken en sociale zaken; de strikte scheiding tussen deze twee portefeuilles lijkt een gezamenlijke aanpak in de weg te staan.

Belangrijke leermomenten zijn:

- Bemiddeling voor een baan is sterk persoonsafhankelijk; verwijzing en de 'kaarten-bakken methodiek' blijkt niet te werken.
- Begeleiding van werklozen is nodig gedurende het hele sollicitatieproces tot en met de baan.
- Een twee-sporenbeleid (economisch en sociaal) is nodig, maar een strikte scheiding tussen de twee staat een effectieve aanpak in de weg.

3.3 AMSTERDAM

Amsterdam heeft 70.000 werklozen. Evenals in Rotterdam is er sprake van een toenemende forensenstroom. De werkgelegenheid groeit, maar het aantal Amsterdamse werklozen blijft ook groeien. En deze ontwikkeling

leidt tot een moeilijk keuzeprobleem. Moeten we ons richten op:

- een sociaal verantwoord beleid ten opzichte van werklozen?
- verhoging van het inkomen door een sterkere beroepsbevolking (o.a. door verjonging en vernieuwing)?

De verandering van de structuur van de werkgelegenheid is in Amsterdam wel erg herkenbaar. Een snel groeiende en zich vernieuwende bedrijvigheid gaat samen met een blijvende langdurige werkloosheid zonder perspectief voor de werkloze. Economisch is Amsterdam een bruisend vernieuwend centrum zeker in combinatie met schiphol. Sociaal zet dat geen zoden aan de dijk; de eigen bevolking blijft werkloos.

Om de afstemming met het GAB vorm te geven is het samenwerkingsverband Baan-Vak opgericht. Deze organisatie heeft geen eigen personeelsbezetting en is een afstemmingsorganisatie. De verschillende partijen werken onder eigen verantwoordelijkheid en beslissen gezamenlijk over geld en geldstromen. De organisatie is breed opgezet en richt zich niet op speciale groepen maar op het ontwikkelen van gezamenlijk activiteiten op het gebied van scholing en werkgelegenheid.

In 1987 is er hard gewerkt om van onder op een banenplan op te zetten, met behulp van buurtopbouwwerk. Het was een heel concreet plan waarin werk werd gecreëerd voor mensen met een uitkering. De gemeente heeft het plan aan minister De Koning aangeboden. Deze vond dat er landelijk eerst orde op zaken moest worden gesteld en zo verdween het plan in de ijskast.

Als enige gemeente brengt Amsterdam naar voren dat er een grote weerstand begint te bestaan tegen het werken in regulier verband. (Het bestaan van dergelijke subculturen wordt bevestigd door 'Achter in de rij'.)

Belangrijke leermomenten zijn:

- Het duidelijke verschil in inzicht tussen gemeente en rijk bij de aanpak van de problematiek; en mag welhaast van een conflict worden gesproken.
- De schrijnende keuzeproblematiek tussen een beleid gericht op oplossing van de werkloosheid en dat op nieuwe werkgelegenheid, en samenhangend daarmee:
- De niet doelmotiverende keuze tussen de eigen bevolking en 'vernieuwing van de bevolking'.
- De gevaren van een blijvende werkloosheid en achterstandssituatie worden in Amsterdam erg duidelijk zichtbaar
- Het samenwerkingsverband 'Baan Vak' kan uitgroeien tot een belangrijke schakel.

3.4 ENSCHEDE

Enschede ligt in een echt industriële regio die sterk op Duitsland is georiënteerd. De drie steden in Twente: Hengelo, Enschede en Almelo zijn zich wat meer op elkaar aan het richten. De beroepsbevolking is over het algemeen laaggeschoold. De drie steden liggen ook binnen één regio van het GAB.

In Enschede is een centrale organisatie, de gemeentelijke secretarie-afdeling, die zich bezighoudt met aanpak van de werkloosheid. Dit centrale orgaan houdt zich bezig met beleidsvorming en fondsbeheer. Van daaruit kunnen projecten gedecentraliseerd werken. Zo kunnen er veel en heel gedifferentieerde projecten worden opgezet.

Enschede formuleert het duidelijkst een basisfilosofie met het uitgangspunt "centrale coördinatie en individuele aanpak". Het blijkt uit de resultaten dat een individuele aanpak inderdaad effectief is. In Enschede en ook in Helmond levert dit de duidelijkste resultaten: ook in andere gemeentes is echter hetzelfde te bespeuren.

Enschede voelt zich minder belemmerd door de regelgeving van de landelijke overheid dan bijvoorbeeld Amsterdam. Wel heeft het moeite met de ongedurigheid van de regelgeving. "Onze aanpak wordt in de wielen gereden door de ongedurigheid van de regelgeving. De hoofdrichting is wel goed. Maar wat we nodig hebben is een kaderregeling, waarbinnen de gemeente met strikte richtlijnen kan werken. Dan gaat het verder om de creativiteit van de gemeente zelf".

In Enschede liggen de doeleinden en werkwijzen van de gemeente en het GAB ver uiteen. Het GAB is echter wel voor een groot deel "budgetbewaker".

Belangrijke leermomenten zijn:

- Enschede is vrijwel de enige gemeente waar uitdrukkelijk wordt gestreefd naar één gebundeld beleid op het gebied van werkloosheid. Dit blijkt effectief zo niet noodzakelijk.
- Een krachtig eigen beleid van de gemeente kan licht een conflict oproepen met het GAB; de doeleinden en werkwijze liggen ver uiteen.
- De centrale beleidsafdeling blijkt ook zeer effectief in het verwerven van fondsen (met name EG) en biedt daarom meer speelruimte aan het beleid.
- De combinatie individuele aanpak en coördinatie vanuit één afdeling lijkt welhaast een voorwaarde om de brug te slaan tussen algemene regelgeving en de individuele werkloze.

- Het spanningsveld lokaal-macro is overduidelijk, maar is beheersbaar als het rijk inderdaad de algemene lijnen aangeeft en de gemeente voldoende eigen beleidsruimte biedt.

3.5 's-GRAVENHAGE

In Den Haag is het samenwerkingsverband "Werkraat" opgericht als nieuw initiatief voor langdurig werklozen. De prioriteit ligt bij de zwakste groepen.

Den Haag is als eerste stad begonnen met de heroriëntatiegesprekken met langdurig werklozen. Hierbij bleek dat de onbekendheid met wat feitelijk bij bedrijven speelt een behoorlijke handicap was bij de start van "Werkraat". Men is begonnen met te weinig kennis van de markt. En er is te optimistisch gedacht over plaatsingsmogelijkheden.

Een voorbeeld: "Wij hadden een stevig aantal bedrijven gevraagd of zij mensen konden hebben en hoeveel? Wij waren behoorlijk optimistisch. Iedereen had positief gereageerd. Doe me er maar een aantal! Maar als het puntje bij paaltje kwam, dan was er niks, of het viel tegen, of er was iets anders. We voelden ons behoorlijk genomen."

De oprichting van het samenwerkingsverband is belangrijk gebleken om te weten te komen wat er speelt. Maar het probleem is er dan iets mee te kunnen doen. De heroriëntatiegesprekken kunnen werklozen geen reëel perspectief bieden. En daar loopt het dan mis. Het blijkt zeer moeilijk om langdurig werklozen over te halen tot scholing als de garantie op werk niet aanwezig is.

Naast Werkraat is in feite sprake van een conglomeraat van verschillende organisaties die op de een of andere manier bij werkloosheid zijn betrokken. Allen richten zich op bepaalde groepen en allen willen wat aan bemiddeling doen. Hoe begrijpelijk ook, uiteindelijk is een baan het criterium, men kan elkaar voor de voeten lopen.

In 1987 is ook de arbeidspool midden- en kleinbedrijf opgericht. Deze werkt met veel succes. Kennis van het Midden- en Kleinbedrijf speelt daarbij een grote rol. Men weet door te dringen tot de bedrijven en ziet kans om mensen te plaatsen.

Vanuit de arbeidspool is een driefasen benadering opgesteld voor de moeilijk plaatsbare werkloze. De benadering gaat uit van een zo goed mogelijk, persoonlijk gerichte aandacht. Het pakket van maatregelen moet flexibel kunnen inspelen op de werkloze:

voortraject

- omscholing/scholing
- sollicitatie cursus
- gesprekken/begeleiding teneinde meer zelfvertrouwen op te bouwen en de werkloze meer bewust te laten worden van hun eigen (on)mogelijkheden

traject

- stageplaats en begeleiding
- baan met nazorg/nascholing

maatschappij

- zelfstandig functioneren
 - drempel verlagende maatregelen voor werkgever
- Ervaringen in andere gemeentes en ook in de GAB's wijzen in dezelfde richting: individuele begeleiding is nodig tot en met de baan; dit kon alleen door grondige kennis van het bedrijfsleven. Er moet wisselwerking ontstaan; men moet de bedrijven en ook de functies in de bedrijven kennen; het bedrijf moet de personen kennen die komen praten.

Belangrijke leermomenten zijn:

- Het samenwerkingsverband Werkraat vervult een positie in de benadering van werklozen; als er geen middelen worden gevonden om vervolgens de werkloze perspectief te bieden zal echter de opzet niet slagen.
- Grondige kennis van het bedrijfsleven is nodig om effectief werklozen aan een baan te kunnen helpen. En dat houdt zowel in 'begrip voor' als ook 'kennis van voetangels en klemmen'.
- De formule van een arbeidspool blijkt te werken. Wel is het nodig zo'n pool toe te snijden op een bepaalde groep afnemer of bepaald soort werk. Combinatie met scholing is nodig.
- Er is een neiging bij iedere organisatie die met werklozen heeft te maken om aan bemiddeling te doen. Het is de vraag of dat dan nog echt helpt.

3.6. GRONINGEN

Groningen is niet alleen de grootste maar in feite ook de enige grote stad in de noordelijke provincieën. Dat heeft een aantal belangrijke consequenties.

De stad Groningen heeft een belangrijke centrale positie in een grote regio. Cultuur, onderwijs, gezondheidszorg, op deze en ook op andere terreinen is Groningen het centrum. Anders dan bijvoorbeeld in Twente of Brabant is er echter geen directe wisselwerking met andere steden. De concurrentie ontbreekt, maar de stimulans ontbreekt ook. Economisch gezien: er is een regio maar geen achterland.

De grote stadsproblematiek slaat mede daardoor heftig toe. De werkloosheid is hoog, de werkgelegenheidsfunctie is voor de regio van belang, maar er is weinig autonome groei in de marktsector en het perspectief voor de werklozen op een baan brokkelt steeds verder af.

Groningen is zeer actief op het gebied van stadsvernieuwing en stedelijke ontplooiing. Men ziet dat ook in het perspectief van de werkloosheidsbestrijding. Het uitgangspunt is echter toch dat ondernomen projecten op zich zelf perspectief moeten hebben. Geen 'zo-maar'-projecten om werklozen te helpen.

Projecten moeten perspectief hebben. Dat wil ook zeggen: maak duidelijk onderscheid tussen de kortdurig werklozen en de langdurig werklozen. Voor de laatste is een zware aanpak die individueel perspectief schept nodig.

Groningen ziet veel werk liggen dat moet worden gedaan, maar niet kan worden gedaan door gebrek aan geld. Volkshuisvesting, de stad zelf, milieu, onderhoud en beheer van het stedelijk groen, herinrichting landelijke gebied: er ligt overal werk en zinvol werk. Groningen pleit dan ook voor het Delta-plan voor werk, waarin geld vrij komt om dat soort taken op te kunnen vatten. Nu kan men alleen bij de constatering blijven: er ligt werk genoeg, maar er is geen geld en geen structuur om dit te kunnen doen.

Belangrijke leermomenten zijn:

- Zonder drastische aanpak met een lange termijn visie ontstaat geen perspectief voor oplossen van de werkloosheid.
- Er is werk genoeg, maar er is geen structuur om dit aan te vatten.
- Maak duidelijk onderscheid tussen kort- en langdurig werklozen; voor de laatste groep is een zware aanpak nodig.
- Integreer werkloosheidsbeleid met beleids- en werkvelden waar werk te doen valt (stadsvernieuwing bijvoorbeeld).

