

# WIJ in DEN HAAAG

De uitvoering van de  
Wet investeren in jongeren  
in de gemeente Den Haag







# **WIJ in DEN HAAG**

## **De uitvoering van de Wet investeren in jongeren in de gemeente Den Haag**

Een exploratief onderzoek naar de kenmerken van de uitvoeringsorganisatie van de WIJ en de handelingspatronen van managers, klantmanagers en de doelgroep van het beleid.

**Steven van den Heuvel - 325505**

**Marina van der Maazen - 327098**

Master Bestuurskunde (Avondprogramma)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Juli 2010

Scriptiebegeleiding:

**Dr. H.J.M. Fenger**

**E.J. van der Torre MSc, MA (2e lezer)**



# Voorwoord

Waar ben ik aan begonnen? Waar zijn we aan begonnen? Deze vraag heeft meerdere keren door ons hoofd gespeeld sinds we twee jaar geleden zijn gestart met de parttime Masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. We hebben op verschillende momenten geworsteld met nieuwe begrippen en inzichten, maar ook met puzzels en paradoxen. Steeds zijn we met veel plezier en interesse alle uitdagingen aangegaan die deze studie ons heeft geboden. Het uitvoeren van dit onderzoek en het schrijven van deze scriptie is weliswaar de laatste, maar zeker niet de minste uitdaging.

Het succesvol afronden van deze studie zou niet mogelijk zijn geweest zonder de hulp en begeleiding van onze eerste lezer Dr. Menno Fenger en Lieske van der Torre, MSc MA. Heel hartelijk dank voor de vele wijze en vaak richtinggevende adviezen en de snelheid waarmee op onze vragen werd gereageerd. Veel dank zijn we ook

verschuldigd aan onze partners Fleur Kruijsdijk en Ton Duivesteijn, wiens steun en vertrouwen ons heel veel goeds heeft gebracht de afgelopen jaren. Bovendien zijn we erg dankbaar voor alle support, medeleven en enthousiaste reacties die we steeds mochten ontvangen van onze familie en vrienden. In het bijzonder willen we daarvoor Hein van den Heuvel, Roelie Schuur, Nicole en Mariël Duivesteijn en Pien van der Maazen bedanken.

Tot slot willen wij nog een woord van dank richten aan de collega's, medestudenten en alle betrokkenen die in welke vorm dan ook hebben bijgedragen aan het tot stand komen van deze scriptie.

De scriptie die hier nu voorligt is het sluitstuk van twee prachtige en boeiende jaren. Wij hopen dat het onderzoek een bijdrage mag leveren aan de kennis over de uitvoering van de Wet investeren in jongeren.

**Steven van den Heuvel  
en Marina van der Maazen**

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding, doelstelling en vraagstelling</b>	<b>13</b>
1.1 Inleiding	13
1.1.1 Leeswijzer	14
1.2 Doelstelling en centrale vraagstelling	15
1.2.1 Doelstelling	15
1.2.2 Centrale onderzoeksvraag	15
1.2.3 Deelvragen	15
1.3 Bestuurskundige en maatschappelijk ke relevantie	16
1.4 Opzet en werkwijze empirisch onderzoek	17
<b>Hoofdstuk 2 Theoretisch kader</b>	<b>23</b>
2.1 Inleiding	23
2.1.1 Wat is beleid?	23
2.1.2 Wat is uitvoering van beleid?	24
2.1.3 Waar begint uitvoering van beleid?	24
2.2 Top-Down perspectief op uitvoering van beleid	25
2.2.1 Kenmerken van het Top-Down perspectief	25
2.2.2 Werkwijze bij Top-Down uitvoering	26
2.3 Bottom-Up perspectief op uitvoering van beleid	26
2.3.1 Kenmerken van het Bottom-Up perspectief	27
2.3.2 Werkwijze bij Bottom-Up uitvoering	28
2.4 Kenmerken van een overheidsuitvoeringsorganisatie	28
2.4.1 Een uitvoeringsorganisatie als overheidsbureaucratie	29
2.4.2 De invloed van nevendoelstellingen	29
2.5 Handelingspatronen van Managers	30
2.6 Doelverschuiving	31
2.7 Classificatie	32
2.8 De uitvoering door klantmanagers	32
2.9 Handelingspatronen van klantmanagers	34
2.10 Handelingspatronen van jongeren zonder school of werk	36
2.11 Conceptueel kader	38
2.11.1 Kenmerken van een overheidsuitvoeringsorganisatie en handelingspatronen van managers	38
2.11.2 Handelingspatronen van klantmanagers	39
2.11.3 Handelingspatronen van jongeren	40
2.11.4 Conceptueel model	41
<b>Hoofdstuk 3 Rijksbeleid en het uitvoeringsplan in de gemeente Den Haag</b>	<b>45</b>
3.1 Inleiding	45
3.2 Aanleiding voor de Wet investeren in jongeren	45
3.3 Doelstelling van de Wet investeren in jongeren	46
3.4 Wat houdt de Wet investeren in jongeren in?	46



3.5	Verwachte besparingen van het rijk	48
3.6	Reacties op de Wet investeren in jongeren	48
3.7	Doelstelling en uitvoeringsplan van de dienst SZW en haar partners	50
3.7.1	Kwalitatieve doelstelling	50
3.7.2	Voornemens verbetering dienstverlening	51
3.7.3	Kwantitatieve doelstellingen	53
3.7.4	Proces van melding bij het Werkplein tot plaatsing op een traject	54

## **Hoofdstuk 4 Empirisch onderzoek** **63**

4.1	Inleiding	63
4.2	Kenmerken van de uitvoeringsorganisatie WIJ in Den Haag	63
4.2.1	Beoogde resultaten WIJ niet door eigen organisatie gekozen	63
4.2.2	Meer jongeren, minder financiering	63
4.2.3	Afhankelijkheid van externe factoren	64
4.3	Handelingspatronen van de managers	65
4.3.1	Sturen op taken en doelen	65
4.3.2	Sturing op medewerkers en processen	67
4.3.3	Inzet van middelen	68
4.4	Handelingspatronen van klantmanagers	69
4.4.1	Handelingspatronen met betrekking tot uitgangspunten WIJ	69
4.4.2	Handelingspatronen met betrekking tot cliënten	71
4.4.3	Handelingspatronen met betrekking tot regels	76
4.4.4	Handelingspatronen met betrekking tot informatie	80
4.4.5	Handelingspatronen met betrekking tot de omgang met collega's	81
4.5	Handelingspatronen van jongeren	82
4.5.1	Wat weten de jongeren over de WIJ en over het werkleeraanbod?	82
4.5.2	Geen school, geen baan. Hoe gaan jongeren daarmee om?	83
4.5.3	Hoe brengen jongeren zonder school en werk hun tijd door?	85
4.5.4	Wat betekent geen werk hebben voor jongeren in termen van geld?	86

## **Hoofdstuk 5 Conclusies** **90**

5.1	Antwoorden op de deelvragen	90
5.2	Antwoord op de hoofdvraag	98
	Literatuur	102

## **Bijlage**

1	Afkortingen	105
2	Vragenlijst directeur en (team)managers uitvoering	106
3	Vragen klantmanagers en projectmanager WGS	108
4	Vragenlijst jongeren	110
5	Lijst met geïnterviewden	112
6	Stroomschema Piketdienst	115







# Hoofdstuk 1 Inleiding, doelstelling en vraagstelling

## 1.1 Inleiding

De Wet investeren in jongeren (WIJ) is op 1 oktober 2009 in werking getreden. De totstandkoming van deze wet vindt zijn oorsprong in het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV, in 2007. De nieuwe wet is een van de onderdelen van een pakket aan maatregelen om de participatie van jongeren op de arbeidsmarkt en in samenleving te verbeteren. Naast de invoering van de WIJ zijn er onlangs, mede als antwoord op de gevolgen van de economische crisis, regionale plannen ontwikkeld voor de aanpak van jeugdwerkloosheid. Gemeenten voeren al langer een actief beleid om het voortijdig school verlaten en de jeugdwerkloosheid terug te dringen en de arbeidsparticipatie van jongeren te vergroten.

De WIJ is een relatief nieuwe wet, die verschillende dimensies heeft. Zo liggen er op de eerste plaats politieke overwegingen aan de wet ten grondslag. De toenmalige staatssecretaris Ahmed Aboutaleb heeft zijn politieke ambities destijds in een debat met de Kamercommissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2008 als volgt verwoord: 'Ik wil niet langer staatssecretaris zijn van jongeren in de bijstand'. Het doel van het kabinet was om meer jongeren op school te houden om ze hun diploma te laten behalen, of jongeren duurzaam op de arbeidsmarkt te plaatsen. De wetgever wilde de jongeren uit de bijstand en de gedachte aan bijstand uit de jongeren halen. Het kunnen aanvragen van een uitkering zonder dat daar uitdrukkelijk een tegenprestatie aan was gekoppeld, bijvoorbeeld in de vorm van deelname aan een traject gericht op arbeid, was naar het oordeel van het kabinet

geen gewenste situatie. Spekman<sup>1</sup> betoogde in het Kamerdebat rond de invoering van de WIJ dat uit onderzoek was gebleken dat er sprake was van een hiaatpercentage van vijftig procent. Dat wil zeggen dat het landelijk gezien voor de helft van de jongeren aan wie gemeenten een WWB-uitkering hebben toegekend, langer dan een half jaar duurt voordat zij deelnemen aan een traject gericht op arbeid. Om dit soort uitvoeringspraktijken te voorkomen achtte het kabinet een nieuwe wet noodzakelijk. De WIJ maakt het niet alleen voor jongeren onmogelijk om een aanvraag voor bijstand te doen, maar verplicht gemeenten tegelijkertijd om jongeren die zich melden voor hulp bij de terugkeer naar school of bij het zoeken van werk, een werkleeraanbod te doen.

Er zijn ook beleidsmatige aspecten verbonden aan de uitvoering van deze nieuwe wet en de wijze waarop dit politieke statement kan worden gerealiseerd. Gemeenten kunnen de WIJ op verschillende manieren vorm en inhoud geven. De wijze waarop gemeenten jongeren een aanbod doen, de keuze voor het instrumentarium dat zij daarbij ter beschikking stellen, maar ook de wijze waarop hierover met jongeren wordt gecommuniceerd, kan verschillend worden ingevuld. De WIJ verplicht gemeenten om jongeren van 16 tot 27 jaar die zich melden, een aanbod te doen. Dit kan een baan zijn, een vorm van scholing, of een combinatie van beide, afgestemd op de situatie van de jongeren. Wanneer jongeren werk accepteren, krijgen ze salaris van de werkgever. Bij acceptatie van het leeraanbod krijgen ze waar nodig een inkomen dat even hoog is als de bijstandsuitkering. Wanneer jongeren het aanbod niet accepteren krijgen zij ook geen uitkering van de gemeente (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009).

Aan de invoering van de WIJ is ook een sterke financiële component gekoppeld: het kabinet heeft met het coalitieakkoord van 2007 een bezuiniging van ruim 250 miljoen euro op de bijstandsverstrekking aan jongeren ingeboekt. In die zin lijkt de

---

<sup>1</sup> Hans Spekman is woordvoerder van de Partij van de Arbeid in de vaste Kamercommissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het Kabinet Balkende IV.

keuze van de titel van de nieuwe Wet *investeren* in jongeren, op het eerste gezicht een eufemistische. Men kan zich echter afvragen, of het wegnemen van de mogelijkheid voor jongeren om bijstand aan te vragen, maar ze in plaats daarvan vanuit de gemeente verplicht een aanbod te doen voor school of werk, niet een meer wezenlijke investering in jongeren is.

Het kabinet is er met de invoering van de nieuwe wet vanuit gegaan dat jongeren onder invloed van de WIJ sneller zullen terugkeren naar school of aan het werk zullen gaan. De wetgever geeft gemeenten wel de mogelijkheid om jongeren (tijdelijk) een inkomensvoorziening te geven. Jongeren die niet in staat zijn om verder te leren, of aan het werk te gaan, krijgen een vergoeding voor levensonderhoud die vergelijkbaar is met de voormalige WWB uitkeringsnormen.

Aanvankelijk bleken er forse bezwaren te zijn tegen de invoering van de WIJ vanuit vakbonden, jongerenorganisaties en vanuit gemeenten. Van vele kanten werd intensief gelobbyd. De wet is, ondanks de gevoerde oppositie op 30 juni 2009 door de Eerste Kamer aangenomen en in oktober van dat jaar in werking getreden. Gemeenten betoogden dat zij er al alles aan deden om jongeren zo snel mogelijk terug te leiden naar school, aan werk te helpen, of een gecombineerd aanbod van leren en werken te doen. Ook gaven veel gemeenten aan dat het hen veelal aan de mogelijkheden ontbreekt om jongeren om op ieder gewenst moment terug te laten keren naar school. Veel van de ROC's kennen slechts één of hooguit twee instroommomenten per jaar. Daarnaast blijken werkgevers in lang niet alle gevallen bereid om (kwetsbare) jongeren een duurzame plek op de arbeidsplaats aan te bieden.

De WIJ richt zich in de eerste plaats op gemeenten die verplicht zijn om jongeren die daarom verzoeken een aanbod te doen. Gemeenten zien zich mede door de invoering van de WIJ nog meer dan voorheen genooddaakt om samen met het onderwijs en het bedrijfsleven afspraken te maken, om de uitvoering van de WIJ succesvol te laten

verlopen. Bij de uitvoering van de WIJ spelen echter meerdere actoren een rol. De uitvoering van de WIJ is primair bij gemeenten belegd. Voor de gemeente Den Haag ligt het mandaat om deze wet uit te voeren bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (SZW). Directie, (team)managers, beleidsmakers en projectleiders zijn betrokken om de wet- en regelgeving te vertalen in uitvoeringstermen en deze uit te (laten) voeren. Het zijn de jongeren die zich bij de gemeente Den Haag melden die de doelgroep vormen van deze wet. Tot slot zijn het de klantmanagers van de dienst SZW, die de nieuwe wet in de dagelijkse praktijk uitvoeren.

### **1.1.1 Leeswijzer**

Wij zijn gestart met een inleiding op ons onderzoek naar de uitvoering van de WIJ in de gemeente Den Haag. Daarnaast formuleren wij in dit eerste hoofdstuk de doelstelling en de vraagstelling van deze scriptie en geven we de opzet en werkwijze van ons onderzoek weer. Het tweede hoofdstuk bevat het theoretisch kader rond de uitvoering van beleid, de kenmerken van een overheidsuitvoeringsorganisatie en de handelingsperspectieven van de managers, klantmanagers en de doelgroep van het beleid. Dat hoofdstuk mondt uit in een conceptueel kader, waarin we de belangrijkste begrippen uit het theoretisch kader koppelen aan de opzet van het empirisch onderzoek en waarin we duidelijk maken op welke wijze de literatuur daarin wordt gebruikt. In hoofdstuk drie geven we wat het rijksbeleid is en welke veronderstellingen daaraan zijn gekoppeld en we beschrijven het uitvoeringsplan van de WIJ in de gemeente Den Haag. Hoofdstuk vier bevat de belangrijke bevindingen uit het empirisch onderzoek. Eerst beschrijven we de kenmerken van de overheidsuitvoeringsorganisatie in Den Haag en vervolgens geven we op basis van de interviews met de managers, klantmanagers en jongeren aan wat hun handelingspatronen zijn. In het vijfde hoofdstuk geven we de antwoorden op de deelvragen en tot slot op de hoofdvraag. In de bijlagen is een lijst met afkortingen opgenomen, de drie vragenlijsten van de interviews, een overzicht van de geïnterviewden, de taakverdeling rond het onderzoek en een stroomschema van de piketdienst.

## 1.2 Doelstelling en centrale vraagstelling

### 1.2.1 Doelstelling

De dienst SZW is verantwoordelijk voor de uitvoering van de WIJ in Den Haag. De vraag is op welke wijze de Wet investeren in jongeren in de praktijk wordt uitgevoerd. Wat is de rol van de managers, hoe handelen de klantmanagers en hoe staan Haagse jongeren tegenover dit beleid en op de wijze waarop dit door de klantmanagers wordt uitgevoerd? Dit brengt ons tot de volgende doelstelling:

**Het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de Wet investeren in jongeren in de gemeente Den Haag wordt uitgevoerd door onderzoek te doen naar de kenmerken van de uitvoeringsorganisatie en naar de handelingspatronen van de managers, klantmanagers en jongeren.**

### 1.2.2 Centrale onderzoeksvraag

In dit exploratieve onderzoek willen we een eerste verkenning doen naar hoe de WIJ in de gemeente Den Haag wordt uitgevoerd. Daarbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

**Wat zijn de kenmerken van de overheidsuitvoeringsorganisatie van de Wet investeren in jongeren in Den Haag en welke handelingspatronen hebben de managers, klantmanagers en de jongeren rond de uitvoering van deze wet? En zijn uit de bevindingen van dit onderzoek aanbevelingen te doen aan de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten met betrekking tot de WIJ?**

### 1.2.3 Deelvragen

Om een antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag hebben we een aantal deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen zijn uitgesplitst in vragen die betrekking hebben op de theorievorming en in vragen die betrekking hebben op het empirisch onderzoek.

## Vragen met betrekking tot theorievorming

1. **Wat zijn de kenmerken van overheidsuitvoeringsorganisaties en welke handelingspatronen van managers zijn er volgens de theorie in dit soort organisaties te herkennen bij de uitvoering van beleid?**

*Op basis van wetenschappelijke literatuur willen we nagaan welke kenmerken een overheidsuitvoeringsorganisatie heeft en welke handelingspatronen de managers hebben ten aanzien van het behalen van doelen en uitvoeren van taken, het aansturen van de medewerkers en processen en rond de inzet van middelen. Welke rol spelen deze kenmerken en handelingspatronen in de uitvoering van beleid?*

2. **Wat zijn de kenmerken van het werk van klantmanagers en welke mogelijke handelingspatronen zijn er op basis van de literatuur te herkennen?**

*Op basis van wetenschappelijke literatuur willen we nagaan wat de kenmerken zijn van het werk van een klantmanager. Welke mogelijke handelingspatronen zijn er volgens de literatuur in hun dagelijkse werk te herkennen? Hoe gaan klantmanagers om met cliënten, met regels, met informatie en met collega's?*

3. **Wat zijn mogelijke handelingspatronen van jongeren rond de uitvoering van (werk en bijstand) beleid op basis van de literatuur?**

*Het al dan niet succesvol uitvoeren van beleid is mede afhankelijk van de wijze waarop de doelgroep, de ontvangers van beleid, daarop reageren. We willen onderzoeken wat de literatuur zegt over hoe jongeren omgaan met (werk en bijstand) beleid. Wat zegt de literatuur over hoe jongeren omgaan met arbeid, tijd en geld?*

**4. Welke doelstellingen beoogt de wetgever met de WIJ en hoe zijn deze doelstellingen door de gemeente Den Haag vertaald in beleid?**

*We willen nagaan wat de wetgever beoogt te bereiken met de invoering van de WIJ. Welke resultaten verwacht het Rijk daarmee te realiseren? Welke doelstellingen heeft de gemeente Den Haag met de uitvoering van de WIJ? Welke hypothesen en veronderstellingen liggen daaraan ten grondslag? Op welke wijze beoogt de gemeente Den Haag deze doelstellingen te realiseren?*

**Vragen met betrekking tot het empirisch onderzoek**

**5. Wat zijn de kenmerken van de uitvoeringsorganisatie in Den Haag rond de WIJ en welke handelingspatronen van managers zijn er in het uitvoeringsproces te herkennen?**

*Door middel van het houden van interviews met de directie en (team)managers en door het analyseren van beleidsdocumenten, procesbeschrijvingen en werkinstructies, onderzoeken we wat de kenmerken zijn van de uitvoeringsorganisatie en welke handelingspatronen van de managers te herkennen zijn.*

**6. Wat zijn de handelingspatronen van de klantmanagers in de gemeente Den Haag en hoe voeren zij de Wet investeren in jongeren uit?**

*Door middel van het afnemen van interviews gaan we onderzoeken wat de handelingspatronen zijn van de klantmanagers in Den Haag rond de uitvoering van de WIJ. Welke strategieën hanteren zij in hun dagelijkse uitvoeringspraktijk? Zijn daarin verschillen te onderscheiden tussen de klantmanagers onderling?*

**7. Wat zijn de handelingspatronen van jongeren in Den Haag rond de (uitvoering van de) Wet investeren in jongeren?**

*We gaan jongeren interviewen, die zich bij Werkplein Sorghvliet hebben gemeld, om inzicht te krijgen in hun handelingspatronen ten aanzien van de wijze waarop de WIJ in Den Haag wordt uitgevoerd. Hoe kijken deze jongeren aan tegen arbeid, tijdsbesteding en geld? Wat is hun oordeel over de uitvoering van de WIJ?*

## **1.3 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie**

### **Bestuurskundige relevantie**

In de bestuurskunde is er steeds meer aandacht voor de uitvoering van beleid. Waar in het verleden de uitvoering werd gezien als een machinaal proces waarbij de uitkomsten van tevoren vast lagen, wordt nu steeds meer de dynamiek van de uitvoering en de daarmee samenhangende onzekerheid van die uitkomsten onderkend. Onderzoek met betrekking tot de (onbedoelde) gevolgen van beleid kunnen bijdragen aan het ontdekken waar de verschillen liggen tussen de veronderstellingen en de beoogde effecten van de beleidsontwerpers en de mechanismen die in de praktijk optreden.

Het is daarom belangrijk dat er in verschillende beleidsterreinen wordt gekeken naar de gevolgen en effecten van beleid. Dit om zowel in de diepte als in de breedte inzicht te krijgen in de mechanismen die in de praktijk te herkennen zijn. Dit onderzoek richt zich op de gevolgen en effecten die optreden in de uitvoering van de WIJ in de gemeente Den Haag. De WIJ is een nieuwe wet waarover nog weinig (onbedoelde) gevolgen bekend zijn. Met dit exploratieve onderzoek wordt een eerste aanzet gedaan tot het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de WIJ in Den Haag wordt uitgevoerd.

### **Maatschappelijke relevantie**

Door de huidige economische crisis is de kans groter dan in voorgaande jaren dat jongeren de slag om een positie op de arbeidsmarkt verliezen, met als mogelijk gevolg dat zij (duurzaam) werkloos worden. Daarnaast heeft de vergrijzing en een bevolkingskrimp tot gevolg dat er een grote vraag ontstaat naar personeel met relevante werkervaring en voldoende opleiding.



Het is daarom van groot belang dat wetten zoals de WIJ in voldoende mate bijdragen aan de versterking van de positie van jongeren op de arbeidsmarkt. Verkregen inzichten in de al dan niet bedoelde gevolgen van de WIJ kunnen mogelijk bijdragen aan het inzicht op de effectiviteit van de uitvoering van dit soort wetten. Eventuele onbedoelde gevolgen zijn daarmee belangrijke signalen die gebruikt kunnen worden in de bijsturing van beleid.

## 1.4 Opzet en werkwijze empirisch onderzoek

Deze scriptie kan worden gezien als een exploratief onderzoek naar de kenmerken van de overheidsuitvoeringsorganisatie in Den Haag rond de uitvoering van de WIJ en naar de handelingspatronen van managers, klantmanagers en jongeren. Wij hebben voor een exploratief onderzoek gekozen omdat de WIJ een nog relatief jonge wet is, waarnaar nog niet veel onderzoek is gedaan. Ook was het ons van te voren nog niet geheel duidelijk welke elementen van belang zouden zijn om in ogenschouw te nemen. Om op een zo goed mogelijke wijze de handelingspatronen van de managers, klantmanagers en de jongeren in kaart te kunnen brengen en waar mogelijk te verklaren, is er gekozen voor het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek. In paragraaf 2.11 beschrijven wij hoe we het empirisch onderzoek verder aanpakken en uitvoeren. Ons doel was om begin juni 2010 in vier dagen tijd tien klantmanagers te interviewen, tien jongeren en vijf managers: de directeur Werk & Inkomen, het Hoofd Werkplein Sorghvliet en drie teammanagers. We hebben uiteindelijk in totaal 22 interviews gehouden, met alle vijf de (team)managers, elf klantmanagers en met zes jongeren. De interviews met de managers en klantmanagers namen gemiddeld een uur in beslag, die met de jongeren gemiddeld drie kwartier.

