

1 INLEIDING

1.1. De eerste overheid

Wie werkloos wordt en geen beroep kan doen op andere middelen van bestaan, kan een beroep doen op financiële bijstand van de gemeente. Wil de gemeente de omvang van de bijstand beïnvloeden dan zal zij moeten zien te voorkomen dat meer mensen werkloos worden. In de kern ligt deze redenering ten grondslag aan de noodzaak van gemeenten tot het voeren van een lokaal arbeidsmarktbeleid. Vanaf het begin van deze eeuw heeft deze noodzaak een extra gewicht gekregen omdat gemeenten financieel verantwoordelijk zijn geworden voor de uitkeringsgelden en re-integratiemiddelen. Gemeenten ondervinden daardoor directe financiële voor- en nadelen wanneer zij er (niet) in slagen het beroep op de bijstand op een 'voorspelbaar' niveau te krijgen. Dat leidt tot twee belangrijke vragen die in deze studie centraal staan. In de eerste plaats de vraag naar welke mogelijkheden gemeenten hebben om het beroep op bijstand en daarmee ook de werking van de arbeidsmarkt te beïnvloeden. In de tweede plaats de vraag naar hoe gemeenten hun beleid aanpassen aan de toegenomen (financiële) verantwoordelijkheden.

Laat ik om te beginnen vaststellen dat decentralisering van overheidsbeleid past in een tijdsbeeld waarin de gemeenten steeds meer beleidsruimte hebben om oplossingen te bedenken voor maatschappelijke vraagstukken die zich in hun gemeente voordoen¹. Gilsing (2009: 39) verwoordt de beleidstheorie als volgt: 'Beleidsmakers veronderstellen dat door op bepaalde beleidsterreinen decentrale overheden meer taken, bevoegdheden en daaraan gekoppeld, meer beleidsvrijheid te geven, deze decentrale overheden beter dan de centrale overheid in staat zijn te komen tot effectief én doelmatig beleid, waarin bovendien de participatie en betrokkenheid van burgers en hun organisaties bij dat beleid groter zullen dan in het geval van centraal beleid, hetgeen de kans op een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten vergroot'. Doordat maatschappelijke processen zich manifesteren op lokaal niveau, zo is de redenering, is de gemeente de geëigende bestuurslaag om maatwerk te leveren (de 'eerste overheid'). Daar staat tegenover dat zij ook financieel verantwoordelijk (moet) zijn voor het uitgavenpatroon, de investeringen en de winsten en verliezen. Dat prikkelt de gemeente tot een efficiënte uitvoering en een resultaatgerichte werkwijze, zo luidt de gedachte.

Deze studie gaat in op vraagstukken van werk, re-integratie, bijstandsverlening en de regionale arbeidsmarkt, in het bijzonder op de mogelijkheden van gemeenten hierop invloed uit te oefenen. De directe aanleiding is de in 2004 ingevoerde Wet Werk en Bijstand (WWB). Als sluitpost van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid voorziet de WWB in 'het recht om door de gemeente geholpen te worden bij re-integratie' in geval van (onverzekerbare) werkloosheid². Daar tegenover staat een plicht van de cliënt om 'naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid (...) te verkrijgen en te aanvaarden' en 'gebruik te maken van

¹ De afgelopen jaren is veel wetgeving de revue gepasseerd (Wet Investeren in Jongeren 2010; de gemoderniseerde Wet op de Sociale Werkvoorziening 2007; Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning 2006) die volgens dit principe taken en verantwoordelijkheden delegeren aan de lokale overheid.

² Art. 10 lid 1 Wet Werk en Bijstand. Vgl. Tweede Kamer der Staten Generaal (2003a).

een door het college aangeboden voorziening³. De WWB is het voorlopige sluitstuk van institutionele hervormingen die hun oorsprong kennen aan het begin van de jaren negentig en waarbij vooral de activerende werking van het stelsel van sociale zekerheid is benadrukt⁴. Met als leidraad 'werk boven inkomen', vertaald in een recht op re-integratie, moet de sociale zekerheid dienen als trampoline in plaats van vangnet.

Deze institutionele veranderingen in het sociale zekerheids- én arbeidsmarktbeleid worden door Van Berkel & Borghi (2007) ook wel een 'change of governance' genoemd. Ze verwijzen naar een brede internationale ontwikkeling waarbij een overgang wordt gemaakt van een passieve verzorgingsstaat naar een actieve participatiemaatschappij⁵. Volgens de auteurs kunnen we deze veranderingen op twee manieren duiden, namelijk de 'wat' en de 'hoe' vraag. Bij de 'wat'-vraag heroverweegt de overheid de inhoudelijke strategie - en herdefinieert problemen - ten aanzien van kwetsbare burgers, werklozen, arbeidsgehandicapten, in het licht van veranderingen op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt en het functioneren van de sociale zekerheid. Zo constateert de OECD (1999) dat traditionele 'welfare systems are no longer adequate to the social, economic and labour market circumstances we find today'⁶. De verzorgingsstaten in de jaren '60 en '70 waren grotendeels gericht op het bieden van een (passief) vangnet in het geval van werkloosheid, een (financieel) onhoudbare situatie in het licht van hoge en hardnekkige werkloosheid en vergrijzing van de beroepsbevolking. Daarbij veranderen de behoeften op de arbeidsmarkt als gevolg van de introductie van nieuwe technologieën, intense competitie en globalisering naar een toenemende vraag naar vaardigheden en flexibiliteit⁷. De opkomst van deeltijdwerkers, flexwerkers en zogenaamde zelfstandigen zonder personeel (ZZP) laat dit zien⁸. Hoewel er belangrijke verschillen zijn tussen landen in de wijze waarop de hervormingen zijn vormgegeven, zijn de belangrijkste overeenkomsten het streven de afhankelijkheid van sociale zekerheid te verkleinen door de plicht op werk boven het recht op inkomen te stellen en de verschuiving van een collectieve naar een individuele verantwoordelijkheid⁹. In de literatuur wordt deze beweging ook wel gekenschetst door een overgang van 'welfare' naar 'workfare', waarbij we in navolging van Lødemel & Trickey (2000: 6) workfare kunnen definiëren als 'programmes or schemes that require people to work in return for social assistance benefits'¹⁰. Terwijl de overgang van welfare naar workfare de institutionele beweging karakteriseert, krijgt dit in instrumentele zin zijn beslag in Work First-praktijken op uitvoeringsniveau. Cliënten worden geacht als tegenprestatie voor een uitkering direct werk te zoeken dan wel deel te nemen aan werk- en trainingsprogramma's die de kans op arbeidsinschakeling bevorderen.

