

B.N. Duursema

VAN UITKERING NAAR ONDERNEMING

Kansen voor Kansrijk Eigen Baas



B.N. Duursema

Van uitkering naar onderneming

Kansen voor Kansrijk Eigen Baas

Nederlands Instituut voor Kennis Intensief Ondernemerschap (Nikos)
Enschede, 9 oktober 2007

Projectbegeleiders

Dr. D.B.D. Bannink, Universiteit van Twente, Faculteit Management en Bestuur

Dr. C.G.M. Jenniskens, Universiteit van Twente, Faculteit Management en Bestuur, Nikos

Samenvatting

Als gevolg van de invoering van de WWB en het succes van het Kansrijk Eigen Baas project was het Nederlands instituut voor kennisintensief ondernemerschap (Nikos) geïnteresseerd in de vraag of het Kansrijk Eigen Baas project door gemeenten ingezet kan worden om bijstandsgerechtigden te begeleiden richting zelfstandig ondernemerschap. Dit onderzoek geeft antwoord op deze vraag door zich zowel te richten op het selectie proces binnen de gemeentelijke sociale diensten als de uitkomsten van dit selectie proces en de gevolgen daarvan voor de kansen voor Kansrijk Eigen Baas.

In het eerste deel wordt aandacht besteed aan de daadwerkelijke invulling van de selectie van bijstandsgerechtigden, voor de verschillende stadia in de begeleiding van bijstandsgerechtigde tot zelfstandig ondernemer, door de gemeentelijke sociale diensten. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van theorie die betrekking heeft op de organisatie van Human Service Organizations (Hasenfeld, 1985) en de sturing van de consultants en het handelen van deze consultants.

Het tweede deel van het onderzoek richt zich op de uitkomsten van dit selectieproces en de effectiviteit van de bestaande programma's binnen de gemeentelijke sociale diensten om bijstandsgerechtigden te begeleiden richting zelfstandig ondernemerschap. De basis van de typering van cliënten die het Kansrijk Eigen Baas project hanteert is een vergelijking gemaakt met het type cliënten dat door de gemeenten geselecteerd wordt.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek zijn ten eerste de vaststelling van de vier selectiemomenten: zelfselectie, selectie door WWB consultant voor doorstroom richting Bbz consultant, selectie door Bbz consultant voor toelating tot voorbereidingsjaar en selectie Bbz consultant voor toelating tot Bbz fase. Een belangrijke toevoeging hieraan is dat de WWB consultants niet op de hoogte zijn van de criteria voor toelating tot het voorbereidingsjaar en dat de Bbz consultants binnen een professioneel sturingsmechanisme zeer zelfstandig functioneren en op autonome basis de cliënten selecteren.

Voor het tweede deel van het onderzoek zijn de belangrijkste uitkomsten het Kansrijk Eigen Baas project hogere eisen stelt aan de cliënten als garantie voor succesvolle deelname dan de consultants binnen de gemeenten doen voor het voorbereidingsjaar. Daarnaast zijn de gemeenten niet goed in staat om de effectiviteit van hun programma te presenteren in termen van resultaten in verhouding tot de financiële middelen.

Op basis van deze conclusies worden de aanbevelingen gedaan om het KEB traject in te zetten als regionaal programma om voldoende cliënten te kunnen selecteren waarbij er een voortraject wordt ontworpen waardoor de geselecteerde cliënten door de WWB consultants op het vereiste niveau voor het KEB traject worden gebracht. Bovendien wordt het Nikos aanbevolen om het KEB traject met name in te zetten in termen van traject 2.

Inhoudopgave

Voorwoord

1.	Inleiding	7
2.	WWB en Bbz	8
3.	Probleemstelling	10
4.	Methodiek van onderzoek	12
	4.1 verantwoording theorie	12
	4.2 verantwoording gekozen gemeenten	13
	4.3 verantwoording voor de geïnterviewde personen	13
	4.4 verantwoording opzet van interviews en typering van cliënten	13
	4.5 verantwoording resultaatmeting en middelenanalyse	14
5.	Theoretisch kader	15
	5.1 Inleiding HSO theorie	15
	5.2 type organisatie	15
	5.3 'loosely-coupled systems'	16
	5.4 type sturing binnen HSO's	18
	5.5 type handelen SLB	19
	5.6 conclusie en hypothesen	20
6.	Kansrijk Eigen Baas	22
	6.1 inleiding Nikos en KEB	22
	6.2 methodiek KEB	22
	6.3 selectie cliënt	23
	6.4 resultaten	23
	6.5 middelen	25
	6.6 conclusie	25
7.	Begeleiding van WWB-clienten tot zelfstandig ondernemer in de gemeenten Enschede en Hengelo	26
	7.1 formeel selectieproces	26
	7.2 feitelijk selectieproces	27
	7.3 selectie uitkomsten	28
	7.4 selectie type cliënt	30
	7.5 effectiviteit van het programma	31
8.	Begeleiding van WWB-clienten tot zelfstandig ondernemer in de gemeente Almelo	33
	8.1 formeel selectieproces	33
	8.2 feitelijk selectie proces	33
	8.3 selectie uitkomsten	34
	8.4 selectie type cliënt	35
	8.5 effectiviteit van het programma	37

9.	Begeleiding van WWB-clienten tot zelfstandig ondernemer in de gemeente Zwolle	38
	9.1 formeel selectieproces	38
	9.2 feitelijk selectieproces	38
	9.3 selectie uitkomsten	39
	9.4 selectie type cliënt	41
	9.5 effectiviteit van het programma	41
10.	Resultaten van het onderzoek	43
	10.1 inleiding	43
	10.2 selectieschema	43
	10.3 vergelijking	44
	10.3.1 type cliënt	44
	10.3.2 resultaat	45
	10.3.3 middelen	45
11.	Conclusies en aanbevelingen	46
	11.1 inleiding	46
	11.2 toetsing hypothesen	46
	11.3 conclusies naar aanleiding onderzoeksvragen	47
	11.4 aanbevelingen voor NIKOS	49
	11.5 Theoretische terugkoppeling	49
	Literatuur	51
Bijlage I	opzet interviews	
Bijlage II	interviewprotocol, beoordelingsformulier en verklaring ondernemersvaardigheden	
Bijlage III	verslagen interviews Enschede en Hengelo	
Bijlage IV	verslagen interviews Almelo	
Bijlage V	verslagen interviews Zwolle	

Voorwoord

Hierbij presenteer ik het resultaat van mijn afsluitende onderzoek voor de bachelorfase van de opleiding bestuurskunde aan de Universiteit van Twente. Als verplicht onderdeel binnen deze opleiding is motivatie voor het onderzoek van essentieel belang voor het eindresultaat. Een groot deel van de motivatie die ik heb voor dit onderzoek komt voort uit mijn interesse de relatie tussen de publieke sector en de private sector welke versterkt is door de minor ondernemerschap waarbij ik in contact ben gekomen met het midden- en kleinbedrijf. Ik ben Nikos dan ook zeer erkentelijk in de kans die ze mij hebben geboden om binnen deze relatief brede interesse onderzoek te doen naar een specifiek beleidsterrein.

Daarnaast ben ik dank verschuldigd aan mijn begeleiders Duco Bannink en Ineke Jenniskens die bereid waren om meer dan gemiddeld met mij van gedachten te wisselen over de voortgang van het onderzoek. Deze gesprekken waren voor mij van essentieel belang om de motivatie en de betrokkenheid bij het onderzoek op niveau te houden en de gedachtegangen te stimuleren.

Als laatste wil ik alle geïnterviewden bedanken voor hun medewerking en de bereidheid om in sommige gevallen een groot deel van hun tijd te besteden aan de interviews.

Niek Duursema

1. Inleiding

Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004, heeft er een decentralisatie plaatsgevonden van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het rijk naar de gemeenten. Deze decentralisatie had tot gevolg dat de gemeenten vanaf de invoering van deze wet, volledige zelfbeschikking hebben gekregen over de gelden die hen ter beschikking zijn gesteld door het rijk. Gelijktijdig zijn de gemeenten zelf verantwoordelijk gesteld voor de financiële resultaten van het door hen gevoerde beleid. (van Waveren e.a., 2005).

Het rijk stelt de gemeenten in staat beleid te voeren door middel van een financieel systeem waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen een inkomensdeel (I-deel) en een werkdeel (W-deel). Het inkomensdeel heeft tot doel om uitkeringen te verstrekken en het werkdeel dient ter vergoeding voor reïntegratieactiviteiten zoals het inschakelen van reïntegratiebedrijven (van Waveren e.a., 2005). Uit evaluatieonderzoek naar de implementatie van de WWB is gebleken dat 89% van de gemeenten aan het eind van 2005 een overschot op hun werkdeel hadden met een gemiddelde van 26% van hun budget (Edzes, Moes en Westerhof, 2006). Dit houdt in dat gemeenten niet hun volledige ter beschikking gestelde budget aanwenden om hun bestand met uitkeringsgerechtigden te verkleinen.

Deze situatie heeft er toe geleid dat het Nederlands Instituut voor Kennisintensief Ondernemerschap (Nikos) zichzelf de vraag heeft gesteld of hun Kansrijk Eigen Baas (KEB) project voor gemeenten een effectieve manier is, om uitkeringsgerechtigden door middel van zelfstandig ondernemerschap uit de WWB te krijgen. De WWB biedt namelijk middels het Besluit bijstand zelfstandigen 2004 (Bbz) aan uitkeringsgerechtigden de mogelijkheid zich gedurende een jaar voor te bereiden op zelfstandig ondernemerschap, eventueel gevolgd door gemeentelijke ondersteuning na de start van de onderneming. Het KEB project heeft bewezen succesvol te zijn in het opleiden van ondernemende mensen tot echte ondernemers, maar heeft het KEB-project ook de potentie om in opdracht van gemeenten mensen vanuit de WWB om te vormen tot succesvolle ondernemers?

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag is dit onderzoek verdeeld in twee delen. Het eerste deel richt zich op de selectieprocedures binnen de verschillende gemeenten. Het doel van dit deel is te achterhalen welke implicaties er ontstaan voor het KEB project wanneer deze door Nikos en de gemeenten ingezet wordt als opleidingstraject voor uitkeringsgerechtigden die zelfstandig ondernemer willen worden. Het tweede deel richt zich op de daadwerkelijke kansen voor het KEB-project om door gemeenten ingezet te worden. Door een vergelijking te maken in het type cliënt dat geselecteerd wordt door zowel de gemeenten als Nikos, welke resultaten er geboekt worden en tegen welke kosten dit gebeurd kan deze kans bepaald worden. Om deze gegevens boven water te halen worden er meerdere interviews afgenomen met Bbz consulenten en WWB consulenten van de gemeenten Zwolle, Almelo, Hengelo en Enschede.

Na deze inleiding zal in hoofdstuk 2 het juridisch kader van het onderzoek worden weergegeven waarbij de voor dit onderzoek relevante wetgeving wordt toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de probleemstelling en in hoofdstuk 4 wordt de toegepaste methodiek van dit onderzoek besproken. Het theoretisch kader wordt in hoofdstuk 5 gepresenteerd en in hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan het KEB project. In de hoofdstukken 7,8,9 en 10 zal het resultaat van de interviews worden besproken waarna in hoofdstuk 11 hypothesen worden getoetst, conclusies worden getrokken, aanbevelingen richting Nikos worden gedaan en er een theoretische terugkoppeling plaats vindt.

2. WWB en Bbz

In dit onderzoek staan de Wet Werk en Bijstand en in het bijzonder het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) centraal. Deze wet in het algemeen en de Bbz als bijzondere regeling binnen de WWB vormen samen het juridische kader waarbinnen de gemeenten in staat worden geacht bijstandsgerechtigden te begeleiden richting zelfstandig ondernemerschap. De WWB wordt in dit onderzoek als een gegeven beschouwd als de startpositie binnen het begeleidingstraject van de bijstandsgerechtigden. Hoewel feitelijk de cliënt gedurende het hele traject niet uit de WWB zal stromen tot het moment dat het bedrijf van start gaat, wordt er in dit onderzoek wel onderscheid gemaakt in de 'WWB-fase' en de 'Bbz-fase'. De eerste fase beslaat die periode wanneer de cliënt nog niet in aanmerking komt voor de regelingen zoals bepaald in het Bbz, de Bbz-fase is hiermee logischerwijs geen uitstroom uit de WWB maar een mogelijkheid om gebruik te maken van een set van specifieke regelingen binnen de WWB gericht op de start van een bedrijf.

De Bbz is een algemene maatregel van bestuur naar aanleiding van de Invoeringswet Wet Werk en Bijstand uit 2003. Het Bbz richt zich op de bijstand voor startende ondernemers, zelfstandigen met tijdelijke financiële problemen, oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf en zelfstandigen die hun bedrijf willen beëindigen. In dit onderzoek is alleen aandacht besteed aan de bijstand voor startende ondernemers, wanneer in dit onderzoek het Bbz vermeld staat zijn ook alleen die bepalingen van toepassing die gericht zijn op startende ondernemers. In artikel 7 van deze invoeringswet staat vermeld dat er bij de invoering van de WWB een Algemene maatregel van bestuur diende te worden opgesteld waarin de juridische kaders worden gesteld, voor de manier waarop de bijstandsgerechtigden vanuit de gemeenten ondersteund dienen te worden richting zelfstandig ondernemerschap (art. 7 Invoeringswet WWB). Hieronder vielen ook de bijstand in bedrijfskapitaal en ontheffing van verschillende verplichtingen gedurende de voorbereidingsperiode van ten hoogste 12 maanden (art. 7 Invoeringswet WWB). Zo wordt in deze wet al aangekondigd dat het Bbz onder andere in zal gaan op ontheffing van de verplichting van 'aanvaarding van algemeen geaccepteerde arbeid'. (art. 9 WWB)

Met de invoering van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen in 2004 is artikel 7 uit de Invoeringswet WWB geconcretiseerd. Binnen het Bbz krijgt deze cliënt de mogelijkheid om zich gedurende maximaal een jaar, met behoud van uitkering en ontslag van sollicitatieverplichting en andere arbeidactivering verplichtingen, voor te bereiden op het zelfstandige ondernemerschap (art. 2 lid 3 Bbz 2004). Dit is cruciaal voor de betrokkene aangezien het opzetten van een bedrijf vaak niet valt te combineren met dergelijke verplichtingen.

Tijdens dit voorbereidingsjaar kan deze persoon gebruik maken van een renteloze lening van 2.603,- euro (art. 29 lid 1 Bbz 2004) voor bijvoorbeeld marktverkenning. Deze lening zal in een rentedragende lening worden omgezet vanaf het moment dat er daadwerkelijk een onderneming wordt opgezet, maar zal kwijt worden gescholden indien er geen onderneming opgezet wordt (art. 29 lid 3 Bbz 2004). Tijdens het eerste jaar zal er in principe door de cliënt een bedrijfsplan worden geschreven dat noodzakelijk is om de financiële aspecten van het bedrijf rond te krijgen en indien nodig aanspraak te maken op de bijstand tot bedrijfskapitaal.

Aan het eind van de voorbereidingsperiode zal blijken of de cliënt ook daadwerkelijk een zelfstandige ondernemer zal worden. Allereerst kan de cliënt zelf het besluit nemen al dan niet het bedrijf daadwerkelijk te starten, daarnaast kan het geschreven ondernemingsplan ook niet voldoende mogelijkheden bieden voor investeerders om het bedrijf financieel te

ondersteunen. Dan heeft de cliënt de mogelijkheid om in het kader van de Bbz-regeling in aanmerking te komen voor financiële ondersteuning vanuit de overheid. De overheid biedt de mogelijkheid aan starters maximaal 36 maanden financiële ondersteuning tot op bijstandsniveau te ontvangen zodat de ondernemer de eerste, moeilijke, jaren niet onzeker hoeft te zijn over de dagelijkse levensbehoeften. Deze termijn kan worden verlengd indien de starter vanwege medische of sociale redenen niet volledig het bedrijf uit heeft kunnen oefenen (art. 33 Bbz 2004). Kanttekening die bij deze situatie geplaatst kan worden is dat de uitkering in eerste instantie een renteloze lening is, maar vanaf het moment dat het daadwerkelijk verdiende inkomen bekend is kan besloten worden welk deel terug betaald dient te worden en zal er vanaf dat moment rente over berekend worden. Daarnaast kan de starter gebruik maken van een bedrijfskapitaal van maximaal 31.502,- euro (art. 24 Bbz 2004) als rentedragende lening.

Voor de gemeenten is de voorbereidingsfase in financieel opzicht een relevante fase binnen de WWB. De uitgaven die de gemeenten verrichten in het kader van verlening van bijstand voor zowel de cliënt als privé-persoon, als in het kader van verlening van bijstand in de voorziening van bedrijfskapitaal, zijn voor 75% te verhalen op het Rijk (art. 48 lid 1 Bbz). Uiteraard zal van deze uitgaven wel de inkomsten van de gemeente voor het Werk-deel en het Inkomens-deel voor de betrokken cliënt worden afgetrokken (art. 48 lid 3 Bbz). Andere ondersteuning vanuit het Rijk aan de gemeenten richt zich op het inschakelen van derden voor bijvoorbeeld bedrijfseconomisch onderzoek naar het bedrijfsplan. Kosten voor het inschakelen van organisaties voor dit type onderzoek is voor 90% te declareren bij het Rijk (Art. 56 lid 1 Bbz).

Naast bovengenoemde financiële ondersteuning zijn de individuele gemeenten vrij om te bepalen in welke mate zij extra financiële ruimte vrij willen maken voor hetzij begeleiding tijdens de voorbereidingsperiode, hetzij begeleiding na de start van het bedrijf.

3. Probleemstelling

Zoals in de inleiding besproken dient dit onderzoek de relevantie aan te tonen voor gemeenten om bij het uitvoeren van beleid in het kader van de Wet Werk en Bijstand en aanvullend het Bbz, gebruik te maken van de diensten van Nikos in de vorm van het Kansrijk Eigen Baas project. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarom:

Is het Kansrijk Eigen Baas project voor gemeenten een goed alternatief om mensen uit de Wet Werk en Bijstand te krijgen?