3.7 HELMOND

Helmond is de enige van de bezochte steden, waar een heel duidelijk samenspel van gemeente en GAB zonder interne fricties is opgebouwd. Het GAB heeft daar in sommige projecten een duidelijke trekkersrol; in andere neemt de gemeente het voortouw.

Elders in dit rapport is reeds uitvoerig ingegaan op het PCG-project Helmond-Noord (hoofdstuk 2). Behalve de aanpak is hier ook van belang dat van een tripartiet samenwerkingsverband sprake is namelijk: GAB – sociale Dienst en Buurtopbouwwerk. Juist deze meervoudige invalshoek is voor het slagen van het project van groot belang gebleken.

Helmond hoort bij de kleinste van de bezochte steden, maar is wel een stad met veel problemen. De vroegere industrie (veel textiel maar ook andere echte produktiefabrieken) is gedecimeerd en pas langzamerhand komt de nieuwe industrie weer tot bloei. De ontwikkeling van het regionaal bedrijvenpark Helmond is daarbij van groot belang.

In Helmond is dan ook duidelijk sprake van een twee-sporenbeleid: economische ontwikkeling en werkloosheidsbestrijding. Beide sporen worden met kracht en op eigen meriten gevolgd; op beleidsniveau ervaart men dit niet als conflicterend. Van belang is daarbij dat de werkgelegenheidsgroei ook duidelijk nodig is voor de werkloosheidsbestrijding. Helmond stelt zichzelf dan ook een werkgelegenheids-taakstelling, gebaseerd op de groei van de beroepsbevolking en landelijke cijfers. Deze taakstelling is leidraad voor het beleid.

Van belang voor het slagen van verschillende projecten is ook een intensief samenspel met beroepsonderwijs. Verschillende scholen zijn direct betrokken bij of verantwoordelijk voor scholingsprojecten. Daardoor is effectieve scholing, uitmondend in een baan, opgezet voor uiteenlopende projecten als: jongeren, langdurig werklozen, asielzoekers, debiel functionerenden.

Voor de aanpak vande werklozen verwijzen wij verder naar hoofdstuk 2.

Belangrijke leermomenten zijn:

- Individuele aanpak helpt, ook in de moeilijkste gevallen, mits er een baan achter zit!
- Scholing en werk moeten samengaan ook in de beleving van de werkzoekende.
- Er is in Helmond geen fundamentele tegenstelling (of keuze nodig) tussen economische ontwikkeling en steun aan eigen werklozen. Het ene spoor

ondersteunt het andere.

- Het samenwerkingsverband van drie blijkt van groot belang; door de bijdrage van het buurtopbouwwerk wordt ook de ingang naar de werkloze verkregen.

3.8 's-HERTOGENBOSCH

's-Hertogenbosch was een van de laatste ommuurde, of liever, omwalde steden in Nederland en heeft tot het begin van de 20-ste eeuw haar 17-de eeuwse vorm behouden. Deze historische achtergrond werkt ook nu nog sterk door in de huidige problematiek.

De stad is qua omvang relatief klein in een grote regio. De bijna 90.000 inwoners tellende stad is echter wel het stedelijk centrum en vervult ook op het gebied van werkgelegenheid een zeer belangrijke functie.

Het is in den lande niet erg bekend dat 's-Hertogenbosch tot de steden behoort met het hoogste werkloosheidspercentage. Enige jaren geleden was dit zelfs voor de stad als geheel 33%; inmiddels is het teruggelopen tot 26% van de afhankelijke beroepsbevolking.

Tegelijkertijd kan echter worden geconstateerd dat Den Bosch een voortdurende werkgelegenheidsgroei heeft laten zien, zij het met een kleine deuk in de jaren '80. Dagelijks stromen de forensen binnen. Werk is er genoeg, ook betaald werk. Maar de Bosche werkloze krijgt dit werk niet.

Twee problemen:

- een grote forensenstroom die de Boschenaren van hun werk verdringt;
- een grote achterstand in ontwikkeling bij de eigen bevolking die een hevige aansluitingsproblematiek op de arbeidsmarkt bewerkstelligt.

Den Bosch acht structureel vooral het inhalen van de ontwikkelingsachterstand van groot belang. Men probeert daar met het onderwijs op in te spelen. Door een veelvoudige aanpak probeert men zowel preventief te werken als ook vat te krijgen op de werklozen. De vroegtijdige schoolverlaters vormen daarbij een groot probleem. Zij verdwijnen en het is moeilijk er zicht op te krijgen.

Een belangrijk probleem voor een doelgerichte aanpak ziet men in de huidige subsidiestromen. De nu ge- of verboden subsidiemogelijkheden werken in veel opzichten contra-productief en staan een geïntegreerde aanpak in de weg.

Gezien de breedte van de problematiek is getracht tot een samenwerkingsverband met andere gemeentes te komen; dat is mislukt. Wel wordt

gewerkt aan een regionale bundeling van krachten in de N.V. Den Bosch die ook is bedoeld als richting gevende organisatie voor arbeidsmarkt-projecten.

Belangrijke leermomenten zijn:

- De tegenstelling tussen stad en regio is bijna nergens zo sterk als in Den Bosch; de situatie daar is echter wel illustratief voor een landelijk patroon.
- Onderwijs is essentieel; het is echter zeer moeilijk een brug te slaan tussen regulier onderwijs en arbeidsmarkt.
- De huidige subsidie- en uitkeringsregelingen staan een geïntegreerde aanpak op lokaal niveau ernstig in de weg; zij worden zelfs contra-productief genoemd.
- Het ontbreekt aan een krachtige centrale organisatie met brede steun om de problemen effectief aan te pakken.

3.9 NIJMEGEN

Nijmegen behoort niet alleen tot de steden met de hoogste werkloosheidspercentages, maar kent ook het hoogste percentage werkloze academici. Deze bijzondere karakteristiek heeft duidelijk invloed op het beleid en de beleidsvorming. Daarbij moet direct worden opgemerkt dat ook het aantal hooggeschoolde werklozen hoog is; ook zonder de academici mee te tellen heeft Nijmegen een hoog werkloosheidscijfer.

Het werkloosheidsbeleid in Nijmegen kenmerkt zich door drie factoren:

- Men wil een verbinding houden tussen welzijnswerk en werkloosheidsbeleid.
- Men luistert goed naar en gaat in op initiatieven van onderop.
- Men durft te experimenteren en experimentele vormen te ondersteunen.

Het is duidelijk dat deze beleidskenmerken samenhangen met de aard van het werklozenbestand. De vele hoger opgeleiden vormen als het ware een natuurlijke oppositie voor elke van boven opgelegde aanpak en brengen bovendien veel eigen initiatieven mee. De grote perspectiefloze werkloosheid brengt mee dat als er dan geen werk kan worden geboden, althans wordt getracht wat zin aan het leven te geven.

De oorzaken van de werkloosheid worden hiermee nauwelijks bestreden. In Nijmegen is veel bedrijvigheid weggevallen en er is een grote laagge-

schoolde beroepsbevolking waar geen emplot voor is. Nieuwe werkgelegenheid ontstaat (mondje maat) in andere beroepsgroepen en helpt de bestaande werkloosheid niet.

Nijmegen is dan ook vooral een ideeënrijke en initiatiefstimulerende stad. Buurteconomie, kleinschalige aanpak, maatschappij hervormende projecten en een op communicatie gerichte discussie cultuur: zijn kernwoorden. Er worden veel projecten met elan gestart, maar de meeste halen het uiteindelijke niet. Het zoeken naar nieuwe wegen lijkt dan uiteindelijk meer van belang als voorbeeld voor anderen dan om de eigen situatie te verbeteren.

Ook in Nijmegen is er sprake van zeer gebrekkig samenspel tussen gemeente en GAB. De keuze die de gemeente maakt, zijn niet die van het GAB. De sociale klemsituatie waarin de gemeente verkeert, lijkt het GAB niet te beroeren.

Tot op zekere hoogte uit zich hier ook het conflict tussen welzijnswerk (mensen leren te leven met werkloosheid) en bemiddelingswerk (een productieve werkkring).

Nijmegen heeft een stedelijk werkgelegenheidsfonds gesticht, waaruit allerlei projecten en activiteiten kunnen worden ondersteund. Dit geldt voor bijvoorbeeld: scholing, welzijnswerk, startersbegeleiding en ook voor buurteconomische projecten. Veel ideeën en projecten komen van onder op en kloppen aan bij dit fonds. Het is moeilijk om aan deze veelheid van projecten richting te geven.

Belangrijke leermomenten zijn:

- De groep hoger opgeleide werklozen is een potentieel krachtige groep met veel eigen initiatief; als dit initiatief echter geen richting krijgt kan het zelfs destructief gaan werken.
- Het beleid gericht op 'steunen wat van onder af komt' heeft zijn grenzen; een krachtige organisatie is nodig om deze projecten van onder op reële kans te geven.
- Er is sprake van een soort tweedeling binnen de (langdurig) werklozen, waarbij een spraakmakende groep het voortouw neemt zonder dat zeker is of de grote groep minder spraakzamen hierin hun eigen noden herkent.

3.10 ROTTERDAM

Rotterdam heeft 50.000 werklozen. Een lange periode heeft men nogal vruchteloos gezocht naar strategieën in de werkloosheidsbestrijding. Tegelijkertijd met het rapport Albeda is eind 1987 uit dit zoeken het samenwerkingsverband 'Rotterdam werkt' ontstaan.

Tot voor enige tijd werkte men vooral met een aantal en die centraal werken gecoördineerd. Projecten, die vanuit verschillende kanten werden opgezet, begonnen elkaar in de weg te zitten. Pogingen om door samenvoegen van fondsen tot samenwerking te komen zijn mislukt.

Maar een aantal andere dingen zijn wel gaan werken. De sociale dienst is een aantal jaren geleden begonnen met het opzoeken van langdurig werklozen. Daaruit zijn initiatieven gestart: projecten, individuele begeleiding, het doe boek. Ook waren reeds eerder twee projecten gestart met een centrale projectleider: het werkgelegenheidsproject en het werkloosheidsproject. Ook hieruit kwamen aanzetten voort.

Het laatste college van B&W heeft daarop een apart sub-college gevormd om de werkloosheidsbestrijding van de grond te krijgen. Het is te vroeg daar nu al resultaten van te zien.

In Rotterdam speelt de problematiek van etnische minderheden in de oude wijken erg. Er is wel geprobeerd de werkloosheid onder deze bevolking aan te pakken maar eigenlijk alleen door mensen die dit vanuit belangenbehartiging deden. Er is wel een startersbureau voor etnische minderheden opgericht, maar er is geen gericht beleid van de grond gekomen.

Ook kampt Rotterdam met een geweldig forensenprobleem. Rotterdam zelf groeit minder hard dan de regio. Desondanks heeft Rotterdam meer forensen dan werklozen. Het probleem dat stimulering van nieuwe werkgelegenheid geen oplossing biedt voor de eigen werklozen speelt in Rotterdam sterk. Men is de motor in een economische ontwikkeling, aanvaardt ook die verantwoordelijkheid, maar voor de eigen stedelijke problematiek is dit geen oplossing.

Eén van de belangrijke doeleinden van de huidige aanpak, gebaseerd op o.a. de aanbeveling van de commissie Albeda, is om een integratie tot stand te brengen van de verschillende beleidsvelden die nodig zijn om de werkloosheid tot oplossing te brengen. In de integratie van 'het economisch proces', 'het ruimtelijk proces' en 'het proces voor mensen' vindt men iets terug wat ook steden als Nijmegen, Amsterdam, Helmond sterk bezig houden. In Rotterdam is daarbij nog sprake van een opbouw van een effectieve organisatie.