### Interviews met (team)managers

Vooraf hebben we de interne opdrachtgever, de directeur Werk & Inkomen van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten, toestemming gevraagd om het onderzoek te kunnen uitvoe-

ren. Nadat hij zijn akkoord had gegeven hebben we het hoofd Werkplein Sorghvliet om zijn medewerking verzocht voor het houden van de interviews met zijn team- en klantmanagers. Ook die hulp is geboden en we hebben op Werkplein Sorghvliet een ruimte beschikbaar gesteld gekregen, waar wij in alle rust de interviews hebben kunnen houden. De interviews met de directeur Werk & Inkomen en met het hoofd Werkplein Sorghvliet hebben plaatsgehad op hun respectievelijke werkkamers. De (team)managers met wie wij een interview hebben gehouden zijn:

1. Directeur Werk & Inkomen
2. Hoofd Werkplein Sorghvliet
3. Teammanager Front Office Intake en Reïntegratie
4. Teammanager Front Office Participatie
5. Teammanager Back Office Inkomensvoorziening en Bestandsbeheer

### Interviews met klantmanagers

De teammanagers en klantmanagers zijn via het Hoofd Werkplein Sorghvliet verzocht om hun medewerking te verlenen aan de interviews. Een aantal heeft zichzelf gemeld, een aantal medewerkers is rechtstreeks door ons benaderd. We hebben uiteindelijk tien klantmanagers en een projectmanager van het Werkgevers Servicepunt bereid gevonden mee te werken aan een interview. Deze medewerkers bekleden de volgende functies:

1. Klantmanager Front Office: intake, diagnose en Werkleeraanbod doen (1)
2. Klantmanager Front Office reïntegratie: monitoren klant op werkleeraanbod reïntegratie (3)
3. Klantmanager Front Office participatie: monitoren klant op werkleeraanbod participatie (2)
4. Klantmanager Back Office Inkomensvoorziening (intake en beoordeling) (2)
5. Klantmanager Back Office Inkomensvoorziening (bestandsbeheer) (1)
6. Klantmanager Front Office Dak- en Thuisloze jongeren (1)
7. Projectmanager Werkgevers Servicepunt (acquisitie werkgevers Werkmaat) (1)

Het onderscheid tussen Front Office en Back Office is dat de klantmanagers van de Front Office direct klantcontact hebben. De medewerkers van de Back Office beoordelen en handelen de inkomensaanvragen in principe administratief af zonder direct contact met de jongeren, of beheren het bestand van de toegekende inkomensvoorzieningen. Door het interviewen van Back Office medewerkers is geprobeerd om de beweringen van de klantmanagers van de Front Office, vanuit een ander perspectief te bekijken.

### **Interviews met jongeren**

Aan de klantmanagers is verzocht om namen te leveren van jongeren die geïnterviewd konden worden. Dat bleek niet eenvoudig want een aantal klantmanagers heeft geen persoonlijk klantcontact (dit geldt met name voor de klantmanagers van de Back Office). De klantmanagers participatie achtten hun klanten over het algemeen niet geschikt om interviews af te laten nemen (vanwege psychische problematiek of verstandelijke beperkingen) en de jongeren uit de caseload van de klantmanager dak- en thuislozen vormen een specifieke en relatief beperkte groep, waarvan we geen klanten hebben geïnterviewd. De projectmanager van het Werkgevers Servicepunt tot slot heeft geen eigen caseload.

De volgende jongeren zijn geïnterviewd:

1. Man, 22 jaar, alleenstaand, 1 kind (woont bij de moeder)
2. Man, 26 jaar, alleenstaand, thuiswonend bij ouders
3. Man, 25 jaar, alleenstaand, thuiswonend bij ouders
4. Vrouw, 20 jaar, getrouwd, 1 kind, inwonend bij vader
5. Vrouw, 26 jaar, getrouwd, 2 kinderen, woont zelfstandig
6. Vrouw, 24 jaar, getrouwd, 2 kinderen, woont zelfstandig, partner in Tunesië

Van de zes jongeren die door ons zijn geïnterviewd zijn er twee afkomstig uit de groep die zich diezelfde week bij het UWV Werkbedrijf hadden gemeld en zijn opgeroepen voor een eerste kort

gesprek bij de piketdienst (een korte intake en uitleg over de gang van zaken rond de aanvraag van een werkleeraanbod). Vier jongeren zijn aangemeld vanuit de caseloads van de klantmanagers reïntegratie. Van zeven andere jongeren hebben wij de namen en telefoonnummers gekregen van klantmanagers. Een deel van hen was bij herhaling (telefonisch) niet bereikbaar of wilde niet naar het Werkplein Sorghvliet komen voor een interview. Met twee van deze jongeren hebben we een afspraak gemaakt, maar helaas namen zij op de afgesproken tijdstippen (en ook later) niet op. Tot slot waren er nog vijf jongeren bij ons aangekondigd die aansluitend op het gesprek met hun klantmanagers gevraagd zouden worden, of zij wilden meewerken aan een interview. Een van hen behoort tot de zes jongeren die we wel hebben geïnterviewd, de andere vier zijn helaas niet komen opdagen op hun afspraak met de klantmanagers.

### **Vragenlijsten voor de interviews**

Voor de interviews hebben we drie gestructureerde vragenlijsten opgesteld, voor iedere groep één. Deze vragenlijsten zijn gestructureerd op basis van de onderwerpen en aandachtspunten vanuit het theoretisch concept zodat we onze (deel)vragen zouden kunnen beantwoorden. De vragenlijsten zijn eerst getest om na te gaan hoeveel tijd de interviews in beslag zouden nemen. We wilden namelijk voorkomen dat we aan bepaalde vragen niet zouden toekomen en bij de jongeren wilden we ervoor zorgen dat zij met het interview niet te lang zouden worden belast. Tot slot wilden wij ons ervan verzekeren dat de vragen helder en niet voor meerdere interpretaties vatbaar zouden zijn. We hebben ervoor gekozen om de geïnterviewden niet vooraf onze vragenlijsten te laten inzien. Onze argumentatie daarvoor is dat we bij voorkeur de spontane antwoorden van de respondenten wilden optekenen. Ook meenden wij dat we door deze manier van werken mogelijk minder sociaal wenselijke antwoorden zouden krijgen, dan wanneer alle betrokkenen zich op de vragen hadden kunnen voorbereiden.

## Verwerking interviews

Tijdens de interviews werden alle antwoorden van de betreffende respondent direct door een van ons verwerkt. Daarnaast hebben we van alle interviews (op een na, omdat een klantmanager daar bezwaar tegen maakte) een geluidsopname gemaakt om eventuele onduidelijkheden te kunnen aanvullen. Daarvoor hadden we aan iedereen die zijn of haar medewerking verleende vooraf toestemming gekregen. Als volgende stap zijn de antwoorden van de interviews opgesplitst in fragmenten per onderwerp (bijvoorbeeld omgang met regels) en per groep (bijvoorbeeld klantmanagers). Per fragment is bekeken welke lading het fragment had. Als volgende stap is onderzocht in hoeverre binnen een groep op een bepaalde vraag, of rond een bepaald onderwerp een antwoord is gegeven met dezelfde lading. In het geval de lading tussen de verschillende respondenten gelijk was hebben we onderzocht of er binnen andere groepen rond hetzelfde onderwerp vergelijkbare antwoorden zijn gegeven. Op deze manier is geprobeerd om die handelingspatronen te filteren die op verschillende niveaus voorkomen. In het geval binnen een bepaalde groep sprake was van verschillende antwoorden met een duidelijke verschillende lading, is onderzocht welke opvatting binnen de groep dominant is en welke opvatting minder dominant is. Op deze manier is geprobeerd om op een zo goed mogelijke manier de interviews te verwerken. Het heeft ons aangenaam verrast hoe bereidwillig de geïnterviewden zich hebben opgesteld en hoe openhartig zij alle zijn geweest.

## Betrouwbaarheid en validiteit

Voor de interviews is gebruik gemaakt van gestructureerde interviews zodat aan elke respondent binnen dezelfde groep, dezelfde vragen zijn gesteld. Om de waarneming te optimaliseren is er voor gekozen om de interviews direct uit te werken. Hierbij zijn letterlijk de antwoorden van de respondenten genoteerd. Daarnaast zijn van alle interviews (op een na) een geluidsopname gemaakt, om eventuele onduidelijkheden te kunnen aanvullen. De vragenlijst is van te voren getest op de hoeveel tijd die het interview in beslag zouden nemen

en de mogelijk van het geven sociaalwenselijke antwoorden. Om sociaalwenselijke antwoorden te voorkomen hebben we de geïnterviewden niet vooraf de vragenlijsten te laten inzien. Een andere manier om sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen die gehanteerd is, is het stellen van gelaagde vragen. Hieronder treft u een voorbeeld aan van een gelaagde vraag met betrekking tot de toepassing van regels:

In welke mate mag er volgens u van regels worden afgeweken?

- a. Wijkt u wel eens van de regels af?
- b. Van welke regels wijkt u weleens af?
- c. Hebt u als klantmanager voldoende ruimte om van de regels af te wijken?
- d. Kunt u daarvan een voorbeeld geven?

Om de betrouwbaarheid en validiteit extra te ondersteunen is er in het empirisch onderzoek voor zover mogelijk op verschillende manieren onderzoek gedaan naar dezelfde informatie. De beweringen van de klantmanagers van de Front Office in de interviews zijn bijvoorbeeld gespiegeld met die van de klantmanagers van de Back Office. De uitspraken van de managers zijn gespiegeld aan die van de klantmanagers en de beweringen van de jongeren op hun beurt weer aan die van de klantmanagers met betrekking hun beeld over de handelingspatronen van de jongeren. Daarnaast zijn de antwoorden van de verschillende respondenten, voor zover mogelijk, vergeleken met de kwantitatieve management informatie van de organisatie. In het geval kwantitatieve gegevens ontbraken is hiermee rekening gehouden bij het formuleren van de antwoorden op de deelvragen en de uiteindelijke hoofdvraag. Het feit dat bepaalde kwantitatieve gegevens niet beschikbaar zijn of niet eenduidig wordt door ons als een belangrijke conclusie gezien van het onderzoek.



METAALGEREEDSCHAPPEN

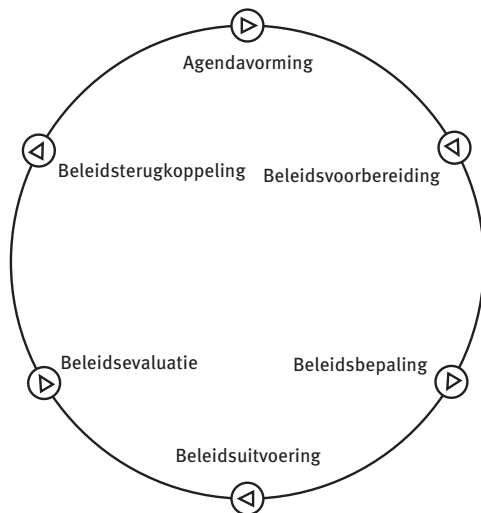




# Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingaan op de vraag wat beleid is en wat het onderscheid is tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag vanuit welke perspectieven de beleidsuitvoering kan worden benaderd. In de daaropvolgende paragrafen wordt aandacht besteed aan het management van een uitvoeringsorganisatie, de positie van medewerkers bij de uitvoering van (sociaal) beleid en de manier waarop een doegroep kan reageren op beleid en de wijze waarop dat wordt uitgevoerd.



Figuur 1: Beleidscyclus

### 2.1.1 Wat is beleid?

Het begrip beleid wordt gebruikt om aan te geven met welke activiteiten overheden zich bezig houden: arbeidsmarktbeleid, onderwijsbeleid, gezondheidszorgbeleid etc. 'Beleid kan worden gezien als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in

een bepaalde tijdsvolgorde' (Hoogerwerf, 2008:19). De totstandkoming van beleid verloopt via verschillende fasen die in grote lijnen zijn te onderscheiden in: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en beleidsterugkoppeling, zie figuur1.

Bij beleid gaat het niet alleen om het uittekenen van een programmering en planning, beleid gaat vaak gepaard met strijd, tegengestelde belangen, botsende referentiekaders en verschillende overtuigingen. Legitimiteit van het beleid verwijst naar de beoordeling van de uitoefening van macht, op grond van gezag. Dit wordt ontleend aan belangrijke waarden zoals de rechtmatigheid, de binnen een gemeenschap gedeelde overtuigingen en de kwaliteit van het proces. De uitvoering van beleid hangt in grote mate samen met de aard en omvang van de beleidsproblematiek.

Beleid staat niet op zichzelf maar is ingebed in een maatschappelijke omgeving, waarbij de voorkeuren en wensen van zowel de makers als ontvangers van het beleid een rol spelen, evenals de besluiten, maatregelen en instrumenten en de effecten die het beleid zou moeten sorteren. Het geheel van de causale (oorzaak, gevolg), instrumentele (doel, middel) en normatieve (waarden) veronderstellingen van de beleidsmakers, worden frames genoemd. Deze zijn bij de totstandkoming van het beleid uitermate belangrijk. Er is sprake van een goede beleidstheorie wanneer de causale relaties duidelijk zijn gemaakt en alle stappen die nodig zijn om het beleid te realiseren helder geëxpliciteerd.

Rond beleid zijn vaak vele actoren betrokken die in onze huidige complexe samenleving veelal in netwerken met elkaar samenwerken. Dit geldt niet alleen voor de agendering van beleidsproblemen, maar ook voor de besluitvorming en uitvoering van het beleid. Bij de besluitvorming speelt ook het politieke primaat, vaststelling van beleid geschiedt door politieke bekrachtiging ervan.

Er zijn verschillende vormen van beleid te onderscheiden: institutioneel, strategisch, tactisch en

operationeel. Institutioneel beleid is vooral gericht op het inrichten van de formele verhoudingen tussen verschillende organisaties (in een bepaalde beleidssector) en op de toebedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo is er in het sociale zekerheidsstelsel dat voor een belangrijk deel door gemeenten wordt uitgevoerd, meer autonomie en verantwoordelijkheid komen te liggen bij de lokale overheid. Onder strategisch beleid wordt verstaan: het nemen van maatregelen, gericht op het veiligstellen van het voortbestaan van de organisatie, ten opzichte van actoren in haar omgeving. De centrale vraag die daarbij speelt is: wat gaan we doen? Voor organisaties, ook binnen de overheid, zijn efficiency, effectiviteit en legitimiteit daarbij van belang. Tactisch beleid heeft betrekking op het formuleren van criteria, op grond waarvan de hulpbronnen (verdeling van financiën en wijze waarop verantwoording moet worden afgelegd) worden toebedeeld aan organisaties, of organisatieonderdelen. Hierbij is de centrale vraag: wie doet wat? Operationeel beleid tot slot, is het geven van instructies en richtlijnen met betrekking tot de concrete uitvoering van bepaalde beleidsprogramma's, of wet- en regelgeving. Hoe voeren we het beleid uit?

Beleid kan op verschillende wijzen tot stand komen. Bij beleid gaat het om de effectiviteit, efficiency en samenhang tussen de instrumenten die worden ingezet. Bij de beleidsvorming zijn de relaties tussen oorzaak en gevolg en de relaties tussen doel en middelen van groot belang. Naarmate de afstand tussen middelen en doel kleiner is kan het beleid effectiever worden genoemd.

Om het beleid te kunnen effectueren zijn er diverse sturingsmodellen en –instrumenten, binnen de financiële, juridische en bestuurskundige grenzen, ontwikkeld. Sturing kan plaatsvinden op verschillende manieren: op in- en outputparameters, op grond van incentives, op procedurering en structurering van relaties, of op gemeenschappelijke beeldvorming (coproductie). Ook hier geldt dat de wijze waarop sturing plaatsvindt (mede) afhankelijk is van de aard van de problematiek.

### **2.1.2 Wat is uitvoering van beleid?**

Het omschrijven van wat wordt verstaan onder de uitvoering van beleid is geen eenvoudige zaak. De keuze voor een omschrijving hangt immers af van het perspectief van waaruit deze wordt beschouwd. Bij activiteiten die overheden verrichten kan het basale onderscheid worden gemaakt tussen bedenkers van een bepaalde actie, beslissers over een actie en uitvoerders van een bepaalde actie. Uitvoerders van beleid kunnen worden beschouwd als diegenen die op basis van reeds besloten richtlijnen hun werk verrichten. Uitvoering is een proces dat volgt op de formulering van richtlijnen en genomen beslissingen (Hill & Hupe, 2002:4). Uitvoering gaat over de vraag hoe beleid tot acties worden omgezet en in de praktijk wordt gebracht (Hill & Hupe, 2002:12).

### **2.1.3 Waar begint uitvoering van beleid?**

De vraag waar beleidsbepaling eindigt en beleidsuitvoering begint is niet eenvoudig te beantwoorden en heeft betrekking op de formele positie van de verschillende actoren binnen een bepaald beleidsveld, de inhoud van de wetten die ten grondslag liggen aan het beleid en de feitelijke machtspositie van de actoren. In de Wet investeren in jongeren wordt nadrukkelijk de beleidsvrijheid genoemd die gemeenten hebben in de uitvoering van de WIJ. Deze vrijheid heeft met name betrekking op de wijze waarop de financiële middelen worden ingezet. De WIJ is een wet die door de Tweede en Eerste Kamer is goedgekeurd. Vervolgens hebben gemeenten de opdracht gekregen om deze wet te gaan uitvoeren. Daar zijn het in eerste instantie de beleidsmakers die de landelijke wet- en regelgeving vertalen naar de lokale uitvoeringspraktijk. Directies, managers, lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers nemen de uiteindelijke beslissingen en besluiten over de beleidsvoorstellen die worden gedaan. Met die besluiten gaan de medewerkers uit de uitvoering, die in het dagelijkse contact met de burgers de wetten moeten uitvoeren, aan de slag. Deze medewerkers in de frontlinie voeren de WIJ uit en geven deze vorm. De wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd blijkt van beslissende betekenis te zijn voor het succes



of falen daarvan. Daarbij speelt niet alleen het politieke karakter van de uitvoering een rol, maar ook de wijze waarop de uitvoering wordt gemanaged en de manier waarop er tussen verschillende organisaties en organisatieonderdelen wordt samengewerkt.

Onderzoek naar de uitvoering van beleid heeft aangetoond dat er vaak een discrepantie bestaat tussen de wet- en regelgeving en de daarmee beoogde doelstellingen en de toepassing daarvan door de uitvoerders van het beleid, vooral in individuele gevallen. (Uitvoering van) beleid kan in dit verband worden gezien vanuit het perspectief van de wetgever, of vanuit het perspectief van degene die dit in het dagelijks contact met de ontvangers van beleid tot stand brengt. De eerste wordt het Top-Down perspectief genoemd, bij de tweede benadering spreken we van het Bottom-Up perspectief. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de verschillen tussen beide benaderingen, de diverse ideeën die erachter schuil gaan en op de specifieke kenmerken ervan.

## **2.2 Top-Down perspectief op uitvoering van beleid**

Het Top-Down perspectief toont een sterke verwantschap met het rationele model uit de beleidstheorie. Mensen die het beleid uitvoeren worden hierbij gezien als radertjes in een machine die opdrachten uitvoeren, die het management heeft gegeven. Dit model wordt door Elmore (Bekkers, 2007:243) gezien als een proces van 'forward mapping'. De uitvoerders worden gezien als schakels in de keten die volgens een bepaalde bevelsketen de aan hen opgedragen taken uitvoeren. Deze wijze van uitvoering van beleid wordt vaak toegepast bij getemde problemen waarbij sprake is van een hoge mate van kennis, evenals een hoge mate van consensus over de maatstaven (Bekkers, 2007: 243). In dit, aan de rationele benadering van beleid verwante perspectief, wordt vaak gesproken over de zogenaamde 'perfect administration'. In dit perfecte systeem weten de medewerkers wat er van hen wordt verwacht en kunnen en willen zij dit beleid ook daadwerkelijk uitvoeren.

### **2.2.1 Kenmerken van het Top-Down perspectief**

In de Top-Down benadering is er duidelijkheid over het probleem en over de wijze waarop dit kan worden aangepakt. Het te behalen resultaat is daarbij erg belangrijk. De doelen en effecten die worden beoogd, kunnen vanuit effectiviteit, efficiency en samenhang worden geformuleerd (Bekkers, 2007:58):

Effectiviteit verwijst naar de mate waarin de genomen maatregelen daadwerkelijk hebben geleid tot de realisatie van de beoogde effecten. Om antwoord te kunnen geven op de vraag of de inzet van instrumenten daadwerkelijk heeft geleid tot de gewenste resultaten en de verlangde uitwerking is het zaak dat de doelstellingen vooraf zo helder mogelijk worden geformuleerd. De doelstellingen moeten zoveel mogelijk specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) worden beschreven. Efficiënt beleid slaagt erin om de doelstellingen van dat beleid in termen van baten te realiseren, tegen de geringste kosten. Hierbij gaat het om de doelmatigheid van het beleid, dat wil zeggen dat de baten tegen de kosten moeten worden afgewogen. Bij de uitvoering van overheidsbeleid bestaan er vaak verschillen van inzicht over wat tot de kosten en baten kan worden gerekend. Belangrijk is hierbij dat niet alleen de kwantitatieve, maar ook de kwalitatieve aspecten worden meegenomen. Het aspect samenhang heeft betrekking op de onderlinge afstemming tussen de verschillende maatregelen en instrumenten die worden ingezet om de doelstellingen te realiseren. Voor het uitvoeren van de 'perfect administration' is het belangrijk dat het beleid intern en extern consistent is. Vaak wordt gesproken over integraal beleid. De radertjes in de machine kunnen hiermee nauwkeurig op elkaar worden afgestemd.

In de Top-Down benadering wordt gestreefd naar doelmaximalisatie. Dat wil zeggen dat geprobeerd wordt om het beoogde doel in een zo kort mogelijke tijdspanne tegen zo weinig mogelijk kosten, te bereiken.

De belangrijkste kenmerken en voorwaarden van de Top-Down benadering (Sabatier, 1986:23-8) zijn op de eerste plaats dat het initiatief bij de wetgever ligt. Vanuit het Top-Down perspectief ligt de sleutel tot verandering van beleid bij de wetgever, die nieuw beleid formuleert op basis van objectieve gegevens over de resultaten van het huidige beleid. Het doel hiervan is om de beoogde doelstellingen en effecten beter te kunnen realiseren. De politieke beslissingen worden vaak op centraal niveau genomen. Ten tweede draagt de wetgever lagere overheden en uitvoerders op om wet- en regelgeving uit te voeren. Vanuit het perspectief van de Top-Down benadering heeft de centrale wetgever als taak om het beleid zo te ontwerpen, dat dit zonder al te veel moeilijkheden en in lijn met de doelstellingen van de centrale wetgever kan worden uitgevoerd. De centrale wetgever heeft in dit verband een dominante en beslissende rol. Op de derde plaats is er sprake van getemde problemen en van heldere doelstellingen. Over deze eenduidige problemen is relatief veel bekend, men weet hoe ze in elkaar zitten. Aan de aanpak van deze problemen ligt veelal een beleidstheorie ten grondslag die is gebaseerd op metingen en berekeningen. Daarmee wordt inzicht verschaft over de oorzaak-gevolg relaties en er wordt aangegeven welke middelen tot welk doel zullen leiden. Op basis hiervan stellen de beleidsmakers regels op. De uitvoering van het beleid is op de vierde plaats een mechanisch proces, dat los staat van de beleidsvorming. De uitvoering wordt hiërarchisch aangestuurd en verloopt volgens een duidelijke planning en programmering. Er is sprake van een eenduidige opdrachtformulering, die door de uitvoerende unit(s) wordt uitgevoerd. Binnen de organisatie bestaat een eenduidige gezagsstructuur. Ten vijfde beschikt de uitvoeringsorganisatie over voldoende middelen om de opdrachten te kunnen uitvoeren. De middelen die ter beschikking staan zijn, worden vaak hulpbronnen genoemd. Deze hulpbronnen kunnen uit verschillende elementen bestaan, zoals menskracht, financiën, instrumenten, kennis, informatie en tijd. Tot slot is er een systeem van monitoring en controle dat de prestaties meet, volgens eenduidige en heldere beoordelingscriteria. Daarmee worden tevens de

processen bewaakt. Deze monitoring en beoordeling worden vaak ondersteund door de inzet van beloningen en sancties. Zo nodig vindt bijstelling van de processen plaats.

Het ontbreken van deze kenmerken en voorwaarden wordt veelal gezien als de oorzaak voor het falen van deze benadering van de uitvoering van beleid. Maar ook andere factoren spelen daarin een rol. Een belangrijke factor is, dat beleid vaak nog niet is uitontwikkeld wanneer het is ontworpen en nadat de formele besluitvorming heeft plaatsgevonden. Beleid kan ook in meerdere ronden tot stand komen, of gedurende het uitvoeringsproces. Dit laatste perspectief wordt de Bottom-Up benadering van beleid genoemd en wordt in paragraaf 2.3 verder uitgewerkt.

### **2.2.2 Werkwijze bij Top-Down uitvoering**

In de Top-Down benadering van beleid is er duidelijkheid over het probleem en wordt de uitvoering via een hiërarchische structuur eenduidig aangestuurd om het probleem adequaat op te lossen. Bij dit Top-Down perspectief wordt er een helder onderscheid gemaakt tussen doelstellingen en subdoelen. Er wordt een inschatting gemaakt van de te verwachten resultaten en effecten. Vooraf worden afwegingen gemaakt over de in te zetten middelen om deze (sub)doelen te realiseren worden. Gestreefd wordt naar die combinatie van middelen, die leidt tot een maximaal te bereiken doelen en effecten. Het uitgangspunt is, dat het management over voldoende kennis en informatie beschikt om afwegingen te maken over de inzet van middelen en instrumenten. Deze worden in voldoende mate aan de uitvoerders ter beschikking gesteld. Bijstelling van het proces vindt plaats op basis van evaluatie en monitoring.