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag, is dit onderzoek onderverdeeld in vier deelvragen. De eerste deelvraag richt zich op het eerste onderdeel van het onderzoek, de implicaties voor het KEB project indien deze door gemeenten ingezet worden als opleidingstraject richting zelfstandig ondernemerschap. Om hier antwoord op te kunnen geven is een reëel inzicht in de manier waarop het selectieproces van gemeenten op dit moment georganiseerd is. Het doel van de eerste deelvraag is daarom het in kaart brengen van de betrokken actoren en welke rol zij spelen binnen het selectieproces. De eerste deelvraag luidt:

Hoe ziet het selectieproces voor de begeleiding van uitkeringsgerechtigden richting zelfstandig ondernemerschap er binnen een gemeente uit en wat zijn de gevolgen hiervan voor het Kansrijk Eigen Baas project?

De volgende drie deelvragen richten zich op het tweede deel van het onderzoek, de kansen voor Kansrijk Eigen Baas. Deze deelvragen zijn evenredig geformuleerd aan de operationalisering van het begrip 'goed alternatief'. In dit onderzoek is er uitgegaan van de volgende operationalisering: Een goed alternatief voor gemeenten is dat alternatief waarbij met hetzelfde cliëntenbestand, betere resultaten worden geboekt met inzet van een aanvaardbare hoeveelheid middelen. Gemeenten zullen immers slechts dan geïnteresseerd zijn in het KEB-project wanneer dat project die cliënten begeleidt die ook daadwerkelijk een bijstandsuitkering ontvangen. En waarbij de kans op uittreding uit de WWB met het KEB-project groter is dan wanneer dit door de gemeente zelf gedaan wordt, rekening houdend met de beschikbare middelen.

De tweede deelvraag heeft daarom betrekking op de confrontatie van aan de ene kant de selectie van het type cliënten door de gemeenten voor de voorbereidingsfase zoals beschreven in het Bbz en aan de andere kant de selectie van een type cliënten door Nikos voor het KEB project. De bijbehorende vraag luidt:

Welk typen cliënten worden geselecteerd door de gemeenten en Nikos?

De derde deelvraag van het onderzoek zal zich richten op de behaalde resultaten door de gemeenten en door Nikos. De resultaten hebben betrekking tot de mate van het succesvol begeleiden van mensen tot ondernemers die zich zelf in hun dagelijkse levensbehoeften kunnen voorzien. De vraag die voor dit deel beantwoordt dient te worden is:

In welke mate zijn gemeenten in staat om uitkeringsgerechtigden middels zelfstandig ondernemerschap uit de bijstand te krijgen en in welke mate is Nikos in staat om middels KEB mensen tot zelfstandig ondernemerschap te begeleiden?

De vierde deelvraag heeft te maken met de confrontatie van de middelen die gemeenten ter beschikking stellen voor begeleiding van uitkeringsgerechtigden die door middel van zelfstandig ondernemerschap de uitkering willen verlaten en de middelen die Nikos nodig heeft voor de uitvoering van het KEB-project. De bijbehorende deelvraag luidt:

Welke hoeveelheid middelen stellen de gemeenten ter beschikking voor de uitvoering van de voorbereidingsfase van het Bbz binnen de WWB, en welke hoeveelheid middelen heeft Nikos nodig voor de uitvoering van het KEB-project?

4. Methodiek van Onderzoek

In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan de totstandkoming en verantwoording van de hoofd- en deelvragen van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt aangegeven op welke theorieën het onderzoek is gebaseerd en op welke manier het onderzoek is uitgevoerd. Deze methodiek van onderzoek richt zich op vijf onderdelen: de verantwoording voor de gebruikte theorie, de verantwoording voor de gekozen gemeenten, de verantwoording voor de geïnterviewde personen en de verantwoording voor de opzet van de interviews en de typering van de cliënten. Als laatste zal nog aandacht besteed worden aan de verantwoording voor het onderzoek naar de resultaten en gebruikte middelen door de verschillende gemeenten.

4.1 verantwoording theorie

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, richt het eerste onderdeel van dit onderzoek zich op het selectieproces binnen de gemeentelijke sociale diensten en de implicaties van dit proces voor het Kansrijk Eigen Baas project. Om dit proces en de implicaties daarvan te kunnen duiden, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende theorieën die zich richten op de specifieke soort organisaties dat bij dit proces betrokken is: de gemeentelijke sociale dienst.

Hoewel deze organisaties onder een noemer vallen, zijn er wel degelijk aanwijsbare verschillen in de implementatie van beleid door de gemeenten. Yeskehel Hasenfeld beschrijft in zijn boek, *Human Service Organizations (1983)*, deze verschillen en gaat daarbij in op de bijzondere positie van dit soort organisaties ten opzichte van andere organisaties (Hasenfeld, 1983). Om de genoemde vergelijking te kunnen maken, heb ik dan ook gebruik gemaakt van de theorie van Hasenfeld om aan te tonen welk type *Human Service Organization (HSO)* bij de verschillende gemeenten verantwoordelijk is voor de implementatie van het beleid.

Een centraal thema in de theorie van Hasenfeld is de vaststelling dat HSO's 'loosely-coupled-systems' (Hasenfeld, 1983) zijn. Dit begrip wordt in het volgende hoofdstuk verder toegelicht, maar voor nu is het belangrijk om te weten dat het resultaat van een organisatie als 'loosely-coupled-system' is dat de uitkomsten van de daadwerkelijke implementatie van beleid niet altijd overeenkomen met de doelstellingen zoals geformuleerd in datzelfde beleid. Deze constatering in de theorie van Hasenfeld, heeft tot gevolg dat voor de analyse van de selectie van cliënten door de gemeentelijke sociale diensten, gekeken moet worden naar de combinatie van sturing binnen de organisatie en het handelen van de 'street-level bureaucrats' (Lipsky, 1976) om te kunnen verklaren waarom een bepaald type cliënt wordt geselecteerd.

Om deze combinatie te kunnen verklaren heb ik allereerst gebruik gemaakt van de theorie van Bannink, Lettinga en Heyse (2006) die betrekking heeft op interne sturingsmechanismen en daarnaast van de theorie van Kagan (1978) die gericht is op de manier van handelen van een 'street-level bureaucrat'. De kracht van beide theorieën zit in de duidelijkheid van de typologieën die in het verlengde van elkaar gebruikt kunnen worden waardoor deze goed toepasbaar zijn binnen dit onderzoek.

4.2 verantwoording gekozen gemeenten

Dit onderzoek is gedaan bij vier gemeenten: Almelo, Hengelo, Enschede en Zwolle. Uit het voorgesprek met het ROZ Twente bleek dat kleinere gemeenten niet in staat zijn zelfstandig invulling te geven aan het Bbz. Het aantal bijstandsgerechtigden dat er in deze kleinere gemeenten gebruik van maakt is dusdanig laag dat het niet haalbaar is voor deze gemeenten om daar zelfstandig beleid op te voeren. Om een goede vergelijking te kunnen trekken tussen de selectie van mensen op basis van gemeentelijk beleid en de selectie door Nikos bij het Kansrijke Eigen Baas project, is het in het belang van het onderzoek om zich te richten op grote gemeenten.

Daarnaast kwam uit het gesprek naar voren dat twee gemeenten in de regio Twente, Enschede en Hengelo, gebruik maken van een speciaal daarvoor ingestelde organisatie, ROZ Twente. De gemeentelijke uitvoering van het Bbz door de gemeenten Enschede en Hengelo is daarom niet los van elkaar te zien en zijn daarom beide in het onderzoek opgenomen. Gericht op een meer gefundeerde conclusie is er in dit onderzoek niet alleen aandacht besteed aan de gemeentelijke uitvoering in de gemeenten Enschede en Hengelo maar ook aan de gemeenten Zwolle en Almelo. Beide gemeenten zijn geselecteerd op het criteria dat de onderzochte gemeenten in staat moeten zijn zelfstandig het Bbz ten uitvoer te kunnen brengen.

4.3 verantwoording voor de geïnterviewde personen

Voor dit onderzoek zijn er interviews afgenomen met zowel consultants die belast zijn met de uitvoering van het Bbz als met consultants die belast zijn de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand. Het interviewen van consultants en bijvoorbeeld niet de beleidsmedewerkers is gedaan op basis van de eerder genoemde theorie van Lipsky met betrekking tot de 'street-level bureaucrats' als zijnde diegenen die binnen een algemeen geldend stelsel van regels een beoordeling moeten maken van een specifiek geval. In eerste instantie zijn alleen interviews gehouden met consultants Bbz maar uit deze interviews bleek dat een deel van het selectieproces zich afspeelt bij de consultants WWB, op basis van die constatering zijn ook consultants WWB geïnterviewd met als doel het hele selectieproces in kaart te brengen. Uiteindelijk hebben er acht interviews plaatsgevonden waarvan er drie met Bbz consultants van de gemeenten Zwolle en Almelo en het Rbz Twente waren. Daarnaast zijn er vijf interviews afgenomen met WWB consultants van de gemeenten Zwolle (1), Almelo (1), Hengelo (1) en Enschede (2).

4.4 verantwoording opzet van interviews en typering van cliënten

Tijdens de interviews is er gebruik gemaakt van een interview structuur, die ongeveer gelijk loopt met de theoretische opbouw in het volgende hoofdstuk. De reden hiervoor is dat zowel in de typering van een organisatie als in een gesprek het logisch is om vanuit een brede oriëntatie naar specifieke aspecten toe te werken. Als bijlage is de structuur van de interviews weergegeven (bijlage I). Voor de typering van de uiteindelijk geselecteerde cliënten door de gemeenten is er gebruik gemaakt van de classificatie van cliënten voor het KEB project. Deze classificatie is namelijk de constante op basis waarvan een goede vergelijking met de uitkomsten van de selectieprocessen bij de verschillende gemeenten te maken valt.

4.5 verantwoording resultaatmeting en middelen analyse

In dit onderzoek is ook aandacht besteed aan resultaatmeting en middelenanalyse als onderdeel van de inschatting van de kansen voor het KEB project bij de gemeentelijke uitvoering van het Bbz. Resultaatmeting is in eerste instantie gericht op het aantal levensvatbare ondernemingen die ontstaan zijn uit het begeleidingsproces en in tweede instantie op het aantal cliënten dat geselecteerd wordt. De levensvatbare ondernemingen zijn het doel van het selectieproces en de gemeenten aangezien die gericht zijn op uitstroom. Het aantal geselecteerden is voor Nikos relevant om aan te tonen of gemeenten van deze grootte in staat zijn voldoende cliënten te selecteren voor het KEB project.

De middelenanalyse is een kwalitatieve beoordeling waarmee de bereidheid aangetoond wordt van gemeenten om te investeren in een serieuze uitvoering van het Bbz. Een gedetailleerde financiële analyse is binnen dit onderzoek niet mogelijk omdat de financiële aspecten van de uitvoering niet eenduidig zijn te benaderen. Derhalve richt dit onderzoek zich op de financiële aspecten van het gevoerde beleid in termen van professionalisering van de betrokken afdelingen en bereidheid van het gemeentelijk bestuur om een deel van de uitvoering uit te besteden aan derden.

5. Theoretisch kader

5.1 inleiding theorie Human Service Organizations

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de uiteenzetting en toelichting van de gebruikte theorieën voor dit onderzoek. Allereerst wordt ingegaan op de algemene theorie van Hasenfeld met betrekking tot de typering van organisaties als Human Service Organizations (HSO's). Daarna wordt deze zelfde theorie gebruikt om aan te tonen dat HSO 'loosely-coupled systems' zijn waarbij de controle over de implementatie van beleid gebrekkig valt te noemen. Deze constatering is vervolgens de aanleiding om met behulp van de theorie van Bannink, Lettinga en Heyse met betrekking tot verschillende coördinatievormen binnen HSO's en de theorie van Kagan, met betrekking tot de manier van handelen van 'street-level bureaucrats', een theoretisch kader voor het selectieproces te schetsen. Uiteindelijk zullen in het laatste deel hypothesen opgenomen worden die op basis van in dit hoofdstuk vermelde theorie zijn geformuleerd.

5.2 type Human Service Organization

'... that set of organizations whose principal function is to protect, maintain or enhance the personal well being of individuals by defining, shaping or altering their personal attributes' (Hasenfeld, 1983).

Dit citaat van Hasenfeld geeft precies de kern aan van het soort organisatie waar dit onderzoek zich op richt, namelijk die organisatie die zich tot doel heeft gesteld om het persoonlijke welzijn van een individu te verbeteren en wel door iemand actief te ondersteunen tot ondernemerschap terwijl deze nog in de bijstand zit in het kader van de WWB.

De belangrijkste kenmerken van HSO's zijn, allereerst, dat de mensen beschouwd worden als 'ruw materiaal' (Hasenfeld, 1983). Of te wel, de mens als iets dat bij het voorportaal van de organisatie komt, vervolgens een traject ondergaat en daarna de organisatie weer verlaat. De vergelijking met het 'ruwe materiaal' houdt dat als boom de fabriek ingaat en als plank naar buiten komt gaat hier gedeeltelijk op. Gedeeltelijk omdat in tegenstelling tot deze fabriek HSO's te maken hebben met een moeilijker te bewerken 'grondstof', namelijk de mens. De waarden en normen van de mensen beïnvloeden namelijk de uitvoering van het beleid en niet alleen omdat deze mensen direct contact hebben met de uitvoerenden van het beleid maar ook omdat de cliënten zelfstandig handelen ten opzichte van de beleidsuitvoerders. (Hasenfeld, 1983).

Een ander kenmerk is het feit dat een HSO het mandaat bezit om het persoonlijke welzijn van mensen in bescherming te nemen of zelfs te verbeteren. (Hasenfeld, 1983). In het kader van dit onderzoek is dat mandaat door de gemeenten verkregen bij de instelling van de WWB in 2004. Andere belangrijke kenmerken zijn dat de doelstellingen van HSO's vaak vaag geformuleerd, tegenstrijdig en problematisch zijn. Dit gebeurt onder invloed van het kenmerk dat de omgeving van een HSO vaak tegenstrijdige invloeden uitoefent op de organisatie. De laatste specifieke kenmerken van HSO's zijn dat de belangrijkste activiteiten van een HSO plaats vinden tijdens het contact tussen medewerker en klant, dat een HSO hierbij gebruik maakt van regelgeving die niet voldoende in staat blijkt te zijn om een bepaalde uitkomst te garanderen en dat HSO's resultaten boeken die niet goed meetbaar zijn. Deze kenmerken worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

Om goed aan te kunnen geven wat HSO's zijn geeft Hasenfeld een classificatie aan van dit soort organisaties. Deze classificatie is opgebouwd rond vijf kenmerken. Allereerst het onderscheid tussen organisaties die zich richten op mensen die 'normaal' functioneren in het dagelijkse leven zoals dat gangbaar is en die organisaties die zich richten op mensen die niet 'normaal' functioneren binnen een samenleving. Het tweede onderscheid is dat tussen organisaties die alleen gericht zijn op classificeren van mensen, (people processing), of op het beschermen van het welzijn van mensen (people sustaining) of als laatste die organisaties die gericht zijn op het verbeteren van het persoonlijke welzijn van de mens (people changing).

Hieruit kunnen volgens Hasenfeld de volgende ideaaltypen worden opgemaakt:

People processing people sustaining people changing

Normale mensen	type I <i>(Credit Rating Bureau)</i>	type III <i>(Retirement home)</i>	type V <i>(public school)</i>
Niet normale mensen	type II <i>(Juvenile Court)</i>	type IV <i>(Nursing Home)</i>	type VI <i>(Hospital)</i>

(Hasenfeld, 1983)

Wanneer we kijken naar de gemeentelijke sociale diensten, dan verwacht ik dat deze getypeerd kunnen worden als type VI HSO (hypothese I). Kijkend naar de elementen uit het model hebben gemeentelijke sociale diensten te maken met 'niet-normale mensen', of te wel mensen die langdurig buiten de arbeidsmarkt verkeren. Daarnaast verwacht ik dat gemeentelijke sociale diensten niet alleen gericht zijn op het 'labelen' van mensen als bijstandsgerechtigde (people processing) en het in stand houden van een minimale welvaart door middel van uitkeringen (people sustaining), maar zijn gemeentelijk sociale diensten ook gericht op het veranderen van de persoonlijke attributen van een cliënt. Uiteindelijk hebben alle partijen er immers voordeel bij wanneer bijstandsgerechtigden op een andere manier dan door middel van de bijstand zich in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

5.3 'loosely-coupled systems'

De omgeving van een HSO kan onderverdeeld worden in een algemene omgeving en een taakomgeving (Hasenfeld, 1983). Tot de algemene omgeving behoren die aspecten waar de HSO geen invloed op heeft als de economische ontwikkeling van het gebied waar de HSO actief is, de demografische situatie, cultuur, politieke en legale situatie en de technologische ontwikkeling.

De taakomgeving bestaat uit die actoren en instanties waar de betrokken organisatie contact mee heeft en ook direct door wordt beïnvloed, maar zelf ook invloed op uitoefent. De belangrijkste voorbeelden van deze actoren en instanties zijn de leveranciers van financiën, organisatie en instanties die een HSO legitimiteit en autoriteit verlenen, de klanten leveren of complementaire diensten aanbieden. Maar ook de gebruikers en ontvangers van het product van de organisatie en de concurrerende organisaties worden door Hasenfeld gezien als onderdelen van de taakomgeving. Binnen deze taakomgeving ontstaat een bepaald krachtenveld aan verhoudingen waarbij het ene onderdeel meer invloed heeft op de betrokken HSO dan de ander met als gevolg dat de wederkerige verhoudingen tussen de onderdelen binnen een taakomgeving verschillen.

Zoals elke organisatie zijn ook HSO's geneigd om haar controle over haar taakomgeving te vergroten en haar afhankelijkheid van deze organisaties te verkleinen. Hiertoe maken HSO's gebruik van de verschillende technieken zoals de autoritaire strategie waarbij een HSO gebruik maakt van haar dominante positie, indien die aanwezig is, om haar relaties te bepalen. (Hasenfeld, 1983). Bovendien bepaalt dit krachtenveld deels ook de doelstellingen van de betrokken organisatie wat kan leiden tot tweeslachtige en soms zelfs tegenstrijdige doelstellingen. Hier maakt Hasenfeld echter een belangrijk onderscheid tussen de officiële doelstellingen en de operationele doelstellingen (Hasenfeld, 1983). De officiële doelstellingen zijn die doelstellingen die moeten leiden tot legitimiteit en ondersteuning door derden. De operationele doelstellingen zijn die doelstellingen die niet vastgelegd zijn maar te achterhalen zijn uit de activiteiten die de organisatie onderneemt. Dit is een direct gevolg van dat krachtenveld.

