

Woord vooraf

Het gemeentebestuur op het terrein van werkloosheid en bijstandsverlening loopt als een rode draad door mijn beroeps carrière. Ik heb het de afgelopen vijftig jaren in verschillende rollen kunnen beschouwen: als cliënt, als voorlichter, als onderzoeker, als beleidsmedewerker, als management-consultant en nu als wetenschapper. Je zou kunnen denken dat ik vanuit zoveel perspectieven het beleidsterrein ondertussen wel uitgekauwd heb, maar niets is minder waar. Het zijn vooral twee zaken die mij blijven fascineren. In de eerste plaats de (on)mogelijkheden van gemeenten om de problemen, in dit geval de werkloosheid en de bijstandsafhankelijkheid, te beïnvloeden. Deze staan soms in schril contrast tot de beleidsdrukte, of juist het gemis daaraan, die in de praktijk kan worden waargenomen. Er is wat mij betreft een dun onderscheid tussen rationeel en instrumenteel gedrag van gemeenten en rethorisch en ceremonieel handelen. In de tweede plaats – en daarop aansluitend – boeit mij de complexiteit en (ir)rationaliteit van vaak politieke besluitvormingsprocessen bij de totstandkoming van beleid. Wie de lokale politieke arena's wel eens heeft bezocht, kan zich wellicht mijn twijfels voorstellen over de efficiëntie van het lokaal bestuur. Het zijn vooral deze vraagstukken die de leidende thema's van dit proefschrift vormen.

De institutionele hervormingen en de cultuurveranderingen die in dit proefschrift uitgebreid aan de orde komen heb ik aan den lijve meegemaakt. Bij iedere stelsel- en wetwijziging werd aan gemeenten een stukje meer verantwoordelijkheid en beleidsruimte gegeven, terwijl tegelijkertijd van werkloze uitkeringsgerechtigden steeds meer werd verwacht. Zo eenvoudig is het tegenwoordig nog niet om een uitkering te krijgen. Pas nadat alles is gedaan om een cliënt op andere gedachten te brengen of aan het werk te helpen, wordt onder strikte voorwaarden een uitkering verstrekt. Dat was in mijn tijd wel anders. Als pas afgestudeerde aan de Sociale Academie in 1986 was het geen enkel probleem om een jaartje een uitkering te hebben om, zoals in mijn geval, een tijd lang vrijwilligerswerk te verrichten en mij te bezinnen op vervolgstappen in mijn carrière. Mede afgestudeerden gingen zonder probleem met uitkeringsverlof, zolang 'werkbriefjes' en gefingeerde sollicitatiebrieven maar op tijd door de brievenbus van de sociale dienst werden gegooid. Mijn vrijwilligerswerk bij een door de gemeente gesubsidieerd informatiecentrum voor werkenden en werkzoekenden betrof onder meer de advisering van werkloze schoolverlaters bij het aanvragen van een uitkering. Medio jaren tachtig werd pas op zijn vroegst na een half jaar van een cliënt verwacht dat enige moeite werd getroost om werk te zoeken. Van daadwerkelijk fysiek contact met een consultant was in die tijd nauwelijks sprake. Het is de tijd van de sociale dienst als uitkeringsfabriek. Lokaal activerings- en re-integratiebeleid, laat staan arbeidsmarktbeleid stond nog in de kinderschoenen.

Ten tijde van de kanteling aan het begin van de jaren negentig rondde ik mijn sociologiestudie af met een scriptie over de tripartisering van Arbeidsvoorziening. Regionaal arbeidsmarktbeleid deed zijn intrede onder een gecombineerde verantwoordelijkheid van werkgevers- en werknemersorganisaties en gemeenten. Er werden allerlei activerings- en re-integratieinstrumenten geïntroduceerd en van gemeenten werd verwacht dat zij werk boven inkomen stelden. Als onderzoeker bij het CAB in Groningen was ik in de jaren negentig betrokken bij een veelheid aan projecten met thema's als activering, samenwerking en inte-