## **2.3 Bottom-Up perspectief op uitvoering van beleid**

Tegenover het Top-Down uitgangspunt staat de Bottom-Up benadering. Bij deze benadering is er veelal sprake van ongetemde politieke problemen. Bij deze zogenaamde 'wicked problems' is er vaak

weinig kennis over het ontstaan van de problemen. Ook zijn er lacunes in de kennis over de mogelijke interventies en bestaat er weinig zekerheid over de mogelijke effecten van het beleid. Veel problemen waarmee de overheid wordt geconfronteerd, zijn ongetemde politieke problemen. Met behulp van rekenmodellen wordt geprobeerd om grip te krijgen op de problematiek, maar vaak zijn er strijdige theorieën en opvattingen rond deze problemen. Een ander kenmerk van de ongetemde problemen is, dat ze vaak in de loop van de tijd van karakter en aard veranderen. Dit maakt het extra lastig om passende oplossingen te bieden. De Bottom-Up benadering, waarbij het proces van ‘backward mapping’ plaatsvindt, begint bij de doelgroepen, of ontvangers van beleid. De vraag wordt gesteld welke maatregelen en acties moeten worden genomen, om ervoor te zorgen dat er zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de kenmerken en het gedrag van de ontvangers van het beleid en met dat van degenen die het beleid uitvoeren: de ‘street-level-bureaucrats’. Al in een vroeg stadium wordt met de ontvangers en met de uitvoerders van beleid overlegd en onderhandeld om tot zoveel mogelijk overeenstemming te komen. De werkomstandigheden van degenen die het beleid moeten uitvoeren staan hier centraal.

### **2.3.1 Kenmerken van het Bottom-Up perspectief**

De belangrijkste kenmerken van de Bottom-Up benadering zijn dat op de eerste plaats de kennis van de aard en omvang van de problematiek, evenals de maatstaven over een effectieve aanpak, laag is. Er is veelal sprake van ongetemde politieke problemen, waarbij verschillende percepties bestaan over de aard van de problematiek en over de wijze waarop deze kunnen worden opgelost. Een ander aspect van deze zogenaamde ‘wicked problems’ is dat er, veelal op basis van argumentatie, politieke afwegingen moeten worden gemaakt. Daarnaast zijn de doelstellingen van het beleid niet altijd consistent en vaak zelfs conflicterend, meervoudig en nevensgeschikt. De constatering is, dat er vaak sprake is van vage en soms zelfs tegenstrijdige beleidsdoelstellingen. Dit wordt onder

meer veroorzaakt door niet sluitende en soms ook dubbelzinnige wet- en regelgeving. Daarnaast kan het zo zijn, dat de organisaties die een rol vervullen in de uitvoering, andere belangen nastreven dan door de beleidsmakers zijn beoogd. Op de derde plaats is er bij de Bottom-Up benadering een chronisch tekort aan middelen. De vraag naar diensten is in principe voor iedereen toegankelijk en daardoor altijd groter dan het aanbod daarvan. De ‘street-level bureaucrats’ worden altijd geconfronteerd met een schaarste in het aanbod, ten opzichte van een grotere vraag. Zij moeten permanent met dit spanningsveld zien om te gaan en zijn hierdoor gedwongen om steeds afwegingen te maken rond de inzet van de hen ter beschikking staande middelen. Ten vierde is er altijd sprake van onvrijwillige cliënten, omdat de overheid vaak de enige aanbieder is van bepaalde diensten. Burgers zijn hierdoor gedwongen om zich voor bepaalde dienstverlening tot die enige aanbieder, de overheid, te wenden. De uitvoerders van het overheidsbeleid moeten zich hiervan goed bewust zijn, omdat de burgers geen mogelijkheid hebben om het gevraagde elders te verkrijgen. Een vijfde kenmerk van de Bottom-Up benadering is dat de focus van de publieke dienstverlening is gelegen in het bereik en de functie van degenen die deze uitvoeren: de street-level bureaucrats. De ambtenaren die deze dienstverlening moeten leveren staan in de frontlijn. Zij zijn daarmee niet alleen het gezicht van de overheid naar de burgers, maar zijn, in de een-op-een relaties met de burgers, de overheid. De street-level bureaucrats tot slot beschikken over discretionaire ruimte en autonomie, die nodig zijn om maatwerk te kunnen leveren en in individuele gevallen beslissingen te kunnen nemen.

In dit onderzoek hanteren wij de volgende definitie voor de street-level bureaucrats (SLB): publieke dienstverleners die vanuit hun functie direct contact hebben met de burgers en die een substantiele boordelingsbevoegdheid hebben in de uitvoering van hun werk (Lipsky, 1980:3). Onder publieke dienstverleningsorganisaties verstaan wij: organisaties die, ten opzichte van hun overige medewerkers, een significant aantal publieke dienst-

verleners in dienst hebben (Lipsky, 1980:3). De street-level bureaucraten hebben een grote impact op het leven van de burger. De beleidsmakende rol van de street-level bureaucraten is gebouwd op de ruime beoordelings- en beleidsvrijheid en op de relatieve autonomie van de uitvoering, ten opzichte van de organisatie autoriteiten.

Om met de verschillende en soms tegengestelde doelstellingen te kunnen omgaan, is het belangrijk dat vooraf wordt geprobeerd na te gaan welke conflicten in de uitvoering zouden kunnen ontstaan en dat wordt gezocht naar mogelijkheden om deze zoveel mogelijk te beperken. Hiermee kan een voor iedereen gedragen werkbare uitvoeringspraktijk ontstaan, in plaats van dat naleving en loyaliteit aan het beleid moeten worden afgedwongen. Het beeld dat het uit te voeren beleid soms vaag is en in een aantal gevallen zelfs tegenstrijdig kan zijn wordt bevestigd door Lipsky, die stelt dat de uitvoerende medewerkers op operationeel niveau een grote invloed hebben op dat beleid. Lipsky formuleert dat als volgt: 'I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policy they carry out' (Lipsky, 1980:121).

### **2.3.2 Werkwijze bij Bottom-Up uitvoering**

De street-level bureaucraten worden geacht om het beleid dat (voor een deel) door de beleidsmakers is ontwikkeld en bekrachtigd door politici en managers, uit te voeren in het dagelijkse contact met de doelgroep, de ontvangers van het beleid. De street-level bureaucraten moeten daarbij rekening houden met de kenmerken van die doelgroep want deze vertoont verschillende gedragingen. De uitvoerder van het beleid heeft dus niet alleen te maken met een complexe problematiek waarover onzekerheden bestaan. Hij moet ook werken in een context waarbij geen eenduidig beeld bestaat over de doeltreffendheid en effecten van het beleid én dient rekening te houden met de verschillende kenmerken van de doelgroep, hetgeen het lastig maakt om het werk uit te voeren. De Bottom-Up benadering van beleid kan nog vanuit twee andere

perspectieven worden beschouwd: het lerende vermogen van de organisatie en de wijze waarop de organisatie wordt gemanaged. Voor een succesvolle uitvoering van beleid, in een complexe omgeving en onder snel veranderende omstandigheden, is het van belang dat er sprake is van voldoende leervermogen binnen de organisatie (onderdelen). Leren is een proces van vallen en opstaan (Bekkers, 2007:330). Dit proces vindt permanent en automatisch plaats, omdat er tijdens de concrete uitvoering van het beleid ervaring wordt opgedaan. De uitvoerende medewerkers komen in hun dagelijkse werk vaak 'nieuwe' situaties tegen, als gevolg van veranderingen in de omgeving van het beleid, door veranderende machtsverhoudingen of door nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Het tweede perspectief van waaruit de Bottom-Up benadering kan worden beschouwd is de rol van de managers. Zij sturen de street-level bureaucraten aan. In een complexe omgeving, waarin meervoudige problemen spelen, worden aan de kwaliteit van het management hoge eisen gesteld, evenals aan de organisatie van het uitvoeringsproces. In de volgende paragraaf gaan we onder meer nader in op de rol van het management.

## **2.4 Kenmerken van een overheids-uitvoeringsorganisatie**

Beleid dat moet worden uitgevoerd zoals de WIJ, wordt op rijksniveau ontworpen en op gemeentelijk niveau verder ingevuld. Vervolgens vindt er binnen een gemeente een vertaling plaats van de wet- en regelgeving van het beleids- tot het uitvoeringsniveau. Op het uitvoeringsniveau worden aan de hand van de richtlijnen van het beleidsniveau, de werkprocessen en de werkwijzen ontworpen. Het vertalen van richtlijnen van het beleidsniveau naar het uitvoeringsniveau is een taak die wordt uitgevoerd door het management van de uitvoeringsafdeling, bijvoorbeeld een Werkplein. In de volgende paragrafen wordt aan de hand van inzichten over het managen van uitvoeringsprocessen in de publieke sector, ingegaan op de vraag welke factoren van invloed zijn op de wijze waarop het management van een uitvoeringsafdeling haar werk verricht. Voordat

we daartoe overgaan beschrijven we de uitvoeringsorganisatie als overheidsbureaucratie.

#### **2.4.1 Een uitvoeringsorganisatie als overheidsbureaucratie**

Een uitvoeringsorganisatie van een gemeente kan worden getypeerd als een overheidsbureaucratie. Overheidsbureaucratieën onderscheiden zich van bureaucratieën in de private sector, zoals bijvoorbeeld banken, doordat zij te maken hebben met bepaalde beperkingen. De drie belangrijkste beperkingen van overheidsbureaucratieën zijn dat de doelen van de organisatie niet door de organisatie zelf gekozen zijn en de productiemiddelen kunnen niet zonder meer naar de voorkeuren of wensen van de managers worden ingezet. Ten derde is een overheidsbureaucratie niet uit op het behalen van winst en de verdiensten van de organisatie kunnen niet in de organisatie worden behouden.

Het effect van deze beperkingen is dat de controle over de doelen, verdiensten en productiemiddelen van de organisatie, vaak voor een belangrijk deel bij partijen buiten de organisatie liggen, bijvoorbeeld bij de wetgever, het ministerie, of bij politici. Hierdoor is het managen van een publieke uitvoeringsorganisatie lastiger dan van een private organisatie. Overheidsmanagers zijn hierdoor gericht op deze beperkingen en niet primair op de taken van de organisatie (Wilson, 2000:113,115). Het effect hiervan is dat overheidsmanagers zich minder richten op het definiëren van taken voor hun ondergeschikten. Behalve het feit dat overheidsorganisaties niet zelf hun doelstellingen bepalen en zij zich minder richten op de taakdefinitie voor de uitvoerenden, is er ook sprake van talloze nevendoelestellingen die moeten worden gerealiseerd.

#### **2.4.2 De invloed van nevendoelestellingen**

Naast een hoofddoelstelling, bijvoorbeeld de reïntegratie van werklozen door een sociale dienst, hebben uitvoeringsorganisaties tevens te maken met nevendoelestellingen. Het aantal en het belang van de nevendoelestellingen is de afgelopen jaren toegenomen (Wilson, 2000:129). Een voorbeeld van een nevendoelestelling, is de verdergaande

mogelijkheid van burgers om dossiers in te kunnen zien. Nevendoelstellingen zijn niet altijd vastgelegd en worden vaak geformuleerd door commissies, die de budgetten goedkeuren (Wilson, 2000:130). Nevendoelstellingen zijn bepalend voor de context, waarbinnen een uitvoeringsafdeling haar werk kan verrichten. De oorspong van nevendoelestellingen kent twee van elkaar verschillende motivaties: op de eerste plaats de wens om procedurele transparantie te verzekeren (informatie verstrekken, organiseren van inspraak, klachtenprocedures ontwikkelen) en ten tweede de wens om bepaalde belangen boven andere te stellen (bijvoorbeeld bij gelijkgeschikte kandidaten voor een baan, aan vrouwen voorrang verlenen).

Het eerste motief kan gezien worden als een poging om een 'level playing field' te creëren, met gelijke kansen voor iedereen. Het tweede motief kan worden gezien als een mogelijkheid, om in dit 'level playing field' bepaalde groepen, die vanuit beleidsmatig oogpunt ondersteund dienen te worden, te bevoordelen (Wilson, 2000:131). In de volgende paragraaf willen we een antwoord zoeken op de vraag, welke effecten de eerder genoemde beperkingen en de nevendoelestellingen hebben, op het management van een publieke uitvoeringsorganisatie.

## **2.5 Handelingspatronen van managers**

De kenmerken van een overheidsorganisatie, het bestaan van nevendoelestellingen en beperkingen, hebben invloed op de wijze waarop managers hun werk verrichten binnen deze uitvoeringsorganisaties. Deze kenmerken hebben invloed op de handelingspatronen van managers in dit soort organisaties, met betrekking tot de wijze waarop zij met doelen en taken omgaan, hoe medewerkers worden aangestuurd, processen worden ingericht en hoe er om wordt gegaan met de inzet van middelen. Ontleend aan Wilson zijn dit de handelingspatronen met betrekking tot doelen en taken, tot het aansturen van medewerkers en processen en de inzet van middelen (Wilson, 2000:131-3).

### **Handelingspatronen met betrekking tot doelen en taken**

Managers zijn meer gericht op beperkingen dan op de taken, ze houden zich daarmee meer bezig met de processen dan met het bereiken van doelen. Doelen zijn vaak onzeker of worden uitgesteld. Procedures daarentegen zijn eenduidiger en kunnen direct worden uitgevoerd. Managers zijn daarnaast lastiger verantwoordelijk te houden voor het niet bereiken van doelen. De invloed van mogelijke interventies is beperkt door de verschillende beperkingen en nevendoelestellingen. Er zijn veel partijen die belangen hebben bij de nevendoelestellingen of bij de beperkingen van de organisatie. Hierdoor is het voor managers lastig om een duidelijke afbakening te maken van taken, die de uitvoeringsorganisatie al dan niet moet uitvoeren. Managers kiezen daardoor niet snel voor het afstoten van taken.

### **Handelingspatronen met betrekking tot het aansturen van medewerkers en processen**

Gelijkheid is belangrijker dan doelmatigheid in uitvoeringsorganisaties. Managers moeten procedures op een correcte manier uitvoeren om een mogelijk beroep daarop door de belanghebbenden, te voorkomen. Vraagstukken rondom gelijkheid lijken eenvoudiger te beoordelen dan vraagstukken wat betreft doelmatigheid. Het is bijvoorbeeld eenvoudiger om vast te stellen of uitkeringen voor iedereen op een gelijk moment moeten worden uitgekeerd, dan na te gaan welk reïntegratietraject het best aansluit bij een bepaalde doelgroep. Het bestaan van nevendoelestellingen, evenals het bestaan van beperkingen op het gebruik en de inzet van de middelen, zorgt ervoor dat managers in bepaalde mate risicomijdend gedrag vertonen. Het komt weinig voor dat overheidsmanagers hun baan verliezen omdat ze doelen niet gehaald hebben, dat komt eerder voor bij het overtreden van bepaalde richtlijnen, procedures of regels. Om die reden is het logisch dat managers er intensief op toezien dat medewerkers regels en procedures volgen. Hoe meer nevendoelestellingen en beperkingen er zijn, hoe meer discretionaire bevoegdheden er bij de top van een organisatie komen te liggen. In veel gevallen kunnen medewerkers op de werkvloer een uitvoeringspro-

bleem het beste beoordelen, maar hoe groter en daarmee vaak complexer de uitvoeringsproblemen zijn, hoe riskanter het is, om deze bevoegdheid bij medewerkers neer te leggen. Managers van publieke uitvoeringsorganisaties zijn dan soms geneigd om meer bevoegdheden naar zich toe te trekken. Dit kan tot spanningen leiden met medewerkers. Publieke uitvoeringsorganisaties hebben ten opzichte van private organisaties, meer managers die gelijkwaardige taken uitvoeren. Meer beperkingen vraagt om meer managers, die deze bewaken. Publieke uitvoeringsorganisaties zijn meer bureaucratisch, omdat burgers en politici verlangen dat er controleerbaar, transparant en volgens de regels wordt gewerkt. Managers in uitvoeringsorganisaties kunnen hierdoor als individu minder makkelijk aan anderen hun aanpak opleggen.

### **Handelingspatronen met betrekking tot de inzet van middelen**

Doordat een overheidsmanager de doelen van de organisatie waarin hij werkt niet zelf kiest en omdat hij de middelen en verdiensten niet naar eigen inzichten mag inzetten, ontbreekt het de manager aan incentives. Het financieringssysteem van een uitvoeringsorganisatie in de publieke sector zorgt ervoor dat de manager niet uit is op kostenreductie. Een overheidsuitvoeringsorganisatie wordt niet gestimuleerd om geld te besparen omdat zij het geld dat wordt bespaard niet mag houden. Managers binnen uitvoeringsorganisaties mogen geen bonussen aannemen. Het idee is dat managers neutraal zijn en niet in eigen belang opereren. Het is niet mogelijk dat managers die officieel de vastgestelde doelen bereiken en tegelijk een efficiënt georganiseerde uitvoeringsorganisaties realiseren, extra worden beloond. Andere redenen hiervoor zijn, dat het bij publieke uitvoeringsorganisaties vaak lastig is, om de bereikte doelen te meten en de behaalde resultaten worden vanuit een politiek oogpunt bekeken. Publieke uitvoeringsorganisaties zijn erop gericht om de geldstromen die ze ontvangen te maximaliseren. Het maximaliseren van geldstromen is erop gericht om de positie van de uitvoeringsorganisatie te versterken, door bijvoorbeeld meer medewerkers aan te nemen. Het

maximaliseren van de geldstromen vindt plaats door de kosten van de producten die de organisatie levert, als duurder te presenteren dan dat ze daadwerkelijk zijn, of door bijvoorbeeld extra formatie en menskracht te claimen, om de opgelegde taakstellingen te kunnen realiseren. Dit kan door het feit dat de bovengeschiedte partijen, hoewel deze niet meer willen besteden dan noodzakelijk is, vaak niet weten wat de kosten zijn van de producten en diensten die geleverd moeten worden (Wilson, 2000:116). Uitvoeringsorganisaties kunnen soms profiteren van de intensivering van een programma, waarbij de geldstromen harder groeien dan de werkvoorraad. De uitvoeringsorganisatie maximaliseert dan de geldstromen zonder daar een tegenprestatie voor te hoeven leveren. Maar vaker is het andere het geval: veel uitvoeringsorganisaties hebben het nadeel dat de wetgever het makkelijker vindt om de input in organisaties te beperken, dan beperkingen aan de output te stellen. In dit geval worden de geldstromen geminimaliseerd terwijl er een hogere prestatie moet worden geleverd. De redenen hiervoor zijn conceptueel en politiek van karakter. Conceptueel omdat bijvoorbeeld een kantoorgebouw, of de toelage voor bijzondere bijstand, te meten input zijn en duurzame participatie van jongeren op de arbeidsmarkt (output) minder of niet. Politiek, omdat (mede)wetgevers de voordurende druk voelen om belastingen laag te houden maar toch programma's willen stimuleren. Het effect hiervan kan zijn dat uitvoeringsorganisaties dure beleidsprogramma's moeten uitvoeren, met beperkte middelen en dat medewerkers in een uitvoeringsorganisatie een relatief laag loon ontvangen. Aangezien extra inzet door overheidmanagers in veel gevallen niet voor extra middelen zorgt, tellen voor overheidsmanagers de niet materiële incentives, zoals reputatie, draagvlak en ideologie zwaar (Wilson, 2000:117).

Het effect van de in deze paragraaf weergegeven beperkingen, nevendoelestellingen en het gebrek aan incentives kan zijn, dat het management van een overheids-uitvoeringsorganisatie, haar taakstelling niet op de eerste plaats zet.

## 2.6 Doelverschuiving

Rond de uitvoering van wetten, zoals de WJ, worden op verschillende niveaus (rijk, afdeling beleid van de gemeente, management van de uitvoeringsorganisatie van de gemeente) doelen geformuleerd. Deze doelen worden geformuleerd op basis van het kader, dat het bovengeschiedte niveau heeft gesteld. Zo moet een gemeente werken binnen de kaders die het rijk stelt en de uitvoeringsorganisatie binnen de kaders die de beleidsafdeling van een gemeente heeft gesteld. Uiteindelijk werken de medewerkers binnen de kaders, die door het management van de uitvoeringsorganisatie worden gesteld. In dit proces van (her)formulering van doelen kan er sprake zijn van doelverschuiving. Er is sprake van een proces van doelverschuiving, wanneer de oorspronkelijke doelen uit het zicht raken. De redenen voor doelverschuiving zijn onder andere de wijze waarop de gemeente, als (mede) wetgever, een nieuwe wet omzet tot beleidsplannen. Een gemeente moet deze wet immers integreren in het bestaande beleid. Daarnaast heeft het management van een uitvoeringsorganisatie te maken met bepaalde beperkingen en nevendoelestellingen, die ervoor zorgen dat de kerndoelen uit zicht kunnen raken. Bovendien hebben medewerkers binnen een uitvoeringsorganisatie, een bepaalde mate van beleidsvrijheid, die ervoor kan zorgen dat werkinstructies, in de interactie met cliënten, niet worden opgevolgd, of anders worden ingevuld.

Een voorbeeld van doelverschuiving is waar te nemen bij reïntegratieprojecten voor langdurig werklozen. In plaats van werklozen te integreren in de arbeidsmarkt, worden zij aangemeld voor gebrekkig opgezette, scholings- en werkervaringsprojecten. Zo worden opleidingsnomaden gecreëerd, die weinig tot geen kans maken op de reguliere arbeidsmarkt, maar die wel het bestaansrecht van de nieuwe organisatie legitimeren volgens Van der Veen (in Engbersen, 2009:36).

## 2.7 Classificatie

In de uitvoering van wetten, zoals de WJ, worden eveneens op verschillende niveaus, naast doelen, classificaties gemaakt met betrekking tot de doelgroep. Het doel van het maken van classificaties, is het mogelijk maken van een onderscheid tussen mensen die wel, of juist niet voor behandeling in aanmerking komen, of een keuze te maken welk type traject bij een bepaald type klant past. Het effect van classificatie kan zijn dat de klantmanagers cliënten primair vanuit het classificatielabel gaat benaderen. Daardoor kan een bepaald cliëntbeeld dominant komen te staan in de behandeling. Dit beeld kan lastig worden bijgesteld. Een voorbeeld hiervan is het labelen naar 'toegang' tot de arbeidsmarkt. Iemand die als lastig bemiddelbaar is gelabeld, heeft hij veel kans dat hij door mensen zowel binnen als buiten de uitvoeringsorganisatie, vanuit dit label wordt benaderd (Engbersen, 2009:36).

Classificaties kunnen ook van invloed zijn op de verwachtingen van burgers. Door middel van sociale vergelijking, kan dit leiden tot misbruik, oneigenlijk gebruik en tot stijgende verwachtingen van de doelgroep van het beleid. In het geval dat een bepaalde classificatie voordelen met zich meebrengt (bijvoorbeeld 'arbeidsongeschikt' zijn in plaats van 'werkloos', of 'woningdeler' in plaats van 'samenwoner'), kan dit er toe leiden dat mensen hun situatie aanpassen aan de officieel vereiste definitie van de situatie. Stijgende verwachtingen, als gevolg van classificatie, zijn vooral van belang in geval van herverdelend beleid zoals beleid met betrekking tot sociale zekerheid en belastingwetgeving. Er zijn altijd mensen die optimaal profiteren, terwijl het niet direct duidelijk is voor mensen in een min of meer vergelijkbare situatie waarom in het beleid onderscheid wordt gemaakt (Engbersen, 2009:36).

Een ander effect dat kan optreden bij classificatie is dat degene die geclassificeerd is, zich gaat gedragen in overeenstemming met de classificatie, of in verzet gaat tegen de wijze waarop hij is geclassificeerd. Daarnaast kunnen de reacties van anderen voor onbedoelde effecten zorgen. Wanneer iemand

als 'crimineel' bestempeld wordt, is de kans groot dat anderen (onderwijsinstellingen, werkgevers, sociale dienst, justitie) de betreffende persoon, primair vanuit dit label gaan benaderen en behandelen. Dit verkleint kansen op bijvoorbeeld een baan, of een onvooringenomen behandeling, waardoor uiteindelijk de kans bestaat dat de betreffende persoon in zijn criminaliteit bevestigd wordt en zich er meer en meer naar gaat gedragen. Het zelfbevestigende effect van classificaties is dus zowel het gevolg van de invloed ervan op het zelfbeeld van de betreffende persoon, als van de invloed op het beeld dat anderen zich van de betreffende persoon vormen (Engbersen, 2009:36). Classificaties zoals beschreven kunnen van grote invloed zijn op het gedrag van medewerkers (bijvoorbeeld klantmanagers) en cliënten, terwijl veel classificaties tot in zekere mate arbitrair zijn.

