



Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid

Auteur(s):

Dercksen, W.J.
Pro-directeur KPMG Bureau voor Economische Argumentatie.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4054, pagina 350, 17 april 1996

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

arbeidsmarkt, politiek, bestuur, boekbesprekingen

Gemeenten kregen in de jaren vijftig en zestig nauwelijks de kans om zelfstandig werkgelegenheidsbeleid te voeren. Inmiddels hebben de gemeenten meer mogelijkheden om de werkgelegenheid te stimuleren, en hebben zij een rol in de uitvoering van beleid gericht op werklozen.¹

De gedachte achter decentralisatie is dat besluitvorming op een lager niveau (van het Rijk naar provincie of gemeente) of functioneel niveau (naar functionele organen) vaak effectiever is omdat het beleid dan dichterbij degenen die het aangaat. Decentralisatie biedt meer mogelijkheden tot maatwerk en is zo een voorwaarde voor doelmatigheid. Hiernaast speelt ook de vraag van bestuurlijke bevoegdheden. De importantie van bestuurders neemt toe naarmate zij meer in hun portefeuille hebben.

Decentralisatie van besluitvorming kan echter ook bezwaren met zich mee brengen. Lagere niveaus kunnen, onafhankelijk van elkaar, het wiel (opnieuw) gaan uitvinden, tegen hoge kosten. Decentralisatie kan er ook toe leiden dat de lagere niveaus onvoldoende oog hebben voor de gezamenlijkheid, zoals het nationaal belang, bijvoorbeeld wanneer ze op ongewenste wijze gaan concurreren, of in geval van functionele decentralisatie wanneer groepsbelangen de overhand krijgen. Functionele decentralisatie kan ook op gespannen voet staan met beginselen van democratie en verantwoording.

Ook in het werkgelegenheidsbeleid, bestaande uit werkgelegenheidsbevordering en werkloosheidsbestrijding, is decentralisatie al jaren in de mode. Daarbij gaat het zowel om functionele decentralisatie (Arbeidsvoorziening, onder bestuur van werkgevers en werknemers), als om territoriale decentralisatie. Het laatste staat centraal in Martin Kraaijesteins dissertatie over het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid.

Mogelijkheden

Tot in de jaren tachtig speelden gemeenten een weinig belangrijke rol op het punt van de werkgelegenheid. Aanvankelijk hadden de meeste gemeenten die ambitie ook niet.

De auteur behandelt drie perioden:

- » 1945-1963: wederopbouw en industrialisatie;
- » 1963-1973: welvaart en krappe arbeidsmarkten;
- » 1973-1990: werkloosheid en gemeentelijk werkgelegenheidsinitiatief.

De jaren vijftig

Na de oorlog zat de schrik voor massale werkloosheid er goed in. Na enkele jaren van wederopbouw ging de industrialisatiepolitiek van start. Deze kreeg ook een regionale dimensie. Er werden ontwikkelingsgebieden aangewezen, met daarin industrialisatiekernen. Het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid bestond vaak uit lobbyen bij het Ministerie van Economische Zaken om die status te verwerven. Veel ruimte om op eigen gezag industrialisatiebeleid te voeren hadden gemeenten niet. Zo werd de 'Premiëregeling bevordering industrialisatie in de vrije ontwikkelingskern Franeker', ingesteld door de gemeente Franeker in 1959, bij Koninklijk Besluit verboden. Wel konden gemeenten industrieterreinen ter beschikking stellen of overgaan tot acquisitie van bedrijven, een enkele keer zelfs in het buitenland. Buitenlandse acquisitie-inspanningen werden door het ministerie van Economische Zaken overigens met argusogen bekeken.

De marges voor een gemeentelijk industrialisatiebeleid werden in 1961 nog smaller doordat de ministers van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken richtlijnen uitvaardigden met als strekking dat het niet tot taak van de gemeenten behoort om de industrie op enigerlei wijze financieel behulpzaam te zijn. De richtlijnen waren zeer gedetailleerd en betroffen de verhuur van gebouwen en de verstrekking van gemeentelijke leningen aan ondernemingen voor bedrijfsgebouwen. Deze stringente richtlijnen, met het karakter van een gentlemen's agreement, werden pas in 1984 versoepeld.