Belangrijke leermomenten zijn:

- Ook hier een sterke tegenstelling tussen 'kansrijke bedrijvigheid' en 'kansen voor de eigen werklozen'.
- Rotterdam heeft als stad sterk te lijden onder de terugval van de havengebonden industrieën en de terugslag op de eigen werkende bevolking.
- Het is nodig naast een strategie voor economische ontwikkeling ook een geïntegreerde strategie voor werklozen te ontwikkelen; scholing, individuele begeleiding en organisatie lijken daarbij kernbegrippen.
- Rotterdam stelt terecht dat men niet de instrumenten heeft (en van het rijk ook niet krijgt) om de eigen problematiek op te lossen; maar ook de eigen organisatie en de effectiviteit van de inzet van instrumenten laat wel te wensen over.

3.11 UTRECHT

Utrecht heeft door zijn lokatie als knooppunt van verkeer uitstekende kansen. In veel opzichten is dan ook sprake van een gezonde economische ontwikkeling. De Jaarbeurs geniet internationale faam, er vestigen zich veel nieuwe bedrijven, Hoog Catharijne en stadscentrum zijn als detailhandelscentrum vermaard, de universiteit, het Academisch Ziekenhuis, schouwburg, Muziekcentrum bieden een hoog voorzieningsniveau op velerlei gebied voor een wijde omgeving; en toch is Utrecht arm en zijn er vele problemen. Hoe is deze tegenstelling te verklaren?

In de jaren vijftig en zestig was Utrecht een metaalstad. Demka, Werkspoor, Stork waren toonaangevend. Het teloor gaan van het grootste deel van deze industrie bracht grote problemen mee. Nieuwe economische ontwikkelingen schiepen nieuwe arbeidsplaatsen; uit de hele regio kwam men naar Utrecht, maar de Utrechtse industrie-arbeider moest uitwijken naar buiten. In de jaren zeventig ontstond de situatie van twee forensenstromen: één Utrecht in, één Utrecht uit. Toen ook de industrie buiten Utrecht in problemen kwam, verschompelde de uitgaande stroom.

Als stad heeft Utrecht veel te bieden. Maar de historische binnenstad, de grachten, de kerken en monumenten vragen geld. Daarnaast de oude fabrieksindustrieterreinen, de beperkte uitbreidingsmogelijkheden (Utrecht is vol) en een toenemende werkloosheid. Het is de tegenkant van de vreugdevolle eerste alinea.

Utrecht heeft grote budgettaire problemen. Desondanks wordt getracht een eigen beleid ter bestrijding van werkloosheid te voeren. De kosten zijn echter vaak problematisch. Het accent ligt voor de gemeente bij scholing en stimulering van starters.

Utrecht heeft een eigen variant voor een jeugdwerkplan gemaakt, maar dat werd door het rijk afgewezen; hetzelfde geldt voor een aantal projecten die zijn voorbereid voor de terugploeg-regeling, de projecten zijn er, maar er komt geen geld beschikbaar.

Een duidelijk probleem voor Utrecht is ook dat, door de vigerende regelingen, een aanpak waarbij stedelijke problematiek en werkloosheid samen worden aangepakt niet is toegestaan.

Belangrijke leermomenten zijn:

- Ondanks een voorspoedige economische ontwikkeling van de stad blijft de werkloosheid.
- Er is een sterke afhankelijkheid van rijksregelingen voor een effectieve aanpak, dit wordt nog versterkt door financiële problemen.
- Er is werk, projecten liggen klaar maar er is geen geld en geen regeling om hier werklozen op in te zetten.

3.12 ALS CONCLUSIE: DE PROBLEMEN VAN HET LOKAAL WERKGELEGENHEIDSBELEID

Uit de gesprekken in de gemeentes komt een overweldigend aantal pogingen naar voren om binnen de gemeente het probleem van de werkloosheid het hoofd te bieden. Meer dan pogingen zijn het niet: het probleem is te groot en te complex, de middelen zijn ontoereikend.

Duidelijk is dat in de huidige situatie de middelen echt ontoereikend zijn en de speelruimte te gering is. In hoofdstuk 4 en 5 zal een aanpak worden ontwikkeld om, althans voor de langdurig werklozen, een toereikend instrumentarium op te bouwen.

Dat instrumentarium is er momenteel niet. Kunnen de gemeentes nu al direct iets doen om tot een effectievere bestrijding van de werkloosheid te komen? Of moet iedereen blijven wachten?

Wij denken dat veel gemeentes ook nu reeds op effectievere wijze zouden kunnen werken. Ook al weten we heel goed dat het probleem op lokaal niveau onoplosbaar blijft als niet een oprechte poging wordt gedaan ook op rijksniveau tot fundamentele beleidswijziging te komen, toch valt er wat te doen. Men kan van elkaar leren. Men kan de voorwaarde scheppen om straks, met een vernieuwd instrumentarium, wel effectief aan de slag te gaan.

In de beschrijvingen hiervoor gegeven blijkt hoe uiteenlopend de gemeentes de problematiek benaderen. En hoe wisselend het succes is. Enkele voorwaarden voor succes zijn in ieder geval uit de beschrijvingen af te lezen.

1. Een gecoördineerde aanpak vanuit één centrale afdeling ontbreekt in vrijwel alle gemeentes. Daardoor is er ook gebrekkige of geen aandacht voor fondsenverwerving en ontbreekt vaak het richtingsgevoel waar het geld aan moet worden uitgegeven.

2. Vrijwel geen enkele gemeente heeft een duidelijke eigen strategie ontwikkeld. Men reageert op mogelijkheden en regelingen, maar van een eigen strategie om de belangrijkste elementen van een aanpak onderling te koppelen is nauwelijks sprake. Het gevolg is een veelheid van projecten maar weinig keuze.

3. De individuele aanpak en de individuele begeleiding vraagt veel meer deskundigheid en veel effectievere middelen dan nu worden ingezet. In de gevallen waar echt met inzet van middelen en richtingsgevoel wordt gewerkt blijkt individuele aanpak ook duidelijk succes te boeken.

4. Er is in veel gevallen sprake van soms vrij ernstige spanningen tussen gemeente en GAB. Is dat nu echt zo sterk nodig?

5. Er blijkt een vrij brede kloof tussen de werkloosheidsaanpak en het bedrijfsleven. Kennis van de klant is een voorwaarde voor ieder bedrijf. Succesvolle ervaringen blijken steeds mede te berusten op kennis van en inzicht in de problemen van de werkgever. Te weinig wordt bedacht dat de klant is (en de werkloze de cliënt).

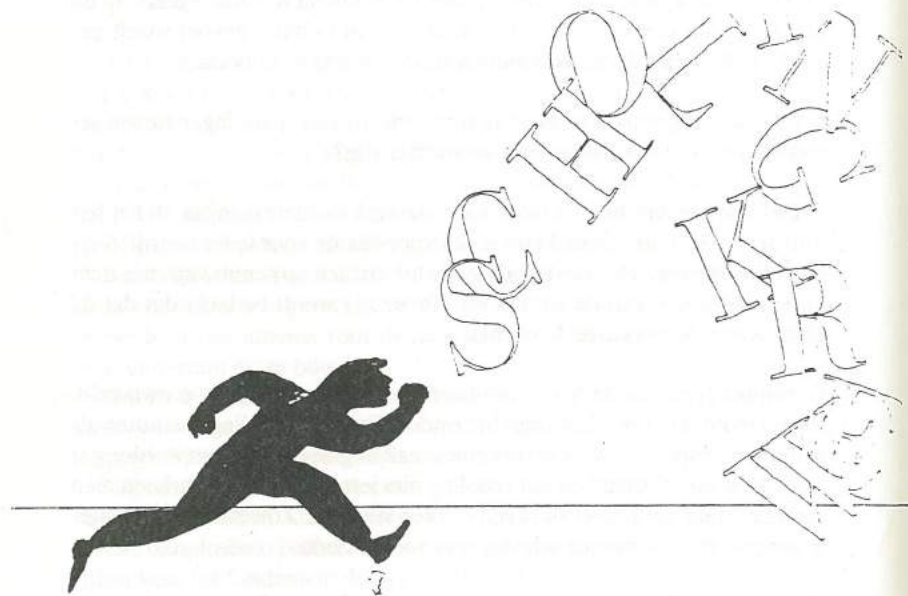
6. Vrijwel geen enkele gemeente heeft een scholingstrategie ontwikkeld. Zowel in de samenwerking met het onderwijs en de scholingsinstituten als in het samenspel met werkgevers moet vaak nog de eerste steen worden gelegd. Men moet bedenken dat scholing niet iets abstracts is waarheen men verwijst, maar onderdeel moet zijn van een strategie. Zowel in de individuele aanpak als organisatorisch valt hier veel te doen.

Wij willen het hier bij laten. Iedere gemeente kan werken aan:

- opbouw van een goede organisatie;
- ontwikkeling van een geïntegreerde meer-sporenstrategie;

- individuele aanpak met inzet van deskundigheid;
- betere afstemming met het GAB;
- betere kennis van en afstemming met werkgevers;
- een effectieve scholingsorganisatie.

Maar voldoende is dat niet. Men schept dan betere voorwaarden, meer kansen op succes. Maar er is meer nodig.



4. Aanpak

4.1 UITGANGSPUNTEN

Werkloos zijn is een individueel *probleem*, dat door de ontstane massa-werkloosheid collectief wordt ervaren. Een aanpak van werkloosheid moet dan ook op dat individuele niveau beginnen. Niet het macro-probleem, zelfs niet het massaprobleem, maar het individuele probleem moet het uitgangspunt vormen.

Er is slechts één effectief *middel* om het probleem van de langdurig werkloze op te lossen en *dat is werk!* In alle gesprekken, in de ervaringen van de praktijkmensen en ook in onderzoeksresultaten komt dit steeds weer naar voren. Begeleiding, scholing, steun, gesprekken, enz. enz. worden pas effectief wanneer concreet werk kan worden geboden of, bij scholingsmaatregelen, als er een garantie op werk kan worden gegeven.

Combinatie van deze twee gegevens leidt tot het eerste uitgangspunt.

Uitgangspunt 1: Het werkcontract

De langdurig werkloze heeft recht op een werkcontract, waarin werk en scholing samen gaan en waarin normaal loon wordt betaald.

Dat er werk genoeg is, zal niemand ontkennen. In alle grote steden door onze hele maatschappij heen wordt geklaagd over werk dat blijft liggen. Van milieubeheer tot criminaliteitsbestrijding en van onderwijs tot extra-murale bejaardenzorg: op vele gebieden is er werk te doen. Maar er is geen geld om dat werk te betalen. De behoefte is er wel, de koopkracht ontbreekt.

Doorbreken van deze barrière lukt alleen als er vanuit de collectieve middelen geld beschikbaar komt om het verschil in betaalbaarheid te overbruggen. Daarbij moet worden bedacht dat een groot deel van de kosten van betaald werk nu ook wordt betaald, maar dan als uitkering. Het wonderlijke is zelfs dat in de huidige situatie de werkloze alleen geld ontvangt op voorwaarde dat hij of zij niet werkt. De strikte scheiding tussen uitkeringsgelden en loon is één van de grootste barrières om de werkloze te helpen. Dit leidt tot:

Uitgangspunt 2: Gebruik van uitkeringsgelden om werk te betalen

De vele miljarden, die jaarlijks via de werkloosheidswet of bijstandswet aan werklozen worden uitgekeerd, kunnen beter worden gebruikt. Van een belemmering om aan werk te komen moet het een belangrijk instrument worden om mensen aan werk te helpen. Ombouw is nodig van een uitkeringsverzekering naar een werkgelegenheidsverzekering.

Vooralsnog zal dat niet voor alle werklozen kunnen gelden. Wel is het mogelijk om de langdurig werklozen op deze manier nieuw perspectief te bieden. En als wij kans zien, met gebruik van uitkeringsgelden althans, de langdurig werklozen in de komende jaren een reëel werkcontract aan te bieden, dan is het maatschappelijk zwaarste probleem opgelost.

Concreet houdt het bovenstaande in dat aan enige honderdduizenden langdurig werklozen een werkcontract met uitzicht op een vaste baan moet worden voorgelegd. Dat eist organisatie.

