
De weg naar uitburgering

Een reactie op het advies ter inburgering van nieuwkomers

Samenvatting

Dit artikel gaat in op het voorstel om de integratie van nieuwkomers te bevorderen door hen onder andere tewerk te stellen tegen een beneden-minimaal loon. De gedachte dat lage lonen de werkgelegenheid zullen vermeerderen wordt door de auteur in twijfel getrokken. Hij betoogt voorts dat vanwege het tekort aan banen de maatregel zal leiden tot nieuwe tegenstellingen, die het gevaar van raciale onlusten zullen doen toenemen.

1. Inleiding

De hoge werkloosheid is een van de meest zorgwekkende vraagstukken van de jaren tachtig en negentig. Oplossingen voor dit probleem liggen niet in het verschiet, wel maakt men zich regelmatig zorgen over het feit dat het niveau van de werkloosheid stabiel blijft en soms wil stijgen. Zowel de duurzaamheid als het hoge niveau van de werkloosheid wordt in toenemende mate geassocieerd met allochtonen: zij zijn onevenredig hoog vertegenwoordigd onder de werklozen, hetgeen een dienovereenkomstig beroep op het sociale zekerheidsstelsel tot gevolg heeft. De sociale en financiële lasten worden vergroot door de instroom van veelal laag opgeleide nieuwkomers, wat additionele kosten van selectie, opvang, huisvesting en dergelijke met zich meebrengt. Het algemene gevoel is dat de grote aantallen migranten – het saldo wordt geschat op 40.000 personen per jaar – de opnamecapaciteit van de Nederlandse samenleving sociaal en financieel te boven gaat. Het kost allemaal handenvol geld en bovendien is Nederland vol.

In het kielzog van de stagnerende werkloosheid werd ook het 'falen' van de integratie van allochtonen aan de orde wordt gesteld. Eind jaren tachtig

Ruben S. Gowricharn

is als onderzoeker werkzaam bij de Sociaal Wetenschappelijke Afdeling (SWA) van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Rotterdam. Hij houdt zich voornamelijk bezig met vraagstukken betreffende de arbeidsmarkt, het sociale zekerheidsstelsel, huishoudens en migranten. Adres: Angstel 5, 3068 GB Rotterdam.

werd de WRR gevraagd een nieuw advies uit te brengen hieromtrent (WRR 1989), hetgeen sommigen zien als een impliciete erkenning van het mislukken van het minderhedenbeleid (Rath 1991). Daar de effecten van de diverse maatregelen ter vermindering van de werkloosheid weinig bevredigend waren, werd een tweede initiatief genomen. Dat bestond uit het organiseren van een nationaal minderheden debat, dat overigens praktisch geruisloos heeft plaatsgevonden. En als voorlopig sluitstuk werd op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken een advies uitgebracht over de integratie van allochtonen door de hoogleraren A. van der Zwan en H. Entzinger (1994).

Afgaande op persberichten is het advies in het algemeen gunstig ontvangen. In het autochtone deel van de bevolking wordt het gezien als een daadkrachtig voorstel om een schier onoplosbaar probleem aan te pakken. Organisaties van etnische minderheden hebben echter verdeeld gereageerd op het advies. De voorstellen zijn niet alleen gedurfd, ze zijn vooral gebaseerd op een eenzijdige probleemdefinitie en rechtvaardigen mede daardoor een kritische bespreking. Het advies is onderdeel van een rapport bestaande uit een uitgangspuntennotitie en een viertal pre-adviezen die betrekking hebben op economische, sociologische, juridische en bestuurskundige aspecten ervan. Opvallend is dat de pre-adviezen nauwelijks zijn geïntegreerd in het advies. Het advies, de uitgangspuntennotitie en de pre-adviezen te zamen zijn gebundeld onder de titel *Beleidsopvolging minderheden debat*. Bij de weergave van het advies maak ik vooral gebruik van de uitgangspuntennotitie. Alvorens daartoe over te gaan schets ik hieronder het heersende perspectief op de werkloosheid. Vervolgens zal ik trachten mijn reserves aannemelijk te maken.

2. Eenzijdigheid

Aanvankelijk werd de alarmerende werkloosheid verklaard uit de recessie van eind jaren zeventig, die gepaard ging met bedrijfssluitingen en fusies en daaropvolgende technologische innovaties. Het arbeidsbestand werd gesaneerd en had tot gevolg dat ouderen, chronisch zieken, gehandicapten en etnische minderheden in onevenredig grote aantallen de deur werd gewezen. De hoge arbeidsproductiviteit – niet alleen het resultaat van technologische innovatie, maar ook gevolg van het lozen van minder productieve werknemers – die aldus mogelijk was, had als keerzijde dat het sociale zekerheidsstelsel als een afvalbak voor de werkende bevolking fungeerde en de kosten daarvan op de samenleving werden afgewenteld. Bij beschouwingen over de werkloosheid werd niet de samenhang tussen de hoge werkloosheid en de hoge arbeidsproductiviteit aan de orde gesteld, maar werd zeer eenzijdig het sociale zekerheidsstelsel als probleem benaderd en de arbeidsmarkt als probleemloos voorgesteld.¹ Aldus werd de werkloosheid gedefinieerd als een probleem aan de *aanbodzijde* van de arbeidsmarkt.