In de ontwikkeling van de bijstandswetgeving vanaf medio jaren negentig is deze inhoudelijke beweging terug te vinden door de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van cliënten, de individualise-

³ Art. 9 lid 1 Wet Werk en Bijstand.

⁴ Van der Veen (1999); WRR (2006).

⁵ Vgl. Brandt, Burnieux & Duval (2006); De Gier (2005); OECD (2003, 1999).

⁶ OECD (1999: 9-10).

⁷ OECD (1999). Vgl. OECD (2003).

⁸ Goudswaard (2003).

⁹ Er bestaan vele internationale overzichten van verschillen in welvaartsstaten en de hervormingen die hebben plaatsgevonden. Vrooman (2009); Adema (2006); Brandt et al. (2005); Auer, Efendioğlu & Leschke (2005); OECD (2009, 2003, 1999); Lødemel & Trickey (2000).

¹⁰ Lødemel et al. (2000: 6).

ring van en nadruk op rechten en plichten, de vervanging van permanente vormen van gesubsidieerde arbeid door tijdelijke en de nadruk op werk boven inkomen¹¹. Het doel is vooral de activerende werking van het systeem te vergroten en burgers zelf verantwoordelijk te maken voor het voorzien in middelen van bestaan¹². Deze omslag betekent een majeure verandering in de ideologie van de sociale zekerheid.

In de tweede plaats verwijst een 'change of governance' naar de 'hoe' vraag, dat wil zeggen: hoe worden overheidsdiensten geleverd aan de burger?; wat is een effectieve en efficiënte wijze van organiseren?; wat zijn daarbinnen de verantwoordelijkheden van verschillende actoren als het Rijk, het lokale bestuur, managers, consultants en cliëntorganisaties? Van oudsher neemt de gemeente de uitvoering van de bijstand voor haar rekening omdat zij beter dan het Rijk de rechten en plichten kan vaststellen in combinatie met de sociale omstandigheden waarin de burger zich bevindt¹³. Het is juist deze mogelijkheid van controle en individualisering die de lokale overheid sinds de invoering van de Armenwet van 1912 tot de eerst verantwoordelijke maakt voor het vangnet wanneer zelfzorg, mantelzorg en liefdadigheid van burgers niet toereikend zijn voor een menswaardig bestaan. Dat geeft gemeenten echter ook een beleidsruimte - de claimbeoordeling - waarbij begin jaren negentig bleek dat deze niet naar behoren werd ingevuld¹⁴. Vooral in de naleving en handhaving van rijksregels werden 'ontoelaatbare tekortkomingen' vastgesteld¹⁵. Om gemeenten te prikkelen deze beleidsruimte optimaal te benutten, is er voor gekozen de bestuurlijke inzet van de gemeenten te versterken om daarmee de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren¹⁶. Daarmee is in 1996 bij de herziening van de Algemene Bijstandswet een start gemaakt door een strategie van 'vergroving van begrippen en decentralisatie'¹⁷. De vergroving van begrippen duidt op minder landelijke regelgeving en decentralisatie van de uitvoering. Dit heeft vervolgens zijn beslag gekregen in de verruiming van mogelijkheden in het kader van de re-integratieinstrumenten en uiteindelijk in de budgettering van de middelen en de financiële risicoverschuiving naar gemeenten. Tegelijk wordt een groot vertrouwen gesteld in het vermogen van gemeenten om lokale oplossingen voor arbeidsmarktproblemen te realiseren¹⁸. Belangrijk is echter dat gemeenten geen bevoegdheden hebben om de hoogte van de uitkeringsnorm te bepalen of de toetredingscriteria te veranderen, deze richtlijnen blijven voorbehouden aan de Rijksoverheid.

Het onderscheid in de 'wat'-vraag (naar de inhoud) en de 'hoe'-vraag (naar de uitvoering) is van groot belang¹⁹. De bijzonderheid van de WWB schuilt in het versterken van de bestuurlijke inzet en is primair een uitwerking van de 'hoe'-vraag. Door budgettering van uitkeringsgelden en re-integratiemiddelen

¹¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000).

