

3 PATRONEN VAN BELEIDSAANPASSING

Gemeenten verkeren in een principiële onzekerheid over de in hun specifieke situatie meest geëigende beleidsstrategie. Hoe gaan gemeenten daarmee om? In dit hoofdstuk verken ik vier mogelijke uitkomsten van organisatiegedrag. Deze zijn gebaseerd op de vraag of gemeenten efficiënt handelen of eerder inefficiënt gedrag laten zien, en de vraag of gemeenten in hun handelwijze op elkaar gaan lijken of zich van elkaar vandaan ontwikkelen. De vier uitkomsten zijn: een ideale sociale dienst (paragraaf 3.2), regionale aanpassing (paragraaf 3.3), ceremonieel gedrag (paragraaf 3.4) en padafhankelijkheid (paragraaf 3.5).

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk heb ik beargumenteerd dat de beleidstheorie van de decentralisatie van de bijstandswetgeving inclusief de budgettering, gestoeld is op de veronderstelling dat gemeenten worden geprikkeld om (beter) te presteren. Daarvoor is hun instrumentarium verruimd en gelijktijdig de financiële verantwoordelijkheid vergroot. In dat opzicht past de decentralisatie in een lange trend in de afgelopen dertig jaar naar prestatieverbetering in het lokaal bestuur: inzichten vanuit het New Public Management hebben geleid tot herhaaldelijke aanpassingen in beheersing, aansturing en verantwoording van de bestuurlijke organisaties, met wisselend succes¹⁵⁸. Op de vraag wat gemeenten zouden kunnen doen om de arbeidsmarkt en de in- en uitstroom van de bijstand te beïnvloeden, zijn in het vorige hoofdstuk vijf handelingsstrategieën gedefinieerd. Later zal ik vaststellen of deze worden benut en wat daarvan de effectiviteit is.

Los van de beleidsinhoudelijke invulling interesseert mij verder de vraag hoe gemeenten omgaan met hun beleids- en budgettaire vrijheid. Wat mogen we verwachten van gedrag en prestaties van gemeenten in een omgeving waarin de invloed op de omvang van de gevraagde dienstverlening beperkt is? Dat we in staat zijn verschillende handelingsmogelijkheden te onderscheiden, betekent nog niet dat gemeenten hiervan gebruik zullen maken. En als ze al worden benut, is het nog niet gezegd dat grote verschillen tussen gemeenten zullen ontstaan óf dat de benutting zal bijdragen aan een verbetering van de efficiëntie. De vraag is toch al of gemeenten wel streven naar de meest efficiënte aanpak. Ze kunnen ook tevreden zijn met uitkomsten die niet afwijken van het gemiddelde presteren van gemeenten¹⁵⁹. Veel hangt kortom af van de vraag waardoor gemeenten zich laten leiden en wat de invloed is van de omgeving.

¹⁵⁸ Ter Bogt (2008a, 2008b).

¹⁵⁹ Simon (1958) reserveert hiervoor de term 'satisficers'.

De vraag is kortgezegd wat de patronen zijn van beleidsaanpassing? In dit hoofdstuk schets ik vier patronen afhankelijk van de vraag of gemeenten convergeren of divergeren in hun beleidsaanpak én de vraag of gemeenten efficiënter worden of juist minder efficiënt. De dimensies van convergentie/divergentie en al dan niet efficiënte aanpassing combinerend, kunnen we voor het geval van de gemeenten vier mogelijke patronen van beleidsaanpassing onderscheiden (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Matrix van mogelijke patronen van beleidsaanpassing, 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')
	Bureaucratietheorieën Neo-institutionele economische benaderingen (waaronder agency-theorie)	Contingentie theorie Strategische keuze benadering
Inefficiënt gedrag	Inefficiënte aanpassing door onderling kopieergedrag en legitimiteitsoverwegingen	Aanpassing door eigen (afwijkende) keuzes in beleid en doelstellingen
	Neo-institutionele organisatiesociologie	Historisch institutionalisme Padafhankelijkheid

De dimensies kennen een verwantschap met de klassieke proposities in de organisatiesociologie rond de wisselwerking tussen structuur en omgeving¹⁶⁰. Het 'scientific management' van Taylor (1916) en de bureaucratietheorieën gebaseerd op Weber (1946) leiden tot de gedachte dat er een 'one best way' van organiseren of management is, met een nadruk op de formeel-rationele organisatie, hiërarchie en standaardisatie van werkprocessen. In contrast daarmee ontwikkelde zich in de loop van de vorige eeuw het inzicht dat verschillende omgevingen om verschillende structuren vragen ('best fit'; het contingentieperspectief)¹⁶¹. Hoewel beide benaderingen weliswaar de nadruk leggen op doeltreffendheid en doelmatigheid, lopen zij uiteen in de vraag of organisaties één ideaaltypische vorm en aanpak kennen, zoals in het scientific management en in bureaucratietheorieën het geval is, of meerdere, afhankelijk van de (technische) omgeving, zoals in de contingentietheorie het geval is. Nog een stap verder ging het idee dat organisaties zich niet zonder meer de 'meest efficiënte' structuur door de omgeving laten opdringen, maar hierin wezenlijke keuzevrijheid ('strategic choice') hebben en nemen. De strategic choice-benadering verwerpt de deterministische invloed van de omgeving en vraagt vooral aandacht voor de actieve rol van personen en/of groepen met macht om de structuren van organisaties te beïnvloeden door in essentie politieke processen¹⁶².

¹⁶⁰ Overzichten van deze perspectieven zijn te vinden in tal van handboeken: zie Mintzberg (1979); Perrow (1984); Lammers (1989); Morgan (1996).

¹⁶¹ Vooral Lawrence & Lorsch (1967), Burns & Stalker en Woodward (1958) zetten zich af de idee dat er een 'one-best way to organise' zou bestaan en dat verschillende omstandigheden tot verschillende wijzen van organiseren zou moeten leiden wil een optimaal resultaat worden bereikt. Vgl. Lammers (1987: 152); Donaldson (2001).

¹⁶² Child (1997).

Hoewel deze klassieke paradigma's nog steeds in de organisatiewetenschappen en de (publieke) managementliteratuur worden gehanteerd, hebben deze eind jaren zeventig nieuwe inkleuringen gekregen door een hernieuwde belangstelling van instituties op het gedrag van organisaties en beleid. Bijna gelijktijdig ontwikkelden zich in de loop van de jaren '70 vanuit de sociologie, de economie en de politicologie nieuwe verklaringskaders die bekend staan als het 'new institutionalism'. De neo-institutionele economie, de nieuwe institutionele organisatiesociologie en het historisch institutionalisme zijn voorbeelden van theorieën die hun oorsprong vinden in deze hernieuwde belangstelling voor instituties¹⁶³. In het theoretische hart van het nieuwe institutionalisme ligt het concept van 'keuze binnen beperkingen' ('choice within constraints'): 'Institutions (...) comprise the formal and informal constraints that shape the choice-set of actors'¹⁶⁴. De drie stromingen verschillen echter in hun inkleuringen van instituties, hoe deze ontstaan en zich ontwikkelen en de onderliggende mensbeelden¹⁶⁵. Zoals we in dit hoofdstuk zullen zien, leiden deze theoretische invalshoeken tot verschillende voorspellingen over wat we mogen verwachten. Of zoals Hall & Taylor (1996) het uitdrukten: 'They paint quite different pictures of the political world'¹⁶⁶.

