

Sociale vernieuwing tussen droom en daad

Recent is de nota Sociale Vernieuwing door het kabinet aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarmee is een eerste, tastende fase naar de contouren van het begrip sociale vernieuwing afgesloten. In het onderstaande betoog wordt ingegaan op de betekenis van de nota. Deze lijkt vooral ideologisch van aard te zijn. Het gepresenteerde beleid en het bepleite instrumentarium bevatten nauwelijks nieuwe elementen. Een grotere slaagkans van het beleid is in hoge mate afhankelijk gesteld van andere bestuurlijke randvoorwaarden.

PROF. DR. W. VAN VOORDEN*

Inleiding

De eerste, tastende en zoekende fase rond sociale vernieuwing is met de recent verschenen nota Sociale Vernieuwing¹ afgerond. Deze mijlpaal in de sociaal-politieke constellatie maakt het van belang dit overheidsproject eens tegen het licht te houden.

Daarbij zal de tekst van de nota niet op de voet worden gevolgd, zij bestaat uit min of meer losse modules die meer nevenschikkelijk zijn dan op elkaar voortbouwend.

Na een schets van een algemeen kader voor sociale vernieuwing volgen enkele hoofdstukken die concrete beleidsvelden arbeid, scholing en inkomen, de dagelijkse leefomgeving alsmede de welzijnssector behandelen. Een schets van de bestuurlijke inrichting en het financiële kader sluiten de nota af. In het algemene kader voor sociale vernieuwing worden de beleidsvelden als cirkels gepresenteerd, die deels in elkaar grijpen. De nevenschikking die hieruit spreekt, staat wat dwars op het kennelijke primaat van arbeid, scholing en inkomen als proeftuin voor sociale vernieuwing. Bij de andere beleidsvelden is het verband met sociale vernieuwing in meer algemene termen gelegd en lijkt het hanteren van het sociale-vernieuwingsjargon soms geforceerd. De beleidsmaatregelen voor arbeid, scholing en inkomen zijn het meest uitgewerkt en zullen het snelst worden ingevoerd. In dit betoog wordt daarom, naast opmerkingen over het sociale-vernieuwingsproject als zodanig, vooral ingegaan op dit beleidsveld.

De vernieuwingsoptiek

In het algemene kader is de optiek verwoord waarmee de vernieuwing gestalte wordt gegeven. In steekwoorden uit de tekst gelicht, is kenmerkend:

- de gerichtheid op het grondvlak van de samenleving;
- de volwaardige deelneming van alle (minderheids)groepen in de maatschappij;

- een nieuw evenwicht tussen rechten en plichten voor overheid en individu;
- samenhang tussen werken en leren, arbeidsbemiddeling en scholing;
- wegwerken van maatschappelijke achterstanden, niet alleen als sociaal-politiek doel, maar ook om economische redenen;
- bundeling van voorzieningen op het grondvlak om zorgverlening op wijkniveau af te stemmen op aanwezige behoeften;
- meer beleidsvrijheid op het lokale niveau;
- ontkokering en ontbureaucratisering van de rijksoverheid;
- bestuurlijke afspraken tussen gemeenten en rijksoverheid over wederzijdse inspanningsverplichtingen.

Op basis van deze uitgangspunten zijn de arbeids-, stads- en welzijns-cirkels beschreven. Zoals gezegd lijken met name voor de laatste twee wat terminologische kunstgrepen toegepast ten einde het nieuwe kader passend te laten zijn. Een afgewogen oordeel over sociale vernieuwing zoals in de nota verwoord is moeilijk. Te loven is dat hier na een wat verward maatschappelijk debat een poging is ondernomen om sociale vernieuwing te omlijnen. Het (soms zeer) abstracte taalgebruik maakt evenwel het onderkennen van de beleidscontouren lastig, zij het dat de nota wel een aantal concrete initiatieven op bepaalde beleidsterreinen bevat. Het is daarom zinvol om op voorhand een onderscheid te maken tussen de nieuwe visie en de achterliggende beleidsintenties enerzijds en de concrete beleidsmaatregelen die per beleidsveld worden gepresenteerd anderzijds.