¹² Van Gestel, De Beer & Van der Meer (2009); Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000).

¹³ Van der Veen (1990).

¹⁴ Onderzoekscommissie Toepassing Abw (1993); Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000); Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem Algemene Bijstandswet (1995). Teulings, Van der Veen & Trommel (1997: 219) reserveren hiervoor ook de meer gebruikelijke term van discretionaire ruimte oftewel beslissingsvrijheid.

¹⁵ Onderzoekscommissie Toepassing Abw (1993).

¹⁶ Kraan (2005); Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem Algemene Bijstandswet (1996); Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1993).

¹⁷ Teulings et al. (1997: 228).

¹⁸ Tweede Kamer der Staten Generaal (1999); OECD (2003).

¹⁹ Ik zou in navolging van Wolfson (2005) nog een onderscheid kunnen maken naar de 'wie'-vraag, maar laat het bij de constatering dat het hier om de gemeente gaat.

naar gemeenten te koppelen aan financiële verantwoordelijkheid in het geval het beroep op uitkeringen het budget overschrijdt, wordt beoogd de gemeente te prikkelen tot efficiënt gedrag. In het geval het beroep op uitkeringen minder groot is dan het budget toestaat, kan de gemeente de 'winst' naar eigen goeddunken besteden. De budgettering legt met andere woorden het existentiële belang van een beheerste bijstandsontwikkeling bij gemeenten²⁰. De 'wat'-vraag behoort tot de landelijke wet- en regelgeving en de gemeentelijke beleidsruimte. De re-integratiemiddelen en andere interventiemogelijkheden om het functioneren van de arbeidsmarkt te beïnvloeden, kunnen worden gebruikt om zowel de in- als uitstroom uit de bijstand te beheersen. Hoe deze worden benut is aan de gemeente.

Beide aspecten, 'wat' moet er gebeuren en 'hoe' dat moet gebeuren, leiden echter tot dilemma's. Het eerste dilemma is te verwoorden als het agencyprobleem versus het beleidsruimteprobleem en draait om de vraag welke interventiemogelijkheden gemeenten eigenlijk hebben om in- en uitstroom uit de bijstand te beheersen of de werking van de lokale arbeidsmarkt te beïnvloeden. Het tweede dilemma is te verwoorden als het streven naar efficiëntie versus (politieke) legitimiteit en draait om de vraag hoe gemeenten reageren op de financiële verantwoordelijkheid die ze als gevolg van de budgettering hebben gekregen. Ik ga achtereenvolgens op beide dilemma's in.

1.2 Dilemma 1:

Het agency- versus het beleidsruimteprobleem

Op het oog is de relatie tussen bijstandsontwikkeling en het functioneren van de arbeidsmarkt vanzelfsprekend. Als de werkloosheid toeneemt, neemt het beroep op inkomensvervangende regelingen, waaronder de bijstand toe. Willen we uitkeringsafhankelijkheid voorkomen of uitstroom uit de bijstand realiseren, dan is voldoende geschikte werkgelegenheid nodig. Toch gaat achter deze ogenschijnlijke simpele relatie een complexe werkelijkheid schuil, waarbij de werking van de (regionale) arbeidsmarkt, de institutionele vormgeving en de rol- en taakverdeling tussen gemeenten (onderling), het rijk en andere maatschappelijke actoren een belangrijke rol spelen²¹. Het simpele principe dat werkloosheid direct in verband wordt gebracht met de handelingsmogelijkheden van gemeenten is van relatief recente datum. Pas vanaf begin jaren negentig ontstond de discussie over lokale sturingsmogelijkheden van de bijstandsafhankelijkheid, onder meer ingegeven door de eerder gememoreerde 'ontoelaatbare tekortkomingen' in de uitvoering van de bijstandswetgeving²². Samen met het besef dat gemeenten instrumenten ontbeerden voor de activering van uitkeringsafhankelijken, betekende dit de opmaat voor decentralisering van de bijstandswetgeving, de

²⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1993).

²¹ Vgl. Teulings et al. (1997).

²² Onderzoekscommissie Toepassing ABW (1993); Olieman, De Koning, De Voogd & 't Hoen (1992).

introductie van gemeentelijke activeringsinstrumenten, een verrekende arbeidsplicht voor alle bijstandsafhankelijken vanaf midden jaren negentig²³ en de budgettering van middelen vanaf 2001.