Het in dit hoofdstuk gehanteerde begrip 'organisatie' vat ik in navolging van Simon (1958) breed op, als een: '... complex pattern of communication and relationships in a group of human beings. This pattern provides to each member of the group much of the information and many of the assumptions, goals, and attitudes that enter into his decisions, and provides him also with a set of stable and comprehensible expectations as to what the other members of the group are doing and how they will react to what he says and does'¹⁶⁷. Deze definitie maakt zowel een onderscheid naar formele organisaties mogelijk, met een nadruk op structuren, processen, taakverdeling en hiërarchie, als naar de informele organisatie, met een nadruk op communicatie en cultuur. Daarbij gaat mijn aandacht vooral uit naar de output, naar het beleid, en minder naar de interne organisatie. De focus van dit onderzoek ligt immers op beleidsprogramma's en beleidsinzet en in mindere mate op de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd.

Dit hoofdstuk is georganiseerd rondom de vier verklaringskaders. In de paragrafen 3.2 en 3.3 ga ik allereerst in op de twee uitkomsten van efficiënt gedrag, respectievelijk de ideale sociale dienst (3.2) en de regionale aanpassing (3.3). In de paragrafen 3.4 en 3.5 beschrijf ik de twee uitkomsten van inefficiënt gedrag, respectievelijk ceremonieel gedrag (3.4) en padafhankelijkheid (3.6). Ik rond af met een samenvatting in paragraaf 3.7.

¹⁶³ Scott (2001); Hall et al. (1996); DiMaggio (1998).

¹⁶⁴ Nee (1998: 8).

¹⁶⁵ Scott (2001) maakt een onderscheid in 'regulative, normative and cultural-cognitive pillars of institutions'. Hall et al. (1996) maken een onderscheid in historisch institutionalisme, sociologisch institutionalisme en rationale keuze institutionalisme.

¹⁶⁶ Hall et al. (1996: 936).

¹⁶⁷ Simon (1976: xvii).

3.2 De ideale sociale dienst

In 2005 concludeerde de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid na onderzoek naar de resultaten van het verdeelmodel, dat nog ‘.. niet is vast te stellen wat de optimale sociale dienst is’¹⁶⁸. De gedachte spreekt tot de verbeelding omdat deze suggereert dat er een ideale, lees: meest efficiënte, wijze is waarop de uitvoering van de WWB zou kunnen plaatsvinden. De wijze waarop deze zal kunnen worden bereikt verloopt langs een leerproces waarbij door onderlinge vergelijking gemeenten bij elkaar de kunst kunnen afkijken¹⁶⁹. In de verwachting van het Rijk kunnen gemeenten ‘..via meting en vergelijking van resultaten de uitvoering verbeteren. Gemeenten die een tekort hebben op het toegekende budget zullen aangezet worden om zich te meten met vergelijkbare gemeenten die wel besparingen realiseren op hun budget. Door middel van benchmarking en uitwisseling van best practices door gemeenten wordt deze beweging gestimuleerd. De benchmark kan dienen als hulpmiddel voor gemeenten om tot een beter inzicht te komen in de eigen prestaties van de gemeenten ten opzichte van de prestaties van andere gemeenten en daarmee bijdragen aan de kwaliteit van eigen beleid en uitvoering’¹⁷⁰. Sinds 1999 hebben meerdere initiatieven geleid tot benchmarks op het terrein van werk en inkomen, waaronder het initiatief van het Ministerie van Sociale Zaken zelf om te komen tot een Kernkaart Wet Werk en Bijstand¹⁷¹.

Vanuit de managementliteratuur wordt decentralisatie vaak gelijkgesteld met de mogelijkheid voor verschillende gelijktijdige experimenten door lokale overheden¹⁷². Door deze experimenten ontstaat de mogelijkheid tot beleidsinnovatie die, mits deze goed worden gemonitord en verspreid, voor alle partijen tot verbetering kunnen leiden. De achterliggende gedachte is dat organisaties streven naar efficiënte oplossingen om zich te kunnen handhaven in onzekere omgevingen en markten. Om te overleven zullen zij de eigen resultaten en werkwijze vergelijken met andere organisaties en die aanpak overnemen die elders efficiëntere resultaten laat zien. Deze denkwijze is verder gebaseerd op een aantal uitgangspunten en veronderstellingen die in de klassieke managementtheorieën, het daarop gebaseerde New Public Management (NPM) en de neo-institutionele economie centraal staan: organisaties handelen rationeel en mechanisch, zijn goed geïnformeerd, handelen doelgericht en hebben stabiele preferenties. Bovenaan de lijst van preferenties staat het streven naar een zo groot mogelijk resultaat tegen zo laag mogelijke kosten, in andere woorden efficiëntie. Belangrijker nog, in ‘... the traditional model of bureaucracy and NPM, in both its earlier and later variants, constituted ‘one size fits all’ views of the world. Each embodied a characteristic set of arrangements that were seen as applicable to all governmental organizations’¹⁷³.

¹⁶⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005d: 1).

¹⁶⁹ Vgl. Interdepartementaal Beleidsonderzoek Financieringssysteem ABW (1996).

¹⁷⁰ Tweede Kamer der Staten Generaal (1999: 6).

¹⁷¹ De Benchmark WWB van SGBO/Stimulansz (sinds 1999), de kernkaart WWB van het Ministerie van SZW (sinds 2004), de WWB-monitor van Divosa (sinds 2004) en de VNG Benchmark ‘Waar staat je gemeente.nl’ (sinds 2006). Sinds 2009 bundelt het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) verschillende gemeentelijke benchmarks en monitoren met het oog op duurzame kwaliteitsverbetering en bevordering van dienstverlening van het lokale bestuur.

¹⁷² Strumpf (2002); Nativel et al. (2002); Berry (1994).

¹⁷³ Alford & Hughes (2008: 131).

Het New Public Management is begin jaren '80 geïntroduceerd¹⁷⁴. In de kern daarvan ligt ontevredenheid over het presteren van de overheid en een verondersteld gebrek aan resultaten en klantoriëntatie¹⁷⁵. De focus van NPM was daarbij grotendeels gericht op het realiseren van alternatieve vormen van implementatie van beleid en dienstverlening, zoals operationele decentralisatie. Tevens werden nieuwe controle mechanismen geïntroduceerd die zouden kunnen zorgen dat de overheid de resultaten en dienstverlening van publieke organisaties ('de agenten') zou kunnen verbeteren. In het bijzonder werden drie nieuwe controlemechanismen geïntroduceerd: resultaatverantwoording, financiële prikkels en competitie¹⁷⁶. Alle drie de controlemechanismen zien we terug in de stelselveranderingen rond de bijstandverlening.