Om deze doelstelling des al niet te min te behalen maakt een HSO gebruik van zogenaamde organisatietechnologieën (Hasenfeld, 1983). De meeste van deze technologieën bestaan uit vier vaste componenten die in meer of mindere mate voorkomen: Allereerst de werving en de selectie van klanten. In dit deel van het proces worden klanten benaderd of komen klanten naar de organisatie toe. Vervolgens wordt op basis van kwalificaties bepaald of een persoon de organisatie 'in' mag. Het tweede deel bestaat uit beoordeling en kwalificatie van de persoon, in dit deel wordt door middel van bepaalde procedures vastgesteld wat iemands kenmerken zijn en wordt diegene gekwalificeerd. Deze kwalificatie leidt tot het derde deel waarin de status, het geheel van kenmerken, wordt veranderd tot de wenselijke status. Een voorbeeld is de scholing zoals die aanwezig is in het Kansrijk Eigen Baas project. Het laatste deel bestaat uit beëindiging van de procedures en het controleren van de uitkomst van deze procedures. De klant kan getoetst worden aan standaarden om te zien of de wenselijke status is ontstaan, indien dit het geval is wordt dit onderschreven door bijvoorbeeld een diploma (Hasenfeld, 1983).

Naast deze vier componenten bestaan er vijf andere aspecten die van belang zijn om organisatietechnologie in het juiste perspectief te plaatsen. Allereerst het feit dat mensen waarden en normen met zich meebrengen (Hasenfeld, 1983). Niet alleen bepalen die mede hoe ze getypeerd worden door de medewerkers van de organisatie, maar beïnvloeden die ook mede het veranderingsproces dat het gevolg is van de technologie.

Een tweede aspect is de onvolkomenheid van de organisatietechnologie. Zoals aangegeven bepalen de waarden en normen van een persoon, maar ook die van de organisatiemedewerker de persoonlijke kenmerken die de cliënt toegekend worden, de typologie. Deze typologie kan echter niet voldoen aan het 'volledige' beeld van een persoon, het benadert het op die onderdelen die enigszins waarneembaar zijn. Hierdoor sluit de technologie die gebruikt wordt niet volledig aan op de specifieke persoon, met als gevolg dat de uitkomsten van de gebruikte techniek niet volledig te voorspellen zijn (Hasenfeld, 1983).

Het derde aspect is dat organisatietechnologieën niet gekozen worden op een pragmatische maar meer op een ideologische manier. Een organisatie, met name de leidinggevenden, is overtuigd van het gebruik van een bepaalde techniek op basis van bijvoorbeeld hun eigen waarden en normen, zonder daarbij in te gaan op de feitelijke situatie. Het resultaat hiervan kan zijn dat de gebruikte technologie niet aansluit op de daadwerkelijke behoefte (Hasenfeld, 1983).

Een vierde aspect is een erg belangrijke, het *face-to-face* aspect. Dit aspect bespreekt het contact tussen de cliënt en de Street-level Bureaucrat, die ten opzichte van de cliënt optreedt als de vertegenwoordiger van de organisatie. Maar nog belangrijker, dit contact tussen cliënt en medewerker beïnvloedt ook het effect van de gebruikte technologie. De regels van de technologie worden namelijk onder invloed van de relatie tussen cliënt en medewerker toegepast. De medewerker treedt hierbij op als spil tussen enerzijds de informatie van de cliënt en anderzijds de informatie van de organisatie (Lipsky, 1976).

Het vijfde aspect beslaat de technologie als middel om controle uit te oefenen op de cliënt. Zoals eerder beschreven, hebben ook de cliënten invloed op het effect van bepaalde technologieën. Om echter deze invloed te marginaliseren heeft een organisatietechnologie tot doel om haar controle over de cliënten zo groot mogelijk te houden. Aangezien echter een deel van deze controle tot stand komt in de relatie tussen medewerker en cliënt vergroot dit aspect de afhankelijkheid van de organisatie ten opzichte van de medewerker. (Hasenfeld, 1983)

De onduidelijke Human Service Technologies (HST) en het feit dat de medewerker als vertegenwoordiger van de organisatie optreedt richting de cliënt resulteren in een verschuiving van belang binnen de organisatie richting deze medewerker. Lipsky noemt deze persoon de Street-level bureaucrat (Lipsky, 1980). Onder invloed van de ambigue omgeving en de onduidelijke HST heeft de leiding van een HSO een slecht beeld van de drijfveren en activiteiten van deze SLB's. Hasenfeld noemt HSO's daarom 'loosely-coupled systems' (Hasenfeld, 1983). De belangrijkste kenmerken van deze 'loosely-coupled systems' zijn de relatief turbulente omgeving gekenmerkt door meerdere en steeds wisselende belanghebbenden, zwakke technologie als gevolg van slecht gedefinieerde doelstellingen en activiteiten, moeilijkheden in resultaatmeting en als laatste het feit dat het zwaartepunt van de activiteiten ligt in het contact met de klant (Hasenfeld, 1983)

5.4 type sturing binnen HSO's

De vaststelling dat het belang binnen de organisatie bij de street-level bureaucrat (SLB) ligt en dat HSO's 'loosely-coupled systems' zijn is van grote invloed op dit onderzoek. Deze vaststelling heeft namelijk tot gevolg dat voor de verklaring van de uitkomsten van het selectieproces bij de gemeentelijke sociale diensten gekeken moet worden naar de combinatie tussen de sturing binnen de organisatie en de manier van handelen van de SLB. Wat betreft de sturing baseert dit onderzoek zich op de theorie van Bannink, Lettinga en Heyse die vier ideaaltypische coördinatievormen bespreken. Deze theorie behandelt de professionele, de bureaucratische, de consumentistische en de managementistische coördinatievorm (Bannink, Lettinga en Heyse, 2006).

In de professionele coördinatievorm is het belang van de SLB voor zowel de organisatie als de cliënt het grootst. Binnen deze coördinatievorm is er veel aandacht voor de bijzondere positie die de SLB inneemt, zijnde diegene die op basis van unieke eigenschappen als enige in staat is om te bepalen in welke mate een HSO in de behoefte van een cliënt zal voldoen. Dit komt doordat de SLB niet gebonden is aan de cliënt en dus ook onafhankelijk kan beschikken over de door de organisatie geboden mogelijkheden om in de behoefte van de cliënt te voldoen. Deze unieke eigenschappen worden die SLB niet alleen toebedeeld maar wordt ook door zichzelf toegeëigend en bevestigt daarmee haar positie, deze eigenschappen zijn vooral gebaseerd op opleiding. (Bannink, Lettinga en Heyse, 2006)

De bureaucratische coördinatievorm legt meer de nadruk op de regelgever en dus legaliteit. Bij deze coördinatievorm is de rol van SLB vergelijkbaar met die binnen de professionele coördinatievorm, echter de SLB fungeert nu meer als iemand die regels slechts toepast en minder als iemand die in staat is om zelfstandig te bepalen in welke mate aan de behoefte van een cliënt wordt voldaan. (Bannink, Lettinga en Heyse, 2006)

Bij de consumentistische coördinatievorm ontstaat er een relatie tussen de SLB en cliënt zoals tussen een verkoper en een klant. De nadruk ligt hierbij op de klant die in staat is om een volledig beeld te verkrijgen van de mogelijkheden die geboden worden door de organisatie. Op basis van deze kennis, gecombineerd met de eigen behoefte zal de cliënt dan zelf bepalen in welke mate hij in deze behoefte zal voorzien. (Bannink, Lettinga en Heyse, 2006)

De laatste coördinatievorm, de managementistische, wordt gezien als een combinatie tussen de consumentistische en de bureaucratische coördinatievorm. De combinatie zit in de relatie tussen de SLB en diegene die de SLB aanstuurt, resulterend in een 'contract' tussen beiden waarmee de SLB doelstellingen krijgt opgelegd die behaald moeten worden. De mate waarin de SLB vervolgens de vrijheid krijgt zelf te bepalen op welke manier deze doelstellingen behaald worden, bepaalt uiteindelijk in welke mate de coördinatie meer bureaucratisch dan wel meer consumentistisch is. De cliënt is binnen deze coördinatievorm slechts het middel om het doel te bereiken (Bannink, Lettinga en Heyse, 2006).

Kijken we naar de gemeentelijke sociale diensten dan verwacht ik dat deze een professionele coördinatievorm zullen hanteren (hypothese II). Ik verwacht de professionele coördinatievorm vanwege het unieke type cliënt, de bijstandsgerechtigde, die volledig afhankelijk is van de geboden mogelijkheden door deze diensten en waarbij elke cliënt dusdanig specifieke kenmerken heeft dat het beoordelingsvermogen van de SLB van doorslaggevend belang is. Dit zal leiden tot een professionele coördinatievorm waarbij de SLB's de ruimte krijgen om naar eigen inzicht een beoordeling te formuleren.

Wanneer deze verwachting gekoppeld wordt aan het selectieproces binnen de gemeentelijke sociale diensten dan verwacht ik dat de beleidsbepalers weinig invloed zullen hebben op het type cliënt dat daadwerkelijk geselecteerd zal worden. Er zal een bepaald arbeidsethos ontstaan die gedeeld wordt door de consultants onder invloed van "*overtuiging en socialisering*" (Bannink, Lettinga en Heyse, 2006) en die verantwoordelijk zal zijn voor het daadwerkelijke selectieproces.

5.5 type handelen van de SLB's

Naast de coördinatievorm, is ook het handelen van de SLB binnen zijn discretionaire ruimte is van belang. Kagan beschrijft dit handelen aan de hand van het 'probleem van legaliteit', wat betrekking heeft op de constante tegengestelde druk voor HSO's om een consistent, voor iedereen gelijk, beleid te voeren zonder aan de eisen van een specifiek geval voorbij te gaan (Kagan, 1980). Het belang van de beslissingen van de SLB worden door Kagan dus ook groot geacht en hij beschrijft dan ook de manier waarop SLB's omgaan met deze druk tussen het belang van de regels en het belang van de doelstellingen van een organisatie. Uit deze beschrijving komen vier ideaaltypische manieren van handelen naar voren, samengebracht in het volgende model:

Emphasis on realization of organizational ends

	+	-
<u>emphasis on adherence to rules</u>	+ <i>judicial mode</i>	<i>legalism</i>
	- <i>unauthorized discretion</i>	<i>retreatism</i>

(Kagan, 1980)

Bij de '*judicial mode*' van handelen, houdt de SLB zo wel rekening met de mate waarin een specifiek geval aan algemene regels voldoet, als met de gevolgen voor de toepassing van deze regels in dat specifieke geval. Dit betekent dat er zowel nadruk ligt op gelijkwaardige behandeling als op de unieke situaties, waardoor de regeltoepassing niet tot ongewenste situaties leidt (Kagan, 1980). Het handelingstype dat getypeerd wordt als '*legalism*' gaat hieraan wel voorbij, een meer strikte toepassing van regels is eigenlijk niet mogelijk. De SLB bekijkt, in een ideaaltypische situatie, alleen naar de mate waarin een uniek geval aan algemene regels voldoet en baseert op basis daarvan zijn handelen. (Kagan, 1980)

Het derde type handelen, '*unauthorized discretion*', staat lijnrecht tegenover de legalistische manier van handelen. Hierbij interpreteert de SLB naar eigen inzicht en op eigen ervaring de regels en op basis daarvan bepaalt hij in welke mate aan de behoefte van de cliënt zal worden voldaan. Algemeen geldende normen met betrekking tot die regels worden niet overgenomen waardoor er een bijzonder selectieve manier van handelen ontstaat waarbij de verschillen tussen de SLB's erg groot zijn (Kagan, 1980). De laatste manier van handelen wordt getypeerd als een manier van handelen waarbij de SLB beslissingen neemt gericht op persoonlijk gewin of zelfs beslissingen uit de weg gaat. Binnen dit handelen dat wordt getypeerd als '*retreatism*' (Kagan, 1980), richt de SLB zich niet op belangen van wie dan ook, anders dan die van zichzelf.

Wanneer we deze typering toepassen op de gemeentelijke sociale diensten verwacht ik dat de consultants vooral zullen handelen volgens de '*judicial mode*' (hypothese III). Mijn verwachting is gebaseerd op het feit dat de juridische kaders waarbinnen de consultant handelt zeer ruim doch absoluut zijn. Er wordt niet tot in details beschreven wat de consultant in specifieke gevallen dient te doen maar de grenzen van het individuele handelen worden zijn duidelijk. Een duidelijk conflict tussen de organisatiedoelstellingen en de juridische kaders verwacht ik derhalve niet waardoor de '*judicial mode*' een waarschijnlijke handelingsvorm zal zijn voor de betrokken consultants.

5.6 conclusie en hypothesen

Uit bovenstaande kunnen we concluderen dat HSO's een bijzonder type organisatie is, met zowel gevolgen voor de leden van de organisatie als de cliënten van de organisatie. Het belangrijkste aspect aan dit type organisaties is dat ze 'loosely-coupled systems' zijn, waardoor het belang van de coördinatievorm en type handelen van de SLB in termen van gevolgen van beleidsimplementatie erg groot is. Op basis van dit theoretische kader zijn drie hypothesen te formuleren welke in dit onderzoek getoetst worden om antwoord te kunnen geven op de eerste deelvraag:

Hypothese I: *de gemeentelijke sociale diensten kunnen getypeerd worden als type VI organisaties*

Hypothese II: *de gemeentelijke sociale diensten zullen intern gebruik maken van een sturingsmechanisme dat getypeerd kan worden als professioneel.*

Hypothese III: *de consulenten binnen de gemeentelijke sociale diensten zullen zich binnen het kader van wetgeving en organisatiedoelstelling opstellen volgens de 'judicial mode'.*

6. Kansrijk Eigen Baas

6.1 inleiding Nikos en KEB

Het Nederlands Instituut voor Kennis Intensief Ondernemerschap (Nikos) is verbonden aan de Universiteit van Twente en richt zich op '... onderzoek naar, onderwijs over en het daadwerkelijk stimuleren van ondernemerschap'. (Groen en Nieuwendijk, 2006) Deze combinatie van doelstellingen heeft onder meer geleid tot het Kansrijk Eigen Baas project dat in 2003 gestart is. Dit Kansrijk Eigen Baas project is ontwikkeld op initiatief van de Rabobanken in de regio Oost Gelderland en worden financieel ondersteund door de Europese Unie en de Provincie Gelderland (Groen, Jenniskens & Nieuwendijk, 2006). Het doel van het project is om geïnteresseerden te begeleiden in hun proces tot zelfstandig ondernemer.

6.2 methodiek KEB

De originele theoretische onderbouwing voor de huidige KEB methodiek valt terug te voeren op de analyse dat het ontstaan van ondernemerschap opgebouwd wordt volgens een proces bestaande uit 3 fasen. Dit 'entrepreneurial proces' bestaat uit (1) het proces waarbij een ondernemer een bedrijfsmogelijkheid ziet, (2) deze mogelijkheid ontwikkelt tot een bedrijfsidee en uiteindelijk (3) dit idee ook daadwerkelijk zal exploiteren. (Groen & Jenniskens, 2004)

Tijdens dit proces en de periode daarna zijn er vier mechanismen aanwezig die ervoor zorgen dat een bedrijf levensvatbaar zal worden of blijven. Het eerste mechanisme is de interactie tussen de verschillende actoren in een netwerk, ten tweede het nastreven door de ondernemer van het behalen van gestelde doelen, ten derde de optimalisering van processen in het bedrijf maar ook tussen bedrijven en ten vierde het doen ontstaan en behouden van patronen van cultureel gestructureerde en door verschillende actoren binnen het netwerk gedeelde waarden en normen. (Groen & Jenniskens, 2006) Indien een ondernemer in staat is om alle vier de mechanismen gelijktijdig en in verhouding tot elkaar tot stand te laten komen dan zal de onderneming levensvatbaar zijn en blijven.

Echter, elk van de vier mechanismen beschikt over een eigen logica en de ondernemer dient dan ook elk van deze mechanismen vanuit haar eigen logica te benaderen. Om dit te bereiken dient de ondernemer te beschikken over vier soorten kapitaal: sociaal kapitaal, economisch kapitaal, strategisch kapitaal en cultureel of menselijk kapitaal. (Groen & Jenniskens, 2004) Het sociale kapitaal bestaat uit het sociale netwerk van een ondernemer. Dit kapitaal is gericht op versterking van het contact binnen dat netwerk door middel van het tot stand brengen van gedeelde waarden en normen door de actoren binnen het netwerk. Het economisch kapitaal bestaat uit de financiële aspecten van een onderneming, die bepalen waartoe de organisatie in staat is. Het economische kapitaal richt zich met name op de optimalisering van de bedrijfsprocessen, op efficiëntie. Het strategisch kapitaal is gebaseerd op de positie van een ondernemer binnen zijn netwerk, het strategisch kapitaal geeft de mogelijkheid aan van een ondernemer om invloed uit te oefenen op het handelen van andere actoren binnen het netwerk. Het laatste type kapitaal is de het cultureel of menselijk kapitaal, dit type richt zich met name op de interne organisatie van een onderneming. Het cultureel of menselijk kapitaal is gericht op het ontwikkelen van gedeelde waarde en normen binnen een organisatie door middel van bijvoorbeeld training en teambuilding. (Groen & Jenniskens, 2004)

Nikos heeft dit vervolgens omgezet in een project dat potentiële ondernemers in staat stelt om binnen een half jaar een onderneming van de grond te krijgen, of in ieder geval een goed bedrijfsidee te hebben. Hiervoor maakt Nikos een onderscheid in het type cliënten dat voor het Kansrijk Eigen Baas Project in aanmerking komt, allereerst diegene die al een concreet bedrijfsidee hebben. Deze mensen zitten al in de tweede fase van het '*entrepreneurial process*'. Daarnaast zijn er de cliënten die nog niet een duidelijk idee of totaal geen idee hebben over het op te richten bedrijf, maar wel overtuigd zijn een ondernemer te willen worden. Nikos heeft voor beide typen cliënten een apart programma opgezet. (Groen & Jenniskens, 2004)

Traject 1 is gericht op de cliënten met een duidelijk bedrijfsidee die bovendien ook gemotiveerd zijn om dit idee daadwerkelijk van de grond te krijgen en kan worden getypeerd als een traject waarbij het initiatief bij de cliënt ligt. Deze kan op elk gewenst moment instappen in het Kansrijk Eigen Baas project, mits hij of zij door de selectie heen komt, en dient aan het eind van het traject een bedrijfsplan te hebben geschreven dat voldoet aan de eisen van Nikos. Bij het schrijven van het bedrijfsplan maar ook bij andere facetten van het opzetten van het bedrijf krijgt de ondernemer een jaar lang ondersteuning vanuit KEB. Deze ondersteuning bestaat onder andere uit "... *trainingen en lezingen, coaching en een financiële ondersteuning (minimum inkomsten garantie door middel van een renteloze lening)*" (Groen, Jenniskens & Nieuwendijk, 2006). Bovendien kan de ondernemer tijdens het jaar deelnemen aan maandelijkse netwerkbijeenkomsten met andere ondernemers uit traject 1 en is het mogelijk om deel te nemen aan cursussen en trainingen die georganiseerd worden voor de deelnemers aan traject 2 (Groen & Jenniskens, 2004).