Uitgangspunt 3: Er moet op lokaal niveau een uitvoeringsorganisatie komen, waarin gemeente, arbeidsbureaus en bedrijven in goed samenspel aan realisatie werken

De bij het werkcontract horende scholing moet worden georganiseerd; het werk dat wordt gedaan moet worden voorbereid en begeleid; banen moeten worden gevonden of gecreëerd; het contact met de bedrijven en met andere werkgevers moet worden onderhouden; er moet toezicht zijn en leiding; het werk moet worden georganiseerd. Kortom, een uitvoeringsorganisatie.

Deze uitvoeringsorganisatie zal over voldoende bevoegdheden, contacten en financiële middelen moeten beschikken om haar taak aan te kunnen. Zonder samenspel zal dat niet gaan. De wijze waarop dat samenspel tot stand komt, kan verschillen. Zo zullen in sommige steden samenwerkingsovereenkomsten tot stand komen (zoals momenteel in de drie grootste steden tussen gemeente en GAB), terwijl in andere steden wellicht wordt gekozen voor een andere vorm.

Maar duidelijk is dat er een organisatie moet zijn, die controleerbaar is op doelstellingen en werkwijze, die efficiënt en doelgericht kan werken op bedrijfsmatige wijze en waaraan de geldmiddelen kunnen worden toevertrouwd, die nodig zijn om de werkcontracten tot stand te brengen.

Financiën zijn daarbij een speciaal moeilijk probleem. De veelheid van financiële stromen, zowel binnen de gemeente als ook via GAK, GAB en vanuit de provincie, belemmert een doelgerichte aanpak.

Uitgangspunt 4: Bundeling van financiële stromen tot één stroom, die doelgericht kan worden benut via een lokaal werkgarantiefonds

De vier uitgangspunten staan niet los van elkaar. In de volgende paragrafen zal de onderlinge samenhang nader worden toegelicht. Wij doen dit aan de hand van vier problemen die, vanuit deze uitgangspunten, om een oplossing vragen:

- het arbeidsmarktprobleem;
- het financieringsprobleem;
- het organisatieprobleem;
- het inperkingsprobleem.

4.2 HET ARBEIDSMARKTPROBLEEM

In paragraaf 2.2 is het arbeidsmarktprobleem vanuit verschillende gezichtshoeken aan de orde gesteld. Het aansluitingsprobleem werd daar als eerste genoemd: kwantitatief het belangrijkste en ook het meest typerend als arbeidsmarktprobleem.

De volgende aansluitingsproblemen zijn in hoofdlijnen te onderkennen.

1. Er is veel aanbod van ongeschoold personeel, dan wel personeel met een geringe opleiding; de vraag neemt echter af.
2. Er is ruim aanbod van "verkeerd" geschoold personeel, vaak met hogere of academische opleidingsniveaus. Met name is er overaanbod met literaire, sociaal-psychologische, maatschappelijke, verzorgende en didactisch/pedagogische achtergrond tegenover vraag op technische, wiskundige, logische, leidinggevende en marktgerichte beroepen.
3. Er is een grote niet-koopkrachtige vraag op het gebied van stedelijk beheer, onderhoud, milieu, onderwijs, kinder- en jeugdzorg, bejaardenzorg, persoonlijke begeleiding, welke vanuit het aanbod wellicht kan worden vervuld, maar waar de financiële middelen ontbreken.
4. Er is een grote, snel veranderende en vrij dynamische vraag naar modern, technisch vakmanschap op alle niveaus, alsmede naar bedrijfsvoering, ondersteunend en dirigerend vakmanschap (de ontwikkelingsingenieurs, controller, marketeer, verkoper, programmeur, soft-ware expert, logistieke deskundige, bedrijfsleider en verkoopleider).

DE ARBEIDSMARKT

het aansluitingsprobleem

AANBOD

hooggeschoold, o.a.

- * pedagogiek
- * sociologie
- * talen
- * juridisch
- * maatschappelijk
- * architectuur

geschoold, o.a.

- * verouderde scholing
- * bouw en wegenbouw
- * verzorgende beroepen
- * industriële beroepen
- * in oudere zin

ongeschoold, o.a.

- * etnische groepen
- * oudere werklozen
- * drop-outs
- * bedrijfsgericht
- * geoefend
- * industriële productie

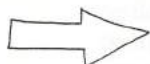
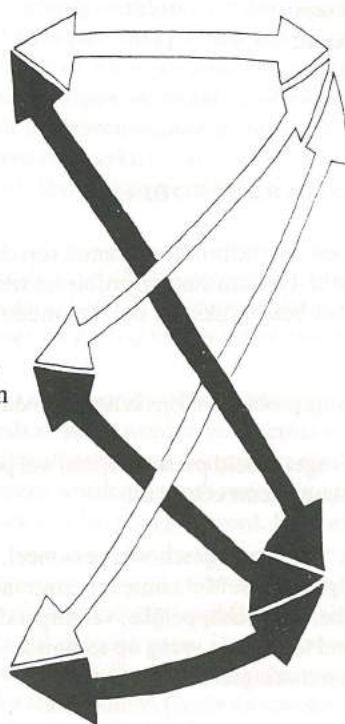
VRAAG

koopkrachtig, o.a.

- * technisch
- * economisch
- * administratief
- * (geschoold en ongeschoold)

niet-koopkrachtig, o.a.

- * ambachtelijk
- * milieukunde
- * kinderopvang
- * bejaardenzorg
- * restauratie
- * gids, tolk, toerisme
- * op niveau
- * onderwijs/scholing
- * arbeidsbegeleiding
- * (alle scholingsniveaus)



diverse scholingsstrategieën



financiering en koopkracht versterken

Het is duidelijk dat afstemmen van vraag en aanbod een aantal verschillende elkaar aanvullende strategieën vraagt.

- Een *bijscholings*strategie voor vele laag- en ongeschoolden (met een accent op technische vaardigheden en taalbeheersing).
- Een *omscholings*strategie voor diegenen waarvoor de richting verkeerd gekozen lijkt, maar die door belangstelling en capaciteiten zeker ook mogelijkheden hebben in een andere kansrijkere richting.
- Een *financierings*strategie om een vraag die wel aanwezig, maar niet voldoende koopkrachtig is, te kunnen honoreren.

In het schema van "De Arbeidsmarkt" is de samenhang van deze drie strategieën in beeld gebracht. Daarbij merken wij op:

- Bij- of omscholing van langdurig werklozen heeft uitsluitend betekenis als een baan kan worden aangeboden of gegarandeerd. Dat is dan ook de reden waarom wij het werkcontract zo centraal stellen voor de langdurig werkloze. Maar dat houdt natuurlijk niet in dat alle scholing aan een werkcontract moet zijn gebonden. Scholing in het kader van een werkcontract moet onderdeel zijn van een veel bredere scholingsstrategie, die alle werklozen en ook een groot deel van de werkenden omvat.

- In het werkcontract dient scholing een onderdeel te zijn van het werk. Het onderscheid schoolbank-werkbank dient zoveel mogelijk te verdwijnen. Ook bij scholing hoort een contract: zo laat op je werk, zoveel uur per week, die en die prestaties, een vastgesteld loon. Dit kan uiteraard niet zonder de werkgever, die dan ook medeparticipant in de aanpak moet zijn.

- De financiering zal niet het totale werkcontract hoeven te dekken. Afhankelijk van soort werk, soort scholing en koopkracht van de vraag zal meer of minder uit de uitkeringsgelden worden betaald. Een splitsing waarin scholing en scholingstijd uit de uitkering en de rest van de tijd door de werkgever wordt betaald, kan als vorm bestaan naast een vorm met loonsubsidie volgens de wet Vermeend/Moor, of een regeling, waarbij de werkgever een afzetgarantie krijgt en zelf het werkcontract verzorgt. Creativiteit in verschillende vormen is nodig.

Door de combinatie van werkcontract en gebruik van uitkeringsgelden wordt de aansluitingsproblematiek op de arbeidsmarkt van twee kanten tegelijk aangepakt. Door goed gebruik van deze schaar wordt de aanpak effectief.

4.3 HET ORGANISATIEPROBLEEM

Het derde uitgangspunt dat wij noemden, betreft de vorming van een doeltreffende uitvoeringsorganisatie binnen de gemeente.

In de gesprekken, die wij in steden voerden, bleek dat dit geen eenvoudig probleem is en in vele gemeentes in feite een echte bottle-neck. Vooral in de grote steden is de organisatie complex; er zijn veel diensten die "iets" met werkloosheid en werkgelegenheid hebben te maken en er zijn veel mensen die zich het probleem ook aantrekken (gelukkig maar). Zo ontstaan complexe netwerken van werkgelegenheids- en werkloosheidsprojecten, PCG-beleid, buurtopbouwwerk, GAB-activiteiten, scholing, startersbegeleiding, vrouwen- en emancipatiegroepen en nog veel meer, geleid vanuit vijf of zes diensten of secretarie-afdelingen en een aantal andere instituties, elk met eigen budgetten, doelstellingen, contactpersonen en doelgroepen.

Ten dele is hier sprake van een door de gemeente oplosbare organisatieproblematiek. In Enschede werd dat duidelijk gesteld: één centrale gemeentelijke afdeling als voorwaarde voor een op de individu gerichte organisatie.

Daarnaast is ook sprake van taken en verantwoordelijkheden die door de huidige regelgeving moeilijk tot een geheel zijn te verenigen. Het GAB heeft een eigen verantwoordelijkheid en eigen taken, het bedrijfsleven beleeft dat zeker ook en ook binnen het gemeentelijk apparaat zijn er duidelijke regels en taakafscheidings tusschen bijvoorbeeld de sociale dienst, de dienst volkshuisvesting, een afdeling economische zaken, een stadsvernieuwingsorganisatie, enz.. Het is niet altijd mogelijk deze grenzen te overbruggen.

Toch is één samenhangende uitvoeringsorganisatie nodig. Deze kan dus alleen door afstemming en overleg tot stand komen. Gemeente, GAB en bedrijfsleven zijn daar alle drie bij betrokken.

Het organisatieprobleem betreft drie zaken:

- De relatie tussen gemeente en arbeidsbureau en, in samenhang daarmee, met bedrijven.
- De interne organisatie van de gemeente voor wat betreft beleidsvorming en beleidsrealisatie ten aanzien van werklozen.
- De opbouw van en verantwoordelijkheid voor een uitvoeringsorganisatie, die ook in staat is het werkcontract met de langdurig werkloze te sluiten.

Op alle drie gaan we kort in.

Gewestelijk Arbeidsbureau en gemeente werken momenteel veelal in een

spanningsrelatie. In de drie grote steden is een overeengekomen samenwerkingsverband gesticht,¹ elk met een beperkte doelstelling en zonder verlies van de eigen verantwoordelijkheid. In de meeste andere steden niet. Doelstellingen en richtlijnen zijn verschillend; de historie en de taak ook. Waar personen elkaar kunnen vinden, blijkt ineens veel te kunnen; de instituties vinden elkaar veelal minder makkelijk.

Een aanpak, speciaal gericht op de langdurig werkloze, heeft gemeente en arbeidsbureau nodig. Bij de gemeente komt de problematiek het hardst aan: daar wordt over de uitkering beslist,² daar wordt ook de uitkering betaald, daar zijn de sociale en financiële consequenties het meest zichtbaar.

Het arbeidsbureau heeft echter een duidelijke verantwoordelijkheid en beheert ook een belangrijk deel van de budgetten (bijzondere regionale projecten, scholingsmaatregelen, andere regelingen en wetten). In de nieuwe arbeidsvoorzieningswet wordt deze centrale positie van de nieuwe "Arbeidsvoorzieningsorganisatie" ook bevestigd en in haar reactie op de WRR-nota "Activerend arbeidsmarktbeleid" heeft de regering haar intenties in deze nogmaals bevestigd.

