

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

BOEKENRUBRIEK

Producenten van activerende sociale zekerheid

Berkel, R. van, Caswell, D., Kupka, P., & Larsen, F. (Eds.). (2017). *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe: Activating the unemployed*. Oxford: Routledge Taylor & Francis Group. ISBN 978-1-138-90837-6, 220 pp.

Vrijwel alle westerse verzorgingsstaten hebben in de afgelopen decennia geprobeerd om hun sociale zekerheid meer 'activerend' te maken door het aanbod van dienstverlening aan werklozen met een uitkering, met als doel hun kansen op het vinden van werk te vergroten. Deze dienstverlening is doorgaans onderdeel van een pakket aan rechten en plichten dat verbonden is aan uitkeringen. Werklozen zijn op straffe van financiële sancties verplicht om dit type dienstverlening te accepteren.

Inmiddels is er het nodige onderzoek gedaan naar de uitkomsten van het activerende arbeidsmarktbeleid dat hieraan ten grondslag ligt en aan de programma's en interventies die hieruit voortvloeien (Blonk, Van Twuijver, Van de Ven, & Hazelzet, 2015; Caliendo & Schmidl, 2016; Card, Kluve, & Weber, 2015). Deze onderzoeken laten doorgaans een bescheiden – of geen – effect van dit beleid op arbeidsmarktdeelname zien.

Veel minder onderzoek is tot op heden gedaan naar de vraag hoe activeringsbeleid en dienstverlening in de praktijk worden uitgevoerd en hoe deze uitvoering van invloed is op de uitkomsten van activering. *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe* breekt overtuigend een lans voor meer onderzoek naar uitvoeringspraktijken van activering, teneinde de werking en uitkomsten van activeringsbeleid beter te kunnen begrijpen. Hiertoe werkt het boek een analysekader uit om systematisch en comparatief onderzoek naar de uitvoering van activering te kunnen doen. Middels een overzicht van de *state of the art* van onderzoek over dit onderwerp en een serie casestudies uit verschillende landen kan de lezer kennismaken met de inzichten die al verworven zijn in de afgelopen jaren, zij het dat dit nog wat impressionistische inzichten zijn, zoals de redacteuren van het boek ook zelf aangeven. Op basis hiervan wordt een agenda voor vervolgonderzoek uitgewerkt, met een pleidooi voor systematisch internationaal, comparatief en longitudinaal onderzoek.

Waarom is dergelijk onderzoek belangrijk? Het boek laat zien dat activeringsdienstverlening doorgaans sterk geïndividualiseerd is, uitgevoerd door dienstverleners die weliswaar substantiële discretionaire ruimte hebben, maar die ook in een context werken die op vaak tegenstrijdige manieren hun besluitvorming mee structureert. In hun interacties met werklozen maken zij voortdurend keuzes, over de invulling van dienstverlening, de wijze waarop werklozen worden aangesproken, het al dan niet inzetten van sancties, enz. Zij spelen daardoor een grote, eigenlijk politieke, rol in de vertaling van algemene beleidsdoelen zoals 'de kortste weg naar werk', naar concrete dienstverlening en de uitkomsten daarvan.

Theoretisch is het boek schatplichtig aan het perspectief van de *street-level bureaucracy* van Lipsky (Lipsky, 2010), dat de laatste jaren opnieuw in de