Het duidt er ook op dat lang het idee heerste dat gemeenten niet verantwoordelijk konden worden gesteld voor de hoogte van en de regionale verschillen in de werkloosheid²⁴. Tot aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw kunnen we vaststellen dat uitsluitend het Rijk, samen met sociale partners, verantwoordelijk was voor de instrumenten om economische en werkgelegenheids groei mogelijk te maken en te bevorderen: conjunctuurpolitiek (nationaal fiscaal beleid en rentebeleid), loon- en arbeidsvoorwaardenvorming (landelijk geldende CAO's en ambtenarensalarissen) en de landelijke sociale zekerheidswetgeving. Dit centraal gevoerde economische en werkgelegenheidsbeleid beïnvloedde macro gezien niet alleen de hoogte van de werkloosheid, het leidde tevens tot regionale verschillen in arbeidsmarktuitkomsten. Ruimtelijke verschillen in vraag- en aanbodverhoudingen werden bestendig doordat zij niet konden worden uitgevlakt door overeenkomstige verschillen in lonen, prijzen en regelgeving. De landelijke instrumenten hadden een landelijke werkingssfeer of corrigeerden hooguit voor verschillen tussen beroepsgroepen en bedrijfstakken, maar niet voor verschillen in en tussen regio's. Daarbij kwam dat het rijk besliste over toepassing van instrumenten van industrie- en regionale politiek. Het voeren van stimuleringsbeleid kwam voor gemeenten vooral neer op het onderhandelen bij het rijk om een ruimhartiger inzet van investeringspremies of aanvullende werkgelegenheidsgelden²⁵. Het enige naoorlogse instrument van regionale differentiatie van loon- en arbeidskosten, de in 1945 ingevoerde gemeente-classificatie, werd in 1963 afgeschaft²⁶. Sinds die tijd bestaan er geen officiële mogelijkheden meer om via (regionale) prijsaanpassingen van arbeid in collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) regionale verschillen in arbeidsopbrengsten te compenseren. Omdat de regionale lonen in CAO's nauwelijks kunnen variëren, mist de regionale arbeidsmarkt een natuurlijk correctiemechanisme ingeval vraag- en aanbodverhoudingen niet in evenwicht zijn²⁷. En aangezien we gemeenten niet kunnen verwijten zich in Groningen of in Limburg te bevinden, was dit een belangrijke reden om gemeenten schadeloos te stellen ('declaratiesystematiek') voor de regionale en lokale kosten die een landelijk georiënteerd economisch beleid met zich meebracht. De rol en taak van de gemeenten was en bleef beperkt tot de zorg voor het verstrekken van een uitkering daar waar werkzoekenden er niet in slaagden om aan het werk te komen. In de loop van de jaren, vooral vanaf midden jaren tachtig, is deze taak aangevuld met verantwoordelijkheden om de werkzoekenden actief naar werk te bemiddelen dan wel te scholen of anderszins te activeren wanneer de afhankelijkheid van de bijstand te groot werd. Hier ligt dan ook de oorsprong van het lokaal activerend arbeidsmarktbeleid, zoals wij dat vandaag de dag nog kennen²⁸.

²³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000).

²⁴ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem Algemene Bijstandswet (1996); Olieman, Van Bokhoven, De Koning & Van Dongen (1996).

²⁵ Terpstra (1986); Kraaijestein (1995).

²⁶ Windmuller, De Galan & Van Zweeden (1983: 170 e.v.).

²⁷ Dit geldt des te meer in een arbeidsmarkt waarbij (binnenlandse) migratie – een ander correctie-instrument – maar in beperkte mate vraag- en aanbodverhoudingen corrigeert. In een breder sociaaleconomisch en welvaartspectief wordt deze regionale ongelijkheid overigens gecompenseerd door verschillen in bijvoorbeeld woningprijzen.

²⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987).

Teulings et al. (1997: 229-230) wijzen op het ambigue karakter van activering. Volgens de auteurs heeft activering in de eerste plaats een sterk symbolische functie, anderzijds is de geloofwaardigheid van het beleid, ook voor wetslagen van het symbolische karakter, afhankelijk van de effectiviteit. Een tweede ambiguïteit is gelegen in de sterke gerichtheid van het beleid op de individuele uitkeringsgerechtigde versus de hoge mate waarin het wetslagen van het beleid afhankelijk is van factoren die niet direct afhankelijk zijn van de individuele uitkeringsgerechtigde of het optreden van de uitvoerend ambtenaar. In de derde plaats mag het activerende beleid de normale werking van de arbeidsmarkt niet verstoren door oneerlijke concurrentie, verdringingseffecten e.d. De auteurs leggen daarmee een belangrijk dilemma bloot in het vraagstuk van werkloosheid, bijstandsontwikkeling en het vermogen van gemeenten daarop invloed uit te oefenen. Het feit dat de budgettering van de uitkeringslasten en re-integratiemiddelen gemeenten prikkelt tot een doelmatige uitvoering betekent nog niet dat de gemeente (ook op langere termijn) goed presteert. In de eerste studies naar de haalbaarheid van deze financieringssystematiek zijn verschillende condities benoemd wil de prikkel in de praktijk ook effect sorteren. Conditioneel gesteld: de gemeenten zullen de eigen beleidsruimte moeten (h)erkennen, zij zullen (rationele) kosten- en batenafwegingen moeten maken, er zal geen sprake kunnen zijn van substitutie- en afwentelingsmechanismen van kosten naar het Rijk of andere gemeenten én gemeenten zullen niet streven naar en in staat zijn tot het beïnvloeden van de factoren waarop het bijstandsbudget is gebaseerd²⁹. Tegelijk worden '...de beperkte beïnvloedingsmogelijkheden van gemeenten ten aanzien van de ontwikkelingen van de werkgelegenheid, en dus ten aanzien van de in- en uitstroom bij de ABW' erkend³⁰. Kortom, terwijl de budgettering gemeenten prikkelt tot een sterke gerichtheid op de individuele werkzoekenden, is het nog maar de vraag in hoeverre zij een invloed hebben op factoren die de werkloosheid als geheel beïnvloeden.