Vanuit dit perspectief werd de toenemende kloof tussen de kwalificaties van werklozen en de eisen die nieuwe functies stelden als belangrijkste probleem gedefinieerd (De Grip 1987). De opheffing c.q. vermindering van deze kwalitatieve discrepanties werd als een van de belangrijkste taken gezien ter bestrijding van de werkloosheid. Voor allochtonen betekende dit dat hun onderwijspeil moest worden gelijkgetrokken met dat van de autochtone bevolking. Deze 'egalisering van kansen' op de arbeidsmarkt zou, gegeven de schaarste aan banen, hun buitensporig hoge werkloosheid terugbrengen tot het niveau van de autochtone bevolking. Daarmee zou een achterstand zijn weggewerkt.

In de jaren tachtig werd de werkloosheid praktisch gereduceerd tot een kwalificatieprobleem. Dat er een absoluut tekort aan banen bestond werd niet ontkend, maar nauwelijks verdisconteerd in de diagnose van de werkloosheid. Ook werd spoedig gemeld dat de toegenomen kwalificatie van werkzoekenden verdringing van de laagopgeleiden tot gevolg had. Na moeizame discussies was men eveneens bereid te erkennen dat de werkloosheid van allochtonen mede werd bepaald door rassendiscrimi-

natie. Op de combinatie van achterstand (laag opleidingsniveau) en achterstelling (discriminatie) werd gereageerd met meer onderwijs en met een beleid gericht op positieve actie. De resultaten van dit tweesporenbeleid bleven weinig overtuigend: het kon niet worden hard gemaakt dat degenen die (vaak kortstondig) werk vonden daarin slaagden dank zij of ondanks de gevolgde cursussen, terwijl de doelstellingen in het kader van positieve actie bij lange na niet altijd werden gehaald (Smeets 1993).

De inspanningen op het onderwijsfront en de economische groei in de tweede helft van de jaren tachtig ten spijt, verhardde de werkloosheid zich, terwijl het niveau betrekkelijk hoog bleef. Dat gaf voer aan de gedachte dat het uitblijven van een daling van de werkloosheid niet lag aan het functioneren van de economie, maar aan de werklozen zelf. Dat gevoel werd verwoord door de toenmalige minister van Financiën, O. Ruding, die meende dat men eerder bij tante Truus op de koffie ging dan een baan zocht. Niet het herstelbeleid of de structurele veranderingen in de economie werden geproblematiseerd: de schuldvraag werd gelegd bij de werklozen, die onder de hardnekkige verdenking kwamen te staan dat zij het sociale vangnet verwarden met een hangmat.

Een variant van deze diagnose, waarbij de vraagzijde van de arbeidsmarkt als onprobleematisch werd voorgesteld, lanceerde een andere politicus-econoom, ditmaal in de persoon van minister-president R. Lubbers, die meende dat de blijvend hoge werkloosheid moest worden begrepen uit de toename van het aanbod als gevolg van immigratie. De instroom zou het gevolg zijn van het hoge niveau van de uitkeringen en de betrekkelijk makkelijke toegang daartoe. Om deze reden zouden de 'riante voorzieningen' in Nederland kunnen worden teruggedraaid. Overigens moet worden gewezen op het feit dat het hoge niveau van de uitkeringen reeds geruime tijd wordt betreurd vanwege het geringe verschil met de minimumlonen. Het samenvloeien van de problemen betreffende de werkloosheid, integratie en immigratie werd in toenemende mate gezien als een financieel probleem van de overheid, als een bezuinigingsvraagstuk dat grote consequenties heeft voor het verschil tussen bruto- en nettolonen. De solidariteit met uitkeringsgerechtigden en buitenlanders kwam als gevolg van de ontwikkelingen

onder steeds grotere druk te staan, een proces dat ik elders heb beschreven als een herordening van de morele orde (Gowricharn 1993a).

Hoge uitkeringen, laag onderwijspeil, te kort schietend arbeidsethos, de invasie van nieuwkomers en het ontstaan van een categorie illegalen waarvan de omvang² niet duidelijk is – dát werden de onderwerpen die het arbeidsvraagstuk aan het begin van de jaren negentig vormden. Het is tegen deze achtergrond dat de maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid van allochtonen moeten worden bezien.

3. Het advies: inburgering

Uitgangspunt van het advies wordt gevormd door de gedachte dat de bereidheid van de samenleving om achterstanden van allochtonen te compenseren afneemt. Dat brengt de maatschappelijke cohesie in gevaar. De oplossing moet worden gezocht in de opname van allochtonen in het arbeidsproces. Volgens de auteurs zijn er twee barrières die opname tegen gaan: een mismatch op sociaal-cultureel gebied en een mismatch van kwalificaties. Veruit de belangrijkste mismatch op het sociaal-cultureel gebied is het *gebrek van motivatie* dat volgens de auteurs geldt voor laagopgeleiden in het algemeen en voor allochtonen in het bijzonder. De tweede mismatch wordt beoordeeld aan de hand van de geringe effecten van de arbeidsmarktmaatregelen. Dat geldt niet alleen voor de maatregelen die betrekking hebben op het onderwijs, maar ook die welke beoogden additionele banen te scheppen. Dat het bereik van de maatregelen voor allochtonen geringer was wijten de auteurs aan hun meer dan gemiddelde lage kwalificatieniveaus, hun te lage motivatie en gezondheidsklachten.