graal beleid, achtergronden van kansarme werkloosheid en vooral organisatie- en beleidstrategieën. Ik herinner me vele bijeenkomsten met regionale en lokale bestuurders en beleidsmakers, maar wat we vooral is bij gebleven is wat Cohen, March & Olson (1972) zo treffend hebben omschreven als een georganiseerde anarchie. In hun klassiek geworden artikel omschrijven zij besluitvorming als een vuilnisvat waarin oplossingen en problemen worden gemixed en volledig willekeurig met elkaar in verband worden gebracht. Het model staat haaks op de meer traditionele, rationele besluitvormingscyclus. Als management-consultant was ik aan het begin van dit decennium dan ook vooral bezig met het uiteenrafelen van problemen en oplossingen waarbij meestal de politiek gedragen oplossing – het compromis - werd verkozen boven de meest effectieve oplossing. Het proces ging voor de inhoud. Althans in mijn waarneming, want wat de meest effectieve strategie is moest uiteindelijk blijken. Het is denk ik in retrospectief vooral deze vraag die uiteindelijk aan het einde van 2003 heeft geleid tot dit proefschrift. De aanleiding, namelijk de invoering van de Wet Werk en Bijstand in 2004, bood in mijn ogen een sociale proeftuin waarbij ik gemeenten kon vergelijken.

De Engelsman Froude omschreef leermeesters als zij die ons wijzen wat er mogelijk is binnen het onmogelijke. Zo beschouwd heb ik er vele gehad die mij op cruciale momenten in mijn carrière de weg wezen waar ik al lang geen uitweg meer vond. Hans van Reyswoud, Hans Weggemans, Lex van Geffen, Arie Glebbeek en Jouke van Dijk ben ik dankbaar voor het vullen van mijn rugzak met competenties. Een bijzonder woord van dank is voor Jan Dirk Gardenier. Hij heeft mij als werkgever de maximale faciliteiten en ruimte geboden om in een cruciale levensfase van verhuizingen en wisseling van banen dit proefschrifttraject mogelijk te maken. Naast dat wisselen we onze dorpsvreugde af met vogelvluchten over de wereld.

Velen hebben mij gedurende dit onderzoek van waardevolle adviezen voorzien of meegelezen bij de totstandkoming van dit proefschrift: Sierdjan Koster, Viktor Venhorst en Marcel Moes dank ik daarvoor in het bijzonder. Ik heb volop gebruik kunnen maken van hun commentaren en inzichten. De Basiseenheid Economische Geografie bood mij een ideale werkomgeving om in alle rust het onderzoek te kunnen uitvoeren en vooral te kunnen schrijven. Cees-Jan Pen van het NICIS Institute dank ik voor de bijdrage die hij heeft geleverd aan het realiseren van de (financiële) randvoorwaarden om dit onderzoek mogelijk te maken.

Dit proefschrift had niet tot stand kunnen komen zonder het vakmanschap van Lourens Broersma bij het verrichten van de statistische econometrische analyses. Lourens heeft onderzoeksvragen en data analyseerbaar gemaakt waarvan ik op voorhand niet wist dat de mogelijkheden bestonden. Ik sta daarvoor diep bij hem in het krijt.

Mijn begeleiders, Arie Glebbeek en Jouke van Dijk, hebben mij vanaf het begin de mogelijkheden geboden dit project op te starten. Jouke heeft in een bijna blind vertrouwen de aanstelling bij de RUG mogelijk gemaakt. Ik bewonder zijn nuchterheid en betrouwbaarheid, zijn ondernemerschap en maatschappelijke oriëntatie die nooit ten koste gaan van de wetenschappelijke inbedding. Arie heeft net als tijdens mijn afstudeerscriptie wederom als mijn wetenschappelijk geweten gefungeerd. Altijd kritisch, altijd constructief en altijd dienstbaar aan de wetenschappelijk kwaliteit.

Het liefste woord van dank gaat uit naar mijn meest dierbaren: Sylvia, Milan en Luka. Alleen al door er te zijn, geven jullie mijn leven vreugde en geluk.

Warffum, juli 2010.