Een meer economische onderbouwing van het NPM is te vinden in de neo-institutionele economie. Deze stroming houdt zich bezig met de vraag welke organisatievormen in een bepaalde situatie optimaal zijn, dat wil zeggen welke organisatievormen leiden tot maximale economische efficiëntie¹⁷⁷. Nagegaan wordt op welke wijze de regel- en vormgeving en het economisch functioneren elkaar wederzijds beïnvloeden. Ik beperk mij hierbij tot de agentschapstheorie aangezien deze een centrale rol heeft gespeeld in de analyse voorafgaand aan de institutionele hervormingen in de jaren negentig¹⁷⁸. De agentschapstheorie beschrijft de mogelijke consequenties van een splitsing van de beslissingsbevoegdheden in een organisatie en stelt daarbij vooral het probleem van de informatieasymmetrie centraal. Tussen de opdrachtgever ('Principaal') en de opdrachtnemer of ondergeschikte ('Agent') doen zich informatieproblemen voor die leiden tot een discretionaire ruimte (beleidsvrijheid) voor de opdrachtnemer waardoor het verschil in doelstellingen met de opdrachtgever manifest kan worden. Deze discretionaire ruimte leidt, wat de opdrachtnemer betreft, op een tweetal wijzen tot non-coöperatief gedrag: het verborgen karakteristiekengeval ('hidden characteristics', 'adverse selection', negatieve of antiselectie) en het verborgen beslissingengeval ('moral hazard', onbedoeld gedrag). In het eerste geval verkeert de opdrachtgever in onzekerheid over het productieresultaat, in het tweede over de inzet van de opdrachtnemer daarbij¹⁷⁹. Door regelgeving en financiële prikkels wordt getracht belangen van principaal en agenten in balans te krijgen. Door de budgettering van uitkeringslasten ligt de financiële verantwoordelijkheid bij de agent die als gevolg daarvan minder belang heeft bij 'shirking'. Verder geldt in de WWB een omgekeerde bewijslast: de gemeente, de agent, moet bij overschrijding van het budget boven een zekere norm aantonen dat dit te wijten is aan niet door de gemeente te beïnvloeden oorzaken¹⁸⁰. Pas dan wordt de gemeente schadeloos gesteld. Voor het Rijk is er geen noodzaak meer om de agent te controleren op doelmatigheid aangezien verondersteld wordt dat de prikkelwerking leidt tot een doelmatige uitvoering¹⁸¹.

Wat zowel het NPM als de agentschapstheorie gemeen hebben, is de nadruk op controle en beheersing van publieke organisaties en een nadruk op rationeel en strategisch gedrag. In dat opzicht gaan de

¹⁷⁴ Hood (1991).

¹⁷⁵ Verhoest, Verschuere & Bouckeart (2007).

¹⁷⁶ Verhoest (2005).

¹⁷⁷ Hendrikse (2003); Ter Bogt (1997).

¹⁷⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994).

¹⁷⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994: 85-86).

¹⁸⁰ De zogenaamde 'hardheidsclausule'.

¹⁸¹ Tweede Kamer der Staten Generaal (2003a).

inzichten vanuit de neo-institutionele economie en de moderne managementtheorieën hand in hand. Vanuit deze gedachtegang worden gemeenten opgevat als agenten, als uitvoeringsorganisaties (de sociale dienst), die binnen strikte kaders weliswaar een eigen autonomie hebben, maar toch vooral de doeleinden van de principaal, het Rijk, moeten nastreven. Beide stromingen houden zich met andere woorden meer bezig met de 'hoe' vraag dan met de 'wat' vraag. Onder de veronderstelling van naar winst maximalisatie strevende gemeenten die door benchmarks en andere vormen van informatie-uitwisseling goed geïnformeerd zijn over elkaars doen en laten, zal een leerproces op gang komen waarbij men de aanpak zal overnemen die de meeste resultaten laat zien. Van hieruit is een convergentie naar de meest efficiënte aanpak het gevolg.

Op deze redenering past één uitzondering die reeds bij de vormgeving van de financieringssysteematiek is onderkend. De gemeenten zullen geen kosten kunnen afwentelen op andere gemeenten of winsten boeken ten koste van andere gemeenten. In de praktijk kan dit zich heel goed voordoen. In dat geval ontstaat een dynamiek waarbij onderlinge belangen voorkomen dat informatie wordt uitgewisseld en non-coöperatief gedrag wordt bevorderd.

3.3 Regionale aanpassing

Het hiervoor beschreven patroon van beleidsaanpassing benadrukt convergentie in uitkomsten. Het is echter ook plausibel dat divergente én efficiënte patronen kunnen plaatsvinden. Hét argument voor dergelijke patronen is dat efficiënt werken alleen mogelijk is door optimale aanpassing van gedrag en beleid aan de regionale omstandigheden. In hoofdstuk 2.4 heb ik aangegeven dat het niet eenvoudig is een 'natuurlijke' arbeidsmarktregio te definiëren. Wel heb ik geconcludeerd dat de arbeidsmarkt per definitie regionaal is omdat de meeste mensen werk zoeken en vinden in de nabije omgeving en dat als gevolg van deze ruimtelijke dimensie (kwantitatieve en kwalitatieve) mismatches ontstaan tussen vraag en aanbod¹⁸².

Het inzicht dat verschillen in regionale arbeidsmarktomstandigheden vragen om regio-specifieke oplossingen, is weliswaar van recente datum, maar sinds begin jaren negentig (inter)nationaal beleidsmatig veelvuldig beargumenteerd en beproefd¹⁸³. Daarbij is voor Nederland de regionalisering van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in 1991 als startpunt te markeren. De idee hierachter leek te zijn dat regionale deelmarkten aanzienlijk van elkaar verschillen in termen van op te lossen problemen en dat het beleid daarop moet aansluiten om effectief te kunnen zijn¹⁸⁴. In de Kamerstukken voor de invoering van budgettering van de bijstandsgelden vinden we ook een verwachting daaromtrent: 'Niet alleen de integrale beleidsaanpak is (...) van belang, waardoor er een geïntegreerde aanpak van de verschillende beleidsterreinen

¹⁸² Vgl. Van Dijk (2001).

¹⁸³ Raad voor Werk en Inkomen (2006a); Divosa (2008); Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008, 2007, 2004); OECD (2003, 1999).

¹⁸⁴ Edzes & Glebbeek (1992: 303).

mogelijk wordt, maar ook het rekening houden met de specifieke lokale situatie. De arbeidsmarktsituatie is immers voor een deel weliswaar landelijk bepaald, maar hangt daarnaast ook af van regio-specifieke factoren. De gemeente is in de gelegenheid om daarop adequaat in te spelen¹⁸⁵. In 2005 stelt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vast dat de Nederlandse arbeidsmarkt in menig opzicht regionaal is¹⁸⁶. Dat betekent in de woorden van het ministerie dat voor tal van nationale arbeidsmarkt-vraagstukken en doelstellingen de antwoorden in de regio's moet worden gezocht. We zien tot slot een overeenkomstige invulling terug in de opvatting van de VNG (2007) in de kadernotitie Regionaal arbeidsmarktbeleid: 'De hoofd-doelstelling van dit project is dat er overal in Nederland regionaal arbeidsmarktbeleid wordt gevoerd, dat aansluit op de natuurlijke schaal van de lokale arbeidsmarkt (...). Regionaal arbeidsmarktbeleid bestaat uit het op elkaar aansluiten van gemeentelijke visies op de regionale arbeidsmarktproblemen en het verbinden van de initiatieven van zowel gemeenten als partners die in de regio plaatsvinden in het licht van deze regionale visie. Praktisch kan deze verbinding leiden tot samenwerkings-, of prestatie afspraken, afstemming van instrumenten, gebruik van elkaars instrumenten of het samen ontwikkelen van een nieuw instrumentarium'¹⁸⁷. De aanpassing of adaptie van beleid aan regionale omstandigheden kan op deze wijze tot verschillende aanpassingspatronen leiden.