De aansluiting op de arbeidsmarkt dient volgens de auteurs te worden nagestreefd door enerzijds de productie- c.q. arbeidskosten van laaggeschoolden te verlagen en anderzijds de markt van economische activiteiten te verruimen. Het eerste is niet zonder problemen. Verwijzend naar de resultaten van de Wet Vermeend/Moor stippen de auteurs aan dat bedrijven doorgaans niet staan te springen om loonkostenverlaging. Men stelt werknemers niet alleen aan boven het wettelijk minimum, maar zelfs boven het eigen CAO-minimum. Belangrijker dan het

loon, dat wordt bepaald door de normen van de eigen organisatie, is de eis dat werknemers dienen te passen in het bedrijf. Bij verruiming van de markt staan de auteurs twee categorieën van effecten voor ogen: het terugbrengen van arbeidsintensieve reparatie- en onderhoudswerkzaamheden in het witte c.q. commerciële circuit; en het terugbrengen van atelier- en werkplaatsactiviteiten van lage-lonenlanden naar Nederland. ‘Verlaging van de *produktiekosten* als direct gevolg van verlaging van de *arbeidskosten* van laaggeschoolden, is een ... essentiële voorwaarde voor produktievergroting en marktverruiming’ (Van der Zwan en Entzinger 1994, 10). Daartoe dienen wel de bestaande produktiemethode, organisatievorm en arbeidscultuur te worden aangepast.

Ervan uitgaande dat er een tendens bestaat tot differentiële behandeling van immigranten bij de toelating en in de mate waarin zij een beroep kunnen doen op de voorzieningen van de verzorgingsstaat zowel in Nederland als elders in Europa; dat de instroom hoog zal blijven en dat de arbeidsmotivatie te kort schiet, pleiten de auteurs ervoor om een *inburgeringsperiode* in te stellen. Dat houdt in dat de nieuwkomers een traject van drie tot vijf jaar volgen waarin zij middels lessen in de Nederlandse taal, in sociale vaardigheden, algemene vorming, beroepscholing en applicatiecursussen worden voorbereid op een zelfstandig functioneren in de samenleving. Bepaalde categorieën migranten kunnen overigens op onderdelen vrijstelling krijgen. Daarnaast wordt begeleiding geboden op terreinen als huisvesting, gezondheidszorg, maatschappelijk werk, onderwijs voor de kinderen en dergelijke. In dit verplichte tracé wordt door de nieuwkomers via scholings- en arbeidspools, waarop werkgevers een beroep kunnen doen, werk verricht *beneden* het minimumloon en tegen een oplopende beloning. Het model waarnaar wordt verwezen is het Jeugd Werkgarantieplan (JWG) waarin jongeren tegen minimumloon worden tewerkgesteld vanwege hun geringe ervaring. Een zelfde argumentatie wordt tegen nieuwkomers ingebracht: zij zijn onervaren en minder productief in de Nederlandse setting, hetgeen een beneden-minimale beloning rechtvaardigt. De auteurs benadrukken dat het om een beperkte periode gaat en dat de migrant na succesvolle voltooiing van de ‘opleiding inburgering’ een volwaardig perspectief op

participatie heeft (p. 20).

Het arbeidspotentieel dat aldus wordt gevormd kan ook worden ingezet om achterstandsbuurten te verbeteren. Voorwaarde daartoe is een waterdichte coördinatie en toedeling van verantwoordelijkheden op het gemeentelijke of regionale niveau: GSD's, RBA's, scholen, welzijnswerk, politie. De keuze voor het buurtniveau wordt ingegeven door de behoefte om zowel de woonomgeving als de bewoners te betrekken bij verbeteringen op het gebied van ordehandhaving, onderhoud en rehabilitatie van woningen, en woonomgeving resp. onderwijsvoorzieningen. Er wordt niet verhuld dat van de nood een deugd wordt gemaakt: de financiering van deze werkzaamheden is op een andere manier niet mogelijk. Ook vinden de auteurs belangrijk dat arbeid als voorbeeldfunctie in de wijken wordt teruggebracht. Om deze werkgelegenheid te bevorderen wordt voorgesteld een aantal regelingen te ontwerpen, zoals het tegen aangepaste huurtarieven beschikbaar stellen van werkplaatsen en andere lokaliteiten waar arbeid kan worden verricht.

Hoewel de auteurs erop wijzen dat niet alle aspecten van het voorstel zijn uitgewerkt, achten zij de voordelen van het voorstel groot: de aanzuigende werking van het sociale zekerheidsstelsel op immigranten zal afnemen; door de beneden-minimale beloning wordt illegale arbeid verdrongen; een generieke verlaging van de arbeidskosten hoeft niet plaats te vinden; de migranten worden gemotiveerd en zelfstandig gemaakt; en *last but not least*, bij succes kan het model worden uitgebreid tot diverse andere categorieën allochtonen en autochtonen.