Het vernieuwende schuilt met name in de achterliggende beleidsintenties. De meeste concrete beleidsmaatregelen

* De auteur is hoogleraar sociaal-economisch beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de Katholieke Universiteit Brabant.

1. Sociale Vernieuwing, Tweede kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21455, nr. 4.

len zijn ontleend aan veelal reeds vóór het regeerakkoord gelanceerde plannen, ideeën en wetsvoorstellen. Een nieuwe terrine met oude ingrediënten.

De achterliggende beleidsintenties

Meer of minder expliciet zijn aan de nota de volgende achterliggende beleidsintenties te ontleen:

- bevordering van ideologisch elan en ideologische binding;
- bevordering van samenhang tussen beleidsvelden;
- ommekeer voor de uitkeringsgerechtigde;
- bestuurlijke heroriëntatie en financiële armslag ten gunste van de gemeente.

Ideologisch elan

Sociale vernieuwing is de impuls waaronder hardnekkige vraagstukken als de (arbeidsmarkt-)integratie van minderheden, de langdurige werkloosheid en de blijvend onvoldoende scholing met hernieuwde politieke en maatschappelijke inzet worden aangepakt. Vastgelopen problemen worden met frisse moed opnieuw te lijf gegaan. Men zou kunnen zeggen dat dit de mobilisatiefunctie is van sociale vernieuwing. Voorts werkt sociale vernieuwing als politieke bindingsfactor voor de nieuwe regeringscoalitie. Voor het CDA vormt sociale vernieuwing vooral continuïteit van beleid in een nieuw kader, voor de PvdA is sociale vernieuwing een wezenlijke ommezwaai. De vaagheid van het begrip laat beide interpretaties toe en dient in dit opzicht twee doelen. Ten eerste kunnen de coalitiepartners op deze wijze zonder haakse bochten met hun vertelstenen ideologisch de blik gelijk richten. Ten tweede biedt de vaagheid de opening voor invulling van onderop, die in de nieuwe visie wordt nagestreefd.

Ten slotte heeft sociale vernieuwing een consensusversterkende functie. Het gaat hierbij om "een samenspel tussen verschillende actoren (werkgevers-, werknemersorganisaties, de overheid, maatschappelijke organisaties enzovoort) die vanuit een gemeenschappelijke visie (...) bijdragen aan de inrichting van de samenleving²". De wellicht in een bepaald opzicht functionele vaagheid maakt overigens dat op wezenlijke vragen geen helder antwoord kan worden gegeven. Ik noem er enkele.

- Is sociale vernieuwing een fundamentele herijking van het sociaal-economische beleid of is het een (tijdelijke) inhaalronde? Van Kemenade en in zijn kielzog Dales benadrukken de structuurwijziging: "Sociale vernieuwing dient mijns inziens in die context te worden geplaatst, als het streven om te komen tot een samenleving waarin zelfstandigheid én solidariteit, recht én plicht, individuele vrijheid én betrokkenheid, eigenbelang én rechtvaardigheid, opnieuw met elkaar in verband worden gebracht³". De nota Sociale Vernieuwing bepleit het wegwerken van maatschappelijke achterstanden, het geven van nieuwe impulsen tot gerichte bestrijding van achterstanden. Dit gevoegd bij de tot vier jaar gelimiteerde convenanten en de financiële horizon in 1994 roept het beeld op van een tijdelijk versterkte inzet om de sociale infrastructuur op economische deltagoedte te brengen.
- Is sociale vernieuwing een sociaal programma of een vorm van geïntegreerd sociaal-economisch beleid? Aan de ene kant worden uit sociale zorg voor achterblijvende groepen (minderheden, langdurig werklozen) (sociale) maatregelen bepleit, aan de andere kant wordt opgemerkt dat sociale vernieuwing ook economische betekenis (minder uitkeringen, minder overheidsuitgaven) heeft. Sommige bepleite maatregelen overstijgen veruit het karakter van sociale correctie (bij voorbeeld de tri-

partite arbeidsvoorzieningsstructuur). Is met andere woorden sociale vernieuwing een bril met één matglas om een lui oog bij te trekken of is het een verrekijker met nieuwe vergezichten?

