

Maatwerk

In het onlangs verschenen *Sociaal en Cultureel Rapport 1990* schetst het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een positief beeld van het leven in Nederland¹. De Nederlandse bevolking vindt de mate van welvaart bevredigend (hoewel die met objectieve maatstaven gerekend lager is dan in veel andere Westeuropese landen). De Nederlandse bevolking is gezond, woont in goede huizen, is redelijk goed opgeleid en besteedt veel geld en tijd aan ontwikkeling en ontspanning.

Voor een aantal groepen in de bevolking geldt deze gunstige situatie echter niet. Door een reeks hardnekkige problemen is hun welzijn aanzienlijk geringer dan gemiddeld. De arbeidsmarktparticipatie van ouderen tussen de 55 en 65 jaar, migranten en vrouwen is zeer laag. Het aantal arbeidsongeschikten is internationaal vergeleken groot. De kans dat kinderen van kansarme groepen (laag-opgeleiden, werklozen) een hogere opleiding voltooien is lager dan van kinderen van werkende hoog-opgeleiden, waardoor ook zij weer met een minder gunstige uitgangspositie de arbeidsmarkt betreden. Tien procent van het totale aantal Nederlandse huishoudens, met name arbeidsongeschikten en jongeren, ouderen en één-oudergezinnen die van een uitkering rondkomen, verkeert in een situatie van bestaansonzekerheid. Zij hebben te kampen met een inkomen beneden het wettelijke minimum, langdurige werkloosheid en maatschappelijk isolement. Daarnaast blijven criminaliteit en emancipatie van ouderen zorgen baren. Ondanks jarenlange grote beleidsinspanningen komen deze problemen nauwelijks dicht bij een oplossing, of zijn zelfs verergerd.

Het SCP wijt het onvermogen deze hardnekkige problemen op te lossen aan een gebrek aan visie op de mogelijkheden en beperkingen van het overheidsingrijpen. Ook als het niet effectief is, blijft de overheid nieuw beleid produceren. De politieke en maatschappelijke druk om problemen tot een oplossing te brengen, leidt tot steeds nieuwe beleidsmaatregelen. Het effect van de regelgeving en de snelheid waarmee complexe organisaties zich aan nieuwe regels kunnen aanpassen wordt echter vaak overschat. Geringe aandacht voor de uitvoeringsfase van het beleid is hiervan een belangrijke oorzaak. Ook kan de continue stroom van nieuw beleid juist tot averechtse effecten leiden. "Overproductie van beleid" leidt dan bij voorbeeld tot "oververzorging" van ouderen die eigenlijk nog zelfstandig kunnen functioneren, of tot "overscholing" waardoor ongewenste verdringingseffecten op de arbeidsmarkt ontstaan.

Een mogelijke oplossing is te vinden in decentralisatie door middel van overheveling van middelen en bevoegdheden naar lokaal niveau, zoals die in het kader van de sociale vernieuwing langzaam op gang komt. Zonder herbezinning op de grenzen aan de mogelijkheden van het overheidsingrijpen acht het SCP decentralisatie niet voldoende voor een succesvollere aanpak van de genoemde hardnekkige problemen. Toch is in het rapport instemming te bespeuren met de manier waarop sommige problemen nu al op lokaal niveau worden aangepakt. Onder andere op het terrein van de werkloosheidsbestrijding en het minimabeleid zijn de laatste jaren door gemeenten een aantal initiatieven ontwikkeld voor een meer klantgericht beleid, terwijl ook de tripartisering van de arbeidsvoorziening bedoeld is om de beleidsuitvoering te versterken en een groter beroep te doen op het "zelfregulerend vermogen van de samenleving".

Het arbeidsmarktbeleid is een eerste terrein waar al enige ervaring is opgedaan met decentraal klantgericht beleid. Op dit moment is het arbeidsmarktbeleid sterk verbrokken. Werklozen zijn opgesplitst naar een zeer groot aantal doelgroepen die elkaar gedeeltelijk weer overlappen. Arbeidsmarktmaatregelen zijn afkomstig van zes verschillende ministeries, en binnen de ministeries ook nog van verschillende (elkaar beconcurrerende) afdelingen. Daarnaast hebben de gemeenten ook talrijke (899 in 1988) eigen initiatieven tot werkloosheidsbestrijding genomen. Dit kan problemen veroorzaken bij het vinden van het juiste loket en bij het op elkaar afstemmen van de maatregelen tot een voor de betreffende werkloze effectief pakket. Om de problemen die zo'n produktgeoriënteerd beleid met zich brengt te verminderen, richten de gemeentelijke instellingen zich meer en meer op de wensen en mogelijkheden van de werkloze zelf. Via een individuele benadering is het beter mogelijk werklozen te activeren en een op maat gesneden traject van scholing en werkervaring aan te bieden. Dit kan er tevens toe leiden dat arbeidsmarktmaatregelen zelf op den duur beter op elkaar worden afgestemd. Daarnaast krijgen gemeenten samen met de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie meer mogelijkheden ook werk te zoeken of te creëren voor langdurig werklozen in de vorm van banenpools. De samenwerking tussen lokale overheid en sociale partners in de nieuwe arbeidsvoorzieningsstructuur kan bijdragen aan een betere afstemming van wensen van vragers en aanbieders op de arbeidsmarkt.

Een tweede voorbeeld van decentralisatie die wellicht kan leiden tot een succesvollere aanpak van een hardnekkig probleem is het voorontwerp van de nieuwe bijstandswet dat vorige week aan de Tweede Kamer is aangeboden. Ook hier is sprake van meer op de individuele klant gericht maatwerk, met als doel de bestaansonzekerheid te verminderen. Elke bijstandsgerechtigde kan voortaan worden verplicht tot het aanvaarden van passend werk, maar daar staat tegenover dat de gemeente verplicht is dat werk (te helpen) vinden en/of zo goed mogelijke voorwaarden te scheppen door scholing en kinderopvang aan te bieden. Tevens krijgen gemeenten meer beleidsvrijheid om zelf te beslissen over de inzet van financiële middelen en om een eigen minimabeleid te ontwikkelen.

Decentralisatie alleen is niet zaligmakend. Maar gezien de bovengeschetste ervaringen is het te verwachten dat op het niveau van gemeenten de uitvoering van beleid meer aandacht krijgt en een individuelere aanpak mogelijk is, hoewel de ombouw naar een klantgerichte organisatie niet eenvoudig zal zijn. Samenwerking met andere maatschappelijke groepen die aan het oplossen van de problemen een bijdrage dienen te leveren, kan wellicht eenvoudiger en doeltreffender verlopen. Tevens kan een individuele aanpak afgestemd op het probleem en niet langer op de beschikbare beleidsprodukten, integratie van deze produkten bevorderen. Overproductie van beleid wordt dan tegengegaan. Om deze redenen is het de moeite waard om met sociale en bestuurlijke vernieuwing nog een keer te proberen de hardnekkige problemen in Nederland aan te pakken.

D.E. Ernste

1. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1990*, Den Haag, 1990.