Voor de aanpassing van organisaties aan de omgeving bestaat ook in de organisatiewetenschap een lange traditie. De omgeving waarin organisaties functioneren kan volgens Scott & Meyer (1991) worden onderscheiden in een technische omgeving en een institutionele omgeving. Technische omgevingen zijn omgevingen waarin een product of dienst wordt geruild in een markt op een manier dat organisaties worden beloond voor effectieve en efficiënte controle over het productieproces. In mijn beschouwing is de regionale arbeidsmarkt een technische omgeving, aangezien de gemeente voor het succes of falen van haar beleid afhankelijk is processen die zich daar af spelen¹⁸⁸. Het is te vergelijken met een afzetmarkt voor producten en diensten in de commerciële sector. Institutionele omgevingen worden daarentegen gekarakteriseerd door regels en eisen waaraan organisaties moeten voldoen om legitimiteit en ondersteuning van de omgeving te krijgen¹⁸⁹. In de woorden van Scott & Meyer (1991: 167): 'technical environments exercise output control over organizations (...). In institutional environments organizations are rewarded for establishing correct structures and processes, not for the quantity and quality of their outputs. In hun visie geven zowel de technische als de institutionele omgeving aanleiding voor 'rationeel' organisatiegedrag, maar wel met een verschillende invulling wat onder 'rationeel' moet worden verstaan. Technische omgevingen benadrukken een rationaliteit dat '..incorporates a set of prescriptions for matching means and ends in ways that are efficacious in producing outcomes of a predictable character'. Daarentegen benadrukken institutionele omgevingen een rationaliteit die '..is suggested by the term rationale: providing an account that makes past actions understandable and acceptable to others, that renders the organization accountable for its past actions'¹⁹⁰. Met andere woorden, in technische omgevingen tellen kwesties als doeltref-

¹⁸⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal (1999: 6-7).

¹⁸⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005a).

¹⁸⁷ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2007: 1).

¹⁸⁸ Dat de arbeidsmarkt zelf in hoge mate is geïnstitutionaliseerd (ontslagrecht, arbeidsvoorwaarden, minimumloon enz.) laat ik voor dit moment buiten beschouwing.

¹⁸⁹ Scott & Meyer, (1991: 167).

¹⁹⁰ Scott et al. (1991: 124).

fendheid en efficiëntie daar waar in institutionele omgeving meer grondgedachten, principes en beweegredenen tellen. Hoewel Scott & Meyer (1991) hier een specifieke invulling geven van de rol en functie van instituties, vergelijkbaar met de neo-institutionele sociologie (zie paragraaf 3.4), is vooral het onderscheid in omgeving hier interessant.

Dat verschillen in technische omgevingen om verschillende beleidsprogramma's en organisatievormen vragen wil er sprake zijn van een effectieve 'fit', ligt in het hart van de contingentietheorie¹⁹¹. Al in de jaren '50-'70 van de vorige eeuw concludeerden Burns & Stalker (1961), Lawrence & Lorsch (1967) en Woodward (1958) dat voor verschillen in afzetmarkten en technologieën verschillende organisaties nodig zijn¹⁹². Daarmee zet de contingentietheorie zich af tegen universele bureaucratietheorieën die uitgaan van een 'one best way' van organiseren en waarbij verondersteld wordt dat er een maximale prestatie komt van maximale formalisatie en specialisatie¹⁹³. Wanneer de omgevingskenmerken wijzigen bestaat de noodzaak van de organisatie zich opnieuw aan te passen aan de veranderende kenmerken en '...therefore the organization becomes shaped by the contingencies because it needs to fit them to avoid loss of performance'¹⁹⁴. Tegenover de structurele, functionele en deterministische invalshoek van de contingentietheorie, ontstond een tegenbeweging, de strategische keuze benadering '...because of its failure to give due attention to the agency of choice by whoever have the power to direct the organization'¹⁹⁵. De strategische keuze benadering benadrukte het element van keuze in een essentie politiek proces om de organisatie te richten naar zelf gekozen doelstellingen op basis van een inschatting van kansen en problemen in de omgeving¹⁹⁶.

Deze korte kenschets leidt tot een aantal conclusies. In de eerste plaats dat aanpassing van beleid aan de omgeving, in ons geval de regionale arbeidsmarkt, volop beleidsmatig wordt beargumenteerd en beproefd¹⁹⁷. Daarbij blijkt overigens ook keer op keer het schijnbare onvermogen van gemeenten om daar in de praktijk handen en voeten aan te geven¹⁹⁸. In de tweede plaats leert ons de contingentietheorie en de strategische keuze benadering dat dergelijk aanpassingsgedrag een efficiënte strategie is. In de derde plaats kan deze aanpassingsstrategie tot divergente patronen leiden, zeker wanneer de regionale omgeving om verschillende aanpakken vraagt.

¹⁹¹ Donaldson (2001)

¹⁹² Uit het werk van de auteurs komen klassieke onderverdelingen in mechanische organisaties (in stabiele omgevingen) en organische organisaties (in dynamische omgevingen) naar voren. Deze onderverdelingen zijn later verder verfijnd onder meer in het werk van Mintzberg (1978).

¹⁹³ Donaldson (2001).

¹⁹⁴ Donaldson (2001: 2).

¹⁹⁵ Child (1997: 45).

¹⁹⁶ Child (1997).

¹⁹⁷ Gemeenten worden daartoe ook gefaciliteerd. De 'Bijstandswijzer' van Atlas voor Gemeenten rekent uit dat 78% van bijstandsontwikkeling door demografische en arbeidsmarktonwikkelingen wordt veroorzaakt en dat er een 'beleidsruimte' is van 22% die door specifiek lokaal en/of regionaal beleid kan worden ingevuld. Het onderzoeksbureau APE komt met soortgelijke producten om gemeenten te ondersteunen bij het maken van rationeelere beleidskeuzes in de specifieke lokale of regionale setting.

¹⁹⁸ Inspectie voor Werk en Inkomen (2008a); Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008); Raad voor Werk en Inkomen (2006a).