Traject 2 is gericht op de toekomstige ondernemers zonder een concreet bedrijfsidee. Het doel van traject 2 is dan ook om deze cliënten te ondersteunen bij het ontwikkelen van een bedrijfsidee, maar vervolgens ook om dit idee een concrete invulling te geven door het schrijven van een bedrijfsplan. Het traject duurt 6 maanden en per keer zullen er ongeveer 60 deelnemers nodig zijn om het traject succesvol te maken. De deelnemers worden ingedeeld in groepen van 5 tot 7 die gezamenlijk een bestaand bedrijfsidee moeten uitwerken in een bedrijfsplan. Hiertoe krijgen zij trainingen en cursussen aangeboden die de essentiële onderdelen van een bedrijf behandelen, waaronder idee ontwikkeling, marketing, financieel management en dergelijke. Bovendien staat hen een volledig ingericht bedrijfsgebouw ter beschikking, waar wel een 40-urige deelname per week tegenover staat. Tijdens dit proces krijgen de individuele ondernemers de kans om hun eigen bedrijfsidee te ontwikkelen en zich daar op te richten, vanaf dat moment verlaat diegene het groepstraject zonder dat het onderlinge contact tussen de deelnemers verloren gaat. Voor het succes van dit traject is een minimale deelname van ongeveer 60 cliënten vereist om alle aspecten van de methodiek tot stand te brengen. (Groen & Jenniskens, 2004)

In beide trajecten wordt in samenhang door middel van de begeleiding maar ook de trainingen en cursussen aandacht besteed aan de vier typen kapitaal die van belang zijn voor het succesvol opzetten van een onderneming. Deze vier typen komen terug in het schrijven van een bedrijfsplan en de coaching (strategisch kapitaal), de mogelijkheid tot het verkrijgen van een kleine lening en de mogelijkheden tot begeleiding bij de makelaardij aspecten (economisch kapitaal), een volledige ingericht bedrijfsgebouw, lezingen en trainingen (cultureel en menselijk kapitaal) en als laatste het ontstaan van een netwerk onder de deelnemers als gevolg van netwerk bijeenkomsten, maar ook een netwerk met andere regionale actoren die deelnemen aan het project (sociaal kapitaal). (Groen & Jenniskens, 2004)

6.3 selectie cliënt

Een belangrijk element voor het succes van het Kansrijk Eigen Baas project is de selectie van, met name voor traject 2, de deelnemers. Voor de selectie van cliënten onderscheidt Nikos twee fasen, de zelfselectie en de selectie door Nikos. Hierbij neemt de zelfselectie een belangrijke rol op zich omdat 75% van de geïnteresseerden die uiteindelijk niet deelnamen aan KEB dit uit eigen beweging hebben gedaan. Voor de geïnteresseerden die wel besluiten om deel te nemen maakt Nikos gebruik van twee ondernemerschapstesten en een selectiegesprek. Het selectiegesprek is van doorslaggevend belang en wordt gevoerd door medewerkers van KEB. Uit dit gesprek dient een typering van de geïnteresseerde naar voren te komen, deze typering is opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel bestaat uit de *knelpunten*, of minimale voorwaarden, waaraan een geïnteresseerde moet voldoen om deel te nemen. Deze minimale voorwaarden bestaan uit de bereidheid om 40 uur per week (indien mogelijk) aan de ontwikkeling van de onderneming te werken, voldoende mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid en daarnaast belemmerende factoren als medicijngebruik, therapeutische behandeling en bijvoorbeeld de zorg voor gezin of familie.

Mocht dit voor een geïnteresseerde geen probleem zijn, dan bestaat het tweede deel van de selectie uit gewogen beoordeling op de ondernemerschapswaliteiten van de persoon. Deze ondernemerschapswaliteiten worden beoordeeld door twee personen, die beiden het gesprek voeren. De ondernemerschapswaliteiten bestaan uit kansen herkennen en grijpen, resultaatgerichtheid, risicobereidheid, klantgerichtheid, overtuigen, zelfvertrouwen, zelfverzekerdheid en het doorzettingsvermogen. Dit leidt uiteindelijk in een gewogen score op de algehele indruk van de geschiktheid van de kandidaat. Als bijlage zijn de interviewprotocollen en een verklaring van de ondernemerschapswaliteiten bijgevoegd. (bijlage II)

6.4 resultaten

Het Kansrijk Eigen Baas project van Nikos bestaat nog niet lang en heeft dus ook nog niet over een lange periode bewezen een succesvolle methode te zijn om mensen te begeleiden richting zelfstandig ondernemerschap. Desondanks zijn de voorlopige resultaten die geboekt zijn positief te noemen. Uit onderzoek uit 2006 door Nikos is onder meer gebleken dat van in totaal 246 deelnemers aan Kansrijk Eigen Baas er aan het eind van 2005 236 mensen economisch actief zijn geworden (Groen, Jenniskens en Nieuwendijk, 2006)

Belangrijker is om deze uitkomst nader te specificeren in termen van traject 1 en traject 2. Uit het onderzoek is gebleken dat van de 69 starters aan traject 1, 43% een uitkering ontvingen op het moment dat ze aan traject 1 begonnen. Uiteindelijk zijn er 62 bedrijven daadwerkelijk van start zijn gegaan (Groen, Jenniskens en Nieuwendijk, 2006).

De resultaten van traject 2, op basis van de drie groepen die daadwerkelijk gestart zijn, zijn ook positief te noemen. Met name de resultaten van de deelnemers aan de eerste groep, gemeten na 2 jaar zijn zeer positief: slechts 4,8 % heeft geen baan en is geen zelfstandig ondernemer. Van de deelnemers aan Kansrijk Eigen Baas was dus na 2 jaar 95,2% economisch actief (Groen, Jenniskens en Nieuwendijk, 2006). Uiteindelijk kan over traject 2 gezegd worden dat er vanuit alle deelnemers er uiteindelijk 75 een onderneming hebben opgericht, 55 een baan hebben gevonden en van de rest een deel nog bezig is met het oprichten van een onderneming (Groen, Jenniskens en Nieuwendijk, 2006).

6.5 middelen

Om de middelen die nodig zijn voor het KEB project in algemene termen te ondervangen ligt de nadruk op de uitgebreide begeleiding van de cliënten. Gedurende de uitvoering van het project zijn onder meer coördinatoren, het organisatieteam, inhoudelijke coaches, consultants en docenten in meer of mindere mate betrokken bij de begeleiding van de cliënten. Bovendien maakt het KEB traject gebruik van een bedrijfsverzamelgebouw waarvoor een inrichting nodig is zoals meubilair en computers.

De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat het KEB traject een uitgebreid programma aanbiedt aan de cliënten. Het groepsproces dat centraal staat binnen het KEB traject 2 vereist een uitgebreid begeleidingsteam en de benodigde faciliteiten om dit proces tot volle wasdom te laten komen. Zonder deze investeringen valt de essentie van dit traject weg en zal de theoretische onderbouwing van de opzet niet terug te vinden zijn de uitvoering van het project. Bovendien heeft deze nadruk op het groepsgebeuren bewezen een van de succesfactoren te zijn voor de cliënten.

7. Begeleiding van WWB-clienten richting zelfstandig ondernemerschap binnen de gemeenten Enschede en Hengelo

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd waarbij achtereenvolgens het formele selectieproces, het feitelijke selectie proces, de selectie uitkomsten, het type cliënt dat geselecteerd worden en de effectiviteit van het programma van de gemeenten Enschede en Hengelo worden toegelicht. De eerste drie delen richten zich op het selectieproces binnen de gemeentelijke sociale diensten en dus het eerste deel van het onderzoek, de laatste delen richten zich op de kansen voor het Kansrijk Eigen Baas project en dus het tweede deel van het onderzoek.

7.1 formeel selectieproces

De gemeente Enschede en Hengelo worden in dit onderzoek gezamenlijk behandeld omdat zij de beoordeling en begeleiding tijdens het voorbereidingsjaar en de Bbz-fase onder hebben gebracht in een organisatie: Regionale Organisatie Zelfstandigen Twente (ROZ Twente). Deze organisatie is het gevolg van de constatering van beide gemeenten dat de uitvoering van het Bbz beter regionaal georganiseerd kunnen worden omdat ten eerste de gemeenten in het bezit waren van gefragmenteerde kennis van de verschillende regelingen. Door de regeling regionaal vorm te geven werd beoogd deze kennis te bundelen en te stroomlijnen in een nieuwe organisatie, met als resultaat een proces waarbij de algemene kennis van de individuele consultants zal toenemen. En ten tweede omdat er een toenemende nadruk is komen te liggen op zelfstandig ondernemerschap in de nationale politiek. Dit heeft ook doorgewerkt naar de lokale en regionale politiek met als gevolg een bepaalde vorm van consensus waarbij ondernemerschap gepromoot dient te worden. Een voorbeeld van deze druk, of stimulans, is de regeling dat gemeenten die een cliënt in het voorbereidingsjaar terecht laten komen voor 75% minder financiële verantwoordelijkheid dragen voor de uitkering.

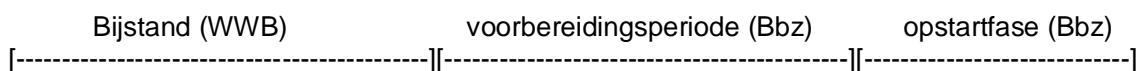
ROZ Twente wordt op dit moment gefaciliteerd door de gemeente Hengelo en financieel ondersteund door de gemeenten Enschede en Dinkelland. Deze drie gemeenten zorgen tezamen ervoor dat ROZ Twente als een zelfstandige organisatie beleid kan voeren. Deze gemeenten hebben de volledige uitvoering van de Bbz-regelingen uitbesteed, vanaf de aanmelding tot en met de begeleiding, het opstellen van de beschikking en de financiële ondersteuning aan individuen inclusief de administratie. Daarnaast voert ROZ Twente voor de gemeenten Borne, Losser, Oldenzaal, Tubbergen, Twenterand en Wierden alle werkzaamheden uit tot aan het opstellen van de beschikking. De beschikking wordt echter nog wel door de individuele gemeenten bekrachtigd en de administratie en betalingen worden ook door deze gemeenten zelfstandig verricht. Gemeente Twenterand laat echter de administratie nog wel door ROZ Twente verrichten. De financiële verhouding tussen ROZ Twente, gemeente Hengelo, Enschede en Dinkelland, en de andere gemeenten is gebaseerd op product kosten. Middels facturen betalen de verschillende gemeenten ROZ Twente voor haar werkzaamheden per individu.

De werkzaamheden van het ROZ Twente bestaan uit het beoordelen van cliënten voor de toelating tot de voorbereidingsfase, het begeleiden van deze mensen bij het schrijven van een ondernemingsplan het toetsen van dat ondernemingsplan voor de Bbz-fase en uiteindelijk dragen ze eventueel ook zorg voor de begeleiding van de ondernemer tijdens de opstartfase. Voor de begeleiding tijdens de voorbereidingsperiode maakt ROZ Twente gebruik van het project Startkans.

Dit project is voortgekomen uit een samenwerkingsverband tussen het UWV, de SNOR Almelo, het ROC, het RPA, de provincie en de TIB¹. Binnen dit project krijgt de cliënt begeleiding bij het opstellen van een ondernemingsplan, het uitvoeren van een marktonderzoek, het regelen van de financiering en het zoeken naar gepaste huisvesting. Daarnaast wordt op basis van een assessment bekeken welke opleidingsbehoefte er is bij de cliënt, in deze behoefte wordt voorzien door op maat gemaakte cursussen en het lopen van stages. Als laatste biedt Startkans een persoonlijke mentor aan die de cliënt begeleidt tijdens de eerste periode na de start van het bedrijf.

De starteradviseur van ROZ Twente is tijdens dit proces nauw betrokken bij de cliënt en zal tijdens de voorbereidingsperiode contact opnemen met de Bbz consulent over de vorderingen van de cliënt. Met dat contact wordt op een vroegtijdig moment in het proces de kansen van de cliënt en zijn of haar bedrijf bepaald. Gezamenlijk besluiten zij of de cliënt met het bedrijfsidee in aanmerking zal komen voor het Bbz. Indien dit het geval is wordt er aangegeven wat er allemaal gedaan moet worden om het businessplan succesvol af te ronden en zal een verzoek tot toelating tot de Bbz-fase worden ingediend. Uiteindelijk zal de mentor vanuit Startkans de cliënt begeleiden tijdens de startfase na toekenning van de mogelijkheden vanuit het Bbz.

7.2 feitelijke selectieproces



Zelfselectie à DMO Enschede à Startersadviseur ROZ à Startkans à Bbz consulent ROZ
 Zelfselectie à SoZaWe Hengelo à

Het selectieproces van de bijstandsgerechtigden die begeleid zullen worden richting zelfstandig ondernemerschap begint bij de cliënt zelf. Deze dient in eerste instantie zelf aan te geven geïnteresseerd maar vooral ook gemotiveerd te zijn om middels zelfstandig ondernemerschap de bijstand te verlaten. Belangrijkste criterium voor de WWB consulenten is in eerste instantie de mate waarin de cliënt 'serieuze' interesse heeft in zelfstandig ondernemerschap als alternatief voor de bijstand. Cliënten die het voorbereidingsjaar als een mogelijkheid zien om onder de sollicitatieverplichting uit te komen of geen idee hebben wat zelfstandig ondernemerschap inhoudt, worden bij voorbaat door de betrokken consulenten niet verder begeleid richting ROZ.

Waar deze 'serieuze' interesse uit zou moeten blijken is onduidelijk, elke consulent hanteert andere criteria. Nog belangrijker is dat de consulenten niet goed in staat zijn om deze criteria te operationaliseren, het 'gevoel' is vaak van doorslaggevend belang voor de consulent om een cliënt al dan niet door te sturen. Dit gevoel is vooral gebaseerd op de toetsing van het eigen beeld van ondernemerschap aan het beeld dat de consulent van de cliënt heeft. Deze subjectiviteit wordt in Hengelo voor een deel ondervangen door er voor te zorgen dat die mensen die uiteindelijk doorverwezen worden naar ROZ Twente geen last hebben van psychische, sociale, fysieke of financiële problemen die ondernemerschap in de weg kunnen staan. Bovendien wordt in Hengelo bij twijfel gebruik gemaakt van een Potentieel

¹ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen; Stichting Nieuw Ondernemen Regio (SNOR) Almelo; Regionaal OpleidingsCentrum (ROC); Regionaal Platform Arbeidsmarkt (RPA); Twentse Ideeën Bank (TIB)

Zelfstandigen Onderzoek, dit computerondersteund onderzoek toont de ondernemerschapskwaliteiten van een cliënt aan. Deze toets is echter nog geen algemeen gebruikt middel.

Na doorverwijzing naar ROZ Twente, krijgt de cliënt een gesprek met een starteradviseur. Deze bepaalt of de cliënt in aanmerking komt voor het voorbereidingsjaar aan de hand van vier eisen: afwezigheid van problematische schulden, geen onoverkomelijk medisch dossier, een bedrijfsidee waar goed over nagedacht is en ondernemerscapaciteiten die enigszins met dit idee samenvallen. Indien de betrokken starteradviseur besluit de cliënt toe te laten tot de diensten van ROZ Twente, vindt er een assessment plaats op basis waarvan de opleidingsbehoefte van de cliënt naar boven wordt gehaald. In deze opleidingsbehoefte wordt vervolgens voorzien door het Project Startkans. Begeleidt door een coach die aangesteld is voor dit project, schrijft een cliënt gedurende het voorbereidingsjaar een businessplan en krijgt de cliënt de kans om specifieke scholing te krijgen.

Gedurende dat jaar houdt de starteradviseur de voortgang van het businessplan en de ontwikkeling van de cliënt in de gaten. Op een zeker moment neemt de starteradviseur contact op met de Bbz consulent, de starteradviseur licht de 'case' toe en gezamenlijk besluiten zij of de cliënt met dat businessplan ook daadwerkelijk in staat zal zijn een zelfstandig ondernemer te worden. De cliënt krijgt op basis van dit gesprek aanwijzingen aangereikt wat betreft het succesvol afronden van het voorbereidingsjaar en het voldoen aan de eisen van de Bbz-regeling. Dit zal leiden tot de indiening van een aanvraag door de cliënt, voor toestemming om gebruik te mogen maken van de Bbz-regeling met betrekking tot het opstarten van een eigen onderneming. Indien deze toestemming wordt verleend middels het opstellen van een beschikking, zal de cliënt onder begeleiding van zijn of haar coach daadwerkelijk in de opstartfase van het bedrijf terechtkomen.