4. Economische mythologie

Het meest gedurfde element van het advies – naar mijn inzicht tevens het minst doordachte – is het voorstel om de loonkosten te verlagen. Het verband dat wordt gelegd met de creatie van werkgelegenheid is ook de achilleshiel van het advies. Dat verband is vooral theoretisch: het is gebaseerd op de veronderstelling dat ondernemers hun kosten te allen tijde zullen minimaliseren, zodoende hun winsten zullen vergroten en door die deels te herinvesteren de werkgelegenheid zullen uitbreiden. Empirische studies in de Verenigde Staten geven weinig houvast voor dit verband.³ Niet alleen omdat het

loon in de Verenigde Staten de verhoudingen op een min of meer vrije arbeidsmarkt tot uitdrukking brengt, terwijl dat in Nederland institutioneel wordt bepaald. Maar vooral omdat de creatie van banen een toevallig bijproduct is van investeringen en kan samengaan met een *netto verlies* van banen. Daarnaast moet worden gewezen op het feit dat nationale zeden en gebruiken een belangrijke rol spelen in het economisch gedrag, waardoor elk theoretisch verband per cultuur anders uitwerkt.

Zo wordt bij het veronderstelde verband ervan uitgegaan dat ondernemers te allen tijde goedkope arbeid zullen aangrijpen om een redelijke winst veilig te stellen of om die te maximaliseren. De Nederlandse ervaring wijst anders uit. Zoals eerder vermeld blijkt bij de evaluatie van de Wet Vermeend/Moor dat met name middelgrote en grote ondernemers minimalisering van loonkosten tenietdoen door werknemers boven het minimumloon te werk te stellen. Een soortgelijke bevinding wordt gerapporteerd in een recente dissertatie naar het aannamebeleid van laaggeschoolden: een subsidie van zeshonderd gulden per maand (25% van het loon in het onderzochte segment) is niet genoeg om het 'nadeel' op te heffen dat de sollicitant een immigrant is, terwijl verschillen in loonkosten slechts voor 2% meetelden in de besluitvorming (Van Beek 1993). Deze bevindingen worden ook aangehaald door de economische pre-adviseurs (Hartog en Teulings 1994), maar zijn voor hen noch voor de opstellers van het advies reden geweest om het veronderstelde verband kritisch te bezien.

Tegen mijn bezwaar kunnen twee kanttekeningen worden ingebracht. Men kan terecht aanvoeren dat lagere loonkosten voor marginale bedrijven wel degelijk interessant (kunnen) zijn.⁴ Het is echter de vraag of de werkgelegenheidseffecten bij die bedrijven groot genoeg zullen zijn om de beoogde absorptiecapaciteit te genereren. Elke reductie van kosten zal de positie van het bedrijf versterken en pas in een later stadium eventueel leiden tot uitbreiding van werkgelegenheid. Een tweede mogelijk bezwaar verwijst naar de tewerkstelling van goedkope illegalen in bepaalde sectoren. Hiervan moet nog komen vast te staan of de tewerkstelling is ingegeven door het lagere loon, door het seizoengebonden karakter van het werk, de 'dociliteit' van de werknemers danwel het gemak waarmee ontslag kan

plaatsvinden. Er zijn meer overwegingen dan de hoogte van het loon om werknemers in dienst te nemen.

Zelfs als men, *for the sake of the argument*, het verband tussen lage loonkosten en werkgelegenheid voor gegeven aanneemt, dan nog blijven een aantal vragen onbeantwoord. Twee daarvan zijn in dit kader van belang. De eerste heeft betrekking op de mate van reductie van het loon, een gedachte die in het recente verleden vaker is geopperd als strategie om verloren gegane werkgelegenheid te regenereren. De pre-adviseurs stellen voor om de uitkering van inburgeraars te stellen op 50% en het minimumloon op 75% van dat voor Nederlanders. Verder is zowel door de auteurs als door de pre-adviseurs gedacht aan het opschorten van de CAO-bepalingen en van de gangbare ontslagbescherming. Door werkgevers vrij te stellen van allerlei premies zou men het netto-inkomen minder drastisch hoeven te reduceren: volledige afschaffing van alle premies op minimumniveau geeft bij constant nettoloon een loonkostenreductie van 52,5%, rekenen de pre-adviseurs voor (Hartog en Teulings 1994, 11). Zo'n operatie roept wel de vraag op in hoeverre de inburgeraars verzekerd c.q. beschermd zijn tegen ziekte, werkloosheid en dergelijke. Daar laten noch de auteurs noch de pre-adviseurs zich over uit. Maar de vraag dringt zich op, en doet vermoeden dat de vrijstelling van premies zal leiden tot een verschuiving van de lasten van werkgevers naar de overheid.

Hoe ver moet het loon naar beneden om werkgelegenheid uit ontwikkelingslanden terug te halen? De gedachte impliceert dat men qua lonen zou kunnen concurreren met landen als Marokko en India.⁵ Is dat haalbaar, en zo ja, is het wenselijk? Op beide vragen ben ik geneigd ontkennend te antwoorden. In de eerste plaats moet worden gewezen op het feit dat er zowel internationaal als tussen verschillen sectoren binnen een economie grote verschillen in beloning bestaan bij gelijke arbeidsproductiviteit. Voor die loonverschillen zijn verschillende oorzaken aan te voeren, zoals de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt, de rol van vakbonden, de positie van de bedrijven en dergelijke. Niet minder belangrijk voor de vaststelling van de hoogte van het loon, en met name voor de ondergrens in het loongebouw, is de morele c.q. culturele aanvaardbaarheid van de minimumkosten van levensonderhoud.