belangstelling is gekomen van onderzoekers op het terrein van *social policy* en *public administration*. De bundel bouwt voort op het inzicht van Lipsky dat uitvoerders van beleid eigenlijk ook producenten van beleid zijn door de keuzes die zij (kunnen) maken, maar die daarbij wel sterk beïnvloed worden door de organisatiecontext waarin zij werken. De bundel breidt dit perspectief uit door te betogen dat het handelen van uitvoerders van activering onder invloed van meerdere contexten staat, die bovendien in alle onderzochte landen aan vrijwel continue hervormingen bloot blijken te staan. Ten eerste betreft dit de beleidscontext, die doelen en instrumenten van activering afbakt maar zelden precies voorschrijft hoe het werk moet worden uitgevoerd. Ten tweede gaat het om de governance-context, grofweg de verhoudingen tussen centrale en decentrale overheid en tussen publieke en private partijen die meebepalen wie waarover kan beslissen, en met welke middelen. Ten derde speelt de organisatiecontext een grote rol, bijvoorbeeld door keuzes over specialisatie, over de omvang van caseloads en – onder invloed van New Public Management – de omgang met resultaatsturing. Ten vierde speelt de professionele context een rol, waarbij vooral de vraag is of en in hoeverre georganiseerde beroepsgroepen mee (kunnen) bepalen hoe het werk wordt uitgevoerd en in hoeverre activering in dat verband als professionele dienstverlening wordt gezien en georganiseerd.

Een aanzienlijk deel van de casestudies in het boek – uit verschillende landen en activeringscontexten – gaat in op de omgang van uitvoerders met sancties in het kader van activering. Het hiermee verbonden controlerende karakter van dienstverlening kan zich gespannen verhouden tot het meer motiverende of ondersteunende karakter dat activering ook als doel kan hebben. De cases laten zien dat uitvoerders binnen hun context uiteenlopende afwegingen maken om in individuele gevallen wel of niet te sanctioneren en globale beleidsregels hierover wel of niet van toepassing te achten. Hetzelfde geldt voor andere aspecten van activering, zoals het wel of niet inzetten van bepaalde instrumenten, het alom populaire categoriseren van werklozen in termen van verwachte arbeidsmarktkansen en de gevolgen hiervan voor het wel of juist niet aanspraak kunnen maken op bepaalde voorzieningen.

De bundel laat zo zien dat de feitelijke invulling van activeringsdienstverlening erg divers is. Een transparant 'beslismodel' is doorgaans niet aanwezig, wat los van discussies over effectiviteit vragen oproept over de rechtvaardigheid en het democratische gehalte van deze wijze van omgang met kwetsbare burgers door de overheid. Dit is des te pregnanter, gegeven het feit dat werklozen geen exitmogelijkheid hebben: ze zijn verplicht om mee te werken met wat hen wordt aangeboden.

Onderzoekers naar activeringsbeleid doen er afgaande op dit boek goed aan om voorzichtig te zijn met generaliserende uitspraken over activeringsdienstverlening, aangezien achter dit begrip een grote diversiteit in de praktijk schuilgaat die niet zonder meer valt af te leiden uit algemene beleids- of programmabeschrijvingen. Ook voor de zoektocht naar effectieve aanpakken van werkloosheid is dit inzicht belangrijk: om te begrijpen waarom een bepaalde activeringsaanpak wel of niet effectief is, is van groot belang om ook mee te wegen in welke context dat effect wel (of niet) wordt gerealiseerd, en hoe uitvoerders zelf met die context omgaan.

Het boek agendeert kortom een wetenschappelijk en maatschappelijk relevant onderzoeksthema voor onderzoekers naar activerende verzorgingsstaten en arbeidsmarktbeleid. Tegelijkertijd laat het boek ook zien dat er nog meer systematisch comparatief onderzoek nodig is om dit complexe thema beter te kunnen begrijpen.

Paul van der Aa, lector 'Inclusieve arbeid, kwetsbare burgers', Kenniscentrum Talentontwikkeling van Hogeschool Rotterdam

Literatuur

- Blonk, R., Van Twuijver, M., Van de Ven, H., & Hazelzet, A. (2015). *Quickscan wetenschappelijke literatuur Gemeentelijk Uitvoeringspraktijk*. Verkregen van <http://publications.tno.nl/publication/34617225/PPaIU8/blonk-2015-quickscan.pdf>
- Caliendo, M., & Schmidl, R. (2016). Youth unemployment and active labor market policies in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, 5(1), 1-30. doi:10.1186/s40173-016-0057-x
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015). *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w21431>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.