Bij de werkloosheidsbestrijding hadden gemeenten in de jaren vijftig alleen een taak bij de uitvoering van de Aanvullende Werken (de toenmalige vorm van gesubsidieerde arbeid). In de gecentraliseerde Arbeidsvoorziening speelden gemeenten nagenoeg geen rol.

Jaren zestig

Ook in de periode 1963-1973 speelden gemeenten nauwelijks een rol in het werkgelegenheidsbeleid. De gangbare mening was dat arbeidsmarktfluctuaties doorgaans een bovengemeentelijk karakter hebben, waardoor dus ook bovengemeentelijke maatregelen nodig zijn. Vanwege de regelmatige krapten op de arbeidsmarkt droogden de Aanvullende Werken in deze jaren zo goed als op. Er was nauwelijks reden voor werkloosheidsbestrijding.

Jaren zeventig en tachtig

In de jaren zeventig komt het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid geleidelijk tot leven. In 1978 zei circa tweederde van de gemeenten met meer dan 20.000 inwoners een actief werkgelegenheidsbeleid te voeren. Als beleidsinstrumenten noemden zij onder meer: onderzoek, acquisitie, het beschikbaar stellen van bedrijfsterreinen en bedrijfshallen, ambtelijke inzet en overleg met het plaatselijk bedrijfsleven.

Rotterdam ontwierp als eerste gemeente een sociaal vestigingsbeleid. Bij de uitgifte van haven- en industrieterreinen wilde Rotterdam rekening houden met sociale desiderata, zoals de instelling van een ondernemingsraad, de ruimte voor vakbondswerk in de onderneming en garanties voor het behoud van werkgelegenheid. Als vestigingsvoorwaarde wilde Rotterdam zelfs een gezamenlijke verklaring van de werknemers- en werkgeversorganisaties over het sociale beleid van de onderneming. Deze 'onderhandelingsverplichting' werd geen onderdeel van het uiteindelijke sociaal vestigingsbeleid. In 1986 schorste de gemeenteraad dit beleid. De stad met thans de laagste arbeidsdeelname in Nederland heeft de bedrijven niet meer voor het kiezen bij de uitgifte van bedrijfsterreinen².

In 1984 gaf het Rijk aan gemeenten wat meer beleidsruimte om, via steunverlening aan bedrijven, een eigen werkgelegenheidsbeleid te voeren. De hiervoor genoemde richtlijnen uit 1961 werden na overleg tussen Rijk en gemeenten (VNG) verruimd. Het ging hierbij onder meer om hulp aan startende ondernemingen en kleine bedrijven (maximaal tien werknemers) en steunverlening aan bedrijven in moeilijkheden. Deze steunverlening mocht het beleid van Rijk of provincie overigens niet doorkruisen. In de praktijk verdween de steunverlening aan bedrijven in moeilijkheden al snel weer uit het vizier van zowel Rijk, provincies als gemeenten. Tegen de achtergrond van het RSV-debacle gingen zij 'winners' in plaats van 'losers' steunen.

In de jaren tachtig werden gemeenten ook actief op het terrein van de werkloosheidsbestrijding. Aanvankelijk lag het accent op de opvang van langdurig werklozen: werken met behoud van uitkering en sociaal-culturele activiteiten (waaronder naaikransen en huiskamerprojecten). In de tweede helft van de jaren tachtig veranderde dit. Mede onder invloed van de door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verplicht gestelde heroriënteringsgesprekken kwam de individuele trajectbegeleiding, gericht op betaald werk, in zwang. Sociale diensten en arbeidsbureaus moesten hiertoe samenwerken. Ongeveer tegelijkertijd kwam het Jeugdwerkgarantieplan voor werkloze jongeren in beeld en enkele jaren later de Banenpool voor langdurig werklozen. Beide regelingen worden uitgevoerd door gemeenten. Hiernaast ging ook het sociaal-cultureel werk zich steeds meer toeleggen op een rol in de werkloosheidsbestrijding. Ten slotte kwam in deze jaren ook de contract-compliance in beeld. Bij grote opdrachten aan het bedrijfsleven probeerden sommige gemeenten eisen te stellen op het punt van de inschakeling van plaatselijke werkzoekenden.