## 2.8 De uitvoering door klantmanagers

In de uitvoering van wetten, zoals de WJ, heeft de doelgroep van beleid, de jongeren, te maken met een klantmanager. Een klantmanager kan in dit verband worden gedefinieerd als iemand die verantwoordelijk is voor het activeren van een jongere naar een opleiding, naar werk, of naar een combinatie van werken en leren. Een klantmanager kan worden getypeerd als een contactambtenaar. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen contactambtenaren en beslissingsambtenaren. Contactambtenaren zijn die ambtenaren die direct contact hebben met de doelgroep, maar niet bevoegd zijn om bijvoorbeeld een inkomensaanvraag te toetsen en te beoordelen. Deze beoordeling en toetsing van de inkomensaanvragen wordt gedaan door beslissingsambtenaren (Engbersen, 2006:150-1). Klantmanagers kunnen tevens worden aangeduid als street-level bureaucrats (Lipsky, 1980:3). Een street-level bureaucrat is een uitvoerende ambtenaar die direct contact heeft met een bepaalde doelgroep. Het werk van een SLB kan ingrijpende effecten hebben op het leven van een cliënt en in zijn handelen spelen zowel de eigen emoties als de emoties van een cliënt een rol. Het werk van een



SLB kent de volgende kenmerken: discretionaire ruimte, gebrek aan middelen ten opzichte van de uit te voeren taak, handelingsimperatief, ambigue doelen en lastig meetbare resultaten.

Kenmerkend voor een SLB is dat hij beschikt over een bepaalde mate van beleidsvrijheid, de discretionaire ruimte. Deze vrijheid heeft enerzijds betrekking op de het beoordelen van cliënten en anderzijds op de relatieve autonomie, ten opzichte van leidinggevenden in de uitvoeringsorganisatie. Een SLB moet zijn werk doen met beperkte bronnen (geld, middelen, tijd en instrumenten). De SLB heeft gebrek aan middelen ten opzichte van de taak en is op deze manier afhankelijk van de structuur van de organisatie. Ondanks de beperkte informatie en middelen, moet een SLB in zijn contacten met cliënten beslissingen nemen, dit wordt handelingsimperatief genoemd. Vaak moet in korte tijd een afweging gemaakt worden, die niet altijd volledig getoetst kan worden. Een SLB heeft te maken met ambigue, soms vage en zelfs tegenstrijdige doelen. Een voorbeeld van tegenstrijdige doelen is de wens om beter te toetsen of een bepaalde cliënt recht heeft op een voorziening en tegelijkertijd de wens om cliënten efficiënter te helpen. Tot slot zijn de prestaties van een SLB lastig meetbaar en niet eenvoudig in kaart te brengen. Het is bijvoorbeeld erg lastig om te beoordelen of de succesvolle reïntegratie van een werkloze op de arbeidsmarkt, kan worden toegeschreven aan de (wijze waarop de) medewerker hem heeft begeleid.

Van de bovenstaande kenmerken is discretionaire ruimte misschien wel de meest uit het oog springende. De beleidsvrijheid van een SLB kan een aantal voordelen hebben. Het beleid kan door de street-level bureaucrat worden afgestemd en verfijnd naar de individuele situatie van de cliënt, waardoor maatwerk kan worden geleverd. De street-level bureaucrat heeft steeds te maken met individuele cliënten. Iedere keer opnieuw moet een individuele beoordeling worden gemaakt van de situatie en omstandigheden van de klant. Daarnaast kan een SLB vanwege de beleidsvrijheid anticiperen op onvoorziene omstandigheden. Vaak

is niet alles wat in de praktijk kan voorkomen in de beleidsplannen opgenomen. Bovendien verandert de omgeving waarin het beleid wordt uitgevoerd steeds. Doordat de medewerkers in de uitvoering kunnen inspelen op de actuele situatie, kunnen problemen worden voorkomen. Ook kan de SLB verschillende maatregelen uitproberen, wat de mogelijkheid biedt om te leren. Niet altijd is er (slechts) een passende oplossing om de problematiek van de klanten te kunnen oplossen. Door de beleidsruimte van de uitvoerende medewerker, kan worden gezocht naar de meest passende maatregel.

Er kleeft ook een aantal nadelen aan de beleidsvrijheid van een SLB. Zo bestaat er een risico van mogelijke rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid. De vraag is, of alle 'gelijke' gevallen op dezelfde 'gelijke' manier worden behandeld. Op basis van hun persoonlijke voor- of afkeur, kunnen zij (soms onbedoeld) discrimineren. Ook bestaat het potentiële risico op frustratie van de doelstellingen van het beleid. De beleidsvrijheid van de SLB kan als machtsbron worden gebruikt om, zeker wanneer de medewerkers het niet eens zijn met de inhoud van het beleid- de doelstellingen, te frustreren. Het derde nadeel kan zijn, dat de street-level bureaucrats sommige gevoelige beslissingen, liever uit de weg gaan. Deze beslissingen kunnen betrekking hebben op de klanten. Het kan ook zijn dat het hier gaat om beslissingen die eigenlijk tijdens de beleidsvorming al hadden moeten worden genomen.

De beleidsvrijheid van een SLB kan lastig worden ingeperkt (Lipsky, 1980:15). Een verklaring hiervoor is, dat managers van een uitvoeringsorganisatie afhankelijk zijn van de kennis, informatie en ervaringen van de medewerkers (Lipsky, 1980:24-5). Tussen de medewerkers en de manager(s) van een uitvoeringsorganisatie bestaat altijd een spanning. Medewerkers zijn gericht op maximale autonomie, terwijl de managers gericht zijn op de gehele organisatie, of afdeling. Daarbij moet juist een minimale autonomie van de medewerkers worden nagestreefd om bepaalde doelen te kunnen bereiken. Er bestaat echter een wederzijdse afhankelijkheid

tussen medewerkers en managers. Managers kunnen medewerkers belonen door hen erkenning, of een betere positie te geven. Medewerkers kunnen de aanwijzingen van een manager negeren, zodat de uitvoering van het werk wordt gefrustreerd.

De kenmerken van het werk van een SLB kunnen leiden tot bepaalde handelingspatronen van individuele medewerkers. Dit gedrag kan leiden tot ongelijkheid in de behandeling van cliënten en tot herdefiniëring van uitgangspunten die door het management van de uitvoeringsorganisatie, een beleidsafdeling van bijvoorbeeld een gemeente, of door de (mede)wetgever zijn geformuleerd.

## 2.9 Handelingspatronen van klantmanagers

Een klantmanager kan worden getypeerd als een street-level bureaucrat en als een contactambtenaar. Zoals uit de voorgaande paragraaf blijkt is kenmerkend voor het werk type werk dat een klantmanager doet, dat hij beschikt over discretionaire ruimte. De wijze waarop een klantmanager omgaat met deze discretionaire ruimte is sterk bepalend voor de wijze waarop uiteindelijk de uitvoering geschiedt. Op basis van literatuurstudie kunnen de volgende (mogelijke) handelingspatronen worden onderscheiden met betrekking tot cliënten, regels, informatie en collega's.

### Handelingspatronen met betrekking tot cliënten

Een eerste opvallend kenmerk van het wereldbeeld van de klantmanager is dat deze elke cliënt als uniek beschouwt. Door de uniciteit van de cliënt te benadrukken probeert een klantmanager zich te beschermen tegen mogelijke kritiek van buitenaf, of tegen strengere regeltoepassing die de handelingsvrijheid van de klantmanager kan beperken (Engbersen, 2006:166). Daarnaast maken de klantmanagers, om de werkdruk en spanning tussen cliënt en klantmanager hanteerbaar te houden, gebruik van informele cliënt typologieën. Deze typologieën kennen vier elementen; de urgentie, de houding, het gedrag en de sociale waarde van de cliënt.

Cliënten worden behandeld naar urgentie. Cliënten waar volgens klantmanagers weinig mee valt te beginnen, worden het minst snel geholpen. Handelingen die weinig effect hebben op de cliënt worden als eerste uitgesteld. Wat betreft de houding van cliënten hebben klantmanagers een voorkeur voor cliënten die de cliënt rol op een gepaste wijze spelen, zich presenteren als open, bescheiden, niet agressief en niet eisend. Deze cliënten lijken open te staan voor suggesties, geven de vereiste informatie en respecteren de positie van de klantmanager. Meer moeite hebben de klantmanagers met cliënten die berustend gedrag vertonen, weinig interesse hebben en met veel moeite de benodigde informatie geven. Cliënten met dergelijk gedrag worden vaak passief geholpen. Het meeste moeite hebben de klantmanagers met cliënten die de cliëntrol niet respecteren en eisend of agressief gedrag vertonen. Agressieve cliënten vormen een fysieke bedreiging en eisende cliënten, die zich bijvoorbeeld beroepen op bepaalde wet- en regelgeving, vormen een gevaar voor de professionele kwaliteiten van de klantmanager (Engbersen 2006:167-70).

Klantmanagers maken voordurend een inschatting welk type cliënt zij tegenover zich hebben. Klantmanagers baseren hun oordeel over cliënten op basis van vier criteria: (1) oprechtheid, (2) wederkerigheid, (3) verantwoordelijkheidsbesef en (4) sociaal krediet volgens Knecht (in Engbersen, 2006:173). De sociale waarde van een cliënt is daarnaast van invloed op de wijze hoe een cliënt wordt behandeld. Zo blijken jonge moeders zonder partner een hoge sociale waarde te hebben voor klantmanagers en alleenstaande migranten een lage. Een klantmanager zal zich op basis van deze waarden meer inzetten voor een jonge moeder dan voor een alleenstaande migrant. Ten derde worden in de bijstandsverlening complexe zaken vaak eendimensionaal bekeken. De een heeft het aan zich zelf te wijten, de ander kan er niks aan doen. Het is echter niet eenvoudig de verantwoordelijkheid te lokaliseren bij de cliënt of de omstandigheden (Engbersen, 2006:180).

De afhankelijkheid van een cliënt van bijstand wordt soms geaccepteerd en soms probeert men deze te verbreken (Engbersen, 2006:181). Soms wordt er te streng rekening gehouden met de selectiecriteria van externe instanties (scholen, leerwerkplekken etc.). Op de vijfde plaats vindt controle plaats op basis van gedocumenteerde werkelijkheid. Cliënten zijn in de eerste plaats papierenpersonen. Sommige informatie wordt genegeerd. Controle vindt plaats, als er sprake is van een 'misfit' tussen de papieren werkelijkheid en de klaarblijkelijke situatie van de cliënt. Officiële documenten hebben een hogere status dan het verhaal van de cliënt. Cliënten die een inconsistent verhaal vertellen kunnen het wantrouwen versterken (Engbersen 2006:175). Een klantmanager kan er ook voor kiezen om vooral die cliënten te helpen die in het geval van de reïntegratie van werklozen relatief eenvoudig aan een baan kunnen worden geholpen. Het effect van het afkomen is dat lastige cliënten onvoldoende worden geholpen en dat er een vertekend beeld kan gaan ontstaan van de prestaties van de betreffende medewerker en de organisatie als geheel.

Gezien de beperkte middelen enerzijds en de opgelegde taakstellingen die moeten worden gerealiseerd anderzijds, zal de klantmanager geneigd zijn om de resultaten op een zo eenvoudig mogelijke wijze te behalen (Lipsky, 1980:91). Op de zevende plaats doet een klantmanager zijn werk vanuit de ervaringen die hij in het verleden heeft opgedaan. Wanneer een klantmanager in het verleden bijvoorbeeld vervelende ervaringen heeft gehad met jongeren van een bepaalde etniciteit, dan kan dat ervoor zorgen, dat hij zich, bewust of onbewust, minder actief opstelt ten opzichte van deze groep. De klantmanager kan in dat geval het idee krijgen dat extra inzet voor deze groep niet loont. Hij kan zijn werk routinematig gaan uitvoeren, omdat de kans dat deze jongeren een succesvolle positie op de arbeidsmarkt zullen verkrijgen, toch erg gering is. Ook kan gedacht worden aan een weinig flexibele houding ten opzichte van bijzondere of specifieke gevallen. Omdat bijzondere of specifieke gevallen extra tijd kosten, proberen klantmana-

gers deze met behulp van regels en routines af te handelen (Minderhoud, 1995:69-70). De wijze van optreden van de klantmanager kan worden gezien als een manier om onzekerheden te reduceren. In situaties waar men niet vaak mee te maken krijgt, grijpt men terug op regels en routines. In lastige situaties worden cliënten vergeleken met eerdere gevallen en op diezelfde wijze benaderd en beoordeeld. Dit is vaak geen bewust proces. Iemand met veel ervaring is soms geneigd om snel beslissingen nemen, zonder daar veel aandacht aan te besteden.

Tot slot is er bij klantmanagers soms sprake van ethnocentrisme, zij interpreteren en waarderen situaties vanuit hun eigen normen en waardepatroon. Een voorbeeld hiervan is hoe wordt omgegaan met psychische beperking van een cliënt. Afhankelijk van het beeld dat de klantmanager heeft over het hebben van een beperking of afwijking, beoordeelt hij de mogelijkheden van de cliënt. Deze niet getoetste beelden kunnen erg verschillen tussen klantmanagers onderling (Minderhoud, 1995:70-71). Het mechanisme van ethnocentrisme kan ook effect hebben op de wijze hoe klantmanagers omgaan met allochtonen. Het is bijvoorbeeld de vraag of klantmanagers bewust of onbewust een onderscheid maken tussen allochtonen en autochtonen en welke invloed de herkomst van de klantmanager zelf, daarin speelt.

### **Handelingspatronen met betrekking tot regels**

Het individualiseringsprincipe wordt selectief toegepast; dat wil zeggen dat de regels ten behoeve van sommige cliënten zo voordeling mogelijk wordt toegepast. De reden hiervoor is de tijdsdruk, waardoor men niet in staat is om elke cliënt op een gelijke manier te behandelen. Daarnaast speelt de overtuiging dat individualisering leidt tot grotere rechtvaardigheid. Door het optimaal gebruiken van het individualiseringsprincipe, denkt de klantmanager voor elke cliënt en zijn problemen een maatwerkoplossing te kunnen aanbieden (Engbersen, 2006:164). In de praktijk hanteren klantmanagers informele strategieën die soms dichtbij de formele regels liggen en soms niet. Bijstandsverlening

vindt plaats in het spanningveld tussen formele en informele regels volgens Moore (in Engbersen, 2006:162). Klantmanagers negeren of relativeren sommige regels, omdat sommige beleidsdoelen niet meer worden nagestreefd. De reden hiervoor is dat de klantmanagers soms op basis van hun ervaringen met cliënten tot de conclusie komen, dat bepaalde beleidsregels in de praktijk niet werken, of bepaalde doelen niet kunnen worden behaald (Engbersen 2006:162). Regels worden pragmatisch benaderd, deze liggen niet vast maar zijn onderhandelbaar. Om beslissingsambtenaren te overtuigen wordt soms bepaalde informatie weggelaten, of bepaalde informatie toegevoegd volgens De Swaan (in Engbersen, 2006:165). Andersom proberen beslissingsambtenaren via het anders voordoen van de situatie, klantmanagers te overtuigen.

### **Handelingspatronen met betrekking tot informatie**

Op tal van manieren kan een klantmanager de vraag die wordt gesteld door cliënten en managers, minimaliseren. Door het verstreken van onvolledige informatie over bijvoorbeeld het aantal cliënten waarvoor een klantmanager verantwoordelijk is en de daarbij behorende werkdruk, kunnen klantmanagers het aantal cliënten waarvoor zij verantwoordelijk zijn, terugbrengen (Lipsky, 1980:91). Daarnaast kan een klantmanager ervoor kiezen om een bepaalde hulpvraag van een cliënt, die buiten het takenpakket van de klantmanager valt, te negeren. Of door het niet actief verstrekken van informatie over de rechten van de cliënt op bepaalde (extra diensten) en door een reactieve stijl te hanteren in de communicatie met cliënten.

Een klantmanager kan cliënten domineren door gebruik te maken van de afhankelijkheid van de cliënt. Een klantmanager heeft in veel gevallen de mogelijkheid om een aanvraag snel, of maar net binnen de wettelijke kaders af te handelen (Lipsky, 1980:90). Naast het tijdselement speelt ook informatie een rol. Een klantmanager heeft de mogelijkheid om cliënten meer, of minder informatie te geven, over de procedure en de rechten van de cliënt daarbinnen. Cliënten ervaren dit op

twee manieren: enerzijds ondervinden zij dat een klantmanager zijn voorkeuren laat blijken, door sommige mensen van meer informatie te voorzien, waardoor die het systeem beter kunnen manipuleren. Anderzijds ervaren zij een verwarrend jargon, uitgewerkte procedures en geheimzinnige praktijken, die het voor hen onmogelijk maken om de effectieve werking van het systeem te doorgronden.

### **Handelingspatronen met betrekking tot de omgang met collega's**

In de bijstandsverlening werken individuele klantmanagers vaak los van elkaar. De sociale controle op elkaars werk is gering, omdat men elkaars werk niet kan controleren met een beroep op de groep (Engbersen, 2006:160). Om de onzekerheden in hun werk te verminderen, ontwikkelen klantmanagers netwerken volgens Blau (in Engbersen, 2006:163). Vriendschappelijke relaties met collega's (peer group support) reduceren de onzekerheid en zorgen ervoor dat medewerkers zich responsiever en minder rigide opstellen tegenover cliënten. De collegiale netwerken vormen een belangrijke bron van informatie. Via deze netwerken probeert men op de hoogte te blijven van de veranderende regels en richtlijnen volgens Prottas en Knecht (in Engbersen, 2006:160). Onder de klantmanagers zijn er maar weinig die de handboeken met voorschriften lezen. Door bij collega's te informeren en regels toe te passen leert men met de nieuwe regels te werken. Klantmanagers beschikken over een grote mate van autonomie in hun werk. Er zijn verschillende stijlen te herkennen hoe medewerkers met cliënten en dossiers omgaan. De omgang met dossiers, werktijden en spreekuren zijn niet altijd duidelijk (Engbersen, 2006:159-60). Beslissingen over een bepaalde cliënt vinden vaak in onderhandeling tussen een beslissingsambtenaar en klantmanager plaats. Klantmanagers proberen de last van beperkende voorschriften zoveel mogelijk te reduceren (Lipsky, 1980:16-19). Het zijn niet alleen de handelingspatronen van de klantmanagers die van invloed zijn op de wijze waarop met het beleid wordt omgaan, dit gebeurt ook door de doelgroep. In de volgende paragrafen schetsen we een beeld van hoe de ontvangers van beleid reageren.

## 2.10 Handelingspatronen van jongeren zonder school of werk

Hoe beleid uiteindelijk wordt uitgevoerd, is afhankelijk van het management van de uitvoeringsorganisatie, de werkwijze van de individuele medewerkers en van hoe de doelgroep op het beleid reageert. Doelgroepen van beleid zijn in veel gevallen niet-vrijwillige afnemers van de overheidsdiensten. Dit is ook het geval bij de WIJ. Jongeren die geen baan hebben of een opleiding kunnen het lastig vinden om met de trias arbeid (opleiding), tijd en geld om te gaan (Engbersen, 2006:24). Het hebben van een baan, het volgen van een opleiding en de mogelijkheid om geld uit te kunnen geven (consumptie) worden in de westerse samenleving als centrale culturele doelen beschouwd (Engbersen 2006:24). Jongeren die al een langere tijd geen opleiding of een baan hebben, kunnen bij het gebrek aan werk of een opleiding moeite hebben met het vinden van alternatieven voor arbeid en consumptie. De wijze waarop langdurig werklozen jongeren met deze situatie omgaan kan als doelgericht en rationeel worden beschouwd. Zij proberen hun eigenbelang te maximaliseren volgens Murray (in Engbersen, 2006:13). Op basis van literatuurstudie kunnen de volgende mogelijke handelingspatronen worden onderscheiden, hoe jongeren met deze situatie om gaan.

### Handelingspatronen met betrekking tot arbeid

Wie een zo groot mogelijke kans wil maken op een baan moet solliciteren, maar heeft daardoor ook weer kans om afgewezen te worden. Als iemand vaker wordt afgewezen is er de kans, dat hij of zij zich minder gaat inspannen voor sollicitaties. Afwijzingen kunnen negatief werken op de eigenwaarde van de jongeren. De frequentie van solliciteren neemt dan ook af, naarmate men langer werkloos is (Engbersen, 2006:72). Het doel van het vinden van een baan wordt op deze wijze vervangen door het doel om kwetsuur te minimaliseren. Het berustende gedrag is een aanpassingsmechanisme, of scherper geformuleerd een vorm van strategisch gedrag (Engbersen en Van der Veen 1987:123).

Een rationeel handelend persoon kiest voor een uitkeringsbestaan, als het nut van de werkloosheidsuitkering groter is dan van de arbeidssituatie volgens De Neubourg (in Engbersen, 2006:73). In sommige gevallen verkiest men daarom een uitkering plus zwartwerken, boven regulier werk. Zwartwerken kan ook het voordeel opleveren dat iemand meer vrije tijd en vrijheid heeft. Acceptatie van de werkloosheidsituatie kan het middel arbeid om geld binnen te halen verschuiven, naar de middelen schulden, of zwartwerk. Naarmate iemand langer werkloos is, neemt de kans op schulden toe (Engbersen, 2006:73).

### Handelingspatronen met betrekking tot tijd

Jongeren proberen de tijd de doden door uit te slapen, rond te hangen, door de stad te slenteren, televisie te kijken, of computer spelletjes te spelen. Naar mate het netwerk van de jongere zwakker is, zal de jongere dit gedrag vaker vertonen. Verveling is vooral waar te nemen bij de zwakste groepen vanwege het ontbreken van een netwerk volgens Kroft (in Engbersen, 2006:78). Het wordt voor jongeren steeds lastiger om ergens aan 'toe te komen'. De onbegrensde vrije tijd waarover zij beschikken, verhindert dat zij ook maar enig gebruik van deze tijd maken volgens Jahoda (in Engbersen, 2006:78). Prikkels om iets te gaan doen ontbreken, wat kan zorgen voor een lamkend gevoel. Dit wordt ook wel de tijdsbestedingparadox genoemd. Langzaam kan het langere termijn perspectief bij een jongere wegvallen, doordat in het dagelijkse leven betekenisvolle activiteiten en een toekomstperspectief ontbreken. Naarmate de toekomst onzekerder is gaat men zich meer richten op de kortere termijn. De jongeren zijn daardoor minder bezig met het opbouwen van iets (Engbersen, 2006:89).

### Handelingspatronen met betrekking tot geld

Jongeren maken schulden om mee te kunnen blijven doen. Het maken van schulden is een rationele keuze tussen sociale participatie en sociale uitsluiting. Jongeren willen blijven meedoen en laten zien dat zij er bij horen. Schulden worden vooral gemaakt door het niet betalen van huur en de energierekening en het bestellen bij postorder

bedrijven. De jongere maakt zijn schulden bij mensen, of organisaties waar de drempel om schulden te maken laag ligt en de druk om de schulden terug te betalen niet sterk is. Er is sprake van een vorm van risicocalculatie (Engbersen, 2006: 85). Zwartwerken is een strategie om het inkomensniveau te verbeteren en om onder de plicht om regulier werk te doen uit te komen. Om zwart te kunnen werken, moet iemand wel beschikken over een netwerk dat groot en sterk genoeg is. Voor werklozen die geïsoleerd leven blijkt zwartwerken geen optie (Engbersen, 2006:87). Het tot stand brengen van voordelige arrangementen of frauderen kunnen mogelijkheden zijn om grip te krijgen op de financiële situatie (Engbersen, 2006:85). Jongeren kunnen bijvoorbeeld feitelijk thuis wonen, terwijl ze claimen zelfstandig te wonen, om zo een hogere uitkering te ontvangen. Jongeren kunnen besluiten om niet op te geven dat ze samen met iemand een huishouding voeren en daardoor een korting op de uitkering ontlopen. Een andere mogelijkheid is dat jongeren weer bij hun ouders gaan wonen, om zo te kunnen gebruik te kunnen maken van de (financiële) middelen die de ouders bieden.

In de afweging die langdurig werklozen maken, om bepaalde doelen te bereiken, grijpen sociale en economische factoren in elkaar. In praktijk blijken niet alleen economische kosten en baten te tellen, maar ook de sociale kosten en baten, die raken aan zelfrespect, maatschappelijke participatie en aan aanzien binnen het eigen netwerk. Iemand die langere tijd werkloos is, is niet alleen gericht op het verbeteren van zijn financiële situatie, maar ook op het beschermen tegen afwijzing, vernedering en sociale uitsluiting (Engbersen, 2006:89).

## 2.11 Conceptueel kader

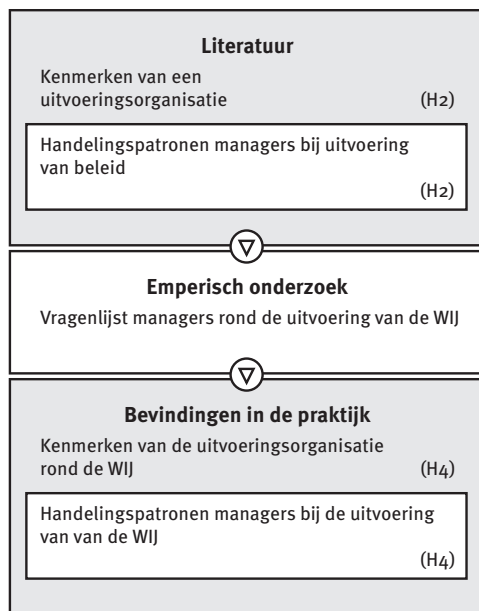
In hoofdstuk twee is ingegaan op de vraag wat beleid is, waar de uitvoering van beleid begint en welke verschillende perspectieven er zijn van waaruit beleid wordt uitgevoerd. Vanuit het Top-Down en Bottom-Up perspectief zijn verschillende manieren van uitvoering te onderscheiden. Deze perspectieven zijn in deze scriptie vooral gebruikt om een

kader te geven voor hoe er tegen de uitvoering van beleid kan worden aangekeken. Dit onderzoek richt zich vooral op de kenmerken van de overheidsuitvoeringsorganisatie en de handelingspatronen van de managers, klantmanagers en jongeren. Om die reden is ervoor gekozen om de vraag of er binnen de gemeente Den Haag met de uitvoering van de WIJ sprake is van Top-Down of Bottom-Up uitvoering niet expliciet te behandelen. De belangrijkste begrippen die in het conceptueel kader wel worden besproken zijn de kenmerken van een overheidsuitvoeringsorganisatie, de handelingspatronen van managers, klantmanagers en van de jongeren. Deze begrippen vormen dan ook de basis voor het empirisch onderzoek. Daarnaast wordt het rijksbeleid en het uitvoeringsplan in de gemeente met betrekking tot de WIJ, dat in hoofdstuk drie wordt besproken, gebruikt als vertrekpunt voor het empirisch onderzoek. Het conceptueel kader wordt afgesloten met een conceptueel model waar in de verschillende begrippen worden samengebracht.