Zonder hier uitgebreid stil te staan bij de budgettaire systematiek van de WWB, kan worden gesteld dat het landelijk beschikbare geld ('het macrobudget') over de gemeenten wordt verdeeld aan de hand van het gemiddelde presteren van alle gemeenten. Stel dat er gemiddeld sprake is van een (geprognosticeerde) daling van het bijstandsvolume van 3%, dan leidt dit er toe dat alle gemeenten 3% minder budget krijgen. Een sterkere daling in gemeente A leidt in dat geval tot een relatief ruim budget, een zwakkere daling tot een krap budget met een opgave het vooral 'beter te doen'³¹. Gemeenten moeten het dus niet alleen goed doen, ze moeten het vooral beter doen in vergelijking met andere gemeenten in dezelfde situatie. Gemeenten zijn dus met elkaar in concurrentie. De vraag wanneer de gemeenten in 'dezelfde situatie' zitten ligt ten grondslag aan de systematiek van het verdeelmodel en is continu onderwerp van politiek debat³². Een andere kwestie is de termijn waarop deze concurrentie zinvol kan worden voortgezet. Wanneer het doel is een daling van het bijstandsvolume te bereiken en de beleidsruimte is optimaal benut, zeker in vergelijking met andere gemeenten, welke instrumenten staan een gemeente dan nog ter beschikking? Op

²⁹ Olieman et al. (1996: 40).

³⁰ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem Algemene Bijstandswet (1996: 45).

³¹ Illustratief is de situatie in Amsterdam waar in 2007 de vraag rees of de gemeente de uitkeringen nog wel kon betalen. Hoewel het aantal bijstandsgerechtigden in Amsterdam is gedaald, is de uitstroom uit de bijstand in andere gemeenten hoger dan in Amsterdam, waardoor het budget negatief uitvalt voor de stad. De Volkskrant, 1 juni 2007.

³² In het afgesloten akkoord tussen Rijk en gemeenten d.d. 4 juni 2007 wordt opnieuw voorgesteld de financieringssystematiek van de WWB te evalueren met het oog op de verbetering van het verdeelmodel.

een zeker moment is het cliëntenbestand zo weinig re-integreerbaar dat de prikkelwerking verdwijnt³³. Dit is essentieel. Op de korte termijn zijn gemeenten weliswaar gered met een betere uitvoering van de WWB, op de langere termijn zullen ze door een betere werking van de regionale arbeidsmarkt de werkgelegenheid moeten zien te bevorderen of het aanbod voor de vraag geschikt maken. Anders gezegd: ‘..ten aanzien van het uitstroombesluit geldt dat de instrumenten die een gemeente ter beschikking staan om zelf het beleid vorm te geven in belangrijke mate buiten het instrumentarium van de bijstandswet liggen’³⁴. Deze bredere invloedssfeer wordt traditioneel aangeduid als het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid.

Resumerend, de WWB biedt een antwoord op problemen die ontstaan bij de niet adequate uitvoering van de claimbeoordeling en vooral de onmogelijkheden van het Rijk om dat goed te kunnen sturen en te controleren. Ik noem dat in het kort het agencyprobleem. Het stelt de ‘hoe-vraag’ van de uitvoering centraal. Echter, de ingevoerde oplossing van budgettering en deregulering zadelt de gemeente op met een probleem van een geheel andere orde, namelijk de beheersing van de werkloosheid en bevordering van de werkgelegenheid, waarvoor zij van oudsher de instrumenten ontbeert. Ik noem dat in het kort het beleidsruimteprobleem. Het stelt vooral de ‘wat-vraag’ centraal. De eerste belangrijke vraag in dit onderzoek is hoe we deze beleidsruimte kunnen definiëren en invullen. Tabel 1.1 zet beide kwesties op een rij.

Tabel 1.1 Indeling in twee aspecten van 'governance' met betrekking tot de Wet Werk en Bijstand.

	Hoe Uitvoering	Wat Beleid
Rijk	Decentralisatie Deregulering Prestatiebudget	Individualisering Aanscherpen rechten en plichten Werk boven inkomen
Gemeenten	Efficiënte en strikte claimbeoordeling	Re-integratie Beïnvloeding regionale arbeidsmarkt
Primaire probleem	Agencyprobleem	Beleidsruimteprobleem

1.3 Dilemma 2:

Efficiëntie versus (politieke) legitimiteit

Het tweede dilemma betreft de principiële onzekerheid van gemeenten over de in hun specifieke situatie meest geëigende beleidsstrategie. Het dilemma is te verwoorden als het streven naar efficiëntie versus (politieke) legitimiteit. Gemeenten zijn politiek gefundeerde organisaties en hun bestuurders

³³ Van Geuns & Van Gent (2007).

³⁴ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem Algemene Bijstandswet (1996: 10).

kunnen, ook als ze naar efficiëntie streven, overwegingen van legitimiteit en politieke voorkeuren niet negeren. Dit roept de vraag op wat we mogen verwachten van de patronen van onderlinge beleidsaanpassing.