Het arbeidsbureau (of straks de regionale arbeidsvoorzieningsorganisatie) zal dan ook als partner van de gemeente een belangrijke rol moeten vervullen. Een samenwerkingsverband zoals de grote steden kennen, speciaal gericht op de langdurig werklozen, ligt voor de hand. Betrokkenheid van bedrijven daarbij is dan hard nodig om ook de weg naar de reguliere arbeidsplaats te kunnen vinden.

Even belangrijk is dat ook de gemeente binnen eigen gelederen tot een eenduidige organisatie komt. De vele bloemen, die hier bloeien, zijn niet bevorderlijk voor een aanpak waar juist krachtige centrale beleidsvorming en coördinatie nodig zijn.

Dit tweede aspect van de organisatieproblematiek is minder eenvoudig oplosbaar dan ogenschijnlijk lijkt. Het ligt voor de hand te denken aan een directe link met het eerder genoemde samenwerkingsverband en een duidelijke verantwoordelijkheid bij één wethouder.

Het derde probleem betreft de uitvoeringsorganisatie. Deze heeft drie taken:

- sluiten van een werkcontract;
- organiseren en verzorgen van de scholing;
- realiseren van het gegarandeerde werk, hetzij door eigen projecten, hetzij door plaatsing bij bedrijven.

De uitvoeringsorganisatie is in feite een onderneming. Haar produkt is de baan voor de langdurig werkloze; het produktieproces is de scholing, de

Organisatiebeschrijvingen zijn altijd abstract. We kunnen dat wat levend maken door gewoon namen te geven. Dan ziet de organisatie er zo uit.

"Werkraat" is het samenwerkingsverband tussen gemeente en arbeidsbureau. Hier gebeuren:

heroriënteringsgesprekken;
loopbaanoriëntatie;
bemiddeling naar een werkcontract;
organisatie van scholingsactiviteiten;
communicatie met bedrijven.

"Werk zat" is de centrale beleidsafdeling van de gemeente met als taken:

signaleren welk werk moet worden gedaan
en hoeveel banen dat betekent;
overleg over wie dit organiseert en uitvoert;
voorbereiden en garanderen van het werkcontract;
verwerven van gelden en fondsen;
beheer van het werkgarantiefonds.

"B.V. Werk voor iedereen" is de uitvoeringsorganisatie met als taken:

voor iedere langdurige werkloze een baan te verzorgen;
de controle op en eventueel uitvoering van de in het werkcontract overeengekomen instructie of scholing;
waar nodig zelf als onderneming werkcontracten te sluiten
en werk aan te nemen.

plaatsing en ook de start van projecten of activiteiten om de plaatsing te kunnen bewerkstelligen. De leiding is niet ambtelijk, maar bedrijfsmatig.

De drie genoemde organisaties, het samenwerkingsverband, de gemeentelijke beleidsafdeling en de uitvoeringsorganisatie, hangen sterk samen. Een realistische mogelijkheid lijkt te zijn:

- Het samenwerkingsverband vormt een bestuur, waarin gemeente, arbeidsorganisatie en bedrijfsleven zijn vertegenwoordigd. Begroting en verantwoording voor het werkgarantiefonds worden ook hier behandeld.

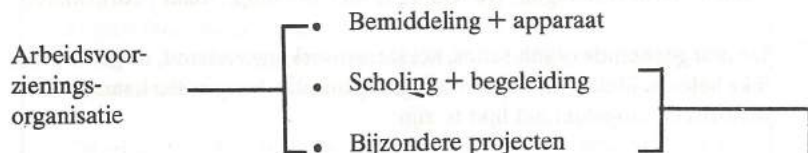
Overwogen kan worden dit bestuur als lokale commissie van het regionaal bestuur een formele positie te geven. Daarnaast heeft het samenwerkingsverband een aantal uitvoeringstaken ten aanzien van heroriëntatiegesprekken, bemiddeling en contacten met bedrijven.

- De gemeentelijke beleidsafdeling, onder directe leiding van de portefeuillehouder, wordt gevormd onder de ambtenaar die ook de relatie met het samenwerkingsverband onderhoudt, maar is verder een zelfstandige gemeentelijke afdeling. Hier vindt ook beheer en bewaking van het werkgarantiefonds plaats.

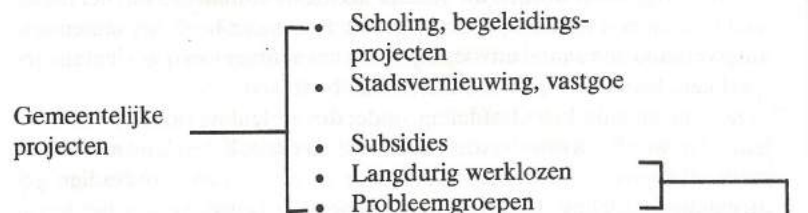
- De uitvoeringsorganisatie heeft eigen rechtspersoonlijkheid en zal op basis van een exploitatiebegroting en een winst- en verliesrekening werken. Risicodragende participatie van bedrijfsleven kan hier worden nagestreefd, maar is geen voorwaarde.

Uitwerking zal later moeten volgen en kan tussen gemeentes verschillen. Opgemerkt kan worden dat de opbouw, hierboven genoemd, direct aansluit bij de doelstellingen van de arbeidsvoorzieningswet en ook de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente geen geweld aan doet. De effectiviteit hangt echter af van de effectiviteit van de uitvoeringsorganisatie.

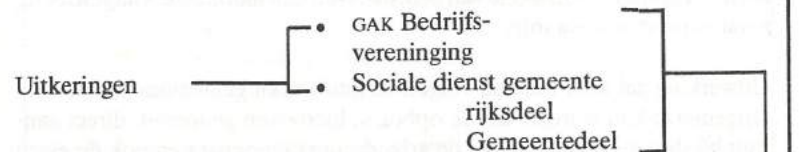
1. Gelden RBA: begrotingsgebonden



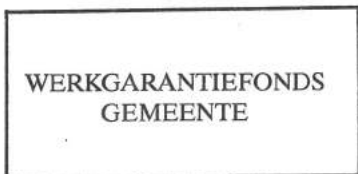
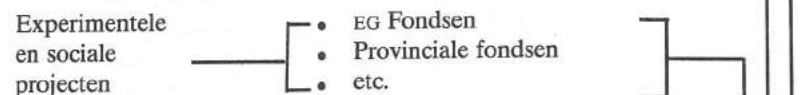
2. Werkgelegenhids gelden gemeente



3. Uitkerings gelden



4. Overige fondsen



4.4 HET FINANCIERINGS PROBLEEM

Jaarlijks wordt door overheid en sociale fondsen ongeveer 15 miljard gulden besteed aan uitkeringen en maatregelen ten gevolge van werkloosheid. Een belangrijk deel hiervan is te zien als verplichte uitgave op grond van met name werkloosheidswet en bijstandswet. Een deel kan worden gezien als vrije beleidsruimte. Dit betreft vooral de speciale maatregelen die, al of niet op wettelijke grondslag, worden genomen.

De verschillende geldstromen zijn complex en eigengereid. Afstemming van verschillende geldstromen op één doel is moeilijk. Voor zowel de werkloze als voor de professional, die met de verschillende geldstromen moet werken, ontstaat al gauw een onoverzichtelijke brei, waarbij uitkeringen, loonsubsidies, terugploeggelden, speciale projecten, gelden voor speciale groepen, scholingsmaatregelen en gemeentelijke of provinciale werkgelegenheidsmaatregelen soms als moeras dan weer als grabbelton worden ervaren.

Een doelgerichte aanpak ten behoeve van de langdurig werklozen eist een duidelijke financieringsgrondslag, bij voorkeur vanuit één punt beheerst. Als voorbeeld bij de doordenking van dit probleem kan de vorming van het gemeentelijk stadsvernieuwingsfonds gelden. Ook hier is door samenvoeging van veel verschillende regelingen en geldstromen een binnen de gemeente beheersbaar fonds tot stand gebracht dat basis is voor een doelgerichte aanpak over meerdere jaren.

Het werkloosheidsprobleem is overigens nog veel ingewikkelder. Wij hebben hier met mensen te doen in zeer uiteenlopende situaties, met soms lokale soms regionale problemen, met een zeer ingewikkelde regelgeving en met een sociaal stelsel dat in sommige opzichten zelfs belemmerend werkt.

Onze doelstelling is vorming van een lokaal werkgarantiefonds voor langdurig werklozen. Ten behoeve van langdurig werklozen vinden momenteel de volgende bestedingen plaats (zie schema):

- apparaat- en beheerskosten;
- uitkeringen;
- werkgelegenheidsprojecten;
- scholings- en begeleidingsfaciliteiten.

Jaarlijks kan, op basis van een taakstellende begroting, een deel van deze verschillende geldstromen in het werkgarantiefonds langdurige werklozen worden gestort. De taakstelling betreft dan het aantal werkcontracten dat wordt gesloten. De uitvoeringsorganisatie is verder verantwoordelijk voor de realisatie van de taakstelling.

Opgemerkt kan worden dat niet ieder werkcontract evenveel kosten meebrengt, en dat eveneens de bespaarde uitkeringsgelden sterk kunnen verschillen. Voorgesteld wordt hiervoor in eerste instantie een eenvoudige sleutel te ontwerpen en de daarop gebaseerde begroting eventueel op nabalculatiebasis te verscherpen. Er is ook niets op tegen dat de uitvoeringsorganisatie tracht met beperkte middelen een zo groot mogelijk aantal werkcontracten te sluiten.

Bundeling van geldstromen eist uiteraard controle en verantwoording. Het beheer van het fonds en de uitvoeringsorganisatie moeten dan ook gescheiden zijn. Te onderscheiden zijn dan:

- het bestuur van het fonds, samengesteld uit GAB, gemeente en bedrijfsleven (Werkraat);
- het beheer van het fonds, neergelegd bij de centrale gemeentelijke afdeling (Werk zat);
- de uitvoering en de bedrijfsvoering op basis van het fonds: opgedragen aan de uitvoeringsorganisatie (B.V. Werk voor iedereen).

4.5 HET INPERKINGSPROBLEEM

Wie heeft recht op een werkcontract en wat voor werk komt daarvoor in aanmerking? Twee problemen die bij alle tot nog toe genomen maatregelen een rol speelden.

Wij zouden niets liever willen dan zeggen dat iedereen recht heeft op werk. In Zweden lijkt die opzet nagenoeg geheel gerealiseerd. De "wacht-tijd" van de werkloze is daar een half jaar. In Nederland lijkt dat vooralsnog niet realiseerbaar.

Wij kiezen ervoor het recht op een werkcontract te beperken tot de langdurig werklozen. Daar zijn verschillende redenen voor.

In de eerste plaats blijkt uit de cijfers dat het aantal mensen dat in het eerste of tweede jaar werkloosheid vindt, stijgende is. De meeste schoolverlaters en ook veel ouderen die werkloos worden, vinden weer werk. Er is dus, voor wie werkloos wordt, een zeer redelijk perspectief om weer werk te vinden. Ongeveer 80% van degenen die nu werkloos worden, vindt werk; na een jaar werkloosheid is die kans gehalveerd.³

In de tweede plaats is het nauwelijks realiseerbaar om binnen afzienbare tijd aan 700.000 werklozen werk te garanderen. De uitvoeringsorganisatie, die hiervoor nodig is, is nauwelijks voorstelbaar; bovendien zou zo'n aanpak sterk marktverstoring werken.

In de derde plaats is er ook zoiets als "eerlijke verdeling van de werkloosheid". Het is niet onmogelijk dat meer dan een derde van de huidige beroepsbevolking in de afgelopen jaren enige tijd werkloos is geweest. Kortdurende werkloosheid met redelijk perspectief op een baan is wellicht acceptabel; langdurige werkloosheid met een wegzinken in een geïsoleerde, perspectiefloze situatie is dat niet.

Beperking tot de langdurig werklozen is dan ook verantwoord, zij het dat wij op twee punten daar graag uitbreiding aan geven:

- met name onder etnische groepen is van een structurele werkloosheid sprake die speciale aandacht vraagt.
- In sommige steden of andere stadswijken is van echte massawerkloosheid sprake. Ook hier is de situatie soms zo uitzichtloos dat het verstandig lijkt buiten onze zo juist gestelde kaders te treden.