Dit fatsoenselement ligt in Nederland betrekkelijk hoog, getuige het maatschappelijk verzet tegen een forse verlaging van de bijstandsnormen en de wens die te blijven baseren op minimum-behoeftecriteria (Oude Engberink en Post 1994). Daarom lijkt mij de reductie van het levenspeil voor nieuwkomers tot het niveau van ontwikkelingslanden in Nederland niet tot de realistische mogelijkheden behoren. Zelfs als men afziet van deze politiek-culturele grootheid, moet de verbinding tussen de arbeidsproductiviteit en het loonpeil worden verworpen, daar het loon meerdere determinanten kent. Zeker de ondergrens wordt *niet* door de arbeidsproductiviteit bepaald.

Wanneer de hoogte van het loon niet rechtstreeks kan worden gekoppeld aan de arbeidsproductiviteit en van een vrije marktwerking geen sprake is, kan niettemin een verlaging door de staat worden opgelegd. Daarmee behoort het voorstel zeker tot de mogelijkheden, maar men dient wel te bedenken dat het dan om een *politieke* en niet om een economische operatie gaat. Ongeacht de legitimering vind ik een dergelijke ingreep ethisch een bedenkelijke zaak. Temeer waar de veronderstelde productiviteitsverschillen tussen autochtonen en nieuwkomers, zeker op het niveau van laaggeschoolde arbeid, in de praktijk nauwelijks een rol spelen. De tewerkstelling van (illegale) 'ingeburgerde' nieuwkomers in de schoonmaaksector, de tuinbouw, de horeca, de textielsector bevestigen dit standpunt. Hun eventuele legalisering en dientengevolge verhoging van inkomen is een bestuurlijke ingreep en heeft weinig te maken met de arbeidsproductiviteit. Overigens kan worden betoogd dat verlaging van de arbeidskosten maar zeer ten dele illegale werknemers zal verdringen. De mogelijkheid bestaat immers dat illegalen met nóg minder genoegen zullen nemen dan thans het geval is.

De tweede vraag die in dit kader van belang is, betreft het tekort aan banen. De auteurs hebben op diverse plaatsen benadrukt dat er sprake is van wederzijdse verplichtingen tussen de partijen. Onderliggend aan het inburgeringstraject is een inburgeringscontract tussen de nieuwkomer en de gemeentelijke overheid. *So far so good*. Maar wat als de nieuwkomer na voltooiing van het inburgeringstraject niet aan een baan komt? De auteurs brengen in

herinnering dat de reactivering van werklozen alleen een goede kans van slagen heeft als een concreet aanbod van werk kan worden gedaan. Analooq aan die ervaring wordt gesteld dat de 'buurtgerichte aanpak dan ook gecombineerd moet worden met een werkgelegenheidsaanpak die *kwantitatief* gezien perspectieven biedt die in overeenstemming zijn met de omvang van het werkloosheidsvraagstuk van laaggeschoolden...' (p. 29). Dat is nogal wat. Als ik dat goed begrijp, wordt gezegd dat er een plan van aanpak moet komen om het leeuwedeel van de werkloosheid op te lossen en dat die oplossing in de wijken kan plaatsvinden. Deze suggestie is gebaseerd op een aantal veronderstellingen die regelmatig de kop opsteken in de discussie over de bestrijding van de werkloosheid.

In de eerste plaats wordt impliciet gesteld dat een of andere vorm van volledige werkgelegenheid (nog) haalbaar is. Dat het idee van de volledige werkgelegenheid een sociale definitie is ontgaat menig participant in deze discussie. Zo moet er een consensus bestaan over de duur van de werkweek en over de arbeidsactieve bevolking alsmede de categorieën die daarvan worden uitgesloten alvorens het idee van de volledige werkgelegenheid kan worden geoperationaliseerd. De verkorting van de werkweek, de herziening van de definitie van werkloosheid, de definiëring van een categorie 'onbemiddelbaren', maar ook de ontwikkeling van deeltijdbanen en van *freelancing* doen vermoeden dat de oude sociale definitie van 'volledige werkgelegenheid' sterk is geërodeerd. In het licht van deze ontwikkeling en gelet op de periodiek aangekondigde recessies lijkt het streven naar volledige werkgelegenheid (in de oude betekenis) een gepasseerd station.

Een ander belangrijk element in het advies is het steeds terugkerend idee van de buurt als ruimtelijke locatie waar problemen eventueel kunnen worden opgelost. Nederland heeft de afgelopen decennia een aantal van dergelijke experimenten gezien waarbij de buurt als uitgangspunt werd genomen: het probleem-cumulatie-gebied (pcg), werkprojecten in de wijken (buurteconomie), informele economische activiteiten, en sinds kort, sociale vernieuwing. Hoewel deze initiatieven niet allemaal vergelijkbaar zijn, hebben ze gemeen dat het allen buurt- of wijkgebonden activiteiten betrof die na een aan-

vankelijke euforie majestueus in elkaar zakten. Ik twijfel eraan of de buurtgerichte aanpak strandde op coördinatieproblemen zoals de auteurs menen (p. 24). De oorzaak lijkt veeleer gelegen in het feit dat de buurt of wijk een bestuurlijke eenheid en geen economische eenheid is. Waar men woont, daar werkt men vaak niet en dit geldt ook voor (allochtone) werklozen. Infrastructurele, onderhouds- en reparatiewerkzaamheden in de buurten zullen ongetwijfeld enige werkgelegenheid genereren, maar vanwege de aard van deze werkzaamheden moeten zowel de omvang als de duurzaamheid ervan van beperkte betekenis worden geacht.