- Is sociale vernieuwing een andere vorm van overheids-handelen of is het een oproep om maatschappelijke mobilisatie? In de nota wordt erg veel aandacht besteed aan een andere bestuurlijke inrichting om sociale vernieuwing te bewerkstelligen. Daarnaast wordt grotere betrokkenheid van regionale sociale partners en regionale en lokale maatschappelijke organisaties voorzien⁴. Dales merkt in dit verband op "Maar het is een misverstand te menen dat sociale vernieuwing niet een verantwoordelijkheid is van de gehele samenleving: van burgers individueel of in vereniging, van bedrijven, van particuliere organisaties, van overheden van allerlei slag⁵". De nota besteedt veel aandacht aan de bestuurlijke vormgeving binnen het overheidsapparaat, waarvoor ook het instrumentarium wordt aangereikt. De maatschappelijke mobilisatie komt er naar verhouding danig bekaaid af.

Samenhang tussen beleidsvelden

Een samenhangende aanpak van clusters (cirkels) beleidsproblemen op lokaal niveau met behulp van gebundelde financiering (ontkokering van geldstromen) geeft de intentie weer van een probleemgeïntegreerde werkwijze. De nota zelf weerspiegelt deze aanpak niet; arbeids-, stedelijke en welzijnsproblemen worden afzonderlijk behandeld. De per hoofdstuk uitgewerkte maatregelen vertonen weinig afstemming of samenhang.

De samenhang tussen de beleidsvelden is met name in voorwaardelijke zin voorbereid. Bestuurlijke decentralisatie en meer financiële armslag voor gemeenten worden kennelijk als voldoende voorwaarden beschouwd om een gebundelde probleemaanpak aldaar mogelijk te maken.

Ommekomst voor de uitkeringsgerechtigde

Hoewel aanvankelijk in omfloerste termen gesteld bevat de nota een scherpe koerswijziging in de sociale zekerheid. Een gericht sanctiebeleid met name in het kader van de Algemene Bijstandswet (waar langdurig werklozen op zijn teruggevallen) wordt noodzakelijk geacht. Meer dan thans dient bijstandsverlening ten dienste te staan aan de uitstroom van uitkeringstrekkingen. De gemeenten wordt daartoe een financiële beloning in het vooruitzicht gesteld. Bij dalende bijstandsuitgaven wordt boven de besparing is in het 10%-aandeel van de gemeenten in de bijstand een extra tegemoetkoming overwogen van 10 of 20%, waardoor het gemeentelijk belang bij een effectieve daling wordt verdubbeld of verdrievoudigd.

De straffe benadering van de uitkeringstrekking is onmiskenbaar. De uitvoering van deze intentie zal overigens de nodige problemen geven:

- de bedoeling om in de bijstandsverlening meer van de persoon uit te gaan (individueel maatwerk) schept de ruimte om van de generieke koersverandering af te wijken;
- de regelgeving is zeer complex en noch gemakkelijk noch op korte termijn te stroomlijnen;
- het sanctiebeleid staat of valt voorts met een goede communicatie tussen arbeidsbureau en gemeentelijke sociale dienst. Op dit moment functioneert het meldingssysteem, zo is ingewijden bekend, uiterst gebrekkig.

2. I. Dales, Impasse in debat over sociale vernieuwing snel doorbreken, Burgerzaallezing, *Staatscourant*, nr. 53, 15 maart 1990, blz. 6.