7.3 uitkomsten van de selectie

Uit de interviews met de gemeenten Hengelo en Enschede en ROZ Twente bleek dat er een duidelijk verschil zit in de manier waarop de gemeentelijke sociale diensten naar de cliënten kijken en de manier waarop ROZ Twente naar de cliënten kijkt. Deze uitkomst lijkt voorspelbaar aangezien het zelfstandig ondernemerschap bij de sociale diensten niet een voor de hand liggende keuze is voor zowel consulent als cliënt om de bijstand te verlaten en ROZ Twente puur en alleen gericht is op zelfstandig ondernemerschap. Deze verschillende benadering werd bovendien nog versterkt door de verschillende doelstellingen die beide typen organisaties hebben, de sociale diensten zijn meer gericht op uitstroom en zorgen dat de individuele cliënt een inkomen krijgt en ROZ Twente is voornamelijk gericht op het starten van een onderneming.

Een onderscheid tussen deze twee typen organisaties voor de toetsing van de theorie is hier dus wel op zijn plaats. De gemeentelijke sociale diensten kunnen getypeerd worden als type IV HSO's zoals bedoeld in de terminologie van Hasenfeld. De diensten zijn vooral gericht op het beoordelen van de cliënt zodat deze gebruik kan maken van verschillende diensten zonder dat de consulenten zelf een daadwerkelijke verandering in de leefsituatie van de cliënt tot stand willen brengen. De aanname dat de sociale diensten te maken hebben met 'niet-normale' mensen ligt voor de hand, diegene die in de bijstand zitten maken geen deel uit van de 'normale' arbeidsmarkt en kunnen als dusdanig ook niet als 'getypeerd' worden. De type IV HSO is voor de sociale diensten het meest op zijn plaats.

Uit de interviews bleek daarnaast dat de consultants over het algemeen, zowel in Hengelo als in Enschede, een grote mate van discretionaire ruimte hebben. De sturing is over het algemeen gericht op de behandeling van een bepaalde 'caseload' en de bijbehorende werkzaamheden en werkdruk. Inhoudelijke sturing is vooral in Enschede beperkt, in Hengelo is deze uitgebreider als gevolg van de invoering van de PZO scan, die tot doel heeft om het selectiemoment meer naar voren te halen zodat de starteradviseurs meer ontzien worden. Echter, de toepassing van de PZO scan is afhankelijk van de beslissing van de consultant waardoor het meer een instrument voor de consultant wordt dan een sturingsmiddel vanuit ROZ Twente. Deze grote mate van discretionaire ruimte is een indicatie voor de constatering dat in de gemeentelijke sociale diensten van Enschede en Hengelo een professioneel sturingsmechanisme wordt toegepast waarbij de sturing plaats vindt op andere indicatoren dan de inhoudelijke beoordelingen van de individuele cliënten.

De individuele consultants zijn in Enschede meer gericht op het voldoen aan de eisen van de wet en in Hengelo zowel aan de eisen van de wet als de doelstellingen van de organisatie. Het 'legalistische' handelen in vooral Enschede komt voort uit het feit dat de sturing niet inhoudelijk gericht is, de consultant wordt dus in staat gesteld een eigen interpretatie te formuleren van de wet en regelgeving en op basis daarvan beslissingen te nemen over de situatie van de cliënt. Het ontbreken van inhoudelijk sturing zorgt dus in dit geval voor een focus op de regelgeving. Met betrekking tot de Bbz regelingen dient daarbij wel opgemerkt te worden dat juist de interpretatie van het zijn van een ondernemer erg belangrijk is voor een eventuele doorverwijzing, deze lacune in de regelgeving zorgt in werkelijkheid voor een oneigenlijke beoordeling van de cliënt aangezien de geïnterviewde consultants niet in staat waren aan te tonen een duidelijk beeld van ondernemerschap te kunnen formuleren.

In Hengelo ligt dit beeld iets anders, het contact tussen ROZ Twente en de individuele consultant bij de sociale dienst is hechter en komt naar voren in de invoering van de PZO scan. Hierdoor zijn de consultants minder geneigd die regelgeving waar minder de nadruk op ligt binnen de organisatie te ontlopen. Uit de interviews bleek dat ze meer en meer besluiten nemen op basis van informatie vanuit ROZ Twente, onder meer een kort telefoontje met een starteradviseur is een van de middelen voor de beoordeling van de consultant. Hoewel hiermee de discretionaire ruimte van de individuele consultant bij de sociale dienst van de gemeente Hengelo kleiner wordt met betrekking tot de zelfstandigen regelingen, draagt de consultant wel zorg voor de juiste beoordeling van de consultant zoals ROZ Twente deze voor ogen heeft. Hiermee richt de consultant zich zowel op de doelstellingen van de organisatie (lees: ROZ Twente) als de regelgeving in de vorm van de beslissing om überhaupt contact op te nemen met ROZ Twente, wat getypeerd kan worden als het handelen volgens de 'judicial mode'.

Uiteindelijk wordt in beide gevallen die cliënt die voldoet aan de noodzakelijke eisen (van KEB) en enigszins een idee heeft van het type bedrijf dat opgestart dient te worden geselecteerd voor ROZ Twente. Dit type cliënt is niet ruim voorradig omdat over het algemeen bijstandsgerechtigden te kampen hebben met sociale, psychische, fysieke of financiële problemen. Het 'enigszins een idee' hebben is een moeilijk te operationaliseren begrip, hetzelfde geldt voor het 'gevoel' hebben dat iemand het zal redden als zelfstandig ondernemer. Beide criteria voor de consultants zijn gebaseerd op de eigen interpretatie van ondernemerschap en de markt en zullen dus niet altijd accuraat zijn. Wel is het onderscheid in werkelijke motivatie voor zelfstandig ondernemerschap en motivatie voor ontlopen sollicitatieplicht van belang. De eerste zal meer kans hebben doorgelaten te worden en de

tweede kan wettelijk niet tegengehouden worden om doorverwezen te worden maar zal op weinig medewerking van de consultants kunnen rekenen.

ROZ Twente is zoals aangegeven de organisatie die uiteindelijk de zorg draagt voor de daadwerkelijke ontwikkeling van de cliënt en het te schrijven businessplan. In termen van Hasenfeld kan ROZ Twente daarom gekenmerkt worden als een type VI organisatie, ondanks dat de daadwerkelijke begeleiding en scholing uitgevoerd wordt binnen het project Startkans. Op het moment echter dat iemand zich bij het project Startkans aanmeldt, verlaat deze niet de controle en de reikwijdte van de bevoegdheden van ROZ Twente waardoor het project Startkans in feite deel uit maakt van de organisatiestructuur van ROZ Twente. Om deze reden kan ROZ Twente het best getypeerd worden als een type VI organisatie.

Binnen ROZ Twente kan de sturing van de consultants als 'professioneel' getypeerd worden. Van de consultant wordt verwacht een inhoudelijke beoordeling te geven van de aanvraag voor de Bbz-regeling. Eventuele controle op de resultaten van de verschillende beschikkingen wordt niet gerapporteerd, laat staan dat er conclusies aan verbonden worden. De individuele consultant wordt dus uitgebreid in staat gesteld om zelf invulling te geven aan de functie. Een belangrijke nuancering daarbij is wel dat tussen de consultants onderling er wel een duidelijke uitwisseling is van ervaringen en opvattingen over de manier waarop er invulling gegeven dient te worden aan de functie. Echter, deze impliciete vorm van sturing door de consultants zelf doet geen afbreuk aan de kwalificatie van het sturingsmechanisme binnen ROZ Twente als 'professioneel'.

Wel refereert deze impliciete sturing aan het type handelen dat de consultants binnen ROZ Twente hanteren. Onder invloed van de heersende opinie binnen ROZ Twente dat zoveel mogelijk mensen in het voorbereidingsjaar moeten komen, is de focus van het handelen van de consultants op het bereiken van de organisatiedoelstellingen komen te liggen. Daarbij worden de grenzen van de regelgeving opgezocht, waarmee de manier van handelen van de consultants binnen ROZ Twente getypeerd kan worden als het type handelen dat ligt op het grensvlak tussen 'judicial' en 'unauthorized discretion'. Hiermee wordt aangegeven dat in principe de doelstellingen van ROZ Twente als uitgangspunt voor het handelen dient te worden gezien en dat tijdens het handelen de regelgeving de grenzen aangeven, maar dat deze grenzen wel degelijk worden opgezocht.

7.4 selectie van type cliënt

Uiteindelijk blijft de vraag over welk type cliënten nu uiteindelijk geselecteerd wordt. Uit het onderzoek is gebleken dat er voor de gemeente Hengelo en Enschede vier selectiemomenten van belang zijn. Allereerst de zelfselectie door de cliënt: in feite begint het selectieproces voor het Bbz-regelingen bij de bijstandsgerechtigde zelf die gemotiveerd is om een verandering in zijn of haar situatie te bewerkstelligen middels zelfstandig ondernemerschap

Het tweede selectiemoment is komen te liggen bij de WWB-consulent die bepaalt of een geïnteresseerde cliënt ook daadwerkelijk doorverwezen wordt naar ROZ Twente. Uit het onderzoek is gebleken dat in termen van de selectie voor KEB, de cliënt over het algemeen geen 'knelpunten' mag hebben op het gebied van medicijngebruik, psychische problemen, zorg voor gezin/familie en problematische schulden. Een belangrijke toevoeging daaraan echter, is de motivatie. Consultants zijn erg huiverig voor die cliënten die het voorbereidingsjaar zien als een uitvlucht voor verplichte deelname aan cursussen en de sollicitatieverplichting. Een belangrijk gevolg van dit criterium is dat de cliënten ook

daadwerkelijk een idee moeten hebben van het type onderneming dat ze willen starten, de consulent toetst dit idee namelijk aan het beeld dat de consulent van de cliënt heeft. Hoewel de inhoudelijke rechtvaardiging van deze toetsing niet aanwezig is, is het wel een belangrijke drempel voor de cliënt. Het 'gewoon geïnteresseerd in zelfstandig ondernemerschap' zijn is niet een voldoende voorwaarde om doorverwezen te worden richting ROZ Twente. De ondernemerskwaliteiten worden naar eigen zeggen deels beoordeeld, maar zelfs de invoering van de PZO-scan ondervangt niet de tekortkomingen van de individuele WWB-consulenten om een goede beoordeling te maken.

Het derde selectiemoment in de gemeenten Enschede en Hengelo is het beoordelingsgesprek met de starteradviseur. Deze richt zich meer op de ondernemerskwaliteiten, maar bovenal ook op de combinatie van opleiding en het op te richten bedrijf. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de geïnteresseerden daadwerkelijk al een idee moeten hebben van het type bedrijf dat ze willen opstarten. Als deze ideeën niet aansluiten op de opleidingsniveau van de cliënt zal bij voorbaat een verdere begeleiding worden stopgezet. De ondernemerscapaciteiten worden geoperationaliseerd aan de hand van de PZO-index waar de starteradviseurs gebruik van maken in hun beoordeling van de kansen voor de cliënt.

Het vierde selectiemoment voor de Bbz is uiteindelijk het samenkomen van bbz-consulent en starteradviseur. Deze zullen uiteindelijk bepalen of de ontwikkeling van de cliënt en de vorderingen in het businessplan voldoende aanleiding bieden om iemand de mogelijkheid te verlenen om gebruik te maken van de Bbz-regelingen. Deze analyse is vaak een bedrijfseconomische analyse die soms wordt uitgevoerd door het Instituut Midden en Kleinbedrijf (IMK) wanneer de Bbz-consulenten niet voldoende kennis hebben van een bepaalde markt. Op basis van deze analyse zal er een beschikking worden opgesteld die de mogelijkheden voor de cliënt aangeeft.

Als conclusie kan worden gesteld dat diegene die gemotiveerd is om vanuit de WWB zelfstandig ondernemer te worden geen psychische, sociale, fysieke of financiële problemen kan hebben en beschikt over een concreet bedrijfsidee. Om vervolgens deel te kunnen nemen aan het project Startkans dient het bedrijfsidee haalbaar te zijn met het opleidingsniveau van de cliënt en dient deze te beschikken over ondernemerskwaliteiten zoals opgenomen in de PZO-scan: biopsychosociale aspecten, toerusting, motivatie, capaciteit, zelfdiscipline, doorzettingsvermogen, sociaal aspect, compenserende aspecten en realiteitszin.

7.5 effectiviteit van het programma

Uit de interviews is naar voren gekomen dat een duidelijk beeld van de resultaten met betrekking tot het aantal succesvolle uitstromers uit de WWB middels zelfstandig ondernemerschap bij de consulenten ontbreekt. Ondanks dat ze op de hoogte zijn van het aantal dat ze ongeveer hebben doorverwezen en hoeveel uiteindelijk in het voorbereidingsjaar terecht zijn gekomen, zijn ze niet in staat aan te geven welk deel van deze mensen ook daadwerkelijk een bedrijf start. Daarnaast zijn gegevens bij gemeenten en ROZ Twente niet uitgesplitst naar herkomst van de cliënten waardoor de gevonden gegevens kritisch bekeken dienen te worden.

Een deel van de analyse van de werkzaamheden van de individuen betrokken bij het selectieproces vindt plaats op basis van de indicatoren die niet inhoudelijk ingaan op het werk van de consultants zoals de termijn waarbinnen een cliënt antwoord krijgt. Aangegeven resultaten of percentages doorverwezen personen varieerden echter niet sterk, de WWB-consultanten gaven aan dat tussen de 2% en de 5% van hun cliëntenbestand uiteindelijk doorverwezen worden naar ROZ Twente. Op basis het totaal aantal uitkeringsgerechtigden die binnen de WWB vallen in Enschede (5500²) en Hengelo (2000³) zouden er tussen de 110 en 275 cliënten uit Enschede en tussen de 40 en 100 cliënten uit Hengelo moeten komen. Uit de nota Startersstad Hengelo van het college van B&W van de gemeente Hengelo, bleek dat in 2006 er in totaal (WWB en anderen) 600 intakegesprekken zijn gevoerd op basis waarvan 250 personen (42%) het startertraject in zijn gegaan. Van deze 250 personen hadden op het moment van verschijnen van de nota al 76 cliënten (29%) daadwerkelijk een bedrijf gestart (Gemeente Hengelo, 2007).

Belangrijke kritiek op deze cijfers richt allereerst op het kenmerk van de 600 intakegesprekken dat deze cliënten niet allemaal bijstandsgerechtigden in het kader van de WWB zijn, maar ook afkomstig zijn van het CWI (WW) of zichzelf aangemeld hebben. Een andere vorm van kritiek is dat de cliënten die in de WWB zitten in deze telling, ook deel uit van de groep die niet potentieel zelfstandige is zoals Abw'ers ouder dan 65 jaar. Daarnaast maken diegene die in het voorbereidingsjaar zitten, zoals in Project Startkans, nog deel uit van de WWB waardoor de cijfers van het ROZ Twente en de gemeenten in elkaar overlopen.

Wel blijkt uit deze cijfers en de interviews dat er op jaarbasis een voldoende aantal cliënten voorgeselecteerd worden door de gemeentelijke sociale diensten van Enschede en Hengelo om voor Nikos interessant te zijn om het project Kansrijk Eigen Baas op te zetten. In vergelijking met ROZ Twente is het KEB project voorlopig succesvoller in de begeleiding richting zelfstandige ondernemingen.

Op het financiële gebied valt een dergelijke vergelijking moeilijker te maken. Net als bij het KEB beslaat de uitvoering van het Bbz een uitgebreide organisatie met veel betrokken actoren. Allereerst is het ROZ een verzelfstandigde afdeling van de gemeente Hengelo die op het moment van schrijven werk biedt aan 17 personen waaronder starteradviseurs, Bbz-consultanten, beleidsmedewerkers en kwaliteitscontroleurs. Daarnaast bestaat het project Startkans dat uitgebreide begeleiding en scholing aan de cliënten aan biedt.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat het ROZ Twente een professionele uitvoering van het Bbz is, met als resultaat een uitgebreide organisatie die puur en alleen verantwoordelijk is voor de selectie en toetsing van de cliënten. Bovendien wordt voor de begeleiding en scholing gebruik gemaakt van een uitgebreid project Startkans, waarbij gekozen wordt voor een individueel traject. Financieel gezien lijkt dit een groot project te zijn, zeker gezien het aantal gemeenten dat er bij betrokken is.

² Bron: Beleidsverslag 2005 Wet Werk en Bijstand, gemeente Enschede

³ Bron: Stat Hengelo: WWB 2003 (1752), 2004 (2021), 2005 (2.066), 2006 (1987)

8. Begeleiding van WWB-clienten richting zelfstandig ondernemerschap binnen de gemeente Almelo

Net als in het vorige hoofdstuk zullen in dit hoofdstuk de uitkomsten van het onderzoek worden gepresenteerd. In dit hoofdstuk zal aandacht besteed worden aan de implementatie van het gemeentelijke beleid binnen de gemeente Almelo.

8.1 Formeel selectieproces

Binnen de afdeling Sociale & Economische Zaken is een apart team werkzaam op het terrein van de begeleiding van bijstandsgerechtigden naar een inkomen anders dan een bijstandsuitkering. Binnen dit Team Uitstroom werken casemanagers volgens het principe van selectie en doorverwijzing met een gemiddelde caseload van 60 cliënten.

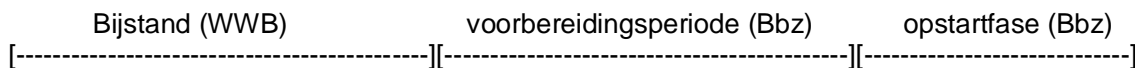
Dit proces van selectie en doorverwijzing begint met een periode van 12 weken waarin de uitkeringsgerechtigden in het Leerwerkbedrijf van de gemeente Almelo terechtkomen. Gedurende deze periode moeten de bijstandsgerechtigden werk verrichten, testen ondergaan en deelnemen aan trainingen. Aan het eind van deze periode wordt er door de casemanagers een individueel ontwikkelingsplan opgezet dat gericht is op reïntegratie.

Binnen dit ontwikkelingsplan zijn er in principe drie mogelijkheden voor de cliënt. Allereerst is er de mogelijkheid van uitstroom vanuit de bijstand naar een reguliere baan, daarnaast bestaat de mogelijkheid van een gesubsieerde opstartbaan en als laatste de mogelijkheid van deelname aan een 6 maanden durende arbeidsactiveringsproces waarbij de cliënt deel moet nemen aan het maatwerk traject dat wordt afgesloten met een arbeidsmedisch advies over de arbeidsperspectieven van de betrokken cliënt.