Vanwege het tekort aan banen zal de bal uiteindelijk in de speelhelft van de gemeentelijke overheid blijven rollen. Dat maakt de investeringen in het inburgeringstraject ook financieel tot een avontuur. Het is meer dan waarschijnlijk dat aan het eind van de rit de inburgeraars in uitstekend Nederlands te kennen geven werk te willen aanvaarden, maar dat dat werk er niet is. Het belang van opleidings- en taaleisen voor het verkrijgen van een baan wordt overigens sterk overdreven. Uit de studie van Van Beek (1993) komt naar voren dat de waarde die werkgevers hechten aan de gezamenlijke taal-, opleidings- en werkervaringseisen op dit segment van de markt, slechts dertien procent bedraagt. Ook opvallend in het voorgestelde contract is de afwezigheid van de ondernemer. Die mag intekenen voor goedkope arbeid, maar is niet geëncmitteerd tot het scheppen van werk of het in vaste dienst nemen van allochtonen. Deze vrijblijvendheid naar ondernemers is een *constante* in het debat over de bestrijding van de werkloosheid. Positieve actie en de daaropvolgende voorstellen door de WRR om eigen doelstellingen te formuleren, laten het bedrijfsleven volkomen buiten schot. De vraag is of de overheid in haar eentje erin zal slagen om het grote aantal banen te scheppen dat nodig is voor inburgering.

5. Segmentatie en onderklasse

Een van de meest opvallende 'diagnoses' van de auteurs is het idee dat het vooral ontbreekt aan motivatie bij laaggeschoolden in het algemeen en allochtonen in het bijzonder. De auteurs beroepen zich op studies waaruit dat zou blijken, zonder ernaar te verwijzen (Van der Zwan en Entzinger 1994, 12). De

rapporten die mij bekend zijn geven weinig ondersteuning aan dat standpunt. Wanneer de motivatie van laag opgeleide werklozen wordt afgelezen aan het zoekgedrag, dan blijkt dat sterk afhankelijk te zijn van de eerdere ervaringen op de arbeidsmarkt (Kroft e.a. 1989, Brand e.a. 1992). Veel afwijzingen tasten de motivatie aan. Bij vergelijking van autochtonen en allochtonen blijkt exact het tegenovergestelde van hetgeen de auteurs beweren: de motivatie is in de regel hoger bij allochtonen dan bij autochtonen (Niesing en Veenman 1990). Het is daarom merkwaardig dat deze veronderstelling door de auteurs zo frequent wordt herhaald (Van der Zwan en Entzinger 1994, 8, 9, 12). De gedachte is echter zeer doelmatig, want een te kort schietende motivatie c.q. ethos kan immers worden 'bijgestuurd' door adequate financiële prikkels. Hoewel dit Pavlovdenken een andere rechtvaardiging verschaft voor een beneden-minimale beloning – het is overigens even legitiem te stellen dat de motivatie kan worden gestimuleerd door het inkomen te *verhogen* in plaats van te verlagen – wijzen empirische studies uit dat werklozen veel meer overwegingen hebben dan financiële om werk te aanvaarden of te weigeren, zoals de zorg voor het huishouden, gezondheid, de aard van het werk, reisafstanden, persoonlijke omstandigheden en dergelijke (Brand e.a. 1992). De sociale differentiatie kan niet meer worden begrepen uit kwalitatieve discrepanties alleen. Die is gebaseerd op individuele, sociale en culturele selecties en formeel geïnstitutionaliseerd in een zeer beperkend vangnet, hetgeen ondertussen levensstijlen heeft voortgebracht die nauwelijks kunnen worden beïnvloed door financiële prikkels (Gowricharn 1992, 178 e.v.).

Een bezwaar van praktische aard tegen een beneden-minimale beloning is gelegen in het feit dat het loon niet alleen een kostenpost is voor de ondernemer, maar ook de kosten van levensonderhoud van de werknemer moet kunnen dekken. Bijstandsrechtvaardigen slagen daar zeer ten dele in ondanks het feit dat zij toegang hebben tot verschillende additionele voorzieningen zoals de huursubsidie en de kinderbijslag (Oude Engberink en Post 1994). De auteurs voorzien (in het advies, p. 3) weliswaar in de mogelijkheid om via toeslagen de beloning te verhogen in de gevallen waar de betrokken nieuwkomer gezinsverantwoordelijkheid draagt. Evenals bij

de voorgestelde premievrijstelling ontstaat ook hier de indruk dat de bijkomende lasten voor rekening van de overheid zullen komen. De verlaging van het brutoloon zal lelijk kunnen tenvallen.