3. Idem.

4. Sociale Vernieuwing, op.cit., blz. 6.

5. Dales, op.cit., blz. 7.

Bestuurlijke heroriëntatie en financiële armslag

Uitgangspunt voor sociale vernieuwing in bestuurlijk opzicht is dat gemeenten een centrale rol spelen bij de vormgeving en de uitvoering van het sociaal vernieuwingsbeleid. "De vereiste bestuurlijke vernieuwing zal sterk gericht zijn op decentralisatie, deregulering, ontkokering en ontbureaucratisering"⁶. De gemeenten (op dit moment is met 37 gemeenten gestart) worden voluit in staat gesteld op hun wijze vorm en inhoud te geven aan het vernieuwingsbeleid.

Wie de nota zorgvuldig leest, stuit evenwel op een aantal grenzen aan de gemeentelijke beleidsvrijheid. Ten eerste is veel aandacht geschonken aan het zogenaamde convenant dat een nieuwe verhouding tussen de rijks- en gemeentelijke overheden belichaamt. De status van dit convenant is ronduit vaag. Het begrip wekt de indruk dat het om afspraken tussen gelijkwaardige partners gaat (de nota spreekt ook van "wederzijdse inspanningsverplichtingen") maar de rijksoverheid bepaalt in welke mate het aantal regels voor toepassing van maatregelen kan worden verminderd en of financiële middelen in andere richting dan feitelijk bedoeld mogen worden aangewend. De nota bevat reeds piketpaaltjes waar de grenzen op dit punt zijn getrokken. Sommige middelen moeten voor specifieke voorzieningen aangewend blijven, andere kunnen meer of minder breed worden ingezet⁷. Kennelijk hebben de vakdepartementen reeds in dit stadium duidelijk willen maken dat hun middelen niet of beperkt voor anderssoortige problemen mogen worden benut. De vraag is of deze lading met de vlag financiële ontkokering wordt gedekt.

Voorts blijft onduidelijk of iedere gemeente op een proportioneel aandeel kan rekenen van de gebundelde geldstroom, dan wel dat de inhoud van de convenantafspraken aanleiding kan geven tot verruiming van de lokaal aan te wenden middelen

De nota is op dit punt niet helder. Aan de ene kant (blz. 47) vermeldt de nota dat de landelijke bedragen een indicatie geven van de betekenis voor de individuele gemeenten die in aanmerking komen voor het hun proportioneel toekomstige deel. Maar, zo kan men zich afvragen, is deze hele operatie slechts bedoeld om de gedetailleerde regels rond geldstromen te doorbreken, zonder daterschikking van middelen tussen gemeenten kan optreden? Bevat het convenant dan geen taakstellingen en worden er geen financiële gevolgen verbonden aan gemeenten die de taakstelling (inspanningsverplichting) niet halen? En als het laatste het geval is, kunnen die middelen dan niet ter beschikking komen van gemeenten die wel presteren? Kortom, is het convenant slechts bedoeld ter doorbreking van gedetailleerde rijksregels of is daarmee ookerschikking van middelen mogelijk tussen gemeenten.

Dit laatste lijkt in het verschieft te liggen als men (op blz. 49) leest: "De bijdrage aan de deelnemende gemeenten (zal) vooralsnog per deelnemende gemeente en per jaar gelijk zijn aan die welke deze gemeenten op basis van de afzonderlijke regelingen zouden hebben gekregen. Herverdeling tussen gemeenten is thans niet aan de orde. Bij de toedeling van als nieuw te beschouwen middelen kan een accent worden gelegd op gemeenten waar de problemen zich concentreren".

Herverdeling tussen gemeenten in de toekomst versterkt uiteraard de sturende rol van de rijksoverheid en brengt de gemeenten in een meer afhankelijke dan horizontale positie. De nieuwe bestuurlijke vormgeving is sterk verankerd in het convenant en in de versoepeling van financieringsregels. Het is zeer de vraag of daarmee daadwerkelijk decentralisatie, deregulering, ontkokering en ontbureaucratisering worden bereikt. Sociale vernieuwing binnen de rijksoverheid vraagt op deze punten om sterkere middelen. Dat heeft de weerbarstigheid die het vorige kabinet heeft ondervonden, wel geleerd.