Naast deze drie uitstroommogelijkheden bestaat er in het kader van het zelfstandig ondernemerschap ook nog de mogelijkheid om de cliënt, via de Bbz-consulenten, door te verwijzen naar de Stichting Nieuw Ondernemerschap Regio Almelo, of SNOR-Almelo. Deze stichting is gericht op stimulering van de werkgelegenheid binnen de kleine bedrijvigheid in de regio Almelo, hiervoor wordt onder meer nagestreefd om het gebruik van het Bbz regelingen te bevorderen. Deze doorverwijzing zal echter wel gebaseerd worden op een juridische toetsing die niet geformuleerd wordt door de casemanagers van Team Uitstroom, maar door de Bbz-consulenten.

De Bbz-consulenten bepalen of een cliënt in aanmerking komt voor doorverwijzing richting SNOR-Almelo en daarmee impliciet voor het voorbereidingsjaar van de WWB. Indien de consulent daadwerkelijk wordt doorverwezen richting SNOR-Almelo, zullen medewerkers van SNOR-Almelo en de Bbz-consulenten gezamenlijk bepalen waar de cliënt het beste tot zijn of haar recht zal komen. Cliënten hebben namelijk naast de diensten die SNOR-Almelo aanbied ook de mogelijkheid om deel te nemen aan het project Startkans waarvan SNOR-Almelo ook participant is.

8.2 Selectieproces



Zelfselectie à Team Uitstroom à Bbz consulent / SNOR-Almelo à Startkans / SNOR-Almelo à Bbz consulent

Zoals aangegeven behoort begeleiding richting zelfstandig ondernemerschap niet tot de standaardmogelijkheden waarvan de casemanager binnen de gemeente Almelo gebruik maakt om de cliënten te begeleiden richting een bestaan zonder afhankelijkheid van een bijstandsuitkering. Daarom is de zelfselectie door de cliënt van belang om in dat traject terecht te komen. Na deze zelfselectie is de cliënt afhankelijk van de beoordeling van de casemanager voor de toelating tot een gesprek met de Bbz-consulent. Deze bepaalt uiteindelijk op basis van een combinatie van een cliëntdossier, gesprek en eventueel een test of de cliënt wordt doorverwezen naar SNOR-Almelo. Gezamenlijk met SNOR-Almelo wordt vervolgens bepaald of de cliënt deel kan nemen aan het project Startkans, waarbij de eerdere beoordeling van de Bbz-consulent de uitgangspositie is en SNOR-Almelo meer bepaalt of een cliënt in aanmerking komt voor haar eigen diensten of het project Startkans. Uiteindelijk vindt er nog een selectie plaats om als cliënt in aanmerking te komen voor de Bbz-fase. Deze selectie wordt verricht door de Bbz-consulent op basis van een bedrijfseconomische analyse van het businessplan dat door de cliënt geschreven is gedurende de periode bij SNOR-Almelo of het project Startkans.

8.3 uitkomsten selectieprocedure

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat er binnen het begeleidingstraject van de gemeente Almelo van bijstandsgerechtigde naar zelfstandig ondernemer drie organisaties van belang zijn. De afdeling Sociale & Economische Zaken van de gemeente Almelo, SNOR-Almelo en het project Startkans. De volledige verantwoordelijkheid voor het verloop van het proces ligt bij de afdeling Sociale & Economische Zaken, deze afdeling en haar teams bepalen het traject dat de cliënt dient te volgen richting uitstroom uit de WWB. SNOR-Almelo en het project Startkans zijn in principe middelen die van invloed zijn op de uitkomsten van het traject. In dit onderzoek zal daarom de afdeling Sociale & Economische Zaken getoetst worden aan de theorie waarbij er wel een onderscheid gemaakt wordt in het Team Uitstroom en het Team Economie, Werk & Beleid voor wat betreft het type cliënt dat geselecteerd wordt.

De afdeling Sociale & Economische Zaken kan getypeerd worden als een Type IV organisatie, als een organisatie die gericht is op de selectie van cliënten die niet deelnemen aan het gangbare arbeidsproces voor bepaalde ontwikkelingstrajecten en waarbij de cliënten wel in staat worden gesteld middels een uitkering om in hun dagelijkse levensbehoeften te kunnen blijven voorzien. In tegenstelling tot het ROZ Twente kan zowel SNOR-Almelo als het project Startkans niet tot deze afdeling gerekend worden omdat de relatie tussen de selectie voor het te volgen traject en de selectie voor de Bbz-fase los van elkaar staan. Tussentijds monitoren van de ontwikkelingen is afwezig waardoor de Bbz-consulenten de aanvraag voor de mogelijkheden van de Bbz-fase apart behandelen en de afdeling dus ook puur gericht is op selectie en niet op verandering van de eigenschappen van de cliënt.

Binnen de afdeling Sociale & Economische Zaken heerst er uitsluitend een professioneel sturingsmechanisme waarbij er veel beleidsvrijheid is voor de individuele consulent. Zowel de consulenten van het Team Uitstroom als het Team Economie, Werk & Beleid worden gestuurd op hun caseload op basis van het 'GWS-for-All systeem' waarbij de nadruk ligt op de voortgang van lopende onderzoeken, de doorlooptijden per onderzoek en het aantal afgeronde onderzoeken. Dit heeft tot gevolg dat de inhoudelijke beoordelingen van de

consulenten, anders dan onderling, niet beoordeeld of geëvalueerd worden. Recente invoering van de PZO scan vanuit het project Startkans probeert wel de beoordelingen van de Bbz-consulenten inhoudelijk te beïnvloeden en meer gelijk te laten lopen. Echter, aangezien de gemeente Almelo niet uitsluitend gebruik maakt van het project Startkans wordt dit sturingsmiddel niet consequent toegepast, waardoor de invloed op de beoordelingen niet te hoog geschat dient te worden. Het gevolg hiervan is dat er een relatief grote beleidsvrijheid aanwezig is voor de consulenten, wat getypeerd kan worden als een professioneel sturingsmechanisme met grote verantwoordelijkheden voor de consulent.

Met betrekking tot de manier waarop de consulenten omgaan met zowel de doelstellingen van de organisatie als de eisen van de wetgeving, valt op dat de WWB-consulenten, of casemanagers, vooral gericht zijn op het belang van de cliënt en de Bbz-consulenten meer gericht zijn op de toetsing aan de wet. Dit is bij uitstek het gevolg van het feit dat de casemanagers zelf niet de beschikking opstellen, maar zich juist bezig houden met de individuele ontwikkelingstrajecten. Terwijl de bbz-consulenten daarnaast ook gericht zijn op de toetsing van het individu aan de bestaande regelgeving. De afdeling Sociale & Economische Zaken kan daarom niet eenduidig getypeerd worden binnen de theorie van Kagan, maar dient uitgesplitst te worden in de besproken teams.

De consulenten binnen het Team Uitstroom zijn vooral gericht op de doelstellingen van de organisatie, zo snel en duurzaam mogelijk de uitkering uit. De voorgeschreven trajectmogelijkheden dienen allemaal om de cliënten zo snel mogelijk uit de bijstandsuitkering te krijgen en de casemanagers zijn bij uitstek gericht op deze beoordeling. Daarom kan het handelen van de casemanagers getypeerd worden als zijnde 'unauthorized discretion'. Hierbij is het wel van belang om aan te geven dat de juridische toetsing van de situatie van de cliënt als bijstandsgerechtigde door een ander team binnen de afdeling getoetst wordt, waardoor het Team Uitstroom ook in staat wordt gesteld zich alleen op de doelstellingen van de organisatie te richten

Het handelen van de Bbz-consulenten echter kan beter getypeerd worden als handelen volgens de 'judicial mode'. Hoewel de ene consulent meer strikt is in de toetsing aan de regelgeving dan de andere consulent, erkenden beiden zowel het belang van de organisatie om de uitstroom te bevorderen als de juridische eisen waaraan een beschikking dient te voldoen.

8.4 selectie type cliënt

In het gehele selectieproces zijn vier selectiemomenten aan te wijzen waarbij uiteindelijk twee cliënt typen worden geselecteerd. Het eerste selectiemoment is de zelfselectie door de cliënt, als alternatief voor de geboden trajecten door de gemeente Almelo voor de uitstroom uit de WWB. Een bepaald type cliënt valt hieruit niet af te leiden maar dit selectiemoment is wel van doorslaggevend belang voor het verloop van het traject omdat zelfselectie de enige manier voor een cliënt is om richting zelfstandig ondernemerschap begeleid te worden vanuit de gemeente Almelo.

Het tweede selectiemoment vindt plaats op het moment dat de WWB consulent beoordeelt of de cliënt ook daadwerkelijk doorverwezen dient te worden richting de Bbz consulenten. In termen van de beoordelingscriteria voor het KEB-project valt op dat de WWB consulenten in hun beoordeling ook aandacht schenken aan die aspecten van een cliënt die niet expliciet in de selectie voor KEB zijn opgenomen zoals 'op tijd komen', 'een hand geven' en 'persoonlijke hygiëne'. Hoewel deze eisen niet opgenomen worden door KEB in het

selectiemodel is het aannemelijk dat bovenstaande aspecten wel degelijk van invloed zijn op de beoordeling van de cliënt. Bovendien biedt het selectieformulier voor KEB ook de ruimte om dit soort aspecten daadwerkelijk mee te nemen in de beoordeling, bijvoorbeeld in de 'Ruimte voor overige opmerkingen gerelateerd aan geschiktheid kandidaat'.

Het tweede deel van dit selectiemoment bestaat uit de combinatie van motivatie en geschiktheid voor de gekozen bedrijfstak. Uit het interview bleek dat de consultants scherp zijn op die cliënten die het voorbereidingsjaar als een uitvlucht zien voor de verplichte deelname aan reïntegratie trajecten en de sollicitatieverplichtingen. De geschiktheids- of inhoudelijke beoordeling van de cliënt richt zich vooral op de kansen als zelfstandig ondernemer als alternatief voor de andere reïntegratiemogelijkheden. Daarom verwachten de consultants van de cliënt een min of meer duidelijk idee voor een onderneming en dat idee wordt getoetst aan de kwaliteiten, bijvoorbeeld opleiding, van de cliënt.

Het derde selectiemoment beslaat de toelating tot het voorbereidingsjaar door de Bbz consultants. Na de doorverwijzing door de WWB consultants zullen de Bbz consultants beoordelen of de cliënt daadwerkelijk in staat zal zijn om een levensvatbaar bedrijf van de grond te krijgen. Deze selectie vindt plaats op basis van drie onderdelen bestaande uit het dossier, het plan en als laatste de ondernemersvaardigheden. Voor het dossier maakt de consultant gebruik van 'Masterlink', een cliënt volgsysteem dat het arbeidsverleden, uitstroomactiviteiten en medische rapporten kan combineren tot een bruikbaar dossier wat een indicatie van de cliënt moet geven. In termen van de KEB selectie kan dit dossier getypeerd worden als de 'knelpunten', deze zullen namelijk uit het dossier al dan niet naar voren komen en de mogelijkheden voor de cliënt op toelating tot het voorbereidingsjaar sterk beïnvloeden.

Op de tweede plek komt het plan zelf in combinatie met de cliënt die een 'voldoende beeld' moeten geven van de mogelijkheden tot een levensvatbare onderneming. Criteria hiervoor zijn onder meer of het bedrijfsplan niet gericht is op een overvolle markt maar ook of diegene die een bepaald bedrijfsplan heeft, ook in staat wordt geacht om dat type bedrijf van de grond te krijgen. Aanknopingspunten zijn bijvoorbeeld de kennis van de benodigdheden, ervaringen en dergelijke. Dit is vooral een inhoudelijke beoordeling van het bedrijfsidee. Het derde punt voor selectie richt zich meer op de ondernemerskwaliteiten van de consultant. Middels de PZO scan moet achterhaald worden wat de ondernemerscapaciteiten van de cliënt zijn, echter van deze test wordt nog maar weinig gebruik gemaakt omdat deze kortgeleden is geïntroduceerd en zal dus ook verder niet meegenomen worden.

Het vierde en laatste selectiemoment, is de beoordeling van het bedrijfsplan dat geschreven is tijdens de deelname aan het project Startkans of onder de begeleiding die vanuit SNOR wordt gegeven. De Bbz consultants zullen dit bedrijfsplan sterk inhoudelijk beoordelen op bedrijfseconomische aspecten onder meer door het laten opstellen van een rapport door het IMK. Wanneer er op basis van 'gevoel' twijfel ontstaat over de kansen van het op te starten bedrijf of de mogelijkheden van de cliënt om het, wellicht voldoende bedrijfsplan, daadwerkelijk om te zetten in een levensvatbaar bedrijf zal de consultant geen IMK rapport laten opstellen, in een dergelijk geval zal de consultant aangeven in de beschikking dat de cliënt niet in staat zal zijn om het bedrijf te starten. Oorzaken voor dit gevoel kunnen voortkomen uit de ervaringen uit of evaluatie van de voorbereidingsperiode van de cliënt.

Samenvattend kan dus gesteld worden dat de cliënt na de zelfselectie los van impliciete 'knelpunten' als 'op tijd komen', 'persoonlijke hygiëne' en 'een hand geven', dient te

beschikken over een redelijk bedrijfsidee dat daadwerkelijk een reële optie is voor de cliënt om de WWB te verlaten, om doorverwezen te worden naar de Bbz consulenten. Om vervolgens ook daadwerkelijk in het voorbereidingjaar terecht te komen moet het dossier geen knelpunten in termen van KEB opleveren en dient het idee redelijk in overeenstemming te zijn met de mogelijkheden van de cliënt. Deze laatste eis zal uiteindelijk in versterkte mate bedrijfseconomisch getoetst worden met als doel die cliënten te selecteren die een levensvatbaar bedrijf van de grond kunnen krijgen en daarvoor gebruik kunnen maken van de mogelijkheden binnen de Bbz regelingen.

8.5 effectiviteit van het programma

Zoals vermeld hanteren de WWB consulenten een caseload van rond de 60 personen waarvan er naar eigen zeggen jaarlijks ongeveer 2 á 3 personen worden doorverwezen richting de Bbz consulenten. Op basis van een totaal van 2350 bijstandsgerechtigden (bron: CBR 2007) betekent dat volgens de WWB consulenten dat er jaarlijks niet meer dan 40 personen worden doorverwezen.

De mate waarin van deze 40 personen uiteindelijk door de consulenten ook daadwerkelijk in het voorbereidingsjaar terechtkomen is onduidelijk. Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer 180 personen het project Startkans verlaten nadat ze een onderneming hebben opgestart. Welk deel daarvan uit Almelo afkomstig is onduidelijk.

Dit geldt ook voor de financiële aspecten van de uitvoering van het Bbz in de gemeente Almelo. Slechts 2 consulenten zijn belast met de uitvoering van het Bbz, waarvan 1 halve dagen werkt. De toetreding tot SNOR en het project Startkans is niet de hoofdtaak van de consulenten. De interne bereidheid binnen de gemeente Almelo om actief te richten op de selectie van potentiële zelfstandigen binnen de WWB is dus afwezig, ondanks de participatie in het project Startkans. Hiervoor is de gemeente Almelo wel bereid financiële middelen aan te wenden om dat project succesvol te laten zijn.

van het Rbz. Na een driegesprek vindt er ruggespraak plaats tussen de twee consulenten waarbij uiteindelijk de WWB consulent zelf de beoordeling formuleert.

Na dit selectiemoment, heeft de Rbz consulent zelf ook nog de mogelijkheid om de cliënt te beoordelen voordat deze eventueel in het voorbereidingsjaar terecht komt. Deze beoordeling wordt gemaakt na een intakegesprek waarbij de consulent een op een in contact staat met de cliënt. Bovendien wordt na dit gesprek bepaald of de cliënt in aanmerking komt voor de 'training zelfstandig ondernemen' en welke managementbegeleider ingeschakeld wordt.

Een derde selectiemogelijkheid is het voorbereidingsjaar zelf. Gedurende het jaar vindt er een continue monitoring plaats van de ontwikkelingen van de cliënt door middel van schriftelijke en mondelinge verslaggeving door de managementbegeleider aan de consulent van het Rbz. Hierdoor kan naast de cliënt zelf, ook de consulent voortijdig tot de conclusie komen dat het zelfstandig ondernemerschap voor de betreffende cliënt niet tot de mogelijkheden behoort.

Uiteindelijk vindt de selectie plaats voor de toelating tot de Bbz fase. Aan het eind van het voorbereidingsjaar toetst de Bbz consulent van het Rbz zowel de bedrijfseconomische kansen van het bedrijfsplan als de eigenschappen van de cliënt. Voor deze toetsing kan de consulent gebruik maken van de diensten van het IMK dat zowel aandacht besteedt aan de bedrijfseconomische aspecten van de consulent als aan de eventuele aanwezigheid van ondernemerschapskwaliteiten bij de cliënt die van belang zijn voor de levensvatbaarheid van het bedrijfsplan. Belangrijk aspect van deze rapportage met betrekking tot KEB is dus dat niet zozeer de ondernemerschapskwaliteiten in het algemeen van belang zijn, maar juist die ondernemerschapskwaliteiten die van belang zijn voor het succes van het bewuste bedrijfsplan.

9.3 uitkomsten selectie proces

Uit het voorgaande bleek dat twee organisaties van belang zijn gedurende het begeleidingsproces vanuit de gemeente richting de cliënten naar zelfstandig ondernemerschap. In de toetsing van deze organisaties aan de theorie zullen daarom zowel de afdeling bijstand en uitstroom als het Rbz apart behandeld worden. De afdeling bijstand en uitstroom kan binnen de theorie van Hasenfeld getypeerd worden als een type IV organisatie. Er vanuit gaande dat bijstandsgerechtigden bij uitstek 'niet-normale' cliënten zijn omdat ze niet aan de arbeidsmarkt deelnemen, ligt het type IV kwalificatie voor de hand aangezien deze afdeling zowel gericht is op selectie als het in stand houden van de financiële situatie van de cliënt. De selectie van deze afdeling is gericht op de uitstroom en alle activiteiten die deze uitstroom bevorderen, het in standhouden van de financiële situatie komt naar voren uit de toetsing van de juridische eisen om in aanmerking te komen voor de uitkering.