3.4 Ceremonieel gedrag

Het is ook denkbaar dat gemeenten convergeren, maar daarin niet efficiënt zijn. Dat is intuïtief wellicht lastig voor te stellen, daarom besteed ik er hier meer aandacht aan. Laten we beginnen met een illustratie. In het essay 'Machteloosheid van eigen makelij' (2005) schetst de columnist Hilhorst een beeld van sociale diensten met één hand op de rug¹⁹⁹. Doordat zij niet de fundamentele vraag – waartoe is de sociale dienst op aard? – hebben gesteld, vervallen ze naar zijn idee in een conservatief denkkader waarin het probleem centraal staat dat vele werklozen wel kunnen werken, maar niet willen. Door kleine vragen te stellen ('moet de controle aan de voorkant worden versterkt?'; 'sluiten de schakels van de keten wel op elkaar aan?') hebben ze hun eigen actierepertoire beperkt en transformeren ze van een uitkeringsfabriek in een trajectenfabriek. Innovatie blijft daardoor achterwege. Hoewel Hilhorst de onderliggende mechanismen ('waaróm stellen gemeenten zich geen fundamentele vragen?') niet expliciteert, lijkt hij te doelen op ingesleten patronen, korte termijn en risicomijdend gedrag en culturele oogkleppen. Het essay heeft in 2005 als een spiegel voor de veranderingsbereidheid, of beter: het tekort daaraan, van sociale dienst managers gefungeerd en heeft in 2007 een gevolg gekregen met als strekking dat in wezen niets is veranderd²⁰⁰.

Het essay kan dienen als illustratie voor de denkwijze volgens de neo-institutionele organisatiesociologie. In plaats van het streven naar efficiënte oplossingen, zoals in de neo-institutionele economie gebruikelijk is, legt de neo-institutionele sociologische theorie de nadruk op culturele en normatieve uitgangspunten als basis van het handelen van organisaties. De redenering is kortgezegd als volgt. De omgeving waarin gemeenten functioneren is in hoge mate onzeker, door gebrekkige informatie over wat werkt en wat niet, en door 'zwakke' technologie. In dergelijke onzekere omgevingen is niet de enige juiste weg te bepalen en telt eerder de legitimiteit van de gevolgde procedures en werkwijzen dan het gokken op maximale effectiviteit²⁰¹.

Instituties beïnvloeden gedrag van actoren door betekenis en interpretatiekaders te bieden. Mensen handelen op basis van onvolledige informatie en/of hebben beperkte (cognitieve) mogelijkheden om informatie te verwerken. In deze onzekere omgeving laten mensen en organisaties zich leiden door cultureel en normatief bepaalde scripts. Onder instituties worden dan ook niet alleen formele regels, procedures en normen verstaan, maar ook 'symbol systems, cognitive scripts, and moral templates that provide the 'frames of meaning' guiding human action'²⁰². Dat betekent overigens niet dat mensen niet doelgericht of rationeel handelen, maar '...what an individual will see as 'rational action' is itself socially constituted'²⁰³. Tot slot zijn individuen en organisaties niet op zoek naar winst of nutsmaximalisatie, zoals in het rationele actor model het geval is, maar naar goedkeuring ('social appropriateness') en legitimiteit. De eenheid van analyse is een 'societal sector' omdat deze '..help to bound the environments within which institutional processes operate'²⁰⁴. Een 'societal sector' wordt gedefinieerd '... to include all organizations within a society

¹⁹⁹ Hilhorst (2005).

²⁰⁰ Hilhorst (2007).

²⁰¹ DiMaggio et al. (1991); Meyer et al. (1991).

²⁰² Hall et al. (1996: 947).

²⁰³ Hall et al. (1996: 949).

²⁰⁴ Scott (2001: 43).

supplying a given type of product or service together with their associated organizational sets: suppliers, financiers, regulators, and so forth²⁰⁵. Het idee is dat organisaties binnen sectoren een institutionele dynamiek kennen die niet zichtbaar wordt wanneer de focus op de individuele actor of organisatie ligt. De sector van werk en inkomen (gemeenten, UWV, re-integratiebedrijven) kan in dat opzicht als een 'societal sector' worden opgevat. Neo-institutionele (organisatie) sociologen houden zich vooral bezig met de vraag hoe het komt dat organisaties (binnen sectoren) zoveel op elkaar lijken²⁰⁶. Zij reserveren hiervoor de term isomorfisme.

In de eerste plaats wordt afstand genomen van een naar efficiencywinst strevende en nuts-maximaliserende actor. Daar tegenover concurreren organisaties '.. not just for resources and customers, but for political power and institutional legitimacy, for social and economic fitness'²⁰⁷. Daar zijn eenvoudige voorbeelden van te geven, zoals een te hardvochtige opstelling in de richting van werkloze cliënten die weliswaar efficiënt kan zijn, maar niet zal kunnen rekenen op goedkeuring in een institutionele omgeving waarin cliënten 'rechten' hebben en politici opnieuw verkozen willen worden. Volgens Meyer & Rowan (1977) kan dit zelfs een bron van conflict zijn wanneer vragen om efficiency conflicteren met de moeite die organisaties doen om zich te conformeren aan 'ceremonial rules of production'²⁰⁸.

In de tweede plaats zijn er culturele en cognitieve verklaringen voor organisatiegedrag. Wat belangrijk wordt gevonden en wat als succes wordt gedefinieerd is cultureel bepaald en wordt door de geschiedenis gekanaliseerd: 'Many of the positions, policies, programs, and procedures of modern organisations are enforced by public opinion, by the views of important constituents, by knowledge legitimated through the educational system, by social prestige, by the laws, and by the definitions of negligence and prudence used by courts. Such elements of formal structure are manifestations of powerful institutional rules, which function as highly rationalized myths that are binding in particular organizations'²⁰⁹. De term 'rational myths' is interessant. Organisaties gedragen zich weliswaar rationeel in de zin dat ze doelstellingen formuleren en specificeren langs welke weg deze doeleinden kunnen worden behaald '.. however these beliefs are myths in the sense that they depend for their efficacy, for their reality, on the fact that they are widely shared, or are promulgated by individuals or groups that have been granted the right to determine such matters'²¹⁰. Was het twintig jaren geleden 'not done' om in de persoonlijke levenssfeer van werklozen te treden, tegenwoordig is het kijken 'achter de voordeur' een gelegitimeerde methodiek²¹¹. Een voorbeeld van verschuivende moraal en ethiek.

In de derde plaats wordt niet de individuele organisatie of actor als analyse-eenheid genomen, maar zoals gezegd de sector ('organizational field'). Het argument is dat kenmerken van deze maatschap-

²⁰⁵ Scott et al. (1991: 108).

²⁰⁶ Scott (2001).

²⁰⁷ DiMaggio et al. (1991: 66).

²⁰⁸ Er zijn vele voorbeelden te geven van dergelijke richtlijnen voor dienstverlening die een hoge mate van legitimiteit hebben, maar waarvan de efficiency niet vaststaat zoals een vraaggerichte werkgeversbenadering, een 'er-op-af' benadering en een 'achter-de-voordeur' benadering.

²⁰⁹ Meyer et al. (1991: 44).

²¹⁰ Meyer & Scott (1983: 14).