### 2.11.1 Kenmerken van een overheidsuitvoeringsorganisatie en handelingspatronen van managers

De veronderstelling in deze scriptie is dat de kenmerken van de overheidsuitvoeringsorganisatie en de handelingspatronen van de managers van invloed zijn op de wijze hoe beleid en daarmee ook de WIJ wordt uitgevoerd. Met handelingspatronen worden die gedragingen en opvattingen bedoeld die een terugkerend karakter hebben. In hoofdstuk twee zijn er verschillende kenmerken van een overheidsuitvoeringsorganisatie genoemd zoals het feit dat de doelen niet door de overheidsorganisatie zelf gekozen zijn, de productiemiddelen niet zonder meer naar voorkeur of wensen van de managers kunnen worden ingezet en dat de behaalde winst of verdiensten van de organisatie niet in de organisatie behouden kunnen worden. Tevens wordt in deze scriptie verondersteld dat deze kenmerken een bepaalde uitwerking hebben op de handelingspatronen. In de literatuur wordt onder meer gezegd dat overheidsmanagers zich meer bezighouden met processen dan met doelen, moeite hebben om taken af te bakenen, gelijkheid als belangrijker

beoordelen dan efficiency, risicomijdend gedrag vertonen omdat regels belangrijker zijn dan prestaties en dat overheidsmanagers niet gericht zijn op kostenreductie. Aan de hand van de genoemde kenmerken en de handelingspatronen van managers hebben we de onderwerpen voor de vragen aan de managers die de WIJ in Den Haag uitvoeren bepaald en is de vragenlijst samengesteld.



Figuur 2: Van kenmerken en handelingspatronen van managers in de literatuur naar kenmerken en handelingspatronen in de praktijk

### 2.11.2 Handelingspatronen van klantmanagers

De veronderstelling in deze scriptie is dat klantmanagers kunnen worden beschouwd als street-level bureaucrats die beschikken over een bepaalde mate van beleidsvrijheid, in de uitvoering van taken een gebrek aan middelen hebben, over handelingsimperatief beschikken, te maken hebben met ambigue doelen en met het feit dat hun prestaties lastig meetbaar zijn. Deze kenmerken hebben mogelijke bepaalde handelingspatronen tot gevolg bij de uitvoering van beleid met betrekking tot werk en bijstand. In de literatuur zijn diverse mogelijke han-

delingspatronen genoemd met betrekking tot de omgang met cliënten, regels, informatie en met collega's. Deze handelingspatronen hebben de onderwerpen bepaald waarover in de interviews vragen zijn gesteld. Met deze interviews wordt geprobeerd om vast te stellen of de handelingspatronen ook in de praktijk te herkennen zijn en op welke wijze deze zich voordoen bij de uitvoering van de WIJ. In de literatuur wordt bijvoorbeeld genoemd dat klantmanagers soms bepaalde regels negeren of relativeren omdat zij bepaalde beleidsdoelen niet meer nastreven of in de uitvoeringspraktijk tegen onvoorziene problemen aanlopen. Dit is vertaald naar de volgende vraag in het empirisch onderzoek:

In welke mate mag er volgens u van regels worden afgeweken?

- Wijkt u wel eens van de regels af?
- Van welke regels wijkt u weleens af?
- Hebt u als klantmanager voldoende ruimte om van de regels af te wijken?
- Kunt u daarvan een voorbeeld geven?

Een ander voorbeeld uit de literatuur is dat het individualiseringsprincipe selectief wordt toegepast; dat wil zeggen dat de regels ten behoeve van sommige cliënten zo voordeling mogelijk wordt gehanteerd. De reden die hiervoor wordt genoemd is de tijdsdruk en het feit dat klantmanagers de overtuiging hebben dat individualisering leidt tot grotere rechtvaardigheid. Door het optimaal gebruiken van het individualiseringsprincipe denkt de klantmanager voor elke cliënt en zijn problemen een maatwerkoplossing te kunnen bieden. Dit mogelijke handelingspatroon is vertaald naar de volgende vragen in het empirisch onderzoek:

- Vindt u dat alle jongeren gelijk behandeld moeten worden? Licht toe
- Op welk type jongeren richt u de meeste aandacht? Licht toe
- Maakt u voor sommige jongeren uitzonderingen? Licht toe

Op deze manier worden meer generieke handelingspatronen uit de literatuur vertaald naar hun betekenis in de concrete uitvoeringspraktijk van de WIJ.



Figuur 3: Van handelingspatronen van klantmanagers in de literatuur naar handelingspatronen in de praktijk

### 2.11.3 Handelingspatronen van jongeren

De veronderstelling in deze scriptie is dat jongeren die al een langere tijd geen opleiding of een baan hebben, kunnen bij het gebrek aan werk of een opleiding moeite hebben met het vinden van alternatieven voor arbeid en consumptie en de wijze waarop jongeren hiermee om gaan kan worden getypeerd als doelgericht en rationeel. In deze scriptie wordt op basis van de literatuur verondersteld dat jongeren alternatieve strategieën ontwikkelen om met tijd, geld en arbeid om te gaan. Het doel van jongeren dat wordt verondersteld is dat zij niet alleen gericht zijn op het verbeteren van hun financiële situatie, maar ook op het beschermen tegen vernedering en sociale uitsluiting. De handelingspatronen die in de literatuur zijn genoemd hebben de onderwerpen bepaald waarover in de interviews vragen zijn gesteld. Met behulp van de interviews wordt geprobeerd om vast te stellen of de handelingspatronen ook in de praktijk te herkennen zijn en op welke wijze zich deze voordoen bij de uitvoering van de WIJ.

In de literatuur wordt bijvoorbeeld genoemd dat jongeren naar mate zij langer werkloos zijn minder vaak solliciteren omdat zich willen beschermen tegen afwijzing. Dit mogelijke handelingspatroon is vertaald naar de volgende vraag in het empirisch onderzoek:

Wat heb jij zelf gedaan om aan werk te komen?

- Hoe vaak heb je gesolliciteerd?
- Welke reactie(s) heb je ontvangen?
- Wat doen afwijzingen met jou?

Een ander voorbeeld dat in de literatuur wordt genoemd is dat een rationeel handelend persoon kiest voor een uitkeringsbestaan, als het nut van de werkloosheidsuitkering groter is dan van de arbeidssituatie. Dit mogelijke handelingspatroon is vertaald naar de volgende vraag in het empirisch onderzoek:

Als je moet kiezen tussen een inkomensvoorziening (uitkering) of een baan, waarmee je ongeveer hetzelfde verdient, wat zou je dan kiezen?

Op deze manier worden meer generieke handelingspatronen uit de literatuur vertaald naar hun betekenis in de concrete uitvoeringspraktijk van de WIJ.

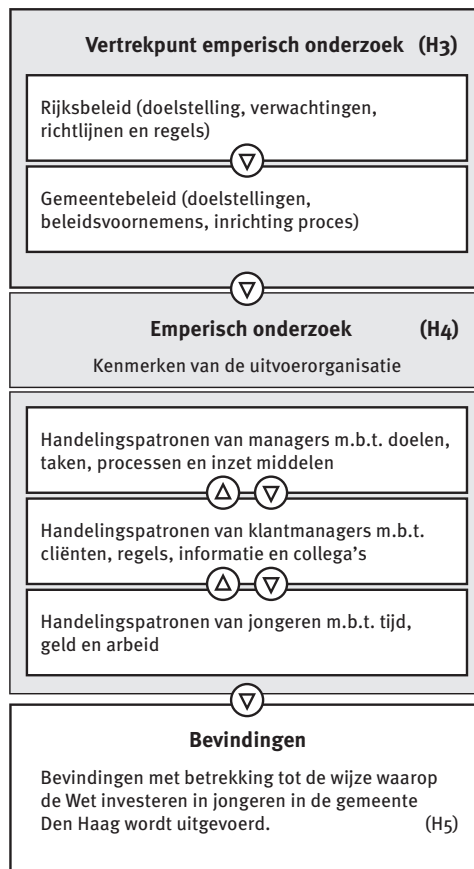


Figuur 4: Van handelingspatronen van klantmanagers in de literatuur naar handelingspatronen in de praktijk



#### 2.11.4 Conceptueel model

De kenmerken van een overheidsuitvoeringsorganisatie, de handelingspatronen van managers, klantmanagers en jongeren vormen de belangrijkste onderdelen van het conceptueel model. Dit model vormt de basis waarmee het empirisch onderzoek wordt gedaan dat inzicht moet geven in de wijze waarop de WIJ in de gemeente Den Haag wordt uitgevoerd. Als vertrekpunt van het conceptueel model wordt het rijksbeleid en het uitvoeringsplan van de Gemeente Den Haag dat in hoofdstuk drie wordt besproken gebruikt. Het rijksbeleid geeft inzicht in de doelstellingen die de wetgever beoogt, welke verwachtingen zij heeft en met welke regels in de uitvoering rekening moet worden gehouden. Het uitvoeringsplan van de gemeente Den Haag geeft inzicht in de vraag op welke wijze de doelstellingen van het rijk zijn vertaald, welke beleidsvoornemens de gemeente heeft en hoe het uitvoeringsproces is vormgegeven. De kenmerken van de uitvoeringsorganisatie die in het empirisch onderzoek worden gevonden en de handelingspatronen van de managers, klantmanagers en jongeren geven weer op welke wijze in uiteindelijk in de uitvoeringspraktijk wordt omgegaan met deze doelstellingen, beleidsvoornemens en gestelde richtlijnen en regels. De veronderstelling in deze scriptie is dat de kenmerken van de uitvoeringsorganisatie en de handelingspatronen van de betrokken actoren ertoe leiden dat er een bepaalde mate van afwijking is tussen de doelstellingen van het rijksbeleid en het uitvoeringsplan van de gemeente Den Haag enerzijds en de uiteindelijke uitvoering in de praktijk anderzijds.



Figuur 5: Conceptueel model







# Hoofdstuk 3 Rijksbeleid en het uitvoe- ringsplan in de gemeente Den Haag

## 3.1 Inleiding

De WIJ is op 1 oktober 2009 van kracht geworden. In dit hoofdstuk beschrijven we de manier waarop deze wet tot stand is gekomen, evenals de uitgangspunten van het rijk. Vervolgens gaan we in op de inhoud van de WIJ en op de reacties op het wetsvoorstel van belanghebbende organisaties en gemeenten, die de wet moeten uitvoeren. Tot slot laten we zien hoe de gemeente Den Haag de uitvoering van de WIJ benadert. Daarbij gaan we specifiek in op de doelstellingen en het uitvoeringsplan van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten van de gemeente.

## 3.2 Aanleiding voor de Wet investeren in jongeren

Door verschillende kabinetten zijn in de afgelopen jaren maatregelen genomen, gericht op de bestrijding van de jeugdwerkloosheid: Operatie Jong (waaruit de Centra voor Jeugd en Gezin zijn ontstaan), de Motie Verhagen in 2005 (verzoek om invoering van leer/werkplicht), de Taskforce Jeugdwerkloosheid (landelijke werkgroep ter bevordering van de uitvoering aanpak jeugdwerkloosheid) en acties rond de 'Aanval op Schooluitval' (tegengaan van voortijdig schoolverlaten). Onder het motto 'Samen Werken, Samen Leven' heeft het kabinet Balkenende IV in 2007 de leer/werkplicht voor jongeren tot 27 jaar in haar coalitieakkoord (2007) opgenomen. Met de leer/werkplicht richt het kabinet zich vooral op jongeren zonder startkwalifi-

catie, omdat die het meest kwetsbaar zijn en weinig perspectief hebben op de arbeidsmarkt. De leer/werkplicht is uiteindelijk vastgelegd in de WIJ (WIJ).

Het kabinet Balkenende IV heeft in haar coalitieakkoord verschillende maatregelen getroffen, om de arbeidsparticipatie in Nederland te laten toenemen en de arbeidsmarkt beter te laten functioneren. Het kabinet is gestart met het project 'Iedereen doet mee', met als doel om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te helpen. Een van de maatregelen uit het coalitieakkoord was de leer/werkplicht voor jongeren tot 27 jaar. De WIJ die daaruit is voortgevloeid, is gericht op jongeren tot 27 jaar, die niet op school zitten en geen werk hebben. Het kabinet Balkenende IV streefde ondanks de afgenomen omvang van de jeugdwerkloosheid naar een sluitende aanpak voor schoolverlaters en jeugdige werklozen.

Redenen voor de invoering van de wet, lagen in het feit dat volgens het kabinet teveel jongeren in een bijstandsafhankelijke positie zaten, teveel jongeren uitvielen op school en dat niet alle gemeenten even succesvol waren in hun aanpak van jeugdwerkloosheid. Landelijk gezien, kreeg ongeveer de helft van de jongeren, naar het oordeel van het kabinet, niet binnen een halfjaar ondersteuning bij reïntegratie. Dit wordt door het kabinet hiaatpercentage genoemd. Dit hiaatpercentage lag voor jongeren die niet voor een WWB-uitkering in aanmerking kwamen, maar zich wel tot de gemeente wendden voor hulp bij het vinden van scholing of werk, zelfs rond de 70 procent. Het terugdringen van het hiaatpercentage was een van de belangrijkste redenen, voor de invoering van de Wet investeren in jongeren.

### Van leerwerplicht naar werkleerrecht

In eerste instantie had de wetgever ervoor gekozen om een leer/werkplicht in te voeren voor jongeren tot 27 jaar, die bestuurlijk kon worden gehandhaafd, door middel van verplichtende begeleidingstrajecten gericht op scholing, op straffe van de inhouding van een eventuele uitkering. Later oordeelde de regering dat de benaming werkleer-

recht meer recht zou doen aan de intentie en het doel van de nieuwe wet, waarbij leren als middel werd gezien en niet als doel op zich. Bovendien had de Raad van State de voorgestelde leer/werkplicht getoetst, aan onder meer het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten voor de Mens en de Fundamentele Vrijheden. In haar advies gaf de Raad aan, dat de leer/werkplicht raakte aan het verbod op gedwongen arbeid. Mede naar aanleiding van dit advies, heeft de regering besloten om geen algemene meldplicht voor jongeren in te voeren. Het kabinet gaat ervan uit dat jongeren die niet economisch zelfstandig zijn, zich bij de gemeente zullen melden. In artikel 6.3.4. van de WIJ wordt echter ook expliciet aandacht besteed aan de niet-melders. Het kabinet is zich ervan bewust dat juist de inactieve jongeren door het ontbreken van de meldplicht niet allemaal zullen worden bereikt en dat er niet in één keer een volledig sluitende aanpak zal kunnen worden gerealiseerd. Het staat gemeenten vrij om eigen initiatieven te ondernemen gericht op het bereiken van de niet-melders.

### 3.3 Doelstelling van de Wet investeren in jongeren

Het doel dat het kabinet beoogt met de invoering van de WIJ, is het substantieel bevorderen van de duurzame arbeidsparticipatie onder jongeren tot 27 jaar. Door het vergroten van de arbeidsparticipatie wil het kabinet kunnen voldoen aan de groeiende vraag naar arbeid van de komende decennia. Daarnaast wil het kabinet de kosten die gepaard gaan met jeugdwerkloosheid en voortijdig schoolverlaten terugdringen. Werkloosheid gaat gepaard met directe kosten, als uitkeringen en ombenutte potentiële productie. Voortijdig schoolverlaten leidt er vaak ook toe dat jongeren geen vaste plek op de arbeidsmarkt kunnen verwerven en een groter werkloosheidsrisico lopen, soms zelfs met een structureel karakter. Het vergroten van de arbeidsparticipatie van jongeren zou er verder voor moeten zorgen dat jongeren beschermd werden tegen problemen zoals armoede, sociale uitsluiting, criminaliteit en integratieproblemen. Tot slot gaat het kabinet ervan uit dat niet alleen de jongeren

zelf, maar ook hun eventuele kinderen uiteindelijk profiteren van de sociaal-economische ontwikkelingen en dat daarmee de cultuur van armoede kan worden doorbroken.

Om de duurzame arbeidsparticipatie te bevorderen is het volgens het kabinet noodzakelijk om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen. Jongeren die geen startkwalificatie<sup>2</sup> hebben maken een grotere kans om werkloos te raken. Een (start) kwalificatie wordt gezien als belangrijke voorwaarde en indicator om een betere kans te hebben op een duurzame plek op de arbeidsmarkt. Het terugdringen van het hiaatpercentage is volgens het kabinet noodzakelijk om jongeren sneller terug te leiden naar school en uiteindelijk naar de arbeidsmarkt. Het kabinet verwacht dan ook dat deze wet zal leiden tot een substantiële verlaging van het hiaatpercentage zo is te lezen in de Memorie van Toelichting (MvT, artikel 9.5).

### 3.4 Wat houdt de Wet investeren in jongeren in?

De WIJ richt zich op jongeren van 16 tot 27 jaar, die niet op school zitten, geen baan hebben en zich bij de gemeente melden. In tegenstelling tot de Wet Werk en Bijstand (WWB), heeft een jongeren recht op een aanbod dat is gericht op arbeidsparticipatie, met als afgeleide een inkomensvoorziening. Gemeenten moeten jongeren die daarom vragen een werkleeraanbod doen en jongeren kunnen geen bijstand meer aanvragen. Dit vormt de kern van de paradigmawisseling die het kabinet beoogt. In de WWB is het uitgangspunt: het recht op algemene bijstand met als afgeleide de plicht tot arbeidsparticipatie. In de WIJ zijn verschillende regels beschreven waar gemeenten aan zijn gebonden bij de uitvoering van de wet. Daarnaast is in de wet beschreven welke rechten en plichten een jongere heeft. Gemeenten moeten bij de uitvoering van de wet met de volgende regels rekening houden.

<sup>2</sup> Een startkwalificatie is een Havo of VWO-diploma, of een MBO-diploma van niveau 2 of hoger.

## **Regels waar de gemeente zich aan moet houden**

Gemeenten zijn verantwoordelijk om jongeren die zich melden een werkleeraanbod te doen en moeten daarover binnen acht weken een besluit nemen (MvT, artikel 9.5). Onder een werkleeraanbod wordt verstaan het aanbieden van algemeen geaccepteerde arbeid, een voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder inbegrepen scholing, opleiding of sociale activering, alsmede ondersteuning bij arbeidsinschakeling (WIJ, artikel 5). De gemeentelijke investering is niet alleen gericht op een (betaalde) plek op de arbeidsmarkt, maar eveneens indien noodzakelijk op langer durende trajecten, bedoeld om de grotere afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen. Waar nodig kan een reeks aan voorzieningen worden ingezet die leiden tot duurzame arbeidsparticipatie. 'Hoe lang de kortste weg naar duurzame arbeidsinschakeling is, is een individueel gegeven dat wordt bepaald door de afstand van de betrokken jongere tot de arbeidsmarkt.' De gemeente kan het werkleeraanbod afstemmen op de omstandigheden van de jongere. Zo is in de WIJ bepaald, dat de gemeente geen werkleeraanbod doet, aan jongeren die dat om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet kunnen aanvaarden. Jonge alleenstaande ouders, met de zorg voor een of meerdere kinderen tot vijf jaar, kunnen ook verzoeken om een werkleeraanbod dat is gericht op scholing, of een opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert (artikel 17). Deze alleenstaande ouders kunnen voor maximaal zes jaar worden vrijgesteld van arbeidsverplichtingen. Het werkleeraanbod dat de jongere wordt gedaan, moet worden omschreven naar aard, omvang en plaats. Het werkleeraanbod moet uiterlijk binnen twee maanden, na de datum waarop het besluit is genomen, worden uitgevoerd (artikel 18). Een jongere moet binnen een termijn van maximaal vier maanden na melding, op een werkleeraanbod zijn geplaatst.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van een inkomensvoorziening aan jongeren. Deze inkomensvoorziening wordt toegekend vanaf de dag waarop het recht is ontstaan, te rekenen

vanaf de datum van de aanvraag (artikel 24.2). De gemeente (het College) stelt het recht op een inkomensvoorziening ambtshalve vast, gelijktijdig met de vaststelling van het recht op een werkleeraanbod. Jongeren kunnen zich dus niet meer bij de gemeente melden om een uitkering aan te vragen, zij kunnen uitsluitend om een werkleeraanbod verzoeken. De inkomensvoorziening is qua hoogte vergelijkbaar met de WWB uitkeringsnormen.

De WIJ vereist dat gemeenten bij verordening een aantal regels stellen (artikel 12). Deze regels hebben betrekking op: de inhoud van het werkleeraanbod, het verlagen van de inkomensvoorziening bij verwijtbaar gedrag, of misdragingen en het bestrijden van misbruik of oneigenlijk gebruik van deze wet. Tot slot moet in de verordening worden vastgelegd op welke wijze jongeren, of hun vertegenwoordigers, worden betrokken bij de uitvoering van deze wet (cliëntparticipatie).

## **Rechten en plichten van de jongeren**

Aan het recht op het werkleeraanbod en de eventuele inkomensvoorziening is een aantal voorwaarden verbonden. De meest in het oog springende verplichtingen voor de jongeren zijn: de verplichting van de jongere om desgevraagd de medewerking te verlenen, die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de WIJ (artikel 43.2). Daarnaast moeten jongeren meewerken aan het opstellen van een plan met betrekking tot arbeidsinschakeling, waaronder inbegrepen mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling (artikel 44.a). Jongeren mogen geen onredelijke eisen te stellen in verband met door hem te verrichten algemeen geaccepteerde arbeid, die het aanvaarden, of het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid belemmeren (artikel 44.b).

## **Verschillen tussen de WWB en de WIJ**

De meest opmerkelijke verschillen tussen de WWB en de WIJ zijn:

Bij de WIJ staat het werkleeraanbod centraal, bij de WWB was arbeidsparticipatie een afgeleide.

Daarnaast stelt de gemeente gelijktijdig met de aanvraag van het werkleeraanbod het recht op inkomensondersteuning vast (een jongere kan geen bijstand meer aanvragen). Wanneer een jongere zich onder de WIJ niet houdt aan de verplichtingen die de wet hem stelt, kan de gemeente het werkleeraanbod (en de daaraan gekoppelde inkomensvoorziening) geheel intrekken. De WWB biedt mogelijkheden om bij het niet meewerken aan arbeidsinschakeling, de uitkering te verlagen.

### 3.5 Verwachte besparingen van het rijk

Een belangrijk aspect van de WIJ, is de financieringssystematiek. In het coalitieakkoord was met de invoering van de WIJ door het kabinet een besparing ingeboekt van 250 miljoen euro. Dit bedrag is gedurende het wetgevingstraject bijgesteld naar een structurele korting van 143 miljoen euro voor gemeenten, op basis van het feit dat het totale aantal werkloze jongeren intussen fors was gedaald. Deze besparing betekent voor gemeenten echter een aanzienlijke beperking van het Inkomensdeel (I-deel) van het Participatiebudget. Het rijk ging er vanuit dat door de invoering van de WIJ slechts circa veertig procent van de jongeren zou zijn aangewezen op een inkomensvoorziening. Voor de gemeente Den Haag betekent dit een reductie van 11,7 miljoen euro op het I-deel voor jongeren (notitie jongerenaanpak 2009/2010:3).

In de financiële paragraaf van de Memorie van Toelichting van de WIJ (artikel 12.1), heeft het kabinet aangegeven welke besparingen werden verwacht door de invoering van deze wet, omdat meer jongeren naar school, of aan het werk zouden gaan. Deze jongeren ontvangen studiefinanciering, of salaris en komen daardoor niet meer ten laste van de gemeentelijke inkomensondersteuning. Bovendien hoeven voor deze jongeren geen reïntegratie instrumenten te worden ingezet.