Wanneer nieuwkomers worden verwezen naar een lager welvaartspeil – zowel bruto als netto – dan kan dat een aantal onwenselijke gevolgen hebben. Te denken valt aan cumulerende schuldenlasten, aan gevoelens van deprivatie en miskennis, die op hun beurt de motivatie kunnen aantasten, aan illegale nevenactiviteiten om het karige loon te vermeerderen (Engbersen 1994). Die maatschappelijke kosten kunnen op termijn hoog komen te liggen. Bovendien wordt vaak vergeten dat migranten bij vestiging veelal te maken hebben met aanzienlijke meerkosten die niet kunnen worden opgebracht met een beneden-minimaal inkomen. Zij zullen worden gedwongen om financiële achterstanden op te bouwen en daardoor de zorgenkinderen in de welvaartsstaat te blijven.

Ook de volgende stap, de verwachting dat de betrokkenen na succesvolle voltooiing van hun inburgeringstraject vrij zullen komen voor volwaardige participatie, roept verwondering op. Dit mobiliteitsperspectief gaat voorbij aan de ervaring dat de arbeidsmarkt laag opgeleide allochtonen eerder uitstoot dan absorbeert, vanwege de combinatie van technologische innovatie en rassendiscriminatie. In tijden van een overaanbod is opname in het arbeidsbestel niet alleen afhankelijk van opleiding en werkervaring, maar vooral van sociale en culturele vaardigheden en van de morele acceptatie door de ontvangende partijen.⁶ In zoverre een deel van de inburgeraars wel aan een baan komt, moet worden gevreesd dat het perspectief op opwaartse mobiliteit gering zal zijn. De banen aan de onderkant van de samenleving zijn voornamelijk laag betaalde *dead-end-jobs* waardoor deze allochtonen tot het arme deel van de bevolking zullen blijven behoren. Dit gevaar is des te groter daar allochtonen geconcentreerd zijn op bepaalde deelmarkten en in het algemeen weinig concurreren met autochtonen.

Dat betekent dat het niet-succesvolle deel van de inburgeraars voornamelijk moet concurreren met reeds 'gevestigde' allochtone laagopgeleiden om laag betaalde banen die bovendien weinig perspectief bieden. Met enige kwade wil zou men kunnen beweren dat nieuwe allochtonen worden opgezet te

gen de gevestigde. Verwacht mag worden dat ook de solidariteit – de morele orde zo men wil – tussen de ontvangende bevolking (autochtonen en allochtonen) enerzijds en de instromers anderzijds sterk onder druk zal komen te staan. Het betrekkelijke succes van de nieuwkomers zal naar alle waarschijnlijkheid raciale tegenstelling niet uitsluiten en zelfs voeden, terwijl 'falen' eveneens aanleiding kan vormen tot aantijgingen dat het sociale zekerheidsstelsel te zwaar is belast.⁷ Het advies is een perfect scenario om niet alleen tweederangsburgers te creëren, maar ook om Nederland in de vaart der volkeren op te nemen die worden gekenmerkt door grote gewelddadige etnische onlusten. Zelfs als dit doemscenario uitblijft, is de levensgrote kans aanwezig dat de 'ingeburgerde' allochtonen een langdurig verblijf in de bijstand te wachten staat.

Ten slotte moet worden betwijfeld of het voorstel uitvoerbaar is. Afgezien van het feit dat er een groot tekort bestaat aan onderwijscapaciteit om de inburgering te realiseren, blijkt de bestuurlijke aanpak, die de auteurs afkijken van het JWG-model, minder sluitend te zijn dan de ambtelijke propaganda wil. Recent evaluatie-onderzoek wijst uit dat ruim de helft van de jongeren, om overigens uiteenlopende redenen, niet uitstroomt naar een baan of opleiding (Brand e.a. 1993). Veruit de belangrijkste oorzaak voor het gebrek aan uitstroom wordt gevormd door het gebrek aan banen en met name aan technische functies. Daarnaast is er sprake van een grote uitval vanwege persoonlijke omstandigheden (Spies 1994). Het gevolg is dat de pool ontardt in een stuwmeer met weinig stroming, althans in de richting die men wenst. Anders gezegd, de 'sluitende aanpak' zit vol gaten en er is geen enkele reden te veronderstellen dat de situatie voor nieuwkomers anders zal zijn dan voor de jongeren.

Het probleem dat in het advies aan de orde wordt gesteld is serieus, de benadering echter eenzijdig geconcentreerd op (allochtone) werkzoekenden terwijl andere marktpartijen worden ontzien. Dat is de zwakte van de meeste banenplannen, een zwakte die onverbidde voortvloeit uit de aanbodbenadering. Het voorstel is voor Nederlandse begrippen ongetwijfeld onorthodox, maar het geeft geen hoop. De combinatie van durf en gebrek aan realisme bij deze poging om het integratievraagstuk van migran-

ten aan te pakken, geeft eerder blijk van wanhoop. Wanhoop kan soms leiden tot een doorbraak. In dit geval vrees ik dat het zal doen lijden.

Noten

1. Zie De Neubourg (1992), die benadrukt dat de innovatie en de daaruit voortvloeiende onevenredig hoge 'productie' van werkloosheid een bewuste keuze was in het herstelbeleid. In deze zin heeft ook Therborn (1986) zich eerder uitgelaten.