Niet alleen wat de werklozen betreft is beperking nodig. Hetzelfde geldt voor het soort werk dat op basis van uitkeringsgelden kan worden gedaan. Ook daar is een zekere inperking nodig.

Concurrentievervalsing en substitutie worden veelal als argumenten genoemd om zeer voorzichtig te zijn met "steun voor werk". Het is duidelijk dat bij de beperking, die wij aanlegden, substitutie niet zo'n probleem vormt, concurrentievervalsing kan dat wel zijn.

Het is van belang dit begrip te plaatsen in het bredere kader van de economische ontwikkeling. Als "steun voor werk" de concurrentiekracht van het bedrijfsleven ondermijnt, dan zal uiteindelijk de wal het schip keren en zal ieder succes van tijdelijke aard zijn. Maar wanneer is dat het geval?

Wij formuleren het liever positief. "Steun voor werk" moet de economie stimuleren dan wel behoeften bevredigen, die anders niet aan bod komen. Wij zien daarvoor vier hoofdlijnen.

1. Investerings die gewenst zijn, kunnen ook stimulerend zijn voor de economie; zonder steun voor werk zijn zij niet of pas later realiseerbaar.

Wij noemen: milieu-investeringen, investeringen in openbaar vervoer, stedelijke structuur, herbobossing, energie- en waterbeheer.

2. Investerings in menselijke capaciteiten en ontwikkeling van deze capaciteiten.

Wij noemen: onderwijs, scholing, her- en bijscholing, ervaringsuitwisseling tussen bedrijven, education permanente (hieronder valt ook de scholing en begeleiding van de langdurig werklozen met werkcontract).

3. Beheer en (technisch) onderhoud van infrastructuur, stedelijke bebouwing, landschap en natuur.

Wij noemen: stadsvernieuwing, volkshuisvesting, binnenstadswateren, onderhoud bossen, het knotwilgen- en populierenlandschap, onderhoud en reinigen van straten en gebouwen, binnenstedelijke beheersactiviteiten in brede zin.

4. Maatschappelijke en persoonlijke dienstverlening, waarvoor momenteel de koopkracht ontbreekt.

Wij noemen: bejaardenzorg, revalidatie, jeugd- en gezinszorg enz. met een sterk accent op extra murale activiteiten en organisatorisch gekoppeld aan bestaande intramurale organisatievormen. De kindercrèche en boodschappendienst naast bejaardenzorg en professionele gezinszorg.

Een derde vorm van inperking vraagt tenslotte aandacht: alleen in de non-profit sector of ook in marktgerichte sectoren?

Wij denken in principe beide, ook al zal het uitgangspunt moeten zijn dat de overheid een verantwoordelijkheid houdt. Waar mogelijk echter zal het werkcontract worden omgezet in een reguliere baan en dat houdt in dat dit werk loonvormend moet zijn. Het uitgangspunt dat wordt gestreefd naar loonvormende activiteiten verdraagt zich niet met een beperking tot de collectieve sector.

De inperking is een zaak van algemeen belang. Bij de vorming van het werkgarantiefonds zullen regels moeten worden opgesteld voor het gebruik. Deze regels kunnen uitgangspunt zijn voor afspraken tussen rijk en gemeente over vulling van het fonds. De vulling enerzijds, de inperking van het gebruik anderzijds kunnen vorm krijgen in een bestuurlijk convenant. Nadat enige jaren ervaring is opgedaan, kan dit worden opgenomen in een algemene wettelijke regeling.

Noten

1. Respectievelijk: Rotterdam werkt, Werkraad (Den Haag) en Baan Vak (Amsterdam).

2. De meest langdurig werklozen lopen bij de sociale dienst en ontvangen niet meer van de NWW.

3. Rapportage arbeidsmarkt, 1987, tabel 5.3, pagina 49. De "uitstroom" van langdurig werklozen betekent overigens veelal geen baan maar VUT, herinschrijving, enz..



V. Concretisering

In hoofdstuk 4 zijn de hoofdlijnen van een mogelijke aanpak geschetst. Uitwerking zal moeten volgen in een programma (op rijksniveau) en plannen (op gemeentelijk niveau).

Het is niet mogelijk in het kader van dit rapport programma en plan volledig uit te werken. Een aanzet daartoe is wel mogelijk.

De uitgangspunten worden daartoe uitgewerkt in hanteerbare entiteiten, die overigens weer laten zien hoe veelvuldig en hoe uiteenlopend verschillende uitwerkingen kunnen zijn. Keuzes blijven op ieder aggregatieniveau noodzakelijk.

Rijksniveau

De kaderregeling, de richtlijnen over wat wel en wat niet is toegestaan, de geldmiddelen en de verdeling daarvan.

Gemeentelijk niveau

De doelgroepen, de aard en vorm van de projecten, de samenwerkingspatronen met GAB en bedrijfsleven, de soort werkcontracten en de controle daarop, de besteding van geldmiddelen.

Door een opbouw vanuit het meest concrete, de werkloze, tot het meest abstracte, het geld, zal worden getracht de aaneenschakeling van alle elementen te bewerkstelligen.

5.1 DE WERKLOZE

Geen werkloze is hetzelfde. Er zijn vele onderscheidingen te maken: duur werkloosheid, leeftijd, nationaliteit, werkervaring, soort uitkering, opleidingsniveau, kans op werk, enz. Een plan, hoe ambitieus ook, zal niet op hetzelfde moment alle werklozen kunnen omvatten. Er zijn er te veel en de diversiteit is te groot.

Wij menen dat, vanuit onze uitgangspunten, de eerste prioriteit ligt bij de *langdurig werklozen*. Onderscheid naar leeftijd willen wij niet maken. Wel kan het nodig zijn dat in het begin gemeentes zich richten op bepaalde concentratiegebieden binnen hun stad, namelijk daar waar de nood het hoogst is. Om dezelfde reden is ook speciale aandacht voor de etnische groepen nodig.

5.2 HET AANTAL

Van 680.000 werklozen zijn 365.000 langer dan 1 jaar werkloos en 225.000 langer dan 2 jaar. Ongeveer 50% van de langdurig werklozen is te vinden in de grotere steden. Op de duur zal zeker iedereen, die meer dan 1 jaar werkloos is, in het programma moeten worden betrokken. Wellicht is het verstandig de aandacht eerst vooral te richten op de zeer langdurig werklozen in de steden met meer dan 100.000 inwoners. Dat heeft dan 100.000 tot 125.000 werklozen.

Wellicht is het mogelijk metertijd de termijn van 2 jaar tot 1 jaar of een half jaar terug te brengen. Maar voor de start lijkt dat te hoog gegrepen.

5.3 DE SCHOLING

Het overgrote deel van de langdurig werklozen heeft een tekort aan scholing en zeker aan toepasbare kennis en vaardigheden. Wij onderscheiden:

- Training on the job: een kortdurende scholingsactiviteit (2-8 weken) in een baan, onder goede leiding, vooral gericht op vaardigheden.
- Werkstage: een langer durende periode ($\frac{1}{2}$ -1 jaar) bij een werkgever, maar zonder dat van een duidelijke baan sprake hoeft te zijn. Combinatie van leren en werken. Stage-coach en werkleiding kunnen verschillen, beide zijn nodig.
- Leerlingstelsel: ook voor volwassenen; het leren staat voorop, de periode is 1-2 jaar; er is sprake van werk, van training en van theorie. Aan het eind krijgt men een diploma of certificaat. Verschillende organisatievormen zijn mogelijk van klasseverband tot individuele begeleiding door een externe instructeur.
- Vakscholing: bij-, her- of omscholing, gericht op het leren van een vak. Periode is afhankelijk van basiskennis en basisscholing. Verschillende niveaus en diepgang zijn afhankelijk van het vak. Combinatie van theorie en vaardigheden buiten de werksituatie.
- Cursussen: verwerven van kennis en vaardigheden in cursorisch verband. Dit kan onderdeel zijn van bovengenoemde vormen en kan ook op zich zelf staan.

Doordat een goede organisatie en ook voldoende werk ontbraken, is bij scholing van werklozen tot nog toe het accent sterk gelegd op cursussen. Uit ervaringen blijkt dat de andere vormen voor het vinden van een baan veel effectiever zijn. Daar zal dan ook het accent moeten liggen. Dat betekent

een zeer nauw samenspel met werkgevers en met name ook het bedrijfsleven. Samenspel ten aanzien van organisatie, het werk, de aard van scholing en de betaling.

5.4 HET WERKCONTRACT

Het werkcontract wordt aangegaan voor twee jaar en omvat twee zaken in wisselende samenstelling:

- werk;
- scholing in één van de genoemde vormen.

De combinatie van de twee levert dus een baan, waarbij zekerheid bestaat dat deze tenminste twee jaar duurt. Wel kunnen in deze twee jaar het werk en ook de werkgever wisselen. Het werkproject garandeert werk en zoekt een werkgever. De scholing kan worden gegeven door de werkgever of ook daarbuiten.

De verhouding scholing-werk zal variëren in de loop van de tijd. Wellicht beginnen met een stage, dan werk met training on the job en na 1,5 jaar nog een vakgerichte scholing (ook het inkomen zal dan variëren). Het werkcontract omvat echter wederzijds rechten en verplichtingen, er is geen vrijblijvendheid. De werker is evenzo verplicht de scholing te volgen als om op tijd op zijn werk te zijn.

Het werkcontract wordt opgezegd:

- wanneer de werknemer een andere vaste baan heeft gevonden;
- wanneer de werknemer zich niet aan zijn verplichtingen houdt.

5.5 LOON EN INKOMEN

Het inkomen van de werknemer in het werkcontract bestaat uit drie componenten:

- een loon op basis van functiewaardering voor het werk dat hij verricht en het aantal uren dat hij werkt;
- een beloning (of vergoeding) voor het volgen van de scholing, zodanig dat de normale werkweek wordt vol gemaakt op basis van minimumloon;
- een vergoeding (of betaling) voor de scholingskosten.

Een fictief voorbeeld:

Iemand krijgt een opleiding tot assistent-programmeur. Hij of zij werkt daarvoor volgens normale bedrijfstijden, maar krijgt vier middagen cursus of andere scholing. Het loon bestaat nu uit 60% normaal loon van de leerling-programmeur en 40% minimumloon. Als er 's-avonds moet worden geblokt, wordt dat niet extra betaald.

5.6 WIE BETAALT HET LOON?

De werkgever betaalt het samengesteld loon. Uitgaande van de duidelijke wens tot heldere en doorzichtige relaties, ligt het niet erg voor de hand om loon van twee kanten te ontvangen onder verschillende benamingen (bovendien is dat erg gecompliceerd met premieheffing, loonbelasting, e.d.). Ook zou het onjuist zijn als het loon vanuit "het project" wordt betaald. Dat devalueert het werk.

De werkgever krijgt wel een deel van wat hij betaalt vergoed. In ieder geval het scholingsdeel en daarnaast een loonsubsidie. Wellicht kan de wet Vermeend/Moor hier als uitgangspunt dienen.

5.7 DE WERKGEVER

Zoals gezegd liggen de banen niet voor het opscheppen. Er zullen zeker werkcontracten kunnen worden gesloten bij bestaande bedrijven of overheidsorganisaties, maar dat zal niet voldoende zijn. Wij denken dan ook aan meerdere doelgroepen werkgevers.