Problemen van decentralisatie

Decentralisatie van het werkgelegenheidsbeleid heeft gedurende de gehele periode 1945-1990 in de politieke belangstelling gestaan. De eerste decennia hadden centraliserende tendensen echter de overhand. Pas in de jaren tachtig ontstaat er wat meer ruimte voor een gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid. Gemeenten kregen mogelijkheden om in aanvulling op het landelijke beleid aan lokale werkgelegenheidsbevordering te doen, bij voorbeeld door startende en kleine ondernemingen te steunen. Daarnaast kregen de gemeenten een, vaak uitvoerende, rol toebedeeld in het landelijke werkloosheidsbeleid.

Bij dit laatste onstond er wel een spanningsverhouding tussen de gemeenten en een andere gedecentraliseerde dienst: de arbeidsbureaus. De Arbeidsvoorziening, voorheen een Rijksdienst, werd met ingang van 1991 functioneel en territoriaal gedecentraliseerd. Hoewel de gemeenten hierin bestuurlijk vertegenwoordigd zijn, ligt het bestuurlijke gewicht bij de sociale partners, terwijl de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ook een eigen dynamiek heeft die moeilijk valt te beïnvloeden door gemeenten. Vaak overlappen de competenties en bleek de samenwerking problematisch.

Evaluatie

Maken we de balans op van Kraaijesteins studie, dan kan gesteld worden dat hij een adequate beschrijving geeft van de ontwikkelingen en veranderingen in de verhoudingen tussen rijksoverheid en gemeenten op het beleidsterrein werkgelegenheid gedurende de jaren 1945-1990. Helaas vallen enkele belangrijke ontwikkelingen vanwege deze periodisering buiten beschouwing (zoals de nieuwe Algemene Bijstandswet).

Verder ontbeert deze studie de nodige analyse en reflectie. De auteur gaat nauwelijks in op de relatie tussen werkgelegenheidsbeleid en feitelijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Verder reflecteert de auteur ook niet op de mogelijkheden en onmogelijkheden van een gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid. De studie is hierdoor wat steriel en de lezer blijft zitten met de vraag welke toegevoegde waarde een gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid kan hebben ten opzichte van het landelijke beleid en het beleid van Arbeidsvoorziening. Wanneer is het aanvullend, vervangend en/of dubbelop?

Het zou boeiend geweest zijn te achterhalen of de gemeentelijke inspanningen op het terrein van de werkloosheidsbestrijding het beleid effectiever heeft gemaakt doordat het beleid nu dichterbij de burger staat, en er meer maatwerk mogelijk is. Of heeft het juist geleid tot hogere uitvoeringskosten, moeizame concurrentie met arbeidsbureaus en andere intermediairs en de neiging om vele wielen opnieuw uit te vinden?

Mijn inschatting is dat al deze effecten zijn opgetreden. In het bijzonder ontstaan er problemen bij gelijktijdige territoriale en functionele decentralisatie, vanwege de dan optredende concurrentie tussen de verschillende circuits waarbinnen de werkloosheid wordt bestreden (gemeenten, arbeidsbureaus, bedrijfsverenigingen en andere publieke en private intermediairs). Om dat probleem op te lossen is dan weer samenwerking en coördinatie nodig. Niet voor niets streeft (onder meer) de regering al geruime tijd naar dat ene loket waarbinnen de dienstverlening aan werkzoekenden kan worden gebundeld.

De vraag wanneer de voordelen van centralisatie die van maatwerk overtreffen, overstijgt Kraaijesteins descriptieve probleemstelling echter. Dat is jammer. Gemeenten maken de laatste jaren veel werk van het werkgelegenheidsbeleid. Er is dus alle reden om nader te analyseren wat dit betekent voor de welvaart in het algemeen en de werklozen in het bijzonder.

1 M. Kraaijestein, *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid en het Rijk: 1945-1990*, Uitgeverij Verloren, Hilversum 1995

2 J. Burgers en W.J. Dercksen, Stedelijke problemen en sociaal beleid, *Bestuurswetenschappen* nr. 6, 1993, blz. 438-449.