Binnen deze afdeling is sprake van een professioneel sturingsmechanisme waarbij de individuele consulent een grote mate van inhoudelijke beleidsvrijheid heeft. Deze beleidsvrijheid wordt echter deels beperkt door de aanwezigheid van zowel een consulent werk als een consulent inkomen bij de intakegesprekken met de cliënten. De consulent werk, gericht op de uitstroom, zal hierdoor gedeeltelijk beperkt worden in zijn of haar beleidsvrijheid met betrekking tot de selectie van de cliënt. Deze beperking bestaat uit de verantwoordelijkheid van de consulent inkomen om de eisen van de regelgeving te toetsen voor de rechtmatigheid van de verstrekking van een uitkering, maar is niet gericht op

eventuele sturing vanuit de organisatie. Daarom kan het sturingsmechanisme als professioneel getypeerd worden.

Het handelen van de individuele consultants kan getypeerd worden als binnen de 'judicial mode' waarbij de consultant in zijn of haar handelen zowel de organisatiedoelstellingen nastreeft als de nationale regelgeving tracht na te leven. Binnen deze tweespalt ligt de nadruk binnen deze afdeling wel op de organisatie doelstellingen, met name de snelst mogelijke manier tot uitstroom is in grote mate van invloed op het handelen de individuele consultant. Dit handelen speelt zich echter wel af binnen de kaders van de WWB waardoor de invloed van deze regelgeving op het handelen van de consultant wel degelijk van belang is.

Het Rbz kan, in tegenstelling tot de afdeling bijstand en uitstroom, het best getypeerd worden als een type VI organisatie, waarbij de cliënten ook hier als 'niet-normaal' bestempeld worden. Het belangrijkste verschil zit echter in het feit dat het Rbz gericht is op daadwerkelijke verandering van de specifieke kenmerken van een cliënt tot een bepaald niveau waardoor deze cliënt in staat wordt geacht een zelfstandig ondernemer te worden. Deze gerichtheid op verandering komt naar voren in de verplichte 'training zelfstandig ondernemen' en de aanstelling van een management begeleider. Beide aspecten van het voorbereidingsjaar van het Rbz zijn bij uitstek gericht op de bewuste verandering van die specifieke aspecten van cliënt die noodzakelijk zijn voor het op zetten van een levensvatbare onderneming.

Binnen het Rbz worden de consultants aangestuurd volgens de principes van de professionele coördinatievorm. Dit uit zich onder meer in het feit dat de consultants worden aangenomen op basis van hun, bedrijfseconomische, opleiding en dat zij niet gestuurd worden op hun inhoudelijk afwegingen maar op basis van andere, beter te kwantificeren doelstellingen op het gebied van afhandelingstermijn en klantvriendelijkheid. Een ander kenmerk, sturing op basis van de binnen de beroepsgroep heersende opvattingen, komt ook naar voren middels de collegiale toetsing. Deze toetsing werkt een vorm van consensus in de hand die er voor zorgt dat alle consultants enigszins met eenzelfde denktrant hun beoordelingen tot stand brengen. Hierbij dient wel aangemerkt te worden dat deze collegiale toetsing met name gericht is op de algemene eisen waaraan een beschikking moet voldoen, dus niet zozeer op de inhoudelijk kenmerken van een individuele casus. Bovendien vindt er binnen het Rbz ook geen terugkoppeling op het gebied van het daadwerkelijke aantal cliënten dat in staat is gebleken een levensvatbare onderneming op te zetten.

Het type handelen van de consultants binnen het Rbz benadert de 'judicial mode' het beste. De uitgangspositie voor het handelen zijn de regels die als gegeven worden beschouwd door de consultants, invloed daarop is immers niet aanwezig. Echter de regels zijn dusdanig algemeen dat er een grote mate van discretionaire ruimte is die door de consultants wordt ingevuld. De consultants bevinden zich dus in de positie om zelf invulling te geven aan die ruimte zonder daarbij over de grenzen van de regelgeving te gaan. Dus hoewel objectief gezien de consultants de regels als pure uitgangspositie nemen voor hun handelen, bieden de regels zelf zoveel ruimte dat de legalistische typering eigenlijk te kort komt om de werkelijkheid te beschrijven. Daarom kan het type handelen van de consultants binnen het Rbz het best tot de 'judicial mode' gerekend worden

9.4 selectie type cliënt

Binnen de gemeente Zwolle zijn vier selectiemomenten waargenomen binnen het proces van een bijstandgerechtigde richting zelfstandig ondernemerschap. Evenals in de andere gemeenten ligt ook binnen de gemeente Zwolle het beginpunt van het selectieproces bij de zelfselectie door de cliënt. De consultants werkzaam binnen de afdeling bijstand en uitstroom richten zich in hun uitvoerende werkzaamheden niet op zelfstandig ondernemerschap, de intrinsieke motivatie voor het zelfstandig ondernemerschap zal dus door de cliënt zelf moeten worden aangesproken om daadwerkelijk voor dit proces in aanmerking te komen.

Na deze zelfselectie zal de consultant werk in overleg met de consultant inkomen bepalen of het zelfstandig ondernemerschap daadwerkelijk de snelste weg uit de WWB is in vergelijking met reguliere uitstroombmogelijkheden. Deze beoordeling richt zich deels op objectief waarneembare indicatoren als de minimale eis van 'taalbarriere niveau 3' en 'afspraken nakomen'. Echter, deels richt de beoordeling zich ook op minder goed te operationaliseren indicatoren als 'cognitieve vermogens', 'alert zijn', 'initiatief tonen' en 'hoe iemand overkomt'. Vergeleken met de selectiecriteria voor KEB kan gesteld worden dat de consultant binnen de afdeling bijstand en uitstroom die cliënten selecteert die voldoende scores op het knelpunt 'mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid'. De andere indicatoren zijn impliciete indicatoren die binnen de KEB selectie deel uit kunnen maken van de verschillende ondernemerschapvaardigheden, maar bovenal een hoog subjectief gehalte hebben.

Voor de selectie voor het voorbereidingsjaar van de WWB zal de cliënt in contact treden met een Bbz consultant van het Rbz. Op dit selectiemoment zijn vooral die eigenschappen van een cliënt van belang die binnen de 'knelpunten' van de selectie voor KEB zouden kunnen vallen. Dit houdt in dat de cliënt dient te beschikken over een voldoende mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid en het ontbreken van medische, psychologische en financiële belemmeringen voor zelfstandig ondernemerschap. Deze indicatoren geven dus geen uitsluitsel over de kansen voor de cliënt als zelfstandig ondernemer, maar geven alleen aan dat de randvoorwaarden voldoende zijn om toegelaten te worden tot het voorbereidingsjaar.

Het laatste selectiemoment is uiteindelijk het moment waarop een consultant van het Rbz bepaalt of een cliënt in aanmerking komt voor de mogelijkheden aangeboden vanuit de Bbz regeling. Hiervoor wordt een beschikking opgesteld door de Bbz consultant op basis van een levensvatbaarheidsonderzoek door bijvoorbeeld het Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf (IMK). In dit levensvatbaarheidsonderzoek wordt zowel aandacht besteed aan de bedrijfseconomische aspecten van het plan als de ondernemersvaardigheden. Deze vaardigheden worden afgezet ten opzichte van het type bedrijf en zijn dus niet in algemene termen te ondervangen.

9.5 effectiviteit van het programma

De recente focus op het voorbereidingsjaar en de meer professionele uitvoering van het Bbz heeft tot gevolg gehad dat de afgelopen jaren meer cliënten in het voorbereidingsjaar terecht zijn gekomen en ook daadwerkelijk gebruik maken van het Bbz voor de start van een eigen onderneming.

Onderstaande tabel geeft deze ontwikkeling aan:

Jaar (totaal WWB: 2780)	2004	positief	negatief
Bbz aangevraagd	3	2	1
geen Bbz aangevraagd	6		
Totaal cliënten voorbereidingsperiode	9		
Jaar (totaal WWB: 2690)	2005		
Bbz aangevraagd	9	7	2
geen Bbz aangevraagd	4		
Totaal cliënten voorbereidingsperiode	13		
Jaar (totaal WWB: nnb)	2006		
Bbz aangevraagd	10	4	6
geen Bbz aangevraagd	13		
Totaal cliënten voorbereidingsperiode	23		

Bron: Consulent Rbz

Op basis van de uitkomst van het interview met de WWB consulent betekent dit dat van de 180 personen die tot de caseload van de individuele consulent behoort uiteindelijk 20 worden doorgestuurd richting de consulenten Bbz met als resultaat dat er uiteindelijk in totaal 23 personen worden doorgelaten tot het voorbereidingsjaar van het Bbz (ook instromers vanuit WW-situatie). Over de jaren heen is er een sterke wisseling in het percentage cliënten dat ook positief beoordeeld wordt voor het Bbz. Gemiddeld zal ongeveer 30% van de cliënten uiteindelijk met een positieve beoordeling een onderneming starten.

Financieel gezien is het Rbz slechts een kleine organisatie, een aantal Bbz consulenten beoordeelt de toelating tot de voorbereidingsperiode en de toelating tot het Bbz. Voor de begeleiding van de cliënten worden individuele contracten opgesteld met individuele managementbegeleiders. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van een cursus met betrekking tot zelfstandig ondernemerschap en maakt het Rbz gebruik van de diensten van onder meer het IMK voor de bedrijfseconomische analyse van de bedrijfsplannen. Echter, gezien het aantal mensen in het voorbereidingsjaar blijft dit kleinschalig.

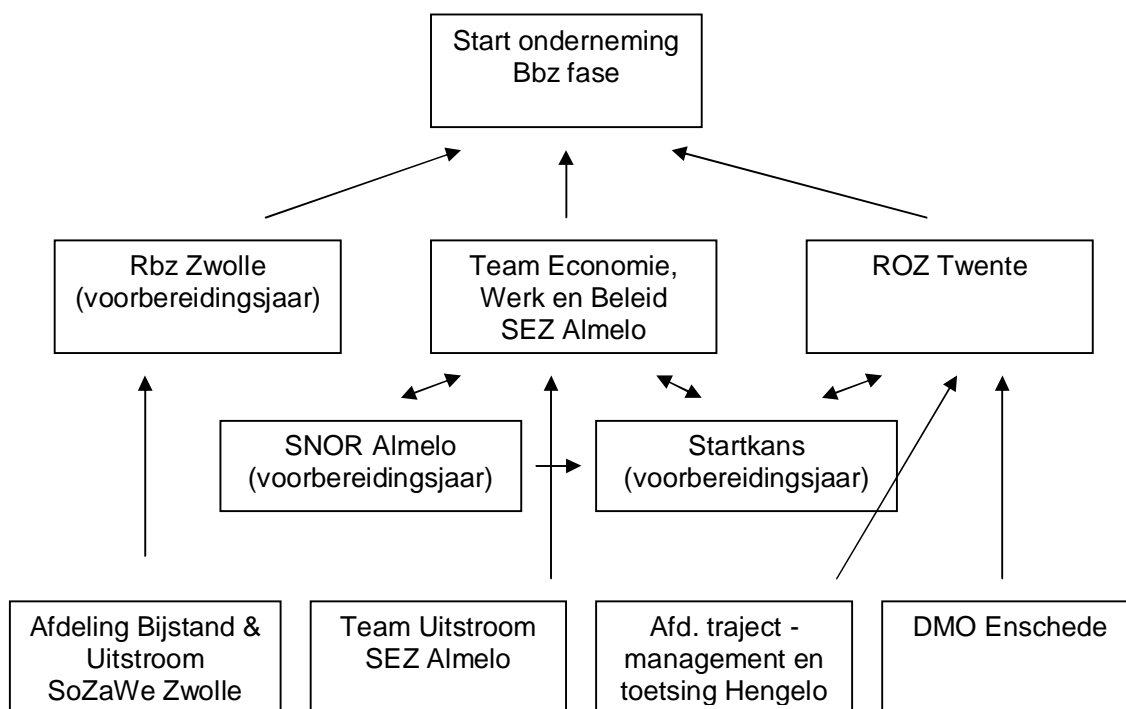
10. Resultaten van het onderzoek

10.1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst het volledige selectieschema binnen de gemeenten Almelo, Enschede, Hengelo en Zwolle schematisch weergegeven als uitgangspositie voor de vergelijking. Daarna zal in het kort de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd worden met betrekking tot de geconstateerde feiten over de gemeentelijke uitvoering van het Bbz, hierbij zal ingegaan worden op de theoretische toetsing.

10.2 selectieschema

Het selectieschema zoals waargenomen op basis van het onderzoek ziet er als volgt uit:



Belangrijkste opmerkingen bij dit schema is dat het gehele selectieproces start bij de zelfselectie door de cliënt. Daarna is het van belang dat de cliënt in de ogen van de WWB-consulent voldoet aan de primaire eis van 'voldoende motivatie' wat over het algemeen wordt geïnterpreteerd als het hebben van een concreet bedrijfsidee indien de cliënt geen van de genoemde knelpunten heeft. Daarna bepaald de Bbz-consulent of de client in het voorbereidingsjaar terechtkomt waarbij verschillende ondernemersvaardigheden van belang worden geacht. De start van de onderneming wordt uiteindelijk bereikt wanneer de combinatie van bedrijfsplan en ondernemer, al dan niet op basis van IMK rapportage, voldoende zekerheid biedt voor de Bbz-consulent om gebruik te kunnen maken van de verschillende regelingen.

10.3 vergelijking GSD's en KEB

10.3.1 type organisatie

Uit het onderzoek is gebleken dat bij het proces van de ontwikkeling van bijstandsgerechtigde naar een zelfstandig ondernemer twee typen organisaties betrokken zijn. Allereerst die afdelingen binnen de gemeente waar de WWB consulenten werkzaam zijn, die getypeerd kunnen worden als type IV organisaties. Deze organisaties zijn gericht op de selectie van de cliënten voor reïntegratietrajecten en het stabiliseren van de financiële situatie van de cliënten.

Daarnaast bleek dat het tweede type organisatie, type VI, betrokken is bij de omscholing van de cliënten tot ondernemers met levensvatbaar bedrijfsplan zoals het ROZ Twente en het Rbz. Deze organisaties richten zich niet alleen op de selectie van de cliënt en de stabilisering van de financiële situatie, maar zijn ook sterk gericht op de daadwerkelijke verandering in de kenmerken van de haar cliënten.

10.3.2 type sturing

Bij alle onderzochte gemeenten is een professioneel sturingsmechanisme waargenomen. Als gevolg van het belang van het unieke contact tussen consulent en cliënt, zijn organisaties niet in staat het inhoudelijk functioneren van de consulenten sterk te beïnvloeden. Ondanks pogingen deze invloed wel degelijk te beïnvloeden, zoals de invoering van de PZO-scan, blijkt dat de consulenten toch sterk zelf de behoefte hebben zich uit te spreken over iedere individuele cliënt. Dit wordt versterkt doordat de sturing zich vooral richt op niet inhoudelijke eisen zoals het aantal te behandelen cases en de termijnen waarbinnen cliënten wettelijk uitsluitel over beslissingen dienen te krijgen.

10.3.3 type handelen

Over het algemeen kan gesteld worden dat de individuele consulenten zowel gericht zijn op de regelgeving als op de doelstellingen van de organisatie zoals getypeerd als de 'judicial mode' door Kagan. De ruime wetgeving biedt gemeenten de mogelijkheid zelfstandig beleid te voeren op het Bbz, dit wordt versterkt door de doelstelling van de invoering van de WWB om gemeenten zelf verantwoordelijk te laten zijn voor de resultaten van het gevoerde beleid. Onder invloed van deze twee krachten, wetgeving en organisatiedoelstellingen, richten de consulenten zich bij de beoordeling van een cliënt zich op de organisatiedoelstellingen binnen de grenzen van de wet.

10.3.4 type cliënt

Uit het onderzoek is gebleken dat er binnen de onderzochte gemeenten vier selectiemomenten zijn waaruit twee cliënttypen te ontleen zijn. De zelfselectie (eerste selectiemoment) en de selectie voor de Bbz-fase (laatste selectiemoment) leveren geen type cliënt op in termen van KEB. De zelfselectie spreekt voor zich omdat daar geen eisen aan gesteld worden, de laatste vergt een korte toelichting. Uit het onderzoek bleek dat de consulenten voor de beoordeling van de consulenten voor de Bbz-fase een sterke inhoudelijke afweging maakte op basis van het bedrijfsplan in combinatie met de cliënt. Een type cliënt valt hieruit niet af te leiden omdat elk bedrijfsplan volgens de consulenten specifieke eigenschappen vereist om als levensvatbaar te worden bestempeld.

De twee cliënttypen die wel te onderscheiden zijn, komen naar voren op het moment dat de WWB consulent bepaalt dat zelfstandig ondernemerschap wellicht de snelste manier uit de bijstand is en op het moment dat de Bbz consulent bepaalt of de persoon ook daadwerkelijk in staat wordt geacht een potentiële zelfstandige ondernemer te zijn. Voor de eerste van

deze twee selectiemomenten komen die cliënten door de selectie heen die geen last hebben van de 'knelpunten': de bereidheid om 40 uur per week aan de ontwikkeling van de onderneming te werken, voldoende mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid en daarnaast belemmerende factoren als medicijngebruik, therapeutische behandeling en bijvoorbeeld de zorg voor gezin of familie. Daarnaast dient de cliënt een gedegen bedrijfsidee te hebben dat de consultant overtuigd van de motivatie om toegelaten te worden tot het voorbereidingsjaar.

Het tweede cliënt type, welke geselecteerd voor het voorbereidingsjaar van het Bbz, zijn naast de 'knelpunten' ook de combinatie van bedrijfsidee en potentiële ondernemer. De beoordeling richt zich met name op de kansen van het bedrijfsidee maar ook de mate waarin de cliënt in staat wordt geacht het bedrijfsidee werkelijkheid te laten worden. In termen van de KEB selectie is het niet aan te geven welke typering hier van toepassing is aangezien de inhoudelijke beoordeling van individuele gevallen volgens de consultants niet in algemene termen valt samen te vatten. De verschillende ondernemersvaardigheden worden wel in meer (ROZ Twente) of mindere (Zwolle en Almelo) mate getoetst, maar worden door de consultants zelf niet als uitgangspunt van de beoordeling gezien.