²¹¹ Cornelissen, Brandsen & Dané (2007).

pelijke sectoren zorgdragen voor institutionele isomorfisme, voor het delen van een gemeenschappelijk referentiekader en probleemdefinities in het omgaan met de complexe werkelijkheid. Of zoals DiMaggio & Powell (1991: 64) het noemden: 'highly structured organizational fields provide a context in which individual efforts to deal rationally with uncertainty and constraint often lead, in the aggregate, to homogeneity in structure, culture and output'.

Wanneer we de sector van werk en inkomen als een maatschappelijke sector in bovenstaande denktrant beschouwen, dan kunnen we concluderen dat de sector anno 2009 hecht is georganiseerd, met een complexe interactie- en belangenstructuur op verschillende niveaus van bestuur en uitvoering. Tabel 3.2 geeft een overzicht van de belangrijkste actoren op macro-, meso- en microniveau.

Tabel 3.2 Sectorstructuur Werk en Inkomen, anno 2009.

Niveau	Actor	Functie
Macro	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (incl. beleidsdirecties, inspectie, agentschappen en regionale accountteams)	Wet- en regelgever, Beleidsvoerder,
	UWV	Uitvoerder
	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Belangenorganisatie
	Divosa Algemeen Ketenoverleg	Belangenorganisatie Belangenorganisatie
Meso	Regionale Platforms	Belangenorganisatie
	Regionale Ketenoverleggen (REKO's)	Belangenorganisatie
	6 Divosakringen	Belangenorganisaties
	12 VNG-regio's	Belangenorganisaties
	11 UWV-districten	Uitvoerder
6 AKO-ambassadeurs	Facilitator	
Micro	443 Gemeenten	Uitvoerder
	100 UWV-werkpleinen, waarvan 30 werkpleinen plus	Uitvoerder
	Mobiliteitscentra	Uitvoerder

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kent naast de centrale directies, de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) en de regionale agentschappen, regionale accountteams voor ondersteuning van regio's en gemeenten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) kent haar eigen belangenstructuur: een centrale Commissie Werk en Inkomen, anno 2009 bestaande uit 20 bestuurders die de belangen rondom de sector vertegenwoordigen, en provinciale afdelingen. Divosa kent anno 2009 een landelijk bestuur met zes centrale thematische commissies, zes regionale afdelingen, ieder met een eigen bestuur, subregionale divosa-kringen van managers en beleidsmedewerkers sociale zaken, een eigen kennisontwikkelingsafdeling met een divosa-academie voor opleidingen en de mogelijkheid voor visitatie en kwaliteitsbeoordeling. De VNG en Divosa hebben in 2001 de stichting Stimulansz opgericht, een onafhankelijke, niet-commerciële organisatie die professionals en burgers ondersteunt op het gebied van werk en inkomen, wonen, zorg en welzijn. In 2005 is Stimulansz als onafhankelijke, zelfstandige organisatie verder gegaan. De VNG en Divosa vormen daarnaast samen met het UWV het zogenaamde Algemeen Ketenoverleg (AKO). Het AKO (2007) heeft geen formele bevoegdheden, maar probeert een stimulerende rol te vervullen in het realiseren van integrale dienstverlening van de drie partijen, inrichten van een gezamenlijke werkbedrijf en het regionale arbeidsmarktbeleid. Het AKO heeft vanaf 2001 op verschillende manieren ondersteuningsstructuren ingericht voor de lokale partijen. Anno 2008 bestaat deze ondersteuning uit zes re-

gionale ketenambassadeurs, regionale ketendagen, een webplatform, opleidingen en tal van handreikingen. VNG, Divosa en het AKO zorgen voor een dichte belangenstructuur met een sterke communis opinio, zonder dat van daadwerkelijke effectmetingen sprake is.

Het is eenvoudig voor te stellen dat in een dergelijke sector het construeren van een gedeelde werkelijkheid en rationele mythes plaats kan vinden. DiMaggio & Powell (1991) identificeren drie mechanismen waardoor isomorfisme ontstaat. In de eerste plaats onderscheiden ze 'coercive isomorphism', dat wil zeggen dat er een dwangmatige druk wordt uitgevoerd door formele en informele krachten door organisaties op organisaties waarvan zij afhankelijk zijn en door culturele verwachtingen in de samenleving waarin deze organisaties functioneren. Wet- en regelgeving, financiële prikkels, voorschriften en publieke opinies leiden er toe dat organisaties zich gaan gedragen naar standaarden die hen worden opgelegd. Van deze vorm van dwangmatige druk zijn vele voorbeelden te geven. De VNG en het Ministerie sluiten met enige regelmaat landelijke bestuursakkoorden af met een voorschrijvende werking voor de individuele gemeenten²¹². Dat geldt ook voor het aanreiken van modelverordeningen voor de invulling van gemeentelijke regelgeving. Vooral de modelverordeningen zijn een geëigende manier waarop de VNG gemeentelijke organisaties ondersteunt bij de juridische en formele invulling van wet- en regelgeving. Gebruik maken van modelverordeningen kan '...als een soort centralisatie worden beschouwd, alleen dan door gemeenten zelf gekozen. Het is meer in de lijn van het principe van decentralisatie als het Rijk gemeenten niet rechtstreeks faciliteert, maar dit indirect doet door organisaties als belangenverenigingen te faciliteren bij het ondersteunen van hun leden'²¹³. Bestuursakkoorden en modelverordeningen worden vaak aangevuld met stimuleringsregelingen waarvan landelijk wordt bepaald dat het de lokale uitvoering ten goede zou komen. In de afgelopen jaren zijn vele van deze stimuleringsregelingen de revue gepasseerd (zie tabel 3.3).

In de tweede plaats onderscheiden DiMaggio & Powell (1991) 'mimetic isomorphism', kopieergedrag dat ontstaat als gevolg van onzekerheid over de gebruikte technologie, ambigue doelstellingen, gebrekkige informatie en door de omgeving veroorzaakte symbolische onzekerheid. Organisaties neigen ertoe in dat geval zichzelf te modelleren naar vergelijkbare organisaties waarvan ze veronderstellen dat deze meer legitiem is of succesvol. Ook hiervan zijn vele voorbeelden te geven waaronder handreikingen en stappenplannen die worden uitgebracht en die gemeenten kunnen gebruiken voor de ontwikkeling van hun beleid. Zo is er in het kader van de invoering van de WWB in 2003 een WWB-implementatiesteunpunt ingericht van waaruit in totaal acht handreikingen zijn verschenen, regioteams in stelling zijn gebracht, nieuwsbrieven zijn verspreid en gemeentedagen en workshops zijn georganiseerd²¹⁴. De sector kent tot op de dag van vandaag webplatforms waarmee relevante beleids- en organisatienota's kunnen worden uitgewisseld²¹⁵, landelijke en regionale congressen en themadagen met als titels 'Er op af' (VNG/Divosa najaarscongres oktober 2007) en 'Meedoen door maatwerk' (SZW gemeentedagen 2009), en visionaire vergezichten als 'Een dienst van sociale diensten' waarmee Divosa in 2007 de discussie aangezwengelde over de ideaaltypische sociale dienst²¹⁶.

²¹² Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2004, 2007).