Het kabinet verwacht met de invoering van de WIJ dat zestig procent van de jongeren direct naar school gaat of een baan vindt, al dan niet met de

inzet van een subsidie voor loonkosten (zie tabel, a tot en met c). De overige veertig procent van de jongeren kan (nog) niet (direct) aan het werk, of naar regulier onderwijs. Deze jongeren hebben (tijdelijk) inkomensondersteuning van de gemeente nodig (d tot en met f). Van de jongeren die teruggaan naar het reguliere onderwijs (c) gaat de helft naar de Beroepsopleidende Leerweg (BOL onderwijs), voltijd onderwijs. De andere helft gaat naar verwachting naar de Beroeps Begeleide Leerweg (BBL). Dit komt neer op vier dagen per week werken bij een werkgever en een dag per week naar school. Samengevat zien de aannames van het kabinet er als volgt uit:

- a. 15% vindt een baan, of wordt afgeschrikt (alleenstaande ouders 5%)
- b. 25% wordt geplaatst met loonkostensubsidie (alleenstaande ouders 10%)
- c. 20% gaat terug naar regulier onderwijs (10% BOL, 10% BBL)
- d. 20% gaat andere scholing en opleidingen volgen
- e. 10% jongeren krijgen een ontheffing (vanwege ernstige beperkingen)
- f. 10% moet tijdelijk een beroep doen op inkomensondersteuning

Bij de alleenstaande ouders gaat het kabinet uit van lagere percentages jongeren die een baan vinden, al dan niet met subsidie, of worden afgeschrikt (a en b). Dit hangt samen met het kabinetsbeleid dat geleid heeft tot aparte wetgeving voor alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar. Die kunnen (ook ouder dan 27 jaar) verzoeken om vrijstelling van de arbeidsverplichtingen. Wanneer dit verzoek wordt gehonoreerd, staat daar wel een scholingsplicht voor de alleenstaande ouders tegenover.

### 3.6 Reacties op de Wet investeren in jongeren

Veel gemeenten, waaronder ook Den Haag, betoogden voorafgaand aan de invoering van de WIJ, dat zij daartoe geen noodzaak zagen, omdat zij, in het



kader van de uitvoering van de WWB, al veel in jongeren investeerden. Door veel gemeenten werden al talloze instrumenten ingezet om jongeren terug naar school te leiden, aan werk te helpen, of anderszins ondersteuning te bieden. Dit beeld werd ondersteund door het feit, dat in de afgelopen jaren het aantal werkloze jongeren sterk was afgenomen. In de vier grote steden (G4), Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag, was het aantal jongeren in de bijstand in de periode van januari 2007 tot en met november 2008 met dertig procent afgenomen.

Toenmalig Divosa-voorzitter Thissen gaf tijdens de hoorzitting over de WIJ in februari 2009 aan, dat hij het principiële onjuist vond om jongeren van het grondwettelijk recht op bijstand uit te sluiten. 'De groep zorgwekkende jongeren komt straks geen uitkering meer aanvragen en kunnen we niet meer helpen', zo betoogde de voorzitter van de vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid (Divosa).

De Haagse wethouder Kool van Sociale Zaken, Werkgelegenheid en Economie, vroeg zich tijdens deze hoorzitting af, wat de WIJ zou toevoegen aan de mogelijkheden van de WWB. 'Probeer u bij mij in de stad maar eens een uitkering aan te vragen. Dan krijgt u te horen: gefeliciteerd u heeft een baan.' De directeur van de sociale dienst uit Weert betoogde dat hij zijn geld en personeel hard nodig had, om in te zetten voor een aanvalsplan om langdurige werkloosheid te voorkomen. In plaats daarvan werd ook hij genoodzaakt zijn middelen in te zetten voor een wet, die naar zijn oordeel niets zou veranderen aan de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

In de annotatie voor het bestuurlijk overleg op 27 maart 2009, tussen de G4 wethouders van Sociale Zaken en toenmalig staatssecretaris Klijnsma, werd gesproken over de verschillende beelden van het Rijk en de G4 van waaruit wordt gewerkt. Die verschillende beelden hadden betrekking op: de effectiviteit van gemeenten in de reïntegratie, de grootte van het W-budget en de instroom in de bijstand, die het al dan niet zou rechtvaardigen om over de budgetten (over I-deel en uitvoeringskos-

ten van de nieuwe wet) in gesprek te gaan. De G4 claimden in dat bestuurlijk overleg, dat gemeenten goed in staat zijn om daadwerkelijk beleid uit te voeren, wanneer zij over voldoende middelen kunnen beschikken. De financiële prikkels in de WWB bestaan er immers uit, dat gemeenten het geld dat zij overhouden aan bijstandsverstrekking, mogen behouden. Anderzijds zijn gemeenten zelf, bij overschrijding van het I-budget, risicodragers voor maximaal tien procent. Wanneer deze grens wordt overschreden, en dat lijkt bij de invoering van de WIJ op voorhand al het geval, dan is deze prikkel er in beginsel uit.

In twee brieven aan de commissie Sociale Zaken van de Eerste Kamer, betoogden de VNG, Divosa, FNV en FNV Jong dat er geen noodzaak zou bestaan voor de invoering van de nieuwe WIJ, omdat deze geen meerwaarde zou hebben ten opzichte van de WWB. Die kenmerkt zich door de lokale financiële verantwoordelijkheid en een grote mate van beleidsvrijheid bij de gemeenten. Bovendien bleek (tijdens de hoorzitting) dat er, ook bij de jongeren betrokken maatschappelijke organisaties, nauwelijks draagvlak bestond voor de nieuwe wet. Daarnaast bevatte de WIJ nog vele juridische knelpunten. Hierdoor werd gevreesd dat er op voorhand al veel discussie zou ontstaan over de wijze waarop de wetsartikelen van de nieuwe wet zouden moeten worden uitgelegd en geïnterpreteerd. In 2010 was er herstellwetgeving in voorbereiding, om de weeffouten en knelpunten te repareren en op te lossen. Niet op de laatste plaats hebben de VNG en anderen in hun brieven aangegeven dat de invoeringstermijn van 1 juli 2009 voor gemeenten niet realistisch was, vanwege de vele voorbereidingen die door gemeenten moesten worden getroffen: het aanpassen van beschikkingen, verordeningen, automatiseringssystemen, het invoeren van nieuwe werkprocessen en het sluiten van nieuwe overeenkomsten met reïntegratiebedrijven en andere netwerkpartners. Opvallend is te noemen, dat in de bijlagen bij de brief van 28 mei 2009 van de VNG aan de Eerste Kamer, waarin de verschillen worden aangegeven tussen WWB en WIJ, de meeste aandacht lijkt uit te gaan naar (de hoogte van) de

inkomensvoorziening voor jongeren en nauwelijks naar het werkleeraanbod. Mede naar aanleiding van deze reacties op het wetsvoorstel, heeft het kabinet de normen voor de inkomensvoorziening nagenoeg gelijkgesteld met die van de uitkeringsnormen WWB.

Toen de Eerste Kamer akkoord ging met de WIJ, heeft zij daarbij bepaald dat de invoeringsdatum zou komen te liggen op 1 oktober 2009. Voor jongeren die op dat moment al een WWB uitkering ontvingen is een overgangstermijn vastgesteld tot 1 juli 2010. Vanaf die datum bestaat er geen WWB meer voor jongeren tot 27 jaar en moeten alle WWB-uitkeringen, voor zover van toepassing, zijn omgezet naar een WIJ-inkomensvoorziening.

### **3.7 Doelstelling en uitvoeringsplan van de dienst SZW en haar partners**

De dienst SZW van de gemeente Den Haag wilde in 2009, los van de eventuele invoering van de WIJ, haar dienstverleningsproces aan jongeren versnellen en verbeteren. Daarnaast werden in de loop van dat jaar de eerste gevolgen van de economische recessie zichtbaar. Meer jonge werklozen schreven zich in als werkzoekende, waardoor er een groter beroep werd gedaan op de gemeentelijke voorzieningen. Het aantal jongeren dat zich in Den Haag heeft gemeld van juli tot en met december 2009 was gemiddeld 60 per week. Dit aantal is in de eerste drie maanden van 2010 opgelopen naar ruim 120 nieuwe melders, gemiddeld per week.

Het Rijk heeft eveneens in 2009 voor de dertig arbeidsmarktregio's extra middelen beschikbaar gesteld om de oplopende jeugdwerkloosheid tegen te gaan. De gemeente Den Haag heeft in lijn met het plan voor de regio Haaglanden een actieplan Jeugdwerkloosheid opgesteld, waarin (extra) maatregelen worden genomen om jongeren naar op school te houden, hen daarnaar (terug) te leiden, of jongeren een baan aan te bieden. Daarbij wordt extra aandacht geschonken aan kwetsbare jongeren.

De dienst SZW heeft voor het bevorderen van arbeidsparticipatie van haar klanten, verschillende instrumenten ter beschikking. Te denken valt hierbij aan dienstverlening op het gebied van inburgering en reïntegratie, die deels in eigen beheer wordt uitgevoerd, of uitbesteed aan andere (private) partijen. Ook worden door de gemeente hulpverlenings- en zorgtrajecten ingezet, voor klanten met problemen op het gebied van taal en rekenen, kinderopvang, wonen, schulden, verslaving, of medische en/of psychosociale aard.

#### **3.7.1 Kwalitatieve doelstelling**

De dienst SZW heeft de beleidskaders van de WIJ vastgesteld. In de notitie Jongerenaanpak 2009/2010 geeft de dienst aan wat zij wil bereiken en op welke wijze zij dit denkt te kunnen realiseren.

*'De dienst SZW wil voor al haar cliënten de zelfredzaamheid bevorderen. Voor jongeren tot 27 willen we primair dat zij hun startkwalificatie behalen, waardoor zij optimale kansen ontwikkelen voor duurzame arbeidsparticipatie. Dat betekent dat wij het belangrijk vinden dat de scholen jongeren binnen de poort houden. Uitval moet worden voorkomen. Jongeren die onverhoopt toch de school zonder diploma verlaten, worden gemeld bij de dienst OCW / afdeling Voortijdig School Verlaten (VSV). De casemanagers VSV leiden jongeren terug naar school. Als dat niet lukt dan worden jongeren door SZW, Werkplein Sorghvliet en StartBaan aan werk geholpen. Wanneer ook dat geen optie is krijgen jongeren een traject aangeboden. Jongeren die (nog) niet voldoende inkomen weten te genereren krijgen inkomensondersteuning van de gemeente.'*

Daarnaast is in februari 2009 is er door de dienst SZW een bijeenkomst belegd waarin, samen met de netwerkpartners UWV Werkbedrijf, dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn en het ROC Mondriaan Onderwijsgroep, een nieuwe visie rond de jongerenaanpak ontwikkeld. De uitkomsten van de bijeenkomst zijn als volgt vastgesteld:

## Visie

*‘Al onze diensten samenbrengen om jongeren toe te rusten voor een duurzame plek op de arbeidsmarkt. Dus: Geen uitval meer door middel van intensievere en gestroomlijnde samenwerking in de keten. Meer effectief en meer efficiënt zijn in de huidige situatie en binnen de kaders van de WIJ.’*

## Missie

*‘Eén gezamenlijke aanpak om niet-zelfredzame jongeren te equiperen voor duurzame economische zelfstandigheid.’*

## Motto

*‘School voor werk voor inkomen.’*

De netwerkpartners rond de jongerenaanpak in de gemeente Den Haag, in het bijzonder de dienst SZW die de WIJ moet uitvoeren, geven hiermee uitdrukking aan het feit dat het behalen van een kwalificatie wordt gezien als een van de belangrijkste succesfactoren, voor duurzame arbeidsparticipatie. Voorheen was de dienst SZW er voornamelijk op gericht, om jongeren zo snel mogelijk te laten uitstromen uit de bijstand. Met de komst van de WIJ, lijkt daar een duidelijke wijziging in gekomen.

### 3.7.2 Voornemens verbetering dienstverlening

De dienst SZW heeft, deels samen met de eerder genoemde partners, een aantal verbeterpunten opgesteld om het dienstverleningsproces te optimaliseren en daarmee de doelstellingen na te streven. De verbeterpunten zijn in het plan van aanpak rond de WIJ vastgelegd en de belangrijkste elementen daarvan zijn:

- Het streven van de partners is erop gericht om versnelling in het proces te brengen, jongeren binnen een week een werkleeraanbod te doen, hen zo snel mogelijk op een voorziening plaatsen en geen tests en intakes dubbel te doen.
- Om de gewenste resultaten te behalen en zo weinig mogelijk financiële risico's te lopen, dient het management de klantmanagers goed aan te sturen en/of het rijk ervan zien te

overtuigen, dat de prognoses van de wetgever onrealistisch en onhaalbaar zijn.

- Het vertrouwen op elkaars expertise en deskundigheid vergroten tussen de casemanagers van VSV en de klantmanagers van SZW. Het gaat hierbij om situaties waar een advies aan een jongeren van de ene klantmanager moet worden uitgevoerd door de andere klantmanager. In de praktijk blijkt dat het advies in sommige gevallen door de uitvoerder naast zich neer wordt gelegd en hij zelf opnieuw gaat vaststellen welk werkleeraanbod het beste bij deze jongeren past. De verschillende partners zijn van mening dat hierdoor onnodige tijd en middelen worden ingezet.
- Dubbelingen uit het proces halen en de ketensamenwerking versterken. Door samenwerking willen de verschillende partners de jongeren sneller helpen en ervoor zorgen dat jongeren eerder teruggaan naar school. In het verleden kon het soms (te) lang duren, voordat een jongere die zich bij de gemeente had gemeld, ook daadwerkelijk op een traject werd geplaatst. De precieze aantallen in Den Haag zijn daarover niet bekend. Het in orde maken van de uitkering stond voorheen centraal, nu is dat het werkleeraanbod.
- Om jongeren te helpen hun opleiding met een kwalificatie af te sluiten, willen de partners dat de klantmanagers meer zijn gericht op het terugleiden van jongeren naar school en dat zij meer leerwerktrajecten (BBL) inzetten en werkgevers faciliteren om de jongeren die zij in dienst hebben alsnog een startkwalificatie te laten behalen.
- De partners willen een goede regie voeren, zodat er een goed overzicht is of jongeren een aanbod hebben ontvangen, of zij op een traject zijn geplaatst, of dit traject is afgerond en welke uistroom wordt gegenereerd naar het reguliere onderwijs en de arbeidsmarkt. Van elke jongeren die zich bij de gemeente heeft gemeld, willen de partners dat het mogelijk is om de actuele status op te vragen. Op dit moment is de beleving dat teveel jongeren aan het zicht van de organisaties zijn onttrokken.

- Om een aantal snelle resultaten te kunnen behalen, krijgen de werkgevers in de plannen een grotere rol toebedeeld, jongeren zouden sneller aan werk moeten worden geholpen. De dienst SZW wil hiermee voorkomen dat jongeren gedurende langere tijd, een ander werkleeraanbod (veelal dure trajecten) en de daaraan gekoppelde inkomensvoorziening van de gemeente, moeten krijgen.
- Om ervoor te zorgen dat de ketenpartners goed kunnen samenwerken wil SZW ondersteuning bieden, door aansluiting te zoeken bij de Verwijsindex<sup>3</sup>. De dienst SZW is op dit moment (nog) niet aangesloten op de Verwijsindex. Mogelijk dat dit in de toekomst gaat gebeuren en dat ook de doelgroep wordt uitgebreid, met jongeren die voortijdig schoolverlater zijn en/of jeugdwerkloze.
- De oorspronkelijke bedoeling was om over de WIJ breed te communiceren, zodat jongeren, betrokken scholen en maatschappelijke organisaties zouden weten wat de nieuwe wet precies inhoudt en waar jongeren zich moeten melden voor een werkleeraanbod. Later is besloten om niet in te zetten op het vergroten van de bekendheid rond inhoud en plaats waar het werkleeraanbod kan worden aangevraagd. Mede als gevolg van de economische recessie, kwamen steeds meer jongeren zich melden bij het Werkplein Sorghvliet. Daaruit leidde de gemeente af dat jongeren de weg goed weten te vinden. De communicatie richt zich nu vooral op 'blijf op school en zorg ervoor dat je het diploma haalt'.
- Het geven van inzicht in de voorzieningen voor jongeren waar de verschillende partners over beschikken. Door een voorzieningenboekje te maken, hebben de partners geprobeerd om de instrumenten en voorzieningen van de verschil-

lende partners in kaart te brengen en betrokken medewerkers en bestuurders hier een overzicht van te geven. Het voorzieningenboekje is aan alle klantmanagers, medewerkers van het ROC onderwijs, de diensten OCW en SZW, jongerenwerkers en hulpverleners in Den Haag uitgereikt, evenals aan de betrokken wethouders. De eerste oplage van 1.000 exemplaren is op dit moment volledig verspreid en er bestaat nog steeds vraag naar.

- Een doelstelling van de partners op langere termijn is, om de voorzieningen in de toekomst meer rond of binnen de onderwijsinstellingen te organiseren. Het idee hierachter is, dat op die manier vanuit het onderwijs de uitval nog beter kan worden voorkomen, doordat de afstand tussen de voorzieningen en de jongeren wordt verkleind. Daarnaast wordt hiermee de samenwerking tussen gemeente en onderwijsinstellingen verbeterd. De voorzieningen waaraan hierbij wordt gedacht zijn tests voor beroeps- en opleidingkeuze, schuldhulpverlening en kinderopvang.

In dit plan van aanpak wordt genoemd, dat er geen sprake moet zijn van een Top-Down benadering, waarbij medewerkers voor een voldongen feit worden geplaatst, zonder dat er gebruik wordt gemaakt van hun expertise (Zandbergen, S., 2009). Er zijn dan ook verschillende bijeenkomsten geweest met medewerkers, om de mogelijke aanpassingen te bespreken. De klantmanagers is tijdens deze bijeenkomsten gevraagd naar hun mening ten aanzien van mogelijke verbetervoorstellen.

De (team)managers hebben verschillende keren hun medewerkers geïnformeerd over de op handen zijnde wijzigingen rond de WIJ. Dit gebeurde veelal in teamoverleggen. In eerste instantie werden er door de klantmanagers allerlei barricades opgeworpen, waaronder geluiden van verzet tegen de nieuwe wet te horen waren. Klantmanagers geloofden niet in de voorgestelde wetswijziging en betoogden dat zij ook met de WWB voldoende jongeren terug naar school, of aan het werk wisten te krijgen. Later zijn er ook bruikbare tips en

<sup>3</sup> De Verwijsindex is een instrument (middel) dat in Den Haag al wordt gebruikt voor risicojongeren (jongeren die een aantal justitiële antecedenten op hun naam hebben staan, of die dreigen op te lopen). Wanneer deze jongere bij een van de aangesloten organisaties in beeld komt, dan wordt een signaal doorgegeven aan de andere partners. Het idee achter de Verwijsindex is om te voorkomen dat handelingen dubbel worden uitgevoerd (bijvoorbeeld intakes etc), of juist voorkomen dat jongeren tussen wal en schip vallen (dat niet de juiste partner de benodigde hulp of zorg biedt).

aanbevelingen gedaan, die zijn meegenomen in de verdere planvorming rond de uitvoering van de WIJ. Bijvoorbeeld over de splitsing van jongeren in bepaalde routes en over de samenwerking binnen de route school met de casemanagers van VSV. Vooruitlopend op de invoering van de WIJ, heeft de gemeente Den Haag in december 2008 een projectleider aangetrokken om de implementatie van de nieuwe wet voor te bereiden.

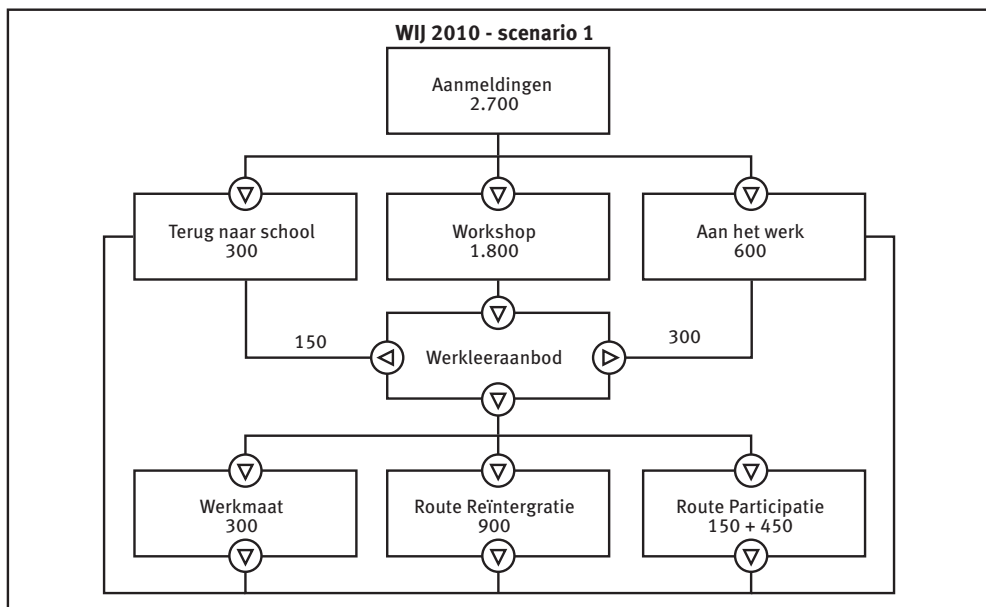
Als vervolg op de visiebijeenkomst is door SZW een stuurgroep WIJ ingesteld, waarin de vier netwerkorganisaties zijn vertegenwoordigd. Onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep WIJ zijn er verschillende projectgroepen aan de slag gegaan. De eerste projectgroep had als opdracht om de interne processen en intensievere samenwerking met het Werkgevers Servicepunt vorm te geven. Projectgroep twee had tot taak het efficiënter inzetten en verbeteren van het klantmanagement. De derde groep ging zich bezighouden met de bundeling van de voorzieningen en de vierde tot slot zou een experiment gaan voorbereiden, gericht op de meer intensieve samenwerking tussen de klantmanagers van VSV en van de dienst SZW. Nadat de WIJ is ingevoerd is deze stuurgroep WIJ,

sinds 2010 omgevormd tot de stuurgroep jongeren. Nog altijd nemen de vier netwerkpartners deel aan die stuurgroep.

### 3.7.3 Kwantitatieve doelstellingen

De gemeente Den Haag heeft in eerste instantie aan de uitvoering van de WIJ geen expliciete kwantitatieve doelstellingen verbonden. Eind 2009 echter, toen de WIJ al was ingevoerd, heeft SZW, vanwege het toenemend aantal jongeren dat zich op Werkplein Sorghvliet meldde, als gevolg van de economische crisis, een aantal scenario's voor 2010 ontwikkeld (WIJ scenario's aangepast, 2010). Daarin zijn wel kwantitatieve gegevens opgenomen en aannames gedaan van de aantallen jongeren die werden verwacht. De belangrijkste overwegingen achter deze scenario's, waren de capaciteitsvraagstukken rond de benodigde en beschikbare trajecten, de instrumenten en voorzieningen, menskracht en financiële middelen. In figuur 6 is scenario 1 weer gegeven, waarin de verwachte aantallen voor 2010 staan, gebaseerd op de ervaringscijfers van 2009.

Figuur 6: Scenario 1 verwachte aantallen jongeren en verdeling in routes  
Dit eerste scenario was gebaseerd op ervarings-



gegevens: de gerealiseerde aantallen in 2009. Op basis daarvan werd aangenomen dat zich in 2010 wederom ongeveer 2.700 bij Werkplein Sorghvliet zouden melden. De verwachting was tevens dat circa tweederde (1.800) van de jongeren zich vervolgens zou melden op bij groepsbijeenkomsten en de workshops. Van de overige 900 jongeren, die na de eerste melding van een vervolg op Sorghvliet afzagen, zal naar verwachting een derde terugkeren naar school (300) en tweederde zelf werk vinden (600). Van deze 1.800 jongeren zouden naar verwachting na de groepsbijeenkomst en de workshops nog eens 150 jongeren direct terug naar school gaan, de overgebleven 1.650 jongeren zouden een werkleeraanbod krijgen. De aanname was vervolgens dat van deze 1.650 jongeren, er ongeveer 150 een participatietraject nodig zouden hebben en 300 jongeren dienen door het UWV te worden bemiddeld naar werk. De overige 1.200 jongeren krijgen een traject school (300), of een langduriger reïntegratietraject (900). Deze cijfers zijn exclusief de jongeren die, na melding op het Werkplein Sorghvliet, uit eigen beweging terug zijn gegaan naar school of zelf werk hebben gevonden en dus niet aan de groepsbijeenkomsten en/of workshops hebben deelgenomen.

In totaal zullen naar verwachting circa 600 - 750 jongeren terug naar school gaan: 300 direct na melding, 150 na de groepsbijeenkomst en 150 tot 300 jongeren die hebben deelgenomen aan de voorzieningen school (Werkmaat), reïntegratie of participatie. Dat is 22 tot 27 procent van alle jongeren die zich hebben gemeld. Naar verwachting zullen in totaal uiteindelijk bijna 1.600 jongeren aan het werk gaan: 600 direct na melding, 300 via de route werk en nog eens 675 jongeren die eerst aan de routes school, reïntegratie of participatie hebben deelgenomen. Dit is 58 procent van alle jongeren die zich hebben gemeld. Maar, voordat deze jongeren kunnen uitstromen naar een baan, hebben zij eerst een werkleeraanbod (vaak inclusief inkomensvoorziening) van de gemeente gekregen en een traject gevolgd, gedurende kortere, of langere tijd. De overige jongeren hebben een reïntegratie of participatietraject nodig dat langer

duurt dan een jaar, of stromen zelfs helemaal niet uit naar school of werk.