Op de weg van bijstand naar werk zal iedere gemeente zijn eigen keuzes kunnen maken. Dat gemeenten daarbij 'worstelen met hun invloed' en op zoek gaan naar hun beleidsruimte, is in 2008 door de landelijke vereniging van managers sociale zaken, Divosa opgetekend³⁵. Op macroniveau wordt de beleidsruimte begrensd door niet door gemeenten te beïnvloeden factoren als demografische, sociaaleconomische en institutionele factoren, op microniveau werken deze factoren echter verschillend uit waardoor er ruimte ligt voor gemeentelijke beleidsbeïnvloeding: 'Dat betekent automatisch ook dat er grote regionale verschillen zijn in kansen voor lokaal arbeidsmarktbeleid én dat het succesvolle beleidsrecept per regio en per gemeente sterk kan verschillen'³⁶. Divosa concludeert verder: 'Afhankelijk van de lokale omstandigheden zijn de oplossingen zeer divers. Die kunnen uiteenlopen van een strak scholingsbeleid van de aankomende beroepsbevolking (te beginnen bij peuters) om een cultuur van laaggeschooldheid te doorbreken tot investeringen in openbaar vervoer om mobiliteitsproblemen op te lossen (...). Dat vraagt om grote voorzichtigheid bij het simpelweg afkijken van successen elders (...). Nee, één ingrediënt van succesvol arbeidsmarktbeleid is voor alle gemeenten gelijk: het lef om verschil te maken'³⁷.

Met deze laatste gevolgtrekking: niet afkijken, maar verschil maken, verplaatst Divosa het perspectief naar de beleidsinhoudelijke kwestie van de meest geëigende aanpak in de lokale situatie. In dat opzicht is de decentralisering en deregulering van de WWB voor te stellen als een sociale proeftuin, waarbij 443 organisaties kunnen experimenteren met beleid en uitvoering. De regionale omstandigheden zijn niet voor iedereen gelijk, en de historische prestaties ook niet, maar de financiële systematiek is dat wel: afwijken van de macro-ontwikkeling leidt tot financiële kosten in geval van slecht presteren en financiële opbrengsten in geval van goed presteren. Wat gaan gemeenten doen? Kijken ze bij elkaar af welke aanpak werkt of kiezen ze voor verschil maken, zoals Divosa het uitdrukt³⁸. Welke patronen van beleidsaanpassing zouden we mogen verwachten?

Het antwoord op deze vraag is niet vanzelfsprekend, omdat het sterk afhangt van veronderstellingen over de wijze waarop actoren keuzes maken, wat hun doelstellingen zijn, of ze goed geïnformeerd zijn en hoe ze hun sociale realiteit ervaren. De vraag raakt daarmee de kern van verschillende theoretische stromingen in de economie, de sociologie en de politicologie over de relatie tussen omgeving, instituties en organisatiegedrag. Vooral door de opkomst van wat sinds eind jaren zeventig het 'nieuwe institutionalisme' is gaan heten, zijn uiteenlopende voorspellingen mogelijk geworden, afhankelijk van veronderstellingen over beleids- en organisatiegedrag³⁹.

³⁵ Divosa (2008).

³⁶ Voorbeelden van lokale variaties zijn afkomstig uit de quickscan Bijstandswijzer van Atlas voor Gemeenten. Divosa (2007: 87 e.v.).

³⁷ Divosa (2007: 107).

³⁸ Deze vraag kent een verwantschap met de herhaaldelijke pleidooien voor meer differentiatie, pluriformiteit en diversiteit tussen gemeenten. Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006); Commissie Gemeentewet en Grondwet (2007).

³⁹ Vrooman (2009); Scott (2001); DiMaggio (1998); Hall & Taylor (1996).

De mogelijke uitkomsten kunnen we ons voorstellen als een matrix die is gebaseerd op twee centrale dimensies. De eerste in de literatuur veel voorkomende dimensie betreft de vraag of organisaties efficiënt handelen of eerder inefficiënt gedrag laten zien. De tweede dimensie betreft de vraag of organisaties in hun handelwijze op elkaar gaan lijken (i.c. convergentie) of zich eerder van elkaar vandaan ontwikkelen (i.c. divergentie). Door beide dimensies tegenover elkaar te zetten, ontstaat een matrix met vier mogelijke uitkomsten van organisatiegedrag. Deze matrix is in tabel 1.2 weergegeven.

Efficiënt handelen leidend tot convergentie vormt de essentie van klassieke bureaucratietheorieën en moderne theorieën als de agentschaptheorie uit de neo-institutionele economie⁴⁰. Gemeenten zullen in deze opvatting rationeel handelen, goed geïnformeerd zijn en door benchmarks en eigen managementrapportagesystemen van elkaar leren. Ze zullen die aanpak overnemen die elders succesvol is gebleken. Het leerproces wordt daarbij gestimuleerd door de mogelijkheid van beleidsinnovatie. Decentralisatie creëert immers de mogelijkheid voor verschillende gelijktijdige experimenten door lokale overheden⁴¹. Uiteindelijk tenderen gemeenten naar optimale efficiëntie in een 'ideale sociale dienst'.

Tabel 1.2 Matrix van mogelijke uitkomsten gebaseerd op twee dimensies.

	Convergentie van werkwijze	Divergentie van werkwijze
Efficiënt gedrag	Efficiënte aanpassing door verbeteren uitvoering, o.m. door benchmarking ('one best way of organizing')	Efficiënte aanpassing aan de specifieke eisen vanuit de omgeving ('best fit')
Inefficiënt gedrag	Bureaucratietheorieën Neo-institutionele economische benaderingen (waaronder agencytheorie)	Contingentietheorie Strategische keuzebenadering
	Inefficiënte aanpassing door onderling kopieergedrag en legitimiteitoverwegingen Neo-institutionele organisatiesociologie	Aanpassing door eigen (afwijkende) keuzes in beleid en doelstellingen Historisch institutionalisme Padafhankelijkheid

Efficiënt handelen in combinatie met divergentie is ook voorstelbaar en te beargumenteren vanuit de contingentietheorie en tot op zekere hoogte de strategische keuze benadering uit de organisatie-sociologie⁴². De gedachte is hier dat gemeenten om efficiënt te kunnen zijn hun beleid zullen aanpassen aan de specifieke omgevingen waarin zij functioneren. Alleen door maatwerk kan een efficiënte 'fit' worden bereikt. In het (internationale) beleidsdiscours is deze gedachte zeer invloedrijk⁴³. In dat geval zouden we verschillen in handelingswijzen tussen gemeenten moeten zien, die allen leiden tot hetzelfde doel van verbeterde resultaten.