²¹³ Bosselaar, Bannink, Van Deursen & Trommel (2007: 16).

²¹⁴ Voor de implementatie van de WWB heeft het Ministerie van SZW in oktober 2003 in totaal acht handreikingen uitgebracht: Handhaving rechten en plichten, uit- en aanbesteding van re-integratieactiviteiten, planning stappenplan voor de uitvoering, risicomodel financiën good-practice gemeenten, planning projectmatig en kwaliteitsbewust, re-integratiebeleid, middelen, planning van stappenplan tot planningstool.

²¹⁵ www.wvbinvoering.nl, d.d. 1 maart 2010.

²¹⁶ Bruijnzeel, Hillhorst & Thissen (2007).

Tabel 3.3 Stimuleringsregelingen en innovatiesubsidies 2000-2008, volledigheid is niet nagestreefd.

Naam	Doel	Looptijd
Bevordering activering en uitstroom	Regeling tot het verstrekken van subsidie teneinde te bevorderen dat gemeenten door middel van klantmanagement een extra impuls geven aan activering en uitstroom van personen die zijn aangewezen op een uitkering krachtens de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen	2002-2007
Hoogwaardige Handhaving	Regeling tot het verstrekken van subsidie ter stimulering van Hoogwaardige Handhaving	2003-2004
Samenwerkingsverband Abw	Regeling tot het verstrekken van subsidie ter stimulering van de totstandkoming van samenwerkingsverbanden op het gebied van de uitvoering van de Algemene bijstandswet	2003-2007
Leer-/werktrajecten	Regeling met betrekking tot het verstrekken van subsidie als bijdrage in de kosten van de begeleiding naar en de deelname aan een leer-/werktraject en een premie voor de verwezenlijking van de uitstroom van een persoon die gesubsidieerd werk verricht	2006-2010
Samenwerkingsverband Bbz en IOAZ	Regeling tot het verstrekken van subsidie ter stimulering van de totstandkoming van samenwerkingsverbanden op het gebied van de uitvoering van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen	2003-2006
Doorstroom ID -banen	Regeling met betrekking tot het regulier maken van 10.000 ID-banen door de bevordering van ldoorstroming naar regulier werk.	2003-2005
Kinderopvang	Regeling tot het verstrekken van subsidies ter stimulering van projecten die bijdragen aan toegankelijke en verantwoorde kinderopvang	2006-2008
Innovatieprogramma WWB	Het stimuleren en ondersteunen van beleidsontwikkeling- en uitvoering bij gemeenten op het terrein van de Wet werk en bijstand en direct daaraan gerelateerde beleidsterreinen.	2005-2008

Tot slot onderscheiden DiMaggio & Powell (1991) 'normative isomorphism', gelijkvormigheid die ontstaat door professionalisering en door de sector zelf gehanteerde normatieve uitgangspunten ('maatwerk', 'werk boven inkomen', 'persoonlijke begeleiding', 'de werkgever centraal'). Deze bepalen dan wat de meest geaccepteerde werkwijze is, die veelal in hoge mate een ceremonieel karakter heeft in afwezigheid van informatie over de werkelijke effectiviteit. Voorbeelden zijn opleidingsprogramma's en door de sector zelf uitgevoerde visitaties.

Al deze mechanismen en voorbeelden illustreren een institutionele en sectorale dynamiek die veel weg heeft van zingeving in een onzekere omgeving met een 'zwakke' technologie. Het gaat mij hier niet om de effectiviteit van de benaderingen in twijfel te trekken, echter wel om de symboliek en retoriek in de sector te duiden waarbij decentralisatie gepaard gaat met het zoeken naar gedeelde noemers in een lerende context. De uitkomst kan zijn dat organisaties convergeren '...around short-term behavioural equilibria that may be less efficient than rejected alternatives'²¹⁷. Doordat eenvoudigweg niet is vast te stellen welke benadering werkt én door conflicterende doestellingen, zullen gemeenten langs deze lijn van denken eveneens naar elkaar kijken, maar anders dan in de vorige variant zich met die gemeenten vereenzelvigen die een zelfde referentiekader (cultuur, normen en waarden) of naar hun opvatting autoriteit hebben.

²¹⁷ DiMaggio (1998: 697).

3.5 Padafhankelijkheid

Inefficiënt gedrag kan ook tot divergente beleidspatronen leiden. De verklaring ligt hier in de notie dat in het verleden gemaakte keuzes een belangrijke rol spelen bij de keuzes van vandaag ('path dependency'). Hoewel hierin verschillende stromingen zijn te onderscheiden, concentreer ik mij op de ideeën vanuit het historisch institutionalisme²¹⁸. Historisch institutionalisten leggen de nadruk op hoe instituties conflicten reguleren tussen verschillende belangengroeperingen. Ook hier worden instituties breed opgevat, als formele en informele procedures, routines, normen en conventies, verankerd in bestuursvormen en de politieke economie²¹⁹. Historisch institutionalisten zijn vooral gericht op de vraag hoe instituties macht verdelen over en conflicten reguleren tussen verschillende groepen in de samenleving. Politieke uitkomsten zijn het resultaat van conflicten tussen groepen met verschillende belangen: 'cross-national policy differences and variation within policies over time are seen as reflecting changes both in the relative power of interest groups.'²²⁰. Ze hebben daarbij een sterke aandacht voor de rol van historische ontwikkeling, verwant met de term padafhankelijkheid '...in the sense that it rejects the traditional postulate that the same operative forces will generate the same results everywhere in favour of the view that the effect of such forces will be mediated by the contextual features of a given situation often inherited from the past'²²¹. Of zoals Scott (2001) het formuleerde '...many structures and outcomes are not planned or intended but rather are the consequence of unanticipated effects and constrained choice'²²². North (1994) introduceerde de term 'belief systems' om de historische evolutie van instituties en het effect op het gedrag van actoren te beschrijven: 'Ideas matter and different perceptions produce different choices'²²³. Historisch institutionalisten verwerpen kortom de gedachte dat historische ontwikkeling leidt tot een efficiënte uitkomst²²⁴. Of zoals Hall & Taylor (1996) het uitdrukten: 'Historical institutionalists stress the unintended consequences and inefficiencies generated by existing institutions, in contrast to images as more purposive and efficient'²²⁵.

Op het niveau van landen als geheel is de padafhankelijkheid van welvaartsstaten veelvuldig beargumenteerd en empirisch onderzocht²²⁶. De meest krachtige indeling is afkomstig van het werk van Esping-Andersen (1990) die in zijn befaamde 'Three worlds of welfare capitalism' onderscheid heeft gemaakt in liberale, sociaal-democratische en corporatistische ideaaltypische regimetypes. Een onderscheid dat is gebaseerd op de mate waarin personen een sociaal geaccepteerde levensstandaard kunnen realiseren zonder te participeren in de markt (decommodificatie), de wijze waarop landen burgerschap vorm-

²¹⁸ Zie voor een overzicht van de literatuur: Schreyögg & Sydow (2010).

²¹⁹ Hall et al. (1996: 938).

²²⁰ DiMaggio (1998: 697).

²²¹ Hall et al. (1996: 941).