- *Grotere organisaties* (industriële bedrijven, banken, overheid, gezondheidsorganisaties, enz.), waarmee een overeenkomst wordt afgesloten voor een aantal werkcontracten per jaar. Soort werk, scholingsactiviteit, vakgerichtheid, enz., worden in hoofdlijnen geregeld. Invulling gebeurt op basis van sollicitatie.
- *Het midden- en kleinbedrijf*, waar in veel gevallen een grotere dynamiek, maar ook grotere angst voor aanname personeel bestaat. Hier zijn de scholingsmogelijkheden minder aanwezig, zullen andere regels gelden, staat het werk voorop en is ook flexibiliteit in de inzet nodig.
- *Startende bedrijven* of ook het "eigen" bedrijf, al of niet met anderen samen. Hier ligt de uitvoering relatief eenvoudig (men kan een bedrijf starten of een ander helpen en brengt de eigen uitkering gedurende een bepaalde periode in), maar de vrees voor concurrentievervalsing kan zich opdringen.
- *Werkprojecten* door de gemeente gestart; hierbij kan samenwerking met bedrijfsleven worden gekozen (bijvoorbeeld een beheersmaatschappij voor recreatieterreinen) kan de gemeente zelf werk uitvoeren (de eigen plantsoendienst) of kan werk worden uitbesteed onder voorwaarden (een soort terugploegregeling).

De ervaring moet leren, waar het accent zal liggen. Onze verwachting is dat in het begin vooral de werkprojecten kwantitatief het belangrijkste zijn, maar

dat op iets langere termijn het bedrijfsleven het grootste deel van de mensen zal absorberen. De gemeentelijke uitvoeringsorganisatie kan dan van karakter veranderen.

5.8 HET WERK

Het werk bestaat uit twee componenten (zie werkcontract): productief werk en scholing. De verhouding kan wisselen. Werkervaring opdoen is mede doel, maar het is moeilijk te zeggen of dat onder scholing of onder productief werk valt.

Aan beide componenten worden eisen gesteld. In principe moet de werk-component loonvormend zijn of dat binnen afzienbare tijd worden. Het werkcontract brengt dus de werkloze weer terug in een concurrentiepositie, weliswaar beschermd, maar niet afgeschermd.

In paragraaf 4.5 is ingegaan op het soort werk dat in aanmerking komt. Het maatschappelijk nut en verhoging van welvaart en welzijn staan voorop. Ook hier geldt voor het produkt een concurrentiepositie.

Werk kan worden gevonden bij bestaande bedrijven (bijvoorbeeld aannemingsbedrijven op milieugebied). In dat geval geldt, in samenhang met het werkcontract, een afzetgarantie dan wel een concrete opdracht. Het bedrijfsrisico blijft bij het bedrijf.

Werk kan ook worden gevonden bij gemeentelijke of andere overheidsdiensten (de plantsoendienst bijvoorbeeld). Dan gelden dezelfde regels.

Werk kan ook worden gecreëerd door de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie die dan óf zelf werkgever is óf de afzetgarantie verzorgt (bijvoorbeeld voor de startende ondernemer).

Met enige nadruk willen wij erop wijzen dat voor het productie-deel voor het werkcontract een afzetgarantie een effectiever middel lijkt dan loonsubsidie, terugploegregeling enz. Een afzetgarantie (die ook de vorm kan hebben van een contractuele opdracht) dwingt immers tot bedrijfsmatig produceren. Het inschakelingsproces is dan optimaal.

5.9 CONCURRENTIEVERVALSING EN VERDRINGING

Angst is een slechte raadgever; door angst voor concurrentievervalsing en door angst voor verdringing zijn veel kansen verloren gegaan. Maar dat wil niet zeggen dat er niet tegen ongewenste neveneffecten moet worden gewaakt.

Concurrentievervalsing dreigt als starters niet hoeven te "verdienen" om toch geld te krijgen en als bedrijven door loonsuppleties hun loonkosten ongelijk laag kunnen houden. Toetsingsprocedures blijken veelal het kind met het badwater weg te gooien en worden ook niet voorgesteld. Wat wel?

- Duidelijke regels ten aanzien van de termijn gedurende welke uitkeringsgeld door startende of andere bedrijven mag worden gebruikt.
- Een goed overleg tussen gemeente en bedrijfsleven, resulterend in goede basisovereenkomsten met de betrokken werkgevers. Natuurlijk mag het betrokken bedrijf enig voordeel hebben van werkcontracten; het mes moet aan twee kanten kunnen snijden. Waar het om gaat is excessen te voorkomen.

Verdringing is een moeilijker probleem. Dat ontstaat wanneer het werkcontract de normale werknemer eruit jaagt. Met name zal dit het geval zijn wanneer de werkgever weinig verplichtingen op zich neemt en veel voordelen incasseert. Het "slechte" werkcontract drukt dan het "goede" arbeidscontract eruit.

De belangrijke remedie is een goed werkcontract, waar op eerlijke wijze belangen worden afgewogen. Maar dat de langdurig werkloze zekere voordelen krijgt en een aantrekkelijke propositie wordt, dat is de doelstelling. Blijft de vraag: hoe wordt zijn werk méér werk?

5.10 WERKCONTRACT EN WERKENDE

Waarom krijgt alleen de langdurig werkloze scholing en niet de reeds werkende?

Ook de werkende kan een werkcontract krijgen, met als enig verschil dat zijn arbeidscontract dan niet wordt verbroken. Twee hoofdvormen:

- Werknemers, eventueel groepen werknemers, krijgen de mogelijkheid een deel van hun werktijd te gebruiken voor opleiding en scholing. Dat kost tijd. De vervanging wordt geregeld via het werkcontract met de langdurig werklozen. Er is grote kans dat, na de scholing, ook doorstroming plaats vindt. De ingenomen plaats blijft dan bezet door de (eertijds) werkloze.
- Werknemers krijgen de mogelijkheid er een tijdje uit te stappen. Drie of zes maanden, die kunnen worden benut om elders ervaring op te doen of een bepaalde opleiding te volgen. Na afronding komt de betrokkene weer terug op de oorspronkelijke plaats, die in die tussentijd door een langdurig werkloze op werkcontract is ingenomen.

Beide vormen beogen hetzelfde: niet verdringing, maar doorstroming vindt plaats. Er ontstaat werk voor beide.

5.11 BEMIDDELING

Iedere organisatie of instantie die zich bezig houdt met werklozen, wil aan bemiddeling doen. Het onderwijs, outplacement-bureaus, werk voor vrouwen, projectorganisaties en vrijwilligersorganisaties, GAB's, jeugd- en buurtwerk, arbeidspools, scholings- en trainingsinstanties: zonder uitzondering, allemaal.

Het is ook vanzelfsprekend. Bemoedigend toespreken is leuk, scholen is al effectiever, maar het resultaat is er toch pas als iemand werk heeft. En dat resultaat wil je zien.

De arbeidsvoorzieningswet stelt de arbeidsvoorzieningsorganisatie hierin centraal. Wel is het van belang dat aan het samenwerkingsverband, op basis van de te verlenen vergunning, bemiddelingstaken worden opgedragen. Ook kan het goed zijn private partners daarbij te betrekken.

Overigens moet worden opgemerkt dat bemiddeling voor een werkcontract aparte inzet vraagt.

5.12 BEGELEIDING

Zowel na als voor de bemiddeling is begeleiding nodig. Voordat een werkcontract is verkregen, gaat het om de motivatie, de werkhouding, de keuzes, die moeten worden gemaakt, het inzicht in wat een werkcontract betekent. Na (geslaagde) bemiddeling volgt de coaching, het gesprek met de werkgever, de organisatie van werk en scholing, de beoordeling.

Voor begeleiding zijn goede en vakkundige mensen nodig. De samenstelling van het begeleidingsteam eist grote zorg.

De ervaring leert dat vrij lang begeleiding nodig is, ook al neemt de frequentie af. De vraagbaak, even dat contact met degenen, waarmee je een jaar geleden uitvoerig zou hebben gepraat; dat blijven belangrijke dingen. En bovendien, er gaat natuurlijk regelmatig iets mis. En dan moet er weer iets worden gedaan.

Het werkcontract eist ook begeleiding. Houden beide partijen zich aan de afspraak? Zijn er redenen om de afspraken te wijzigen? Evaluatie is ook nodig in verband met volgende contracten.

5.13 GEMEENTE EN ARBEIDSBUREAU

Het feit dat de meeste langdurig werklozen hun uitkering van de sociale dienst van de gemeente krijgen, ontslaat het arbeidsbureau (of straks de arbeidsvoorzieningsorganisatie) niet van haar verantwoordelijkheid.

Goed samenspel tussen gemeente en GAB¹ is nodig. In de toekomstige situatie wordt die gekarakteriseerd door een Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening (RBA) in een grote regio, een tripartiet bestuur en meerdere grotere steden in één RBA-bestuur. Dat houdt in dat het RBA niet meer het geschikte platform is om de gemeentelijke aanpak te bespreken. Een samenwerkingsverband tussen RBA en de betrokken gemeente, zoals nu ook de grootste steden kennen, lijkt een geschikte vorm.

Ten behoeve van de aanpak langdurig werklozen staat voor ogen:

- een samenwerkingsverband op contractbasis;
- een gezamenlijke vulling van het werkgarantiefonds;
- een bestuur van dit fonds dat is afgeleid van het RBA-bestuur, onder voorzitterschap van de betrokken wethouder.

De organisatie kan per gemeente verschillen, maar uitgangspunt is betrokkenheid van de arbeidsbureaus bij de beleidsbepaling ten aanzien van langdurig werklozen, zoals ook de gemeente is betrokken bij het bestuur van het arbeidsbureau.

5.14 DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

Binnen de gemeente zijn momenteel bij vrijwel alle grote steden meerdere bureaus en diensten betrokken bij werkgelegenheid en werkloosheidsbestrijding. Concentratie in één afdeling, waarin budgetbeheer en beleidsbepaling plaats vindt, is een eerste vereiste. Zonder dat is een plan van actie zoals wij dat voorstellen niet te realiseren. Zonder dat zijn ook een zakelijke communicatie met het rijk en verantwoording over de besteding der middelen onmogelijk.

Deze centrale beleidsafdeling maakt ook een effectieve organisatie van de activiteit mogelijk.

Vier hoofdlijnen in de organisatie:

1. *Opvang, begeleiding en bemiddeling* van de langdurig werklozen. Individuele aanpak is hier nodig. Deze aanpak moet echter effectief zijn. Diegene die met een werkloze een plan maakt, moet ook zekerheid hebben dat dit plan wordt gerealiseerd. Afhankelijk van de gemeentelijke constellatie kan

worden gekozen voor een wijkgerichte organisatie (dicht bij de werkloze) of een sector of beroepsgerichte organisatie (kennis van het eindproduct centraal).

Voor dit werk zijn goede, professioneel werkende consultants nodig, die zowel naar bedrijven toe als naar werklozen toe weten wat er te koop is. De inhoud van het werkcontract (binnen de kaderregeling) wordt door hen gemaakt.

2. De vorming van één of meer *arbeidspools* die, op basis van werkcontracten, arbeidskrachten ter beschikking stellen dan wel plaatsing verzorgen. Ook hier kan voor een wijkgerichte, sectorgerichte of beroepsgerichte aanpak worden gekozen. In de pool wordt ook scholing en begeleiding geregeld.

3. Een *open communicatie* met een (naar wij verwachten blijvende) grote verscheidenheid van allerlei soorten werkprojecten binnen de gemeente. Het aantal lopende projecten in de grote gemeentes loopt immers in de veltientallen en soms in de honderdtallen. Zij zijn zeer verschillend van aard en hebben allemaal weer andere doelgroepen. Soms is de focus scholing, soms jongere werklozen, soms buitenlandse vrouwen, soms vrijwilligerswerk, soms hobby, recreatie of contact.

Het gaat er niet om al deze projecten te gaan sturen, maar wel is het nodig te weten wat er speelt, wat er mogelijk is en in de individuele begeleiding rekening te houden met wat er al aan mogelijkheden is. Het werkcontract staat immers niet alleen. Er is ook een sociale context nodig en bovendien leveren sommige projecten zeer effectieve instrumenten op het gebied van scholing of werkervaring.

4. Een *uitvoeringsorganisatie* voor werkprojecten op basis van gebruik van uitkeringsgelden. Hierbij zal de gemeente veelal het voortouw nemen, maar zoals gezegd, er zijn ook andere vormen mogelijk. Steeds zal er een keuze zijn tussen zelf doen of geld ter beschikking stellen. De afweging is niet altijd eenvoudig.