Op basis van de toenemende aantallen heeft de dienst SZW nog twee andere scenario's beschreven. Scenario 2 is geschetst op basis van de toenemende aantallen in de laatste maanden van 2009 en het derde scenario is tot stand gekomen, nadat de resultaten van de eerste twee maanden van 2010 bekend waren. In figuur 7 worden de aantallen van de drie scenario's op een rij gezet.

Wanneer we kijken naar de ontwikkelingen van het aantal jongeren dat zich in de eerste vijf maanden van 2010 heeft gemeld, dan lijken deze de cijfers uit scenario 2 het meest te benaderen.

### **3.7.4 Proces van melding bij het Werkplein tot plaatsing op een traject**

In de nieuwe aanpak melden Haagse jongeren tot 27 jaar die niet op school zitten en geen werk hebben zich bij Werkplein<sup>4</sup> Sorghvliet. Dit Werkplein is een van de vijf Werkpleinen in Den Haag, specifiek gericht op jongeren tot 27 jaar en wordt ook wel het jongerenloket genoemd. Een jongere die zich bij Werkplein Sorghvliet meldt wordt door het UWV Werkbedrijf ingeschreven als werkzoekende. Dezelfde week nog krijgt hij of zij een kort individueel gesprek (piket), waarin wordt duidelijk gemaakt wat de jongere van de gemeente kan verwachten en welke inzet er van de jongere zelf wordt verwacht. Tijdens dit korte gesprek wordt tevens duidelijk gemaakt dat de jongere de gemeente kan verzoeken om een werkleeraanbod, maar dat er geen bijstandsuitkering meer kan worden aangevraagd. Tevens krijgt de jongere een uitnodiging voor de

4 Werkplein is de landelijke benaming voor het samenwerkingsverband tussen UWV Werkbedrijf en gemeente. Werkplein Sorghvliet is de benaming voor het Werkplein in Den Haag aan de Laan van Meerdervoort, dat zich specifiek op jongeren tot 27 jaar richt. Het UWV Werkbedrijf registreert niet alleen werkzoekenden, maar ook vacatures die de werkgevers daar komen melden. Het UWV Werkbedrijf heeft bovendien een bemiddelingstaak. Zij hebben deze opdracht voor de werkloze werkzoekenden met een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt met een WW uitkering. Het UWV Werkbedrijf heeft ook de opdracht om werkzoekende jongeren die onder de WIJ vallen, of 27+ werkzoekenden, die voor een WWB uitkering van de gemeente in aanmerking komen, te bemiddelen. Werkzoekenden die voor de gemeentelijke dienstverlening in aanmerking komen, worden door het door UWV doorgeleid naar de gemeente.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aanmeldingen	2.700	3.600	6.000
Groepsbijeenkomst en/of workshops	1.800	2.400	3.600
Route school ( Incl. Werkmaat)	750	1.150	1.900
Route werk	900	1.200	2.200
Route reïntegratie	900	1.000	2.050
Route participatie	150	250	450

Figuur 7: Overzicht van de verschillende scenario's

eerstvolgende maandag om een groepsbijeenkomst bij te wonen. Tijdens de groepsbijeenkomst wordt een film vertoond, waarin een 'bekende' Hagenaar, soapster Bas Muijs, de jongeren oproept, om zelf hun toekomst te bepalen en hun dromen te (gaan) verwezenlijken. Vervolgens worden de jongeren ingedeeld in verschillende routes: school, werk, reïntegratie, of participatie. Deze indeling vindt plaats op basis van de wensen, mogelijkheden en motivatie van jongeren zelf, die zij hebben aangegeven op een kort vragenformulier. Het aantal jongeren dat op deze groepsbijeenkomsten verschijnt, ligt gemiddeld iets boven de vijftig procent, ten opzichte van het aantal melders. Uit onderzoek dat is gedaan onder de jongeren die niet meer komen opdagen, is gebleken dat het merendeel van hen (terug) naar school is gegaan, of aan het werk. Van een klein deel van hen is niet bekend hoe zij in hun onderhoud voorzien. Een vervolgonderzoek naar deze groep is opgenomen in het onderzoeksprogramma van de dienst SZW voor najaar 2010.

De verschillende routes, waarin nader wordt ingegaan op de mogelijkheden en kansen die de jongeren hebben en waarbij zij hulp en ondersteuning van de gemeente kunnen krijgen, worden hier nader toegelicht.

### Route school

In de route school probeert de gemeente zoveel mogelijk jongeren terug te helpen naar het reguliere onderwijs. Dit gebeurt door de casemanagers van de afdeling Voortijdig School Verlaten. Zij hebben immers contacten met de scholen, decanen en kennen de weg om jongeren zo snel mogelijk terug te leiden naar hun opleiding. Daarnaast kun-

nen jongeren worden geholpen bij het vinden van een leerbaan. Dit is nodig om de BBL- opleiding te kunnen voltooien. Deze banen worden geacquireerd door het Werkgevers Servicepunt<sup>5</sup>. Omdat de gemeente het behalen van diploma's zo belangrijk vindt is, in samenwerking met ROC Mondriaan en de dienst Onderwijs, Werkmaat ontwikkeld. Werkmaat is een reguliere BOL-opleiding, die wordt gegeven in eigen beheer bij de gemeente, of bij werkgevers. De klassen zijn kleiner dan in het reguliere onderwijs en de jongeren krijgen extra begeleiding. Naast de lessen die worden gegeven door de ROC docent op het gebied van taal, rekenen, sociale- en communicatieve vaardigheden, krijgen de jongeren les in de praktijk van een begeleider van de gemeente, of van de werkgever. Daarnaast is er voor al deze jongeren een klantmanager aangesteld, om alle hulp en ondersteuning die wordt geboden te coördineren. De jongeren behalen in 20 tot 40 weken een MBO diploma op niveau 1, dat toegang geeft tot het volgen van MBO-onderwijs op niveau 2. Wanneer de jongeren dit laatste hebben afgerond, hebben zij hun startkwalificatie behaald. Het doel van de route school is het behalen van diploma's, waardoor duurzame uitstroom naar de arbeidsmarkt wordt gerealiseerd.

<sup>5</sup> Werkgevers Servicepunt (WGS) Den Haag is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Den Haag, het UWV WERKbedrijf en de Haeghe Groep (Sociale Werkvoorziening bedrijf). WGS acquireert banen bij werkgevers en zet (indien noodzakelijk) loonkostensubsidies in om werkzoekenden te bemiddelen naar werk.

### **Route werk**

In de route werk worden jongeren waarvan wordt verondersteld dat zij niet (meer) naar school willen of kunnen en geen grote problemen hebben bij het vinden van een baan begeleid. Deze jongeren worden begeleid in het zoeken naar vacatures en het schrijven van een curriculum vitae. Ook kunnen zij sollicitatietrainingen volgen. Om de jongeren aan werk, leerbanen of stages te helpen, wordt in deze route nauw samengewerkt tussen het UWV Werkbedrijf en de gemeente in het Werkgevers Servicepunt. Werkgevers worden benaderd door het Werkgevers Servicepunt. Er vinden daarnaast speeddates tussen werkgevers en werkzoekenden plaats op Werkplein Sorghvliet. Regelmatig wordt loonkostensubsidies ingezet om de plaatsing van werkloze jongeren op werk te kunnen realiseren. Duurzame plaatsingen op betaald werk is het doel waarnaar binnen de route werk wordt gestreefd.

### **Route reïntegratie**

Voor de jongeren waarvan wordt verondersteld dat zij (nog) een te grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt, heeft de gemeente trajecten beschikbaar binnen het eigen opleidingsinstituut, ingekocht bij gemeentelijke werkgevers, of bij reïntegratiebedrijven. De jongeren worden intensief begeleid en krijgen vaardigheidstrainingen op verschillende gebieden. Algemene werknemersvaardigheden, sociale- en communicatieve vaardigheidstraining en praktijkopdrachten. Andere onderdelen binnen de route reïntegratie zijn taaltraining en sport- en bewegen. Deze trajecten duren over het algemeen langer dan die in de routes school of werk. Het doel dat in de route reïntegratie wordt nagestreefd is om jongeren geschikt te maken voor deelname aan het onderwijs of aan de arbeidsmarkt.

### **Route participatie**

Voor de jongeren waarvan wordt verondersteld dat zij met multiproblemen kampen, heeft de gemeente verschillende zorgtrajecten (hulpverlening) ingekocht en/of trajecten voor dagbesteding. De trajecten worden ingekocht bij diverse organisaties voor maatschappelijke opvang, zoals het Leger des Heils

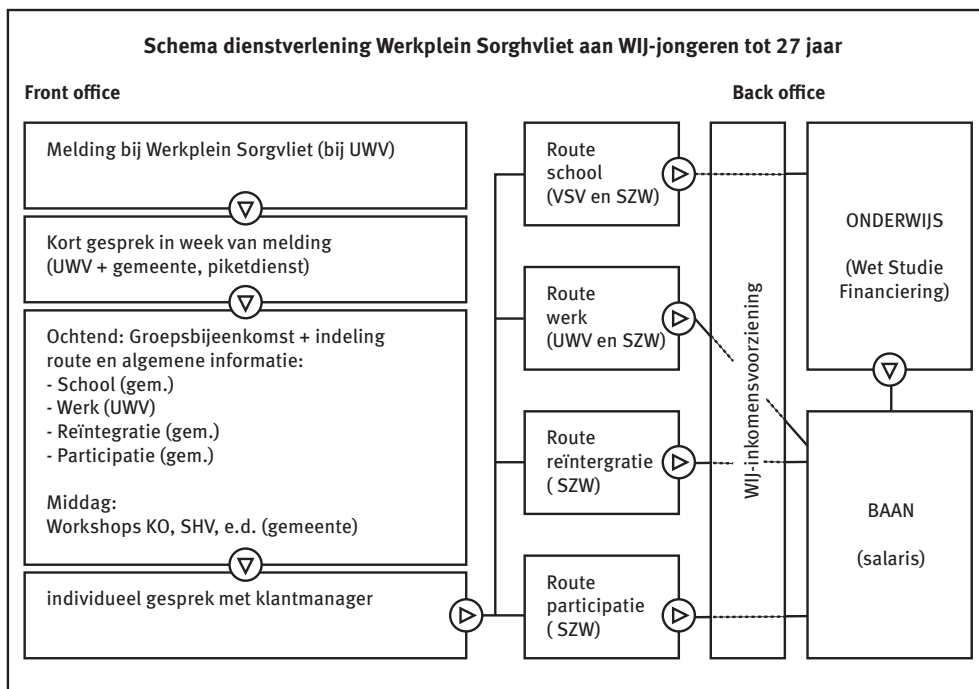
en Reclassering. Het doel van deze trajecten is om ook de jongeren met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt een werkleeraanbod te doen. Zinnvolle participatie aan het maatschappelijk leven is het doel van deze trajecten, uitstroom naar school of werk worden niet direct nagestreefd. Het streven van de gemeente is erop gericht om het percentage jongeren dat aan deze trajecten deelneemt zo beperkt mogelijk te houden.

### **Inkomensvoorziening**

De activiteiten die worden ondernomen vanaf het moment van melding tot en met het de plaatsing van een jongeren in een bepaalde route, worden verzorgd door de klantmanagers van de zogenaamde Front Office. Zij zijn verantwoordelijk voor de intake en diagnose en moeten ervoor zorgen dat jongeren een Werkleeraanbod krijgen. Wanneer de jongere het werkleeraanbod aanvaardt en meewerkt aan de uitvoering daarvan, kan hij/zij, indien noodzakelijk, tevens inkomensondersteuning ontvangen van de gemeente. De jongeren kunnen en hoeven geen aanvraag meer doen voor de inkomensondersteuning. Die aanvraag wordt automatisch gedaan, zodra de jongere het werkleeraanbod heeft aanvaard.



In onderstaand schema is overzichtelijk weergegeven hoe het dienstverleningsproces WIJ voor jongeren tot 27 jaar in Den Haag verloopt, inclusief het soort inkomen dat jongeren ontvangen, van het moment van melding op het Werkplein Sorghvliet tot en met plaatsing op school of werk.



Figuur 8: Schema dienstverlening Werkplein Sorghvliet aan WIJ-jongeren tot 27 jaar

### **Voorzieningen en instrumenten**

In het figuur op blz 59 staan de vier routes in het Haagse werkleeraanbod en van de voorzieningen en instrumenten die daarin beschikbaar zijn.

De gemeente ondersteunt jongeren die naar school willen, omdat zij veronderstelt dat goede kwalificaties het meest kans geven op duurzame arbeidsparticipatie. Om dit te bereiken investeert de gemeente Den Haag zelfs (mee) in regulier onderwijs in de vorm van Werkmaat. Jongeren die aan het werk kunnen, worden bemiddeld door het UWV. In een aantal gevallen worden ook loonkostensubsidies ingezet, het zogenaamde flexibel instrumentarium. Dit instrument wordt, omdat de middelen schaarser worden, meer afhankelijk gemaakt van de (rest)verdiencapaciteit van de werkzoekende. De instrumenten en voorzieningen die worden ingezet voor de doelgroepen die zijn aangewezen op een reïntegratie-, of participatietraject, duren veelal langer en zijn daarmee ook kostbaarder. Er is de gemeente dus veel aan gelegen om die instrumenten alleen in te zetten voor die jongeren die daarvan afhankelijk zijn en het meest baat bij hebben. Voor jongeren die zijn aangewezen op een reïntegratie-, of participatietraject dient de gemeente namelijk niet alleen een werkleeraanbod te doen en de traject- en begeleidingskosten te betalen. Zolang deze jongeren niet in hun eigen inkomen kunnen voorzien moet aan hen ook een inkomensvoorziening worden verstrekt. Deze wordt, met uitzondering van die gevallen waarin jongeren anders in financiële problemen geraken, pas toegekend nadat de jongere akkoord is gegaan met het aanbod. De uitvoeringsorganisatie moet erop toezien, dat jongeren die een aanbod accepteren, met terugwerkende kracht inkomen ontvangen, vanaf het moment dat zij zich hebben gemeld bij het UWV. Een snelle afhandeling voorkomt, dat jongeren ten onrechte te lang een inkomensvoorziening ontvangen.

Na afloop van de workshops die in de diverse routes aan de orde zijn, hebben alle jongeren de mogelijkheid om diezelfde middag nog andere workshops te volgen. Tijdens de workshops 's middags wordt er extra aandacht besteed aan het vinden van oplossingen voor veelvoorkomende problemen, zoals schulden en kinderopvang. Voordat de jongeren de deur uitgaan krijgen zij allemaal een afspraak mee voor een individueel vervolgesprek, dat dezelfde week plaatsvindt met een van de klantmanagers. Bij een jongere die aan het werk wil, wordt dit gesprek gevoerd door een medewerker van het UWV Werkbedrijf, in alle andere gevallen zijn het de klantmanagers van de gemeente.

<b>Route</b>	<b>Doelgroep</b>	<b>Instrumenten en voorzieningen</b>
School	Gemotiveerd om opleiding te (ver)volgen	(Terug naar) reguliere BOL opleiding (Terug naar) reguliere BBL opleiding Werkmaat in eigen beheer bij gemeente Werkmaat bij externe werkgevers
Werk	Gemotiveerd om aan het werk te gaan	Bemiddeling naar werk Sollicitatietraining CV check Speeddates met werkgevers Inzet van loonkostensubsidies
Reïntegratie	Grote afstand tot arbeidsmarkt Kan (nog) niet naar school of aan het werk	Werkgelegenheidsprojecten in sectoren en branches Praktijktrainingen in eigen beheer bij gemeente Trajecten bij reïntegratiebedrijven
Participatie	Multiproblemen en zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt	Zorgtrajecten Hulpverlening Dagbesteding Vrijwilligerswerk

Figuur 9: Voorzieningen en instrumenten







# Hoofdstuk 4 Empirisch onderzoek

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen weer van het empirisch onderzoek dat is uitgevoerd, bij de dienst SZW in Den Haag. We beschrijven daarbij de resultaten van de interviews die we hebben gehouden met de managers, klantmanagers en de doelgroep van het beleid, de jongeren. In Den Haag zijn de directeur Werk & Inkomen, het hoofd (manager) van Werkplein Sorghvliet en de drie teammanagers, verantwoordelijk voor de uitvoering van de WIJ. De teammanagers zijn ieder verantwoordelijk voor een groep klantmanagers die de WIJ uitvoeren: reïntegratie (inclusief werk en school), participatie (zij vormen samen de Front Office) en de inkomensondersteuning (Back Office). Naast de informatie uit de interviews geven we tevens de analyses weer, die we hebben gemaakt van procesbeschrijvingen, werkinstructies andere relevantie (beleids)documenten rond de uitvoering van de WIJ in de gemeente Den Haag. We schetsen achtereenvolgens de kenmerken van de uitvoeringsorganisatie, de handelingspatronen van de managers, klantmanagers en jongeren.

## 4.2 Kenmerken van de uitvoeringsorganisatie WIJ in Den Haag

Overheidsuitvoeringsorganisaties kenmerken zich volgens de literatuur, doordat zij hun organisatie-doelen niet zelf hebben gekozen. De organisatie heeft veelal te maken met beperkte middelen, die vaak niet naar eigen inzicht kunnen worden ingezet. Daarnaast beschikt een overheidsuitvoeringsorganisatie meestal over beperkte kwantitatieve gegevens. We onderzoeken in hoeverre deze aspecten op de uitvoeringsorganisatie van de WIJ in de gemeente Den Haag van toepassing zijn.

### 4.2.1 Beoogde resultaten WIJ niet door eigen organisatie gekozen

Met de invoering van de WIJ beoogt de wetgever, dat meer jongeren naar school gaan, of werk vinden. Bovendien is het doel dat jongeren sneller dan voorheen worden geplaatst: het werkleeraanbod moet binnen vier maanden na melding van de jongeren zijn gerealiseerd. Daarmee zal het hiaatpercentage sterk moeten dalen. Het rijk heeft bovendien met de invoering van de WIJ een forse bezuiniging ingeboekt, op voorhand is het inkomensbudget voor jongeren tot 27 jaar met zestig procent afgenomen. De uitvoeringsorganisatie in de gemeente Den Haag ziet zich geconfronteerd met doelen die zij niet zelf heeft gekozen. Met minder middelen moeten meer jongeren sneller worden geplaatst op school of werk.

De managers zijn het met elkaar eens, dat de WIJ is bedoeld om jongeren zo snel mogelijk naar school te helpen, aan een betaalde baan, of wanneer dat niet mogelijk blijkt, naar reïntegratie of participatie. Het uiteindelijke doel is dat er geen jongere meer werkloos is:

*‘Op de bank zitten met een uitkering is er voor jongeren niet meer bij’.*

De managers conformeren zich aan de uitgangspunten van de WIJ. Zij geven aan te sturen op het eerst in orde (laten) maken van een werkleeraanbod, alvorens de inkomensvoorziening te verstrekken. Daarnaast hebben de managers voor de meest kwetsbare jongeren een werkleeraanbod participatie ontwikkeld, om ook hen te activeren. De managers scharen zich daarmee achter de kwalitatieve doelen die de wetgever hen heeft opgelegd: ‘Jongeren uit de bijstand halen en de gedachte aan bijstand uit de jongeren halen’. Tussen de managers zijn overigens op onderdelen soms ook verschillende opvattingen waar te nemen, zoals verder zal blijken.

### 4.2.2 Meer jongeren, minder financiering

Naast de uitname die het rijk op voorhand heeft gedaan uit het Inkomensbudget voor jongeren

tot 27 jaar, worden gemeenten geconfronteerd met forse reducties op het participatiebudget dat zij van het rijk ontvangen en met bezuinigingen, als gevolg van de economische crisis. Het aantal jongeren dat zich bij het Werkplein meldt, is in de afgelopen periode, eveneens als gevolg van de recessie, gestegen. Gemeenten hebben met de WIJ bovendien de verplichting opgelegd gekregen, om jongeren die zich melden een aanbod te doen en het werkleeraanbod binnen vier maanden na melding te effectueren. Hierdoor ziet de gemeente Den Haag zich geplaatst voor een meervoudige doelstelling: met minder middelen, meer jongeren, sneller helpen.

De gemeente Den Haag heeft in haar beleidsplannen de kwantitatieve ambities van het rijk overgenomen, althans voor wat betreft de verdeling van jongeren naar school (30%), of naar werk (30%). Deze rijksdoelstellingen konden in de praktijk echter niet worden gerealiseerd. Volgens een van de managers is in de uitvoeringspraktijk gebleken dat de verhouding tussen de jongeren naar de verschillende routes gaan als volgt ligt: 10-15 procent school en 15 procent werk. Van de overige jongeren blijkt ongeveer 40 procent aangewezen op reïntegratie en 30 procent op participatie.

De gemeente heeft steeds betwijfeld of de veronderstelling van het rijk (daling van het aantal jongeren met zestig procent) wel realistisch en haalbaar zou zijn. Ondanks de beleidsvoorname, is het aantal jongeren in Den Haag met een werkleeraanbod en een inkomensvoorziening, toegenomen. Eind 2008 was het aantal jongeren met een WWB uitkering bijna 1.400. Dat aantal zou eind 2009, volgens de aannames van het rijk, naar rato (de WIJ is pas op 1 oktober ingevoerd) met circa 200 jongeren moeten afnemen, tot ongeveer 1.200. Eind 2009 bleek het aantal jongeren met een inkomensvoorziening echter te zijn gegroeid naar 1.635 (Factsheet<sup>6</sup> jongeren, 2010: 8). In de eerste vijf maanden van 2010 is dit aantal zelfs opgelopen

<sup>6</sup> De factsheet jongeren wordt eenmaal per jaar door de dienst SZW uitgebracht en bevat cijfermatige informatie over Haagse jongeren van 16 tot 27 jaar, in relatie tot werk en school.

tot bijna 2.000 (Cognos<sup>7</sup>). Ten opzichte van eind 2008, is dit een toename van respectievelijk bijna twintig en veertig procent.

Veel jongeren die zich bij de gemeente melden, zo blijkt uit de praktijk, krijgen eerst gedurende een bepaalde periode hulp en ondersteuning van de gemeente, voordat zij (duurzaam) kunnen uitstromen naar de arbeidsmarkt. Bovendien melden zich nu meer hoger opgeleide jongeren, die als gevolg van de economische crisis, ook geen baan kunnen vinden. De managers kunnen slechts beperkte invloed uitoefenen op het volume van het aantal medewerkers. Zo kunnen er, ondanks het feit dat meer jongeren zich melden op Werkplein Sorghvliet en de verplichting om jongeren sneller op een werkleeraanbod te plaatsen, niet zomaar extra medewerkers worden ingezet.

#### **4.2.3 Afhankelijkheid van externe factoren**

De uitvoeringsorganisatie is van veel externe factoren afhankelijk in de uitvoering van de WIJ. De dienst SZW is als laatste schakel in de keten school, werk, werkleeraanbod, sterk afhankelijk van externe ontwikkelingen en omstandigheden. Het management heeft slechts beperkt invloed op het aantal jongeren dat zich meldt. Externe factoren zoals het aantal instroommomenten in het reguliere onderwijs en de (on)mogelijkheden op de arbeidsmarkt, zijn van cruciale invloed op het al dan niet succesvol (kunnen) uitvoeren van de WIJ. Een manager is van oordeel, dat jongeren eigenlijk zo lang mogelijk op school zouden moeten blijven en dat werkgevers meer hun verantwoordelijkheid zouden moeten pakken en jongeren in dienst nemen. Jongeren kunnen echter op ieder gewenst moment instromen in het reguliere onderwijs. Deze manager wil de opvangmogelijkheden voor jongeren meer op of rond het schoolplein organiseren.

*‘Werkgevers moeten de jongeren serieuzer, indien noodzakelijk met regelingen en voorzieningen, direct na school een baan aanbieden. Dat zou eigenlijk niet via ons loket moeten*

<sup>7</sup> Cognos is een managementinformatiesysteem dat dagelijkse de actuele stand van de doelgroepen van de dienst SZW weergeeft.



*lopen, de WIJ zou overbodig moeten zijn. Wij zijn er alleen maar bij de gratie van het onvermogen van de bestaande systemen'.*

Het bedrijfsleven stelt momenteel minder plekken voor jongeren beschikbaar dan voorheen en is soms zelfs genoodzaakt om jongeren te ontslaan. Ook is er onvoldoende klantcontact en te weinig begeleiding van jongeren die door het UWV Werkbedrijf bemiddeld zouden moeten worden naar werk.

Het is moeilijk om precies te kunnen aangeven in welke mate deze factoren van invloed zijn (geweest) op de doelstellingen en ambities rond de uitvoering van de WIJ.

## **4.3 Handelingspatronen van de managers**

De kenmerken van de overheidsuitvoeringsorganisatie, zijn van invloed op de handelingspatronen van de managers. Naast de manier waarop de managers met doelen en taken omgaan, hebben die kenmerken ook invloed op de manier waarop de managers processen inrichten en hoe zij omgaan met de inzet van mensen en middelen.