⁴⁰ Wolfson (2005); Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997, 1994); Teulings et al. (1997: 16).

⁴¹ Strumpf (2002); Nativel, Sunley & Martin (2002); Berry (1994).

⁴² Donaldson (2001); Child (1997).

⁴³ OECD (2003, 1999).

Inefficiënte uitkomsten waarbij tegelijk van convergentie sprake is, zijn herhaaldelijk beargumenteerd vanuit de neo-institutionele organisatiesociologie⁴⁴. Gemeenten kunnen we hierbij opvatten als onderdeel van een sector met een zwakke technologie. Kenmerkend voor deze sectoren is een gebrek aan kennis en informatie ('onzekerheid') om te kunnen bepalen wat efficiënt is. In deze onzekere omgeving telt eerder de legitimititeit van de gevolgde procedures en werkwijzen dan het gokken op maximale effectiviteit. Door de sector zelf gehanteerde normatieve uitgangspunten ('maatwerk', 'persoonlijke begeleiding', 'erop af') bepalen dan wat de meest geaccepteerde werkwijze is, in afwezigheid van kennis over de werkelijke effectiviteit.

Tot slot is ook inefficiënt gedrag mogelijk in combinatie met divergentie in handelwijzen. Vanuit het historisch institutionalisme (met vooral een basis in de politieke wetenschappen), wordt bijvoorbeeld een sterke rol toegedacht aan politiek conflict, cultuur en padafhankelijkheid bij de uitkomsten van beleid⁴⁵. Vanwege het feit dat gemeenten democratisch gecontroleerde bestuursorganen zijn, is het aannemelijk dat lokaal beleid tot stand komt op basis van politieke compromissen. Hierdoor kunnen niet alleen verschillen tussen gemeenten ontstaan op basis van de politieke samenstelling van de gemeenteraad, de gekozen doelen kunnen ook afwijken van hetzij de landelijke, hetzij de meest efficiënte doelen.

Resumerend, hoewel de WWB beoogt gemeenten te prikkelen tot efficiënt handelen, is het plausibel dat ook andere uitkomsten denkbaar zijn. Door zowel beleid, uitkomsten als de mate van efficiëntie in beeld te brengen, kunnen we veel leren over welke mechanismen nu eigenlijk een rol spelen.

1.4 Vraagstellingen

In dit onderzoek staan de hierboven geschetste dilemma's centraal. Het eerste dilemma betreft de opgave voor de gemeenten om de in- en uitstroom uit de bijstand en het functioneren van de arbeidsmarkt te beïnvloeden. Welke arbeidsmarktstrategieën kunnen we definiëren en van welke mogelijkheden maken de gemeenten gebruik? Hoe effectief zijn de inspanningen eigenlijk om de bijstandsontwikkeling te beïnvloeden? Het doel is kortom te trachten de verschillende handelingsstrategieën in het kader van het regionale arbeidsmarktbeleid theoretisch en empirisch te identificeren en de relatie met het functioneren van de regionale arbeidsmarkt na te gaan. Een arbeidsmarktstrategie definieer ik daarbij als een al dan niet bewuste, samenhangende keuze uit het geheel aan handelingsalternatieven dat een gemeente ter beschikking staat om de uitkomsten van de arbeidsmarkt te beïnvloeden. Daarbij moet zij rekening houden met de kenmerken van de doelgroepen en de specifieke situatie op de arbeidsmarkt.

⁴⁴ DiMaggio & Powell (1991); Meyer & Rowan (1991).

⁴⁵ Scott (2001).

Dilemma 1: de 'wat' vraag

Binnen het eerste vraagstuk luiden de vraagstellingen als volgt:

- 1 Welke verschillende beleidsstrategieën zijn in het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid theoretisch en empirisch te identificeren?
- 2 Hoe hangen deze strategieën samen met de situatie op de regionale arbeidsmarkt, de kenmerken van de bijstandspopulatie en de politieke voorkeuren en samenstelling van de gemeenteraad?
- 3 Wat is het effect van de verschillende beleidsstrategieën voor het functioneren van de regionale arbeidsmarkt en in het bijzonder voor de ontwikkeling van het bijstandsvolume?

Dilemma 2: de 'hoe' vraag

Het tweede vraagstuk betreft de patronen van beleidsaanpassing. Hoe gaan gemeenten om met de aan hen toebedeelde vrijheden en (financiële) verantwoordelijkheden? Wat zijn de onderlinge verschillen en overeenkomsten? Gaan gemeenten meer op elkaar lijken of juist meer van elkaar verschillen? En hoe efficiënt is dat gedrag? Binnen het tweede vraagstuk luiden de vraagstellingen als volgt:

- 4 Is er sprake van convergentie of divergentie in de aanpak van gemeenten?
- 5 Is er sprake van efficiencyverbetering in de aanpak van gemeenten?
- 6 Hoe kunnen we variatie in convergentie-divergentie en efficiëntie-inefficiëntie duiden in het licht van de geschetste verklaringskaders?