Concrete beleidsprogramma's

De voorgestelde maatregelen voor een verbeterde werking van de arbeidsmarkt bevatten weinig nieuws. Nageenog alle plannen en ideeën waren reeds gelanceerd voordat sociale vernieuwing het licht zag. Dat geldt in ieder geval voor het voorstel voor een arbeidsvoorzieningswet, voor de sluitende aanpak van de jeugdwerkloosheid door middel van jeugdwerkgarantieplaatsen (door oud-minister De Koning ter tafel gebracht) en voor de banenpools (enkele jaren geleden gepropageerd door de kamerleden Leijnse en Buurmeijer). Voorts is het moeilijk in het algemene pleidooi in de nota voor versterking van de positie van doelgroepen (waaronder minderheden) op de arbeidsmarkt een wezenlijke vernieuwing te onderkennen ten opzichte van het tot op heden gevoerde beleid. Het tripartite bestuursmodel voor de arbeidsvoorziening krijgt in het kader van de sociale vernieuwing veel aandacht. Enigszins cynisch kan men stellen dat de moeizame en daardoor trage behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer het mogelijk heeft gemaakt om het onder de noemer van sociale vernieuwing te plaatsen. Kern van het voorstel is evenwel functionele decentralisatie. Van begin af aan is de bestuurlijke herinrichting gericht geweest op het realiseren van bestuurlijke betrokkenheid van vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties naast de overheid.

Territoriale decentralisatie – overheveling van bevoegdheden naar gemeentelijke autoriteiten – is nauwelijks aan de orde. Het is dan ook curieus om een uitgesproken voorbeeld van functionele decentralisatie opgenomen te zien in de nota sociale vernieuwing, die op vele plaatsen met kracht territoriale decentralisatie bepleit en zeer weinig oog heeft voor de inbreng van maatschappelijke organisaties.

De banenpool is bedoeld om zeer moeilijk bemiddelbare werklozen die met de bestaande instrumenten niet kunnen worden geholpen alsnog een entree op de arbeidsmarkt te geven. De term banenpool is gekozen om deze pool te onderscheiden van enige bestaande arbeidspools van bepaalde sectoren (onder meer in de havens). Het aanbod voor de banenpool is het duidelijkst omschreven; het zijn de werklozen die geen andere mogelijkheden tot arbeidsinpassing hebben. De nota sociale vernieuwing is bepaald mistig als het om de beloningsbronnen voor de werknemers in de banenpool gaat terwijl over de arbeidsplaatsen (de vraagkant) niet meer wordt vermeld dan dat zij tot de collectieve sector (inclusief de gepremieerde en gesubsidieerde sector) beperkt blijven. De financieringsconstructie is op papier reeds dermate complex dat de praktische realisatie zeer moeilijk zal zijn. Afgezien van de hiervoor nodige afstemming tussen verschillende instanties bevat de constructie een belangrijk principiële element, namelijk of de banenpool (dus werk) mede kan worden gefinancierd uit uitkeringsgelden⁸. Het verloop van het beraad in de Centrale Commissie van Bijstand en Advies (voorloper van het tripartite Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening) maakt de kans op realisatie van de banenpool gering. In enkele gemeenten speurt men reeds naar voor banenpools geschikte functies op wijkniveau. Hoewel het voor definitieve conclusies te vroeg is moet het resultaat vooralsnog als zeer bescheiden worden gekarakteriseerd. De bandbreedte is immers beperkt tot aanvullende banen die enerzijds geen (te groot) verdringend effect hebben, maar anderzijds wel inhoudelijk zin en betekenis hebben (te den-