2. De aandacht voor de problemen die illegalen zouden veroorzaken was altijd sluimerend in de debatten over immigratie. De Bijlmerramp werd aangegrepen om dit vraagstuk nadrukkelijk op de maatschappelijke agenda te plaatsen. Schattingen over de omvang van de illegalen variëren van 50.000 tot 150.000, een marge die de getallen weinig geloofwaardig maakt.

3. Dat wordt onomwonden in het pre-advies van de economen Hartog en Teulings gesteld. De enkele Nederlandse studies die zij bespreken kunnen zelfs worden uitgelegd als een ontkrachting van die veronderstelling. Niettemin blijkt het geloof in dergelijke theoretische verbanden onaantastbaar. Mijn reserves tegen dit type economisch denken heb ik eerder uitgebreid uiteengezet (Gowricharn 1992, hoofdstuk 3).

4. Let wel, het gaat hier niet alleen om kleinbedrijven, hoe dan ook gedefinieerd, daar die niet a priori marginaal zijn.

5. Ik ga hier voorbij aan het feit dat veel werkgelegenheid naar ontwikkelingslanden is verhuisd vanwege andere kosten dan die van arbeid.

6. Deze morele dimensie van het integratieproces heeft zeer onvoldoende aandacht gekregen in de discussie. Elders (Gowricharn 1993b) heb ik gepoogd dit aannemelijk te maken.

7. Hiervoor is ook gewaarschuwd door de pre-adviseur Engbersen (1994, 17) die spreekt van opwaartse respectievelijk neerwaartse jaloezie.

Aangehaalde literatuur

- Beek, K. van, 1993, *To be hired or not to be hired, the employer decides: Relative chances of unemployed job-seekers on the Dutch labour market*, proefschrift UvA.
- Brand, A., D. Dörr, T. Wentink en C. van der Werf, 1992, *Werkloos zijn in Rotterdam: Eerste meting van een onderzoek naar de dynamiek van 840 'minimum' huishoudens*, Sozawe, Rotterdam.
- Brand, A., H. Spies en F. Moors, 1993, *Een ervaring rijker: Deelnemers, uitstromers en weigeraars/uitvallers aan het woord over hun ervaringen met de JWG-Jongerenpool in Rotterdam*, Sozawe, Rotterdam.
- Engbersen, G., 1994, Zin en onzin van de culturele factor: Sociale en institutionele voorwaarden voor inburgering, in: Zwan, A. van der, en H.B. Entzinger: *Beleidsopvol-*

- ging minderhedendebat: *Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken.*
- Gowricharn, R.S., 1992, *Tegen beter weten in: Een essay over de economie en de sociologie van de 'onderklasse'*, Garant uitgevers, Leuven.
- Gowricharn, R.S., 1993a, 'Remodelling the moral order in The Netherlands', *International Journal of Social Economics*, nr. 4, p. 50-64.
- Gowricharn, R.S., 1993b, Integratie als normatief proces, in: Gowricharn, R.S., red.: *Binnen de grenzen: Immigratie, etniciteit en integratie in Nederland*, De Tijdstroom, Utrecht, p. 173-184.
- Grip, A. de, 1987, *Onderwijs en arbeidsmarkt: Scholingsdiscrepanties*, VU uitgeverij, Amsterdam.
- Hartog, J., en C.N. Teulings, 1994, Arbeidsmarktaspecten, in: Zwan, A. van der, en H.B. Entzinger: *Beleidsopvolging minderhedendebat: Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken.*
- Kroft, H., G. Engbersen, K. Schuyt, F. van Waarden, 1989, *Een tijd zonder werk: Een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen*, Stenfert Kroese, Leiden.
- Neubourg, C. de, 1992, The choice was ours, in: Verhaar, C.H.A. en L.G. Jansma et. al. (eds), *On the mysteries of unemployment*, Kluwer Academic Publishers, Deventer, p. 317-333.
- Niesing, W., en J. Veenman, 1990, Achterstand en achterstelling op de arbeidsmarkt, in: Veenman, J., (red.), *Ver van huis: Achterstand en achterstelling bij allochtonen*, Wolters Noordhoff, Groningen, p. 41-68.
- Oude Engberink, G., en B. Post, 1994, *Grenzen van de armoede: Risico's en risicogroepen op het sociaal minimum*, Sozawe, Rotterdam.
- Rath, J., 1991, *Minorisering: De sociale constructie van etnische minderheden*, proefschrift Utrecht.
- Smeets, H.M.A.G., 1993, *Etnische minderheden bij de overheid: Faal- en slaagfactoren bij positieve actiebeleid*, TWCM, Rotterdam.
- Spies, H., 1994, *Geen ervaring rijker: Over jongeren die niet in de JWG komen*, Sozawe, Rotterdam.
- Therborn, G., 1986, *Why some peoples are more unemployed than others: The strange paradox of growth and unemployment*, Verso, London.
- WRR, *Allochtonenbeleid*, SDU, 's-Gravenhage, 1989.
- Zwan, A. van der, en H.B. Entzinger, 1994, *Beleidsopvolging minderhedendebat: Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken*, z. pl.