1.5 Onderzoeksopzet

Met de invoering van de WWB hebben in essentie 443 gemeenten verantwoordelijkheden en beleidsruimte gekregen bij het bepalen van de aanpak ten aanzien van de bijstandsverlening en re-integratiedienstverlening. Daaruit volgt, zoals ik heb betoogd, een noodzaak om ook de werking van de regionale arbeidsmarkt te beïnvloeden om werkloosheid te voorkomen. Ik beschouw deze situatie vanuit een onderzoekspunt als een sociale proeftuin, waarbij de focus ligt op hoe gemeenten met deze verantwoordelijkheden en keuzeruimte omgaan.

Voor de beantwoording van de vraagstelling heb ik daarom gekozen voor een onderzoeksstrategie die in essentie bestaat uit een vergelijking van beleid en uitkomsten van alle gemeenten, zowel onderling (crosssectie) als in de tijd (panel). Deze vergelijking vindt plaats door middel van een kwantitatieve data-analyse op geaggregeerde gegevens die op gemeenteniveau beschikbaar zijn. Ik heb gekozen om de jaren 1998-2007 als te analyseren tijdsperiode te nemen. Daarvoor is een praktische reden. Vanaf 1998 wordt namelijk de bijstandstatistiek door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) op gemeenteniveau systematisch gevuld. Verder biedt de tijdsperiode de mogelijkheid om zowel de situatie voor de invoering van de WWB in 2004 in oogen-schouw te nemen als de periode daarna.

Voor het onderzoek heb ik een databestand opgebouwd waarin op gemeenteniveau gegevens bij elkaar zijn gebracht over gemeentekenners (grootteklasse, landsdeel en politieke samenstelling van de gemeenteraad), demografische en sociaaleconomische omstandigheden, financiële gegevens en de ontwikkeling van (in- en uitstroom van) de bijstand. In het databestand zijn verder gegevens toegevoegd om de beleidsstrategieën van gemeenten in kaart te brengen.

Het belangrijke voordeel van deze onderzoeksaanpak is dat alle gemeenten in het onderzoek betrokken zijn. Er doen zich daardoor geen problemen voor van generalisatie die optreden wanneer voor een selectie dan wel een steekproef van gemeenten wordt gekozen. Een tweede voordeel is dat van alle gemeenten, uitzonderingen daargelaten, over een zekere tijdsperiode informatie beschikbaar is over context en omstandigheden, beleidsinzet, resultaten en financiële budgetten en uitgaven. Daarbij is de omvang van de onderzoekspopulatie ($n=443$) groot genoeg voor geavanceerde statistische analyse.

De aanpak kent ook nadelen. Een belangrijk nadeel is dat uit het gebruik van landelijk beschikbare data op gemeenteniveau noodzakelijkerwijs een beperking volgt bij de operationalisering van inhoudelijke begrippen en concepten. Eenvoudig gezegd, ik zal het moeten doen met de beschikbare informatie. Een tweede nadeel is dat verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten als eenheid van analyse worden genomen. Daarbij ga ik gemakshalve voorbij aan de totstandkoming van beleid en de dynamiek binnen gemeenten die uiteindelijk resulteert in beleidsinzet of resultaten.

1.6 Opzet van het boek

De opzet van het boek is als volgt. Hoofdstuk 2 gaat in op de arbeidsmarktpolitiek van gemeenten. Het hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid vanaf de jaren negentig. Daarbij ligt de nadruk op de achtergronden en een beschrijving van de nieuwe financieringssystematiek. Ik zal beargumenteren dat de financieringssystematiek een noodzaak met zich meebrengt om het functioneren van de arbeidsmarkt te beïnvloeden. Vervolgens kom ik op basis van de literatuur tot een vijftal arbeidsmarktstrategieën die in de empirische hoofdstukken worden gebruikt als operationalisering van gemeentelijk beleid.

Hoofdstuk 3 beschrijft de patronen van beleidsaanpassing en de uitkomsten van organisatiegedrag zoals in tabel 1.2 is weergegeven. Het doel van het hoofdstuk is aannemelijk te maken dat de vier gedragspatronen ieder voor zich een te verwachten uitkomst zouden kunnen zijn.

Hoofdstuk 4 beschrijft de operationalisering van de belangrijkste begrippen en de gebruikte data.

De hoofdstukken 5 tot en met 9 zijn de empirische hoofdstukken. Hoofdstuk 5 beschrijft allereerst de volume- en beleidsontwikkelingen met betrekking tot bijstand en re-integratie in de afgelopen

vijftien jaren. Hoofdstuk 6 gaat in op overeenkomsten en verschillen in beleid. Hoofdstuk 7 bestaat uit een effectiviteitsanalyse van instrumenten van gemeentelijk beleid. Hoofdstuk 8 gaat in op de vraag of gemeenten convergeren dan wel divergeren in hun beleidsaanpak. Hoofdstuk 9 tenslotte gaat in op de vraag of gemeenten als gevolg van de WWB efficiënter zijn geworden of niet.

Het afsluitende hoofdstuk 10 bespreekt onder de noemer van de sociale proeftuin, de antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen en de daaruit te trekken conclusies.