6. Sociale Vernieuwing, op.cit., blz. 46.

7. Idem, blz. 47.

8. W. van Voorden, Is sociale vernieuwing ook verbetering, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, januari 1990, jg. 45, nr. 1, blz. 3 e.v.

ken is aan tweede portier of tweede huismeester). Verwacht mag worden dat de aanbod-vraagverhouding zeer scheef en het kwalitatieve bereik van de beschikbare banen gering zal zijn. Het gaat om werk in de marge van de arbeidsmarkt. Van doorstroming naar reguliere arbeidsplaatsen zal nauwelijks sprake zijn. Men kan zich afvragen of de gepleegde beleidsinspanningen wel in een redelijke verhouding staan tot de te verwachten realisaties. Het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren lijkt binnenkort wettelijk de jeugdwerkgarantieregeling (JWG) als sluitstuk te krijgen. In plaats van een recht op uitkering ontstaat dan (doorgaans) na zes maanden het recht op een dienstbetrekking bij een gemeentelijke JWG-organisatie. De JWG-wet (voorzien in 1991) voorkomt (langdurige) werkloosheid voor jongeren tot 21 jaar in 1991. Jaarlijks wordt voor schoolverlaters de leeftijdsgrens met een jaar verhoogd.

Zowel qua eenduidigheid van de regeling, als wat betreft de doorstroommogelijkheden kan worden geconcludeerd dat dit initiatief een aanmerkelijk grotere slaagkans heeft dan de banenpool. Twijfel bij de werkgeversorganisaties en vakbonden of over een langere periode een garantie op werk voor jongeren kan worden waargemaakt, maakt de invoering van dit instrument niet aannemelijk, waarmee een belangrijk inhoudelijk onderdeel aan de sociale vernieuwing lijkt te ontvallen.

Ten slotte

De betekenis van de nota Sociale Vernieuwing ligt vooral in het brengen van helderheid in een verward debat over de contouren en de inhoud van de vernieuwing. Voorts brengt zij systematiek in de problematiek en de daarop gerichte aanpak.

De aanpak is echter in hoofdzaak in voorwaardenschepende zin gepresenteerd. De gemeenten krijgen de gelegenheid om gecoördineerd en geconcentreerd de werkloosheids-, inkomens-, en welzijnsproblemen in hun gebied te bestrijden. Naast deze facilitaire ruimte bevat de nota nauwelijks nieuwe ideeën, noch een nieuw instrumentarium dat de tot op heden stagnerende realisatie van beleidsprogramma's naderbij kan brengen. Het is de vraag of met het bestaande instrumentarium dat in het verleden niet succesvol is gebleken én de nu ingezette trend van decentralisatie van bevoegdheden naar het gemeentelijke niveau voldoende voorwaarden aanwezig zijn om langdurige werkloosheid, achterstelling van minderheden, onvoldoende scholing en dergelijke op te lossen.

De nota geeft meer een hechter fundament onder bestaande beleidsprogramma's dan een arsenaal aan effectieve instrumenten en maatregelen. Ideologische onderbouw heeft veruit de overhand boven instrumentele uitbouw. Wie het onderscheid interne versus externe betekenis aanlegt, moet concluderen dat aan de nota vooral interne betekenis moet worden toegekend.

In politieke zin bevordert de nota ideologische gelijkshakeling tussen de nieuw samenwerkende partijen, intern organisatorisch geldt van nu af aan voor de overheid de boodschap: decentralisatie van bevoegdheden aan de gemeente.

De interne gerichtheid overheerst. Zo heeft de aandacht voor het 'eigen' grondvlak (de gemeente) van de overheid, de samenwerking en samenhang met de maatschappelijke organisaties overstegen. Bovendien is het de vraag wat de beleidssubjecten van de sociale vernieuwing zullen merken. Men mag hopen dat de sociale vernieuwing niet in de bestuurlijke heroriëntatie zal blijven steken.