Hier past niet de consultant, maar de bedrijfsleider. Opzet, voorbereiding en organisatie van projecten, onderhandelen met partners of onderaannemers, goed kunnen calculeren, weet hebben van een productie-organisatie. Een nauw contact met de beleidsorganisatie is nodig. De instelling is werk- en projectgericht en niet in de eerste plaats wijk- of persoonsgericht.

De verantwoordelijkheid op wethoudersniveau zal bij één wethouder moeten berusten. Snelle besluitvorming is nodig en degene die de besluiten neemt moet benaderbaar zijn en de problemen kennen. Daarbij valt, zeker voor de grote gemeentes, te overwegen om een steungroep binnen het college te formeren. De Rotterdamse "sub-colleges" vormen een voorbeeld.

5.15 HET BEDRIJFSLEVEN IN EN ROND DE GEMEENTE

Het bedrijfsleven zal in de eerste plaats moeten zijn betrokken bij de algemene beleidsvorming en de vorm die het werkcontract krijgt. Het lijkt verstandig deze betrokkenheid te koppelen aan de taken van het bestuur van het toekomstig regionaal bureau arbeidsvoorziening. In dit tripartiet bestuur kan de basis worden gelegd en kan tevens worden gezorgd dat ook de arbeidsvoorzieningsorganisatie nauw bij de beleidsvorming en realisatie betrokken blijft. Er blijft dan ook een betrokkenheid bij het beoogde samenwerkingsverband en bij het bestuur van het werkgarantiefonds.

Daarnaast, en zeker even belangrijk, spelen werkgevers en werknemers als belanghebbenden een centrale rol. Gebleken is dat het toch de individuele bedrijven (en overheidsorganisaties) zijn die de beslissingen nemen over wel of niet plaatsen van werklozen (ook jeugdgarantieplaatsen, werkervaringsplaatsen). Het georganiseerd bedrijfsleven speelt hierin nauwelijks een rol, behalve via opinievorming.²

Het lijkt dan ook verstandig geen formele organisatie in welke vorm dan ook op te tuigen voor de langdurig werklozen, behalve direct werkgericht. Waar meerdere bedrijven samen iets willen (bijvoorbeeld alle bedrijven van een bedrijfsterein) kan dat op grond van die motivatie en dat belang worden georganiseerd. Het uitgangspunt is echter een directe benadering vanuit gemeente (de consultant) naar bedrijf.

De gemeentelijke organisatie zal ook hierop moeten zijn afgestemd. Dat het daarnaast aanbeveling verdient via contactdagen, informatiebulletins, e.d. een goed klimaat te scheppen spreekt vanzelf. Maar laat de bedrijven gewoon aan het werk.

5.16 HET WERKGARANTIEFONDS VOOR LANGDURIG WERKLOZEN

Het werkgarantiefonds wordt gevormd vanuit bestaande geldstromen (uitkeringsgelden, werkstimuleringsgelden, scholingsgelden enz.) en wordt bestuurd door de bij de arbeidsvoorzieningsorganisatie betrokken partijen,

onder voorzitterschap van de betrokken wethouder. Het is een lokaal fonds, waaruit werkcontracten kunnen worden bekostigd voor langdurig werklozen van de eigen stad. De vulling gebeurt op basis van begroting en taakstelling ten aanzien van af te sluiten werkcontracten en een raming van de kosten van elk werkcontract. Benutting ervan is mogelijk voor uiteenlopende vormen om een werkcontract te kunnen afsluiten, zoals loonkosten, scholingskosten, ondernemingskosten, afzetgaranties, loonsubsidies, projectsubsidies. De werking is veel ruimer dan alle nu geldende regelingen, maar is beperkt tot de langdurig werkloze en effectief werkcontract c.q. baan.

Het werkgarantiefonds werkt in principe op een jaarbegroting, maar kent wel eigen reserves. De financiële resultaten zijn sterk afhankelijk van de, deels risicodragende, activiteiten van de uitvoeringsorganisatie (B.V. Werk voor iedereen).

5.17 HET BESTUURLIJK CONVENANT: RIJK-GEMEENTE

De voorgestelde aanpak eist op zijn minst op drie punten een bestuurlijke doorbraak:

- het gebruik van uitkeringsgelden om werk te creëren;
- de bevoegdheid bij de gemeente om dit te effectueren;
- de bundeling van geldstromen van verschillende overheden en van verschillende wetten in één lokaal werkgarantiefonds.

Om dit te kunnen realiseren en ook om de controle en de openbaarheid van bestuur te kunnen garanderen, zijn waarborgen gewenst. Wij zoeken die in een bestuurlijk convenant tussen stad en rijk, waarin taakstelling, financiële vulling, uitvoeringskader en verantwoording worden vastgelegd.

Wij kiezen hier duidelijk voor een convenant boven een wettelijke regeling om de nodige flexibiliteit en effectiviteit van de aanpak mogelijk te maken. Een wettelijke regeling zal na verloop van tijd op grond van de opgedane ervaring kunnen volgen.³

Niet iedere gemeente zal een convenant kunnen sluiten.

Wij stellen voor: alle gemeentes met meer dan 100.000 inwoners, maar dat is natuurlijk niet principieel. Men kan ook de grens leggen bij 80.000 inwoners of bij bijvoorbeeld 10.000 werklozen. Ons voorstel is echter duidelijk. Zeventien gemeentes met elk meer dan 100.000 inwoners.

Ook gaat onze voorkeur sterk uit naar een afzonderlijk convenant van

iedere gemeente met het rijk, op basis van een principebeslissing en kaderregeling vanuit het rijk. Het convenant kan dan worden gekoppeld aan een gemeentelijk plan en de bijzonderheden van een stad kunnen in het convenant tot hun recht komen.

5.18 STRUCTURELE FINANCIERING

Vanuit de *werkloze* gezien, gaat het om recht op werk en realisering van dat recht.

Vanuit de *samenleving* gezien, gaat het om gezonde relaties tussen mensen met respect voor ieders identiteit.

Vanuit de *produktie-organisatie* gezien, gaat het om het verrichten van werk dat nu blijft liggen, maar wel nodig is.

Vanuit de *arbeidsmarkt* gezien, is het doel het arbeidspotentieel op hoger niveau te brengen en discrepanties tussen vraag en aanbod op te heffen.

Maar hoe staat het met de relatie tot ons stelsel van sociale verzekeringen en de collectieve lastendruk?

Vooropgesteld zij dat, als de genoemde doelstellingen worden gehaald, uiteindelijk een gezondere economie en een lagere lastendruk resulteert. De premiedruk kan over meer werkenden worden verdeeld; de werkloosheidspremies kunnen omlaag; het nationaal inkomen stijgt. Maar dit neemt niet weg dat er eerst een grote verschuiving moet plaatsvinden en dat dit altijd betalingsconsequenties meebrengt; er is dus voorfinanciering nodig en op de duur onderhoud van het nieuwe stelsel.

Het voorstel dat wij wat dit betreft doen is een consequentie van het ander gebruik van gelden. Wat wij verzekeringstechnisch immers voorstaan, is een ombouw van een inkomensverzekering naar een werkverzekering. Deze zal ten dele op een volksverzekering kunnen berusten (de nog niet werkenden), ten dele op dezelfde basis als de huidige werkloosheidswet.

Door de werkverzekering in te bouwen in de werkloosheidswet wordt niet alleen een structureel gezonde basis gelegd, maar wordt bovendien de verantwoordelijkheid daar gelegd, waar zij behoort te liggen; bij het bedrijfsleven.

Op dit moment zou dit een verhoging van de werkloosheidspremies betekenen; men kan hier aan opcenten denken bijvoorbeeld. Dat lijkt weinig opportuun bij het streven naar premieverlaging en verkleining van de zogenaamde "wig". Gekozen kan worden voor een afspraak dat de werkloosheidspremie niet daalt, ook al daalt de werkloosheid. Structureel haalt dan de premie-opbrengst de uitgaven in.⁴

Een nieuwe volksverzekering lijkt evenmin nuttig nu er juist gedachten zijn tot vereenvoudiging te komen in de relatie tussen belasting en volksverzekering. Er zal dus een zeker beroep op de rijkskas moeten worden gedaan.

Hoe groot dat beroep is, zal nader moeten worden uitgezocht. Als onze prognose juist is, dan zal alleen van financiering sprake zijn en zullen de inkomsten al na enige jaren de uitgaven overtreffen. Voor structurele doeleinden zal de werkloosheidspremie, na ombouw tot een werkverzekering, ons inziens voldoende zijn.

5.19 ECONOMISCHE STRUCTUUR EN CONJUNCTUURBELEID

Ons voorstel is vooral bedoeld om structureel tot verandering te komen. Het gaat erom achterstandssituaties op te heffen en dat gebeurt door structureel een steviger basis te leggen en betaald werk aan te bieden.

Kan dit plan ook conjuncturele effecten hebben en dienstbaar worden gemaakt aan een conjunctuurbeleid? Wij denken van wel.

Om dat te bereiken is het nodig om de verzekering voor werk van het begin af op te zetten als een spaarverzekering en niet als een omslagverzekering. In tijden met weinig werkloosheid wordt gespaard voor tijden met hogere werkloosheid. Spaartegoeden komen dan beschikbaar als de economie wel een ruggesteuntje mag hebben en er ontstaat een anti-cyclische werking door de premies gelijk te houden.

Het is duidelijk dat de vraag of dit gewenst is in de eerste plaats aan het bedrijfsleven moet worden voorgelegd. De mogelijkheid is aanwezig.

De werkloosheidswet zal inderdaad moeten verzekeren tegen werkloosheid.

De huidige wet verzekert alleen inkomens. Wat wij willen is een verzekering voor werk.

Op deze manier wordt het sociaal zekerheidsstelsel echt gericht op sociale zekerheid en niet alleen op inkomensverlies.

Noten

1. Straks RBA.

2. Als het van belang zou blijken ook in CAO's iets te regelen, dan zal dat toch niet regionaal gebeuren.

3. Vergelijk de ontwikkeling van het stadsvernieuwingsfonds. Eerst de subsidieregelingen (heel veel, erg verschillend), dan de interim-saldo-regeling (voor een beperkt aantal gemeentes en een beperkt aantal wijken), tenslotte de wet.

4. De huidige reserve van het werkloosheidsfonds van ruim 2 miljard gulden kan eventueel voor de voorfinanciering worden aangesproken.

Literatuur

Actie van GAB, Gemeente, Baanvak (maart 1988), *Amsterdamse werkzoekenden, beschikbaar en gemotiveerd*, Amsterdam.

Akkoord in de Stichting van de Arbeid tussen de Sociale Partners en het kabinet (2 mei 1986), *Samen voor werk*, 's-Gravenhage.

Berg, H. van der en C.J. van der Veer (oktober 1987), Een evaluatie-onderzoek van de arbeidsinpassing van langdurig werklozen in het probleemcumulatie-gebied Helmond-Noord, *Sociale integratie van jong volwassenden in een achterstandssituatie*, Amsterdam.

Brief van de minister van sociale zaken en werkgelegenheid (28 april 1988), *Activerend arbeidsmarktbeleid*, 's-Gravenhage.

Continuïteit en vernieuwing in de sociaal democratie (juni 1987), *Schuivende panelen*, Amsterdam.

EIM (december 1987), *Recente ontwikkeling rond de werkgelegenheid in de detailhandel 1986-1987*, Zoetermeer.

Meyers, Frans en Els Peters (1987), (Werkloze jongeren over leer/ervaringsplaatsen), *'t schiet niet op ...*, Rotterdam/Rijswijk/Leiden.

Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid (1987), *Rapportage arbeidsmarkt*, 's-Gravenhage.

Ministerie van sociale zaken (juni 1985), *Evaluatie van het terugploeg-experiment in de bouw*.

Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid, (Beleidsgerichte samenvatting) (januari 1984), *Werkloosheid in de grote steden*.

Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid, De bemoeienis van GAB; met werkzoekende vrouwen in verband met het evenredigheidsprincipe en de 10% regeling (november 1987), *Uit/aan de bak*.