²²² Scott (2001: 33).

²²³ North (1994: 382).

²²⁴ March & Olson (1984: 737).

²²⁵ Hall et al. (1996: 941-942).

²²⁶ Zie bijvoorbeeld: Cox (2004); Torfing (2001).

geven door de structurering van rechten (stratificatie) en de organisatie van de arbeidsmarkt²²⁷. De studie van Esping-Andersen heeft nadien een empirische traditie gekregen waarbij getracht is de conceptuele, ideaaltypische indeling een empirisch houvast te geven²²⁸. Mij interesseert vooral de oorzaken voor de verschillen in welvaartsregimes. Deze moeten volgens Esping-Andersen (1990) gezocht worden in factoren als economische en demografische ontwikkelingen, de macht van politieke actoren en partijen, verschillen in politieke allianties en de doorwerking van in het verleden ingerichte institutionele structuur in bestaande arrangementen²²⁹.

Het is voorstelbaar dat een dergelijke politieke en historische invloed zich ook in binnenlandse verhouding voordoet. Vanzelfsprekend zijn landelijke doelstellingen, wet- en regelgeving, middelen en uitvoeringsstructuur (tot op zekere hoogte) gegeven. Dat betekent echter nog geen gelijke doorwerking op lokaal niveau: '...within these frames, there is room for different types of municipal policy formulation and implementation processes. (...) Here local variations are important; for instance, earlier traditions and experiences with building up relations of cooperation with external parties, strategic considerations among individual actors, the presence of a dialogue oriented or conflict-oriented culture of interactions, etc.'²³⁰.

Dat padafhankelijkheid zich in de praktijk voordoet is intuïtief voor te stellen, maar de vraag is wel wat de achterliggende verklarende mechanisme zijn. Simpelweg vaststellen dat de geschiedenis ertoe doet is vanzelfsprekende onvoldoende. Mahoney (2000) onderscheidt verschillende verklarende mechanismen achter padafhankelijkheid. Om te beginnen onderscheidt hij het mechanisme van de oplopende kosten ('utilitarian explanation')²³¹. Het idee erachter is dat economische voordelen ontstaan bijvoorbeeld door schaalvergroting of gedane investeringen waardoor de kosten van alternatieven oplopen ten opzichte van het bestaande. Het mechanisme kan bijvoorbeeld zowel verklaren waarom in de gemeentelijke praktijk verschillen zijn ontstaan in de opbouw van de publieke werk-leer infrastructuur (WSW-bedrijven) als waarom deze infrastructuur zo weerbarstig blijkt te zijn tegen veranderingen. De kosten van verandering wegen niet op tegen de baten van instandhouding. Het tweede mechanisme dat Mahoney (2000) onderscheidt is het mechanisme van de gevestigde legitimiteit ('legitimation explanation'). Het sluit aan bij de vorige paragraaf in de zin dat praktijken en werkwijzen in stand worden gehouden omdat het geloof bestaat dat het moreel juist is om zo te handelen. Een derde mechanisme is het mechanisme van de gevestigde macht ('power explanation'). Hier is de achtergrond dat instituties aan actoren macht en invloed toekennen die door deze actoren op hun beurt weer worden gebruikt voor de bestending van deze instituties. In het geval van gemeenten, is dit mechanisme onder meer van toepassing op de invloed van politieke besluitvorming. Het feit dat gemeenten democratische en politiek gecontroleerde organisaties zijn, maakt dat het geformuleerde beleid het resultaat is van conflicten tussen partijen met verschillende opvattingen en belangen. Het

²²⁷ Het ideaaltype voor het liberale regime is Amerika, het ideaaltype voor het sociaal-democratische regimetype is West-Duitsland en het ideaaltype voor een corporatistische regime zijn de Scandinavische landen. Nederland neemt een tussenpositie in tussen het sociaal-democratische en corporatistische regimetype. Ik ga hier voorbij aan de noties van vele auteurs dat wellicht een vierde of vijfde ideaaltype denkbaar is. Zie voor een overzicht van de discussie: Vrooman (2009) en Arts & Gelissen (2002).

²²⁸ Vgl. Vrooman (2009); Arts & Gelissen (2002).

²²⁹ Vgl. Vrooman (2009).

²³⁰ Bredgaard et al. (2003: 17-18).

²³¹ Ik gebruik hier de Nederlandse vertaling van Kuipers (2006).

resultaat, vaak een compromis, kan er defacto toe leiden dat gemeenten er voor kiezen om af te wijken van de landelijke doelstellingen en op grond van eigen politieke keuzes eigen afwegingen maken. Links georiënteerde gemeentebesturen zullen bijvoorbeeld meer de nadruk leggen op de inkomenswaarborg en de maatschappelijke verantwoordelijkheid, terwijl rechtsgeoriënteerde gemeenten meer de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal zullen stellen.

Hoe het ook zij, het is aannemelijk dat padafhankelijke patronen zich in de gemeentelijke praktijk voor kunnen doen en dat deze zich kunnen vertalen in divergente patronen met inefficiëntie uitkomsten.

3.6 Samenvatting

In het slot van het vorige hoofdstuk ben ik geëindigd met de vraag welke verwachtingen we zouden kunnen opstellen rond het gebruik van de arbeidsmarktstrategieën van gemeenten. Dat is geen eenvoudige vraag, omdat het antwoord in essentie afhangt van vragen als: waardoor laten gemeenten zich leiden?, welke keuzeruimte dichten zij zichzelf toe?, wat zijn hun ervaringen?, over welke informatie beschikken zij?, wat is de invloed van de omgeving? In dit hoofdstuk heb ik deze vragen teruggebracht tot vier algemene patronen van beleidsaanpassing op basis van de uitkomst op twee dimensies: efficiënt gedrag versus inefficiënt gedrag en convergentie versus divergentie.

Convergerende beleidsaanpassing gekoppeld aan efficiënt gedrag is te beargumenteren vanuit een onderling leerproces waarbij gemeenten die aanpak overnemen die elders de meeste vruchten afwerpt. Divergerende beleidspatronen kunnen daarentegen ook efficiënt zijn, namelijk in situaties waarin de omgevingen dusdanig van elkaar verschillen dat deze vragen om speciale lokale of regionale aanpak. Convergerende patronen die niet efficiënt zijn, zijn te beargumenteren vanuit een geringe kenbaarheid van de werkelijkheid (gebrekkige informatie) die ertoe leidt dat de legtimiteit van het handelen wordt gevonden in 'wat anderen doen'. Tot slot is voorstelbaar dat divergerende patronen plaatsvinden die niet efficiënt zijn, eenvoudigweg omdat lokale politieke keuzes, tradities en culturen tot verschillen in beleidsaanpakken leiden.

De vier patronen van beleidsaanpassing leiden niet tot een voorspelling. Het zou te ver gaan om te concluderen dat we op basis hiervan hypothesen kunnen formuleren. Alle vier de patronen zijn tot op zekere hoogte plausibel en zullen zich naar alle waarschijnlijk in de praktijk ook voordoen. Het is een empirische vraag welke van de vier patronen het meest dominant zal zijn.