10.3.5 resultaat

De verschillende resultaten van de gemeentelijke uitvoering van het Bbz zijn in absolute termen moeilijk weer te geven. Geen enkele organisatie was in staat het succes, bijvoorbeeld gemeten in het aantal succesvolle ondernemingen 5 jaar na uitstroom uit de WWB te presenteren. Slechts sporadisch waren de consultants in staat een beeld te geven van het aantal cliënten dat op verschillende momenten geselecteerd worden in het hele proces. Wel kan op basis van dit onderzoek gesteld worden dat een regionale uitvoering van het Bbz wel degelijk positieve effecten heeft op het aantal mensen dat geselecteerd worden en ook de begeleiding van deze cliënten is van een hoger niveau. Uit de cijfers van het Rbz blijkt bijvoorbeeld dat er in de afgelopen jaar een gestage groei waarneembaar is in het aantal deelnemers aan de voorbereidingsperiode sinds oprichting in 2004.

10.3.6 middelen

Net als de resultaten zijn ook de financiële aspecten van de uitvoer van het Bbz niet goed expliciet te maken. Belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat gemeenten zich mede door de 75% declaratie regeling gemotiveerd te zijn meer gebruik te maken van het voorbereidingsjaar en met dat doel een deel van deze uitvoering uit te besteden aan een regionale organisatie. De expertise binnen een regionale organisatie biedt voor de aangesloten gemeenten kansen waarvan zij niet in staat worden geacht deze individueel te benutten. De conclusie is dus dat gemeenten bereid zijn om financiële middelen in te zetten om een professionele regionale organisatie op te zetten met als doel een betere uitvoering van het Bbz.

11. conclusies en aanbevelingen

11.1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende hypothesen getoetst en wordt er antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Beide onderdelen dienen uiteindelijk ter ondersteuning van de beantwoording van de hoofdvraag: *'Is het Kansrijk Eigen Baas project voor gemeenten een goed alternatief om mensen uit de Wet Werk en Bijstand te krijgen?'* Na de beantwoording van deze vraag volgen in de laatste twee onderdelen respectievelijk de aanbeveling richting Nikos en de theoretische terugkoppeling op dit onderzoek.

11.2 toetsing hypothesen

Aan het begin van dit onderzoek zijn drie hypothesen gesteld op basis van het theoretische kader waarbinnen dit onderzoek heeft plaatsgevonden. Hypothese I: *'de gemeentelijke sociale diensten kunnen getypeerd worden als type VI organisaties'*, kan op basis van dit onderzoek gedeeltelijk bevestigd worden. Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeentelijke sociale diensten in het kader van de uitvoering van het Bbz het beste gezien kunnen worden als twee aparte organisaties. De eerste is de organisatie gericht op de uitvoering van de WWB in zijn geheel, welke getypeerd kan worden als type IV organisatie. De tweede organisatie is meer gericht op de uitvoering van het Bbz en die kan op basis van dit onderzoek als type VI organisatie worden getypeerd.

Deze uitkomst is zeer relevant voor de mogelijke positionering van het KEB-project in het selectieproces. Het feit dat het type VI organisatie aan het eind van de keten wordt gepositioneerd heeft als gevolg dat het KEB-project die plek over dient te nemen van bestaande reïntegratieprogramma's richting zelfstandig ondernemerschap aangezien het KEB-project ook tot deze categorie kan worden gerekend.

Hypothese II: *'de gemeentelijke sociale diensten zullen intern gebruik maken van een sturingsmechanisme dat getypeerd kan worden als professioneel'* kan op basis van dit onderzoek volledig bevestigd worden. De onderzochte gemeenten zijn allen gericht op de status van de consultant als diegene binnen de organisatie die in een unieke situatie in contact staat met de cliënt en daarom als enige in staat wordt geacht de juiste keuzes te maken. Kleine beperkingen in de discretionaire ruimte zoals de invoering van de PZO-scan hebben vooralsnog weinig invloed gehad op de daadwerkelijke vrijheid van de consultants om zelfstandig beslissingen te nemen.

Gezien de hoge eisen die Nikos stelt aan de deelnemers van het KEB-traject in verhouding tot de deelnemers aan bestaande programma's en de relatief kleine invloed die uitgeoefend kan worden op de consultants op basis van dit sturingsmechanismen, dient Nikos zelf zorg te dragen voor de uiteindelijke selectie van de cliënten. De bijna absolute beslissingsbevoegdheid dient bij de consultant weggehaald te worden om de selectiemethoden voor KEB in stand te kunnen houden.

Hypothese III: *'de consultants binnen de gemeentelijke sociale diensten zullen zich binnen het kader van wetgeving en organisatiedoelstelling opstellen volgens de 'judicial mode'* kan wel bevestigd worden maar met enige terughoudendheid. In principe is elke gemeente en daarmee in principe haar consultants, gericht op het behalen van haar eigen doelstellingen binnen de geldende regelgeving. Uit het onderzoek bleek dat de consultants binnen het ROZ-Twente echter, in de beoordeling van de cliënten de mogelijkheden van de wet sterk oprekken, bijvoorbeeld met betrekking tot de ondersteuning van cliënten met een

problematische schuldpositie. Het handelen van de consultants verschuift hierdoor bijna van de 'judicial mode' naar 'unauthorized discretion'.

Een potentieel risico voor het KEB project dat hieruit kan ontstaan is dat er door de consultants niet zwaar getild wordt aan de toelatingseisen, waardoor er met name problemen kunnen ontstaan voor traject 2. Het resultaat zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat de kwaliteiten van de groepsleden dusdanig uit elkaar komen te liggen dat de succesfactor van dit traject, het groepswerk, beperkt wordt.

11.3 conclusies naar aanleiding van de onderzoeksvragen

In dit onderzoek naar de kansen voor het Kansrijk Eigen Baas project van Nikos binnen de gemeentelijke uitvoering van het Bbz is de focus gelegd op drie onderdelen. Het type cliënt dat geselecteerd wordt, de resultaten die geboekt worden en de middelen daarvoor worden ingezet leggen gezamenlijk deze kansen bloot. De beantwoording van de hoofdvraag zal daarom, gelijk aan de deelvragen, langs deze weg beantwoord worden.

De eerste deelvraag luidt: *Hoe ziet het selectieproces voor de begeleiding van uitkeringsgerechtigden richting zelfstandig ondernemerschap er binnen een gemeente uit en wat zijn de gevolgen hiervan voor het Kansrijk Eigen Baas project?* Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat het selectieproces bestaat uit vier selectiemomenten: zelfselectie, selectie door WWB consultant voor doorstroom richting Bbz consultant, selectie door Bbz consultant voor toelating tot voorbereidingsjaar en selectie Bbz consultant voor toelating tot Bbz fase. De twee typen consultants nemen ieder een andere rol op zich waarbij op elk selectiemoment verschillende criteria van belang. Bovendien zijn er twee organisatietypen, 'people sustaining' en 'people changing', aanwezig die elkaar in het selectieschema opvolgen vanaf de toelating tot het voorbereidingsjaar.

De consequentie voor Nikos en het KEB project is dat om de essentie van het project vast te kunnen houden, met name binnen traject 2, Nikos het volledige selectieschema vanaf de zelfselectie in eigen regie moet nemen maar zich als organisatie eigenlijk kan positioneren in het laatste deel van het selectieproces. Hier ontstaat een contradictio waarbij de positie van het KEB project waarschijnlijk niet overeen zal komen met de gewenste bevoegdheden van Nikos om de juiste cliënten te selecteren.

De tweede deelvraag luidt: *Welke typen cliënten worden geselecteerd door de gemeenten en Nikos?* Op basis van het onderzoek kan gesteld worden dat de cliënten die aan het KEB project deel willen nemen aan hogere eisen dienen te voldoen dan de cliënten die door de gemeenten geselecteerd worden. Het type cliënt dat voor KEB geselecteerd worden dient geen onoverkomelijke problemen te hebben met de knelpunten deelname van 40 uur per week, mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid, opleidingsniveau, fysieke, sociale en psychische problemen. Daarnaast dient de cliënt een voldoende te scoren op de ondernemersvaardigheden kansen herkennen en grijpen, resultaatgerichtheid, risicobereidheid, klantgerichtheid, overtuigen, zelfvertrouwen en doorzettingsvermogen.

De cliënten die door de gemeenten worden geselecteerd kunnen daarentegen het best getypeerd worden als diegene die net als voor KEB geen onoverkomelijke problemen hebben met betrekking tot de 'knelpunten'. Echter, deze cliënten dienen wel over een gedegen bedrijfsidee te beschikken. Dit idee dient voor de WWB consultants als indicatie voor de motivatie van de cliënt. De Bbz consultants beoordelen dit bedrijfsidee meer inhoudelijk en schatten de kansen van de combinatie van bedrijfsidee en cliënt in. Het risico

voor het KEB project is dat potentiële deelnemers aan het traject 2 niet door deze selectieprocedure heen komen omdat ze geen concreet bedrijfsidee hebben.

De derde deelvraag luidt: *In welke mate zijn gemeenten in staat om uitkeringsgerechtigden middels zelfstandig ondernemerschap uit de bijstand te krijgen en in welke mate is Nikos in staat om middels KEB mensen tot zelfstandig ondernemerschap te begeleiden?* Uit het onderzoek is gebleken dat de resultaten van Nikos vooralsnog zeer positief zijn, maar dat de resultaten van de gemeentelijke sociale diensten niet in vergelijkbare termen valt weer te geven. De gemeentelijk sociale diensten zijn niet of slecht in staat het succes van hun beleid weer te geven. Een kleine indicatie voor het mogelijke succes is dat bij alle drie de gemeenten een stijging wordt waargenomen door de consultants wat betreft het aantal mensen dat in het voorbereidingsjaar terechtkomt. Dit is echter te weinig om een gefundeerde uitspraak over te kunnen doen.

Uit het onderzoek is wel gebleken dat regionale uitvoering van het Bbz een voldoende potentieel aan cliënten op kan leveren voor het KEB project. Individuele gemeenten zijn hiertoe niet in staat maar een organisatie van gemeenten, met onder meer gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn in staat om het KEB project meerdere malen per jaar te laten lopen.

De vierde deelvraag luidt: *Welke hoeveelheid middelen stellen de gemeenten ter beschikking voor de uitvoering van de voorbereidingsfase van het Bbz binnen de WWB, en welke hoeveelheid middelen heeft Nikos nodig voor de uitvoering van het KEB-project?* De middelen die door de gemeenten ter beschikking worden gesteld zijn niet in absolute termen uit te drukken. In het onderzoek is daarom gericht op de bereidheid bij de gemeenten om te investeren in een uitgebreide organisatie die de uitvoering van het Bbz voor haar rekening neemt. Het KEB project is namelijk een project waarbij een uitgebreide organisatie noodzakelijk is voor het succes van het project. Uit het onderzoek bleek dat de onderzochte gemeenten wel degelijk bereid zijn om te investeren in een organisatie die middels een uitgebreid programma het Bbz uitvoert.

De hoofdvraag luidt: *Is het Kansrijk Eigen Baas project voor gemeenten een goed alternatief om mensen uit de Wet Werk en Bijstand te krijgen?* Op basis van dit onderzoek en de beantwoording van deelvragen is het antwoord op de hoofdvraag positief onder het voorbehoud dat het KEB project altijd gericht moet zijn op de regionale uitvoering van het Bbz. Alleen dan zullen de gemeenten voldoende potentiële deelnemers voor KEB herbergen en zijn de betrokken gemeenten te investeren in een dergelijk omvangrijk programma. Wel dient het selectie proces voor KEB te starten vanaf het moment van zelfselectie om de succesfactor bij uitstek, het groepsproces, te kunnen waarborgen.

11.4 aanbevelingen richting Nikos

Om het KEB project op succesvolle wijze te benutten voor de uitstroom van bijstandsgerechtigden uit de WWB is het noodzakelijk voor Nikos om zich te richten op regionale uitvoering. Het groepsproces kan alleen gewaarborgd worden wanneer er voldoende cliënten worden geselecteerd en gemeenten zijn waarschijnlijk alleen dan bereid te investeren indien er meerder instroommomenten zijn voor de cliënten. Om aan beide eisen te kunnen voldoen is het van belang om het KEB project als regionaal uitvoeringsorgaan van het Bbz te positioneren. Daardoor zullen ook de kleinere gemeenten gebruik kunnen maken van de expertise van Nikos op het gebied van begeleiding van potentiële zelfstandigen richting zelfstandig ondernemerschap. Voorbeelden van potentiële regio's waar kansen voor KEB zouden kunnen liggen zijn Groningen-Assen, Arnhem-Nijmegen en de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Een tweede aanbeveling richt zich op het aanbod van KEB aan de gemeenten. Op basis van dit onderzoek verwacht ik dat er weinig geschikte kandidaten uit de WWB naar voren zullen komen die direct in traject 1 geplaatst zullen worden. Mijn aanbeveling luidt dan ook om het product Kansrijk Eigen Baas in combinatie met deze afzetmarkt vooral te presenteren in termen van traject 2.

Een derde aanbeveling richt zich in aansluiting op de conclusie op de positie van het KEB traject binnen de uitvoering van gemeentelijk beleid en de reikwijdte van de bevoegdheden om cliënten te selecteren. In de meest ideale situatie beschikt Nikos over de mogelijkheid om elke cliënt te beoordelen vanaf het zelfselectiemoment ondanks dat het KEB traject pas aan het eind van de selectieprocedure in beeld komt. Nikos zal dan in staat zijn vanaf het begin tot het eind die cliënten te selecteren die aan de eisen van KEB voldoen en uiteindelijk zal een groot deel van hen ook daadwerkelijk een onderneming opstarten.

Naar mijn verwachting echter zullen de gemeenten zelf de toetsing willen doen voor de toelating tot de Bbz fase en zijn WWB consulenten niet snel geneigd om hun beslissingbevoegdheid te verkleinen wat betreft de uitstroommogelijkheden van de cliënt. Mijn aanbeveling is om deze risico te ondermijnen door een 'voortraject' te ontwikkelen. Dit voortraject moet gericht zijn om meer mensen op het niveau van de eisen van KEB te brengen, bovendien zal de drempel voor WWB-consulenten lager zijn om geïnteresseerden door te sturen waardoor een kleiner deel van het potentieel niet door de selectie zal komen.

Om het KEB traject beter in de markt te zetten is de vierde aanbeveling om het KEB traject naast dat deel van het Bbz dat gericht is op startende ondernemers, ook te richten op de uitvoering van de Bbz voor startende ondernemers vanuit de WW. Hierdoor wordt het KEB project aan de ene kant breder in de markt gezet en aan de andere kant verkrijgt het hiermee een grotere zekerheid wat betreft het aantal deelnemers. Daarnaast zal de diversiteit van de deelnemers de resultaten van het groepsproces kunnen versterken.

11.5 theoretische terugkoppeling

Uit het onderzoek is gebleken dat WWB consulenten niet in staat zijn een voldoende criterium te creëren voor de toetsing van de motivatie van de cliënt om in het voorbereidingsjaar terecht te komen. WWB consulenten verlangen van een cliënt een bedrijfsidee om aan te tonen dat hun verzoek ook daadwerkelijk gericht is op het starten van een onderneming. De beoordeling van dit bedrijfsidee kan door de WWB consulenten kan echter niet gerechtvaardigd worden op basis van de opleiding van deze WWB consulenten. De inhoudelijke aspecten van een bedrijfsidee kunnen niet door een consulent WWB

getoetst worden omdat hun kwalificaties daar niet toereikend voor zijn. Des ondanks vind deze toetsing wel plaats.

In termen van de theorie van Kagan met betrekking tot het handelen van een 'street-level bureaucrat' valt dit handelen niet te typeren. Het handelen is namelijk niet gericht op de organisationele doelstellingen of de wetgeving, maar is gericht op een deelaspect van de selectie van een cliënt voor het voorbereidingsjaar, de motivatie. Tijdens een van de interviews is deze vraag ook gesteld aan een consulent WWB en deze gaf aan niet gedacht te hebben aan het feit dat deze wellicht een selectie maakte op een terrein waar hij of zij zelf niet deskundig is. Bovendien schrok de consulent van de vraag omdat deze zelf direct aan af onzeker te zijn over welke gevolgen dit heeft voor de rechtmatige selectie van de cliënten.

In dit onderzoek is deze bevinding onderbelicht gebleven aangezien het verder geen invloed heeft gehad op de conclusies die zijn getrokken. Des al niet te min biedt deze vaststelling wellicht een vernieuwende kijk op het handelen van consulenten wanneer deze onbewust selectiecriteria creëren wanneer zij een beoordeling dienen op te stellen op een terrein waarvoor ze niet over de juiste kwalificaties beschikken.

Literatuur

- Van Waveren, R.C. e.a., *Gemeenten en de WWB I: geprikkeld tot werken. Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007*, Amsterdam: 2005.
- Edzes, A, Moes, M & Westerhof, E, *Meer Perspectief voor Mensen. Twee Jaar Wet Werk en Bijstand*, Utrecht: Divosa, 2006
- Hasenfeld, Y., *Human Service Organizations*, Upper Saddle River: Prentice Hall, 1983.
- Lipsky, M., *Street-level Bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage Foundation, 1980, 81-86
- Kagan, R., *Regulatory justice. Enforcing a wage-price freeze*, New York: Russel Sage Foundation, 1978, 85-97
- Bannink, D.B.D, Legginga, B., Heyse, L., NPM, bureaucratisering en de invloed op de professie, in: *Beleid en Maatschappij*, 33 (3), 2006, 159-174
- Groen, A.J. & Jenniskens, C.G.M., *Stimulating entrepreneurship in an economically declining region: Opportunities for mature unemployed people to become entrepreneur*, paper presented at the efmd 34th EISB coference, 8-10 september 2004.
- Groen, A.J., Nieuwendijk, B., *Kansrijk Eigen Baas Achterhoek, 2007*, Enschede: 2007 (concept versie 1.7)
- Groen, A.J., Jenniskens, C.G.M., Nieuwendijk, B., *Onderzoek Resultaat Kansrijk Eigen Baas*, Enschede: 2006
- Gemeente Enschede, *Beleidsverslag Wet Werk en Bijstand 2005*, 2005
- Gemeente Hengelo, *Startersstad Hengelo, Nota over het bevorderen van het starten van een eigen bedrijf in Hengelo*, 2007