### **4.3.1 Sturen op taken en doelen**

Managers van overheidsuitvoeringsorganisaties zijn vaak meer gericht op processen, dan op het realiseren van (meervoudige) onzekere doelen en nevendoelestellingen. Doelen zijn vaak moeilijker te meten en de interventiemogelijkheden van de managers zijn beperkt. Bovendien zijn zij niet (alleen) verantwoordelijk te houden voor het al dan niet realiseren van de doelestellingen. Het is voor managers lastig om tot een scherpe taakafbakening te komen en prioriteiten te stellen.

### **Managers gebruiken nauwelijks kwantitatieve management informatie**

Een van de kenmerken van een overheidsuitvoeringsorganisatie is het ontbreken, of beperkt beschikbaar hebben van kwantitatieve management informatie. De managers in Den Haag noemen zelf nauwelijks kwantitatieve doelestellingen, of

slechts beperkt, meetbare effecten. Een paar managers raakte zelfs geïrriteerd, toen hen werd gevraagd naar aantallen en cijfermatige resultaten die binnen de WIJ moeten worden gerealiseerd.

Het is erg moeilijk gebleken, ondanks verschillende pogingen, om cijfermatige gegevens te verkrijgen, rond het vaststellen van het werkleeraanbod en het feitelijk plaatsnemen van de jongeren op de voorzieningen. Klantmanagers kunnen hooguit een indicatie geven van de gemiddelde duur tussen het tekenen van het werkleeraanbod en de plaatsing van jongeren. Het genereren van eenduidige managementinformatie komt in de uitvoeringsorganisatie moeizaam tot stand. Daarnaast is het de vraag in welke mate de managers geïnteresseerd zijn in de kwantitatieve gegevens. De resultaten van de uitvoering van de WIJ worden volgens een manager gemeten met een zogenaamde prestatiekaart: een overzicht met een (beperkt) aantal kengetallen over de voortgang en resultaten rond de jongerenaanpak. De prestatiekaart is nog in ontwikkeling en naar verwachting in het najaar van 2010 operationeel. De resultaten worden ook gemeten met behulp van de uitstroomcijfers, die door de teammanagers worden bijhouden.

Geen van de managers noemt een concrete termijn, waarbinnen de jongeren na het tekenen van het werkleeraanbod daadwerkelijk moeten zijn geplaatst, op school, werk, of op een andere voorziening. Dat is opmerkelijk, want juist het plaatsnemen op een werkleeraanbod en dat aanvaarden, voordat een eventuele inkomensvoorziening wordt verstrekt, is de paradigmashift die het rijk beoogt met de invoering van de WIJ.

Een manager verwacht dat de teammanagers eens per twee of drie weken, gesprekken voeren met de klantmanagers over de uitstroomresultaten, plaatsingen, belemmeringen en doorlooptijden. Aan deze opdracht komen de teammanagers lang niet altijd toe, mede doordat ze teveel tijd kwijt zijn aan externe overleggen en aan het managen van de voor komende zaken die zich in de dagelijkse uitvoeringspraktijk voordoen. De manager hoopt na 1 juli 2010, wanneer de achterstanden zijn ingelopen en de

omzetting van de WWB naar de WIJ is afgerond, aan dit aspect meer aandacht te kunnen gaan besteden.

### **Managers sturen vooral op het tijdig verstrekken van de inkomensvoorziening**

Binnen het Werkplein Sorghvliet, stuurt een aantal managers strak op het zo snel mogelijk laten tekenen van het werkleeraanbod door de jongeren. Dit lijkt vooral verband te houden met de tijdige afhandeling van de aanvragen voor de inkomensvoorziening. Die moeten immers binnen de wettelijk gestelde termijn van acht weken worden beslist, omdat er anders financiële risico's voor de dienst SZW zijn. Het belang van de tijdige afhandeling wordt mede onderstreept door de Wet Dwangsom, die overheden boetes kan opleggen wanneer de vastgestelde termijnen worden overschreden. Het beeld rond de sturing op het tijdig afhandelen van het werkleeraanbod in verband met de inkomensvoorziening wordt nog eens versterkt door het feit dat de medewerkers van de Back Office, in tegenstelling tot de klantmanagers van de Front Office, strak worden aangestuurd door middel van controles op hun werkopdrachtenlijsten. Dat zijn automatisch gegenereerde overzichten met taken en opdrachten van de klantmanagers inkomen van de Back Office. De teammanager Inkomen merkt daarbij op, dat de begin- en einddata van het werkleeraanbod wel vermeld staan in de beschikkingen die de jongeren krijgen, maar (nog) niet worden vastgelegd in het automatiseringssysteem. Daardoor wordt het sturen op de bewaking van het werkleeraanbod bemoeilijkt.

De (team)managers op Werkplein Sorghvliet die (in) direct verantwoordelijk zijn voor de inkomensvoorziening aan jongeren sturen vooral op de processen waarmee directe (financiële) risico's, of klachten van klanten kunnen worden voorkomen. Naar verwachting laten jongeren die hun inkomensvoorziening niet tijdig ontvangen eerder van zich horen dan jongeren die nog niet (tijdig) op een werkleeraanbod zijn geplaatst. Het sturen op het afdoen van de inkomensaanvraag (b)lijkt eenvoudiger en beter op korte termijn te realiseren dan het realiseren van de reïntegratiedoelstellingen.

### **Managers vinden het lastig om prioriteiten te stellen in doelen en taken**

Binnen de uitvoeringsorganisatie in Den Haag speelt niet alleen het uitvoeren van de WIJ. Er zijn talloze nevendoelstellingen die vaak ook niet door de organisatie zelf zijn gekozen, zoals de samenwerking met het UWV binnen het Werkplein. De managers zijn hierdoor niet altijd gericht op de taakdefinities van de medewerkers in de uitvoering en stellen daarbij ook niet altijd prioriteiten. De managers zijn 'gedwongen' om meerdere zaken tegelijkertijd uit te (laten) voeren en daardoor niet altijd in staat om prioriteiten aan te geven. Verschillende (team)managers geven aan dat er teveel zaken tegelijk zijn ingezet: een nieuw dienstverleningsproces met de indeling in routes, de workshops, Werkmaat en de splitsing van de klantmanagers in het proces. Om de veelheid aan taken voor de klantmanagers te beperken is onlangs door het hoger management besloten om een 'knip' aan te brengen in hun taken. Met deze scheiding tussen klantmanagers die (aan de kop van het proces) de intake en diagnose doen en jongeren een werkleeraanbod geven en klantmanagers die de jongeren op de voorzieningen en trajecten begeleiden en monitoren, is niet iedereen even gelukkig. Teammanagers maar ook klantmanagers vrezen voor een grotere afstand, langere lijnen en minder snelheid in het proces. Daarnaast is de samenwerking met het UWV nog niet optimaal. Eind mei zijn er een paar honderd dossiers van jongeren die niet door het UWV konden worden bemiddeld retour gekomen naar de gemeente.

Deze zaken veroorzaken veel onrust en een hoge werkdruk bij de medewerkers. De hoge caseloads van de klantmanagers en de vele veranderingen hebben een grote impact op de organisatie. Een van de teammanagers noemt bijvoorbeeld het feit dat door de invoering van de nieuwe wet nieuwe werkinstructies moeten worden uitgedacht en beschreven. Niet alle richtlijnen zijn direct duidelijk voor de uitvoering, er was een kennisachterstand over de nieuwe wet en er is nog nauwelijks jurisprudentie beschikbaar. Bij de plaatsing van jongeren met een WWB uitkering op voorzieningen, moesten

er bijna wekelijks agressiemeldingen worden gedaan. Het was beter geweest om meer prioriteiten te stellen, zaken aan te pakken, af te ronden en pas daarna nieuwe dingen op te pakken, zo erkent een aantal managers.

#### **4.3.2 Sturing op medewerkers en processen**

Voor overheidsorganisaties is het gelijkheidsprincipe vaak belangrijker dan een efficiënte uitvoering van het beleid. Door de vele nevendoelestellingen zijn de managers vooral gericht op het vermijden van risico's en bij grote complexiteit komen de discretionaire bevoegdheden meer bij de top te liggen. Bovendien moet de uitvoering van beleid in een overheidsorganisatie transparant en volgende de regels verlopen.

#### **(Team)managers geven klantmanagers ruimte, maar sturen niet eenduidig**

Alle (team)managers stellen dat er voor de klantmanagers veel ruimte is voor eigen opvattingen over de uitvoering van de WIJ, zolang de taakstellingen worden gehaald. Een van de managers stelt dat de wijze waarop dat wordt gerealiseerd van ondergeschikt belang is. De klantmanagers moeten werken binnen bepaalde kaders, namelijk jongeren op school, werk, of op reïntegratie- of participatievoorzieningen plaatsen. Hoe vaak ze daarvoor met jongeren in gesprek gaan en op welke manier ze hen begeleiden staat de klantmanagers vrij aldus een manager. Daarnaast is er ook binnen de WIJ ruimte om te individualiseren. Een teammanager geeft aan dat er in 20% van de gevallen wordt geïndividualiseerd, maar dat dit 80% van de tijd kost.

Op de vraag of de opvattingen van de medewerkers afwijken van de opvattingen van de (team)managers zelf worden verschillende reacties gegeven. Een teammanager benadrukt juist de kracht van de verschillen tussen de klantmanagers en ziet het als een uitdaging om daar wel één team van te maken. Een andere manager geeft aan dat hij meer initiatieven en bevoegdheid van zijn medewerkers verwacht. Daarnaast wordt aangegeven dat het op dit moment ontbreekt aan eenheid binnen het managementteam.

*'Ieder team heeft nu veel te veel werk, waardoor er geen tijd is om aan het managementteam zelf te bouwen'.*

De verwachting wordt uitgesproken dat er na 1 juli 2010 wel meer aan teambuilding kan gaan gebeuren. De managers van het Werkplein geven aan dat de werkdruk voor de klantmanagers erg hoog is, waardoor niet altijd dat maatwerk wordt geleverd dat noodzakelijk is. Een teammanager benadrukt dat sommige klantmanagers 'van de oude garde' voortdurend moeten worden aangespoord om jongeren snel en voor 32 uur per week op traject te zetten. Deze klantmanagers laten jongeren nog wel eens thuis zitten, zonder traject, of stellen het aantal uren dat jongeren actief moeten zijn naar beneden bij.

#### **Managers sturen en controleren op een beperkt aantal punten (procedures)**

De managers geven alle aan vertrouwen te hebben in hun medewerkers en stellen dat die weten wat er van hen wordt verwacht. Zij zijn unaniem in hun opvatting dat hun medewerkers weten welke doelstellingen zij moeten bereiken. Een aantal managers geeft wel aan hoe de dienstverlening rond het werkleeraanbod moet verlopen: snelle handelingen rond intake en informatievoorziening aan jongeren aan de kop van het proces en binnen een week moet het werkleeraanbod zijn gedaan (en getekend). Daarbij stellen sommige managers dat hierin vooral financiële overwegingen een rol spelen. Een snelle plaatsing betekent immers dat de gemeente slechts gedurende een korte periode, of helemaal geen inkomensondersteuning hoeft te verstrekken. Andere managers redeneren meer vanuit overtuiging en inhoud, dat jongeren (terecht) iets voor hun inkomen moeten doen.

De hoogste managers trekken meer verantwoordelijkheden naar zich toe, wanneer de risico's of complexiteit verder toenemen. Bijvoorbeeld door in te grijpen in het uitvoeringsproces, omdat het beeld bestaat dat het te lang duurt voordat jongeren daadwerkelijk op een voorziening zijn geplaatst, of doordat het aantal WIJ-inkomensvoorzieningen

te sterk oploopt. Deze managers grijpen in door bijvoorbeeld het aanbrengen van de scheiding in klantmanagers (zie vorige paragraaf), of door het verantwoordelijk maken van één manager voor het gehele uitvoeringsproces.

#### **4.3.3 Inzet van middelen**

Managers van overheidsorganisaties hebben geen zelfgekozen doelen en ontvangen geen incentives wanneer zij de doelstellingen realiseren. Zij proberen de geldstromen te maximaliseren, maar in de praktijk komt het er vaak op neer dat zij, vanwege de door het rijk opgelegde eisen, met minder mensen meer werk moeten doen. De wetgever wil graag succesvol zijn en laat gemeenten dure programma's uitvoeren, maar stelt daar beperkte middelen voor beschikbaar.

#### **Managers vinden het lastig om met (te) beperkte middelen om te gaan**

Alle (team)managers geven aan dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn. Binnen die opvatting noemen de managers verschillende elementen, variërend van te weinig formatie, te weinig voorzieningen (voor participatieklanten), onvoldoende effectief gebruik van de beschikbare middelen, tot een onvoldoende efficiënte organisatie en een gebrek aan financiële middelen. Een manager stelt dat collega's van andere afdelingen zich vaak niet realiseren hoe hoog de werkdruk op Werkplein Sorghvliet is opgelopen vanwege het grote aantal jongeren dat zich meldt en door de nieuwe wet die moet worden uitgevoerd. Deze manager wenst meer begrip tussen de (afdelings)managers onderling en een betere verdeelsystematiek voor het (tijdelijk) leveren van menskracht aan afdelingen die dat nodig hebben. Voordat er echter al dan niet tijdelijk met formatie geschoven gaat worden, wil de directie eerst een goede analyse (laten) maken.

#### **Managers realiseren nauwelijks kostenreductie**

Meerdere managers geven aan dat de financiële verdeelsystematiek van de WIJ een belangrijk (knel) punt is. De gemeente Den Haag moet aan veel meer jongeren een werkleeraanbod doen en daardoor

ook vaker inkomensondersteuning verstrekken, dan oorspronkelijk werd voorzien. De WIJ heeft weliswaar een nieuwe focus gebracht: 'alle jongeren moeten wat doen', maar het feit dat dit met veel minder geld moet worden gerealiseerd is lastig. Dit punt wordt door de gemeente nadrukkelijk bij het rijk onder de aandacht gebracht.

Ondanks het feit dat de managers aangeven onvoldoende middelen ter beschikking te hebben om de WIJ uit te voeren slagen zij er nauwelijks in om de kosten te reduceren. Enerzijds lijken de managers nauwelijks greep te hebben op de instroom van het aantal nieuwe jongeren. Daarnaast kunnen jongeren die terug willen naar het reguliere onderwijs daar niet op ieder gewenst moment instromen. Dat maakt dat jongeren noodgedwongen tijdelijk een ander werkleeraanbod moeten krijgen, dat vaak kostbaar is. Niet alleen vanwege de (dure) voorzieningen waarop de jongeren worden geplaatst, maar ook omdat hen daarnaast (tijdelijk) inkomensondersteuning moet worden geboden. Voor de jongeren die terugkeren naar het reguliere onderwijs of aan Werkmaat gaan deelnemen is er wel een alternatief inkomen: de Wet Studie Financiering. Het aanvragen van WSF, aanvullende beurs, toeslagen en leningen, levert vaak grote (administratieve) problemen op, zowel voor de jongeren als voor de uitvoeringsorganisatie van SZW, omdat deze laatste een tijdelijk inkomen moet verstrekken, aldus meerdere managers. Ook de uitstroom naar de arbeidsmarkt wordt door meerdere (team) managers als een heikel punt genoemd omdat die vooral voor jongeren momenteel erg ongunstig is.

Er lijkt hier sprake te zijn van een 'middelen' paradox. Enerzijds heeft het management de beschikking over beperkte(re) middelen waarmee meer jongeren moeten worden geholpen, maar anderzijds (b)lijken de managers nauwelijks in staat om kostenreductie te realiseren.

## 4.4 Handelingspatronen van klantmanagers

In deze paragraaf schetsen we de handelingspatronen van de klantmanagers die in Den Haag de WIJ uitvoeren. Eerst geven we aan welke taken de klantmanagers uitvoeren en wat hun handelingspatronen zijn ten opzichte van de WIJ. Daarna geven we weer wat hun handelingspatronen zijn in relatie tot cliënten, regels, informatie en collega's.

### Taken van Haagse klantmanagers

Klantmanagers in Den Haag, verbonden aan Werkplein Sorghvliet, zijn verantwoordelijk voor het activeren van jongeren naar een opleiding, werk, reïntegratie- of participatie. De klantmanagers (Front Office) hebben direct contact met de jongeren en zorgen ervoor dat zij een werkleeraanbod krijgen. De inkomensaanvragen worden door de Back Office afgedaan. Een afzonderlijke functie is er nog voor de projectmanager van WGS die verantwoordelijk is voor het sluiten van contracten met werkgevers en voor de acquisitie van (leer)banen. De taken die worden uitgevoerd door de Front Office zijn:

- Intakes en diagnosegesprekken voeren met nieuwe klanten
- Jongeren een werkleeraanbod doen en plaatsen op voorzieningen
- Caseload beheer
- Trajectregie en monitoren van jongeren op voorzieningen
- Realiseren van uitstroom en bemiddeling naar werk
- Toepassen maatregelenbeleid en intrekken werkleeraanbod
- Contactpersoonschap<sup>8</sup> voor doelgroepen of organisaties en netwerkbeheer
- Administratieve taken
- Projectontwikkeling bij werkgevers en acquisitie van vacatures

<sup>8</sup> Contactpersoonschap voor: doelgroepen waaronder dak- en thuisloze jongeren, leerlingen van het praktijkonderwijs, of bijvoorbeeld Antilliaanse en Arubaanse jongeren en specifieke voorzieningen zoals Werkmaat, of organisaties zoals het Jeugd Interventie Team van Jeugdzorg.

De caseloads van de klantmanagers Front Office lopen, afhankelijk van het aantal uren dat iemand werkt, uiteen van 40 voor een parttime medewerker tot 115 voor een fulltime klantmanager reïntegratie. De klantmanagers voor de dak- en thuisloze jongeren en van participatie hebben gemiddeld circa 60 klanten bij een fulltime dienstverband. De projectmanager van het werkgevers servicepunt heeft geen caseload met jongeren,

De Back Office kent de volgende taken;

- Intakes van de inkomensvoorziening
- Bestandsbeheer
- Inwerken nieuwe medewerkers
- Conversie bestand WWB naar WIJ

De medewerkers Back Office, die zich met de inkomensvoorziening bezighouden, doen gemiddeld 15 intakes per week (bij fulltime dienstverband) en hebben een caseload van circa 25 klanten. Nadat de aanvragen voor inkomensondersteuning zijn afgehandeld worden de dossiers overgedragen aan de medewerkers bestandsbeheer. Die hebben ieder een caseload van ruim 300.

### 4.4.1 Handelingspatronen met betrekking tot uitgangspunten WIJ

In de literatuur hebben we gezien dat de handelingspatronen van klantmanagers kunnen worden onderscheiden met betrekking tot cliënten, regels, informatie en collega's. Voordat we tot het beschrijven van deze handelingspatronen overgaan, schetsen we eerst de opvattingen van de klantmanagers ten aanzien van de (uitgangspunten) van de WIJ.

#### **Klantmanagers zijn positief over de uitgangspunten van de WIJ, maar hebben er ook twijfels over en zien niet altijd verschillen met de WWB**

De klantmanagers staan achter het principe van de nieuwe wet, waardoor jongeren actief aan een werkleeraanbod moeten deelnemen. De klantmanagers zeggen bijna allemaal dat ze tevreden zijn over (de bedoelingen van) de WIJ:

*‘School gaat voor werk gaat voor inkomen is een heel belangrijke investering die wij doen. We gaan voor terug naar school en het halen van startkwalificaties. Dat wordt breed gedragen.’*

*‘Bij reïntegratie zijn een hoop ‘dooie paarden’. Die komen niet vooruit. Daarvoor biedt de WIJ wel een uitkomst, nu kan sneller worden gereageerd als jongeren niet meewerken op trajecten. Het leeraanbod kan worden ingetrokken en dan zeggen we tegen een jongere: ‘Ga het maar weer opnieuw aanvragen.’*

Deze klantmanager heeft overigens nog nooit een werkleeraanbod (en daarmee de inkomensvoorziening) van een jongere ingetrokken. Een andere medewerker geeft aan helemaal niet in doelstellingen te denken, maar ook die is het erover eens dat jongeren wel wat moeten doen voor hun geld.

De meeste klantmanagers stellen dat de doelstelling van de WIJ is dat jongeren zo snel mogelijk aan school of werk worden geholpen of ervoor zorgen dat zij in ieder geval actief zijn en met hun toekomst bezig zijn. Volgens een klantmanager moeten jongeren die niet kunnen werken structuur, dagbesteding en aandacht krijgen. Voorkomen moet worden dat werkloze jongeren buiten beeld geraken en hen zoveel mogelijk plaatsen op werk en zo min mogelijk in een uitkering. Een andere medewerker stelt:

*‘De Wet INVESTEREN in jongeren, is bedoeld om ervoor te zorgen dat jongeren goed terecht komen, versneld aan het werk. Dat ze op een goede plek komen’.*

Daarbij wordt ter aanvulling nog vermeld dat het moet gaan om duurzame uitstroom, zodat de jongeren niet terugkomen in de uitkering. Dat betekent dat je als klantmanager wel wat langer bezig bent met een klant, dan snel zeggen dat je een baantje voor hem of haar hebt. Deze medewerker geeft aan liever wat langer met een klant aan de slag te zijn, zodat deze duurzaam wegblijft. Daarmee voorkom je ‘draaideur’ klanten. Het belang van het streven naar duurzame uitstroom wordt door klantmana-

gers op verschillende manieren benadrukt. Een van hen zegt te streven naar een positieve uitstroom uit Werkmaat, de ‘buitenschoolse’ BOL-1 opleiding, van zestig procent. Onder positieve uitstroom wordt verstaan een betaalde baan met een arbeidsovereenkomst van minimaal een half jaar, of volledig teruggaan naar school. Een ander wijst vooral op het belang van het behalen van de startkwalificatie. Momenteel heeft zeventig procent van de jongeren die zich bij het Werkplein Sorghvliet melden geen startkwalificatie. Twee klantmanagers zeggen dat het rijk te hoge verwachtingen heeft gehad met de invoering van de WIJ en betwijfelen of de doelstellingen en resultaten van de WIJ wel (kunnen) worden gehaald. Volgens hen is er nauwelijks rekening gehouden met de verslechterde economie, waardoor er nu weinig banen zijn en de scholen zijn ook niet goed op de nieuwe wet ingericht. Daarnaast is volgens een andere klantmanager de wetgever voorbij gegaan aan de diversiteit van de doelgroep en had daarover een te rooskleurig beeld:

*‘Een alleenstaande ouder van 20 jaar, die denkt niet aan werken, maar moet nog heel veel dingen oplossen en beheersbaar maken.’*

Een vierde klantmanager is nog cynischer over de doelstellingen van de WIJ en geeft aan dat het vooral om besparingen gaat:

*‘Wet INVESTEREN in jongeren klinkt wel mooi, maar het is gewoon een ordinaire bezuiniging.’*

De klantmanagers verschillen soms behoorlijk van opvatting over de WIJ. Sommigen vinden dat de WIJ een beetje doorslaat doordat jongeren die om hulp komen vragen, heel nadrukkelijk op hun eigen verantwoordelijkheden worden gewezen. Als ze hun zaakjes niet op orde hebben dan moeten ze opnieuw het hele proces door. Anderen vinden juist dat jongeren wel wat meer mogen worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid:

*‘Voor generatie X was alles mogelijk. De WIJ is een duidelijk signaal dat je zelf verantwoordelijk bent voor je eigen succes.’*

Een klantmanager geeft aan dat het intrekken van een werkleeraanbod en daarmee het inkomen van de jongeren niet zo eenvoudig is als wordt gesuggereerd. Er wordt teveel op cijfers gestuurd en er is een te grote administratieve belasting. Meer aandacht zou moeten uitgaan naar de positieve veranderingen die mensen doormaken, ook al kunnen ze nog niet meteen uitstromen naar de arbeidsmarkt. Een andere medewerker zegt dat met de komst van de WIJ de verandering in denken niet alleen voor de jongeren groot is, maar ook voor de klantmanagers zelf.

Zes klantmanagers zien een groot verschil met de WWB, waarbij het hoofddoel leek te zijn om jongeren een uitkering te verstrekken. Een medewerker geeft aan dat hij eveneens verschil ziet tussen de aanpak van jongeren en die van volwassenen:

*‘Bij jongeren gaat het in de WIJ vooral om dagbesteding, school, werk en met hun toekomst bezig zijn. Bij volwassenen is het vooral een kwestie van ‘pappen en nathouden’.’*

Twee klantmanagers betwijfelen echter het verschil tussen de WWB en de WIJ. Zij stellen dat jongeren ook onder de WWB eveneens zo goed mogelijk werden begeleid naar school of werk. Een paar medewerkers stelt dat zij ook onder de WWB op dezelfde wijze aan de slag waren met jongeren. Een klantmanager erkent dat de WIJ wel een extra stok achter de deur is waarmee jongeren die niet willen meewerken, beter kunnen worden aangepakt.

### **Klantmanagers sturen nauwelijks op terugkeer naar school en deelname aan een schooltraject is soms erg lastig voor een jongere**

Uit de interviews blijkt dat slechts drie klantmanagers gericht zijn op het terug leiden van jongeren naar school. De overige klantmanagers zeggen te streven naar duurzame uitstroom naar werk. In veel gevallen blijken jongeren er zelf ook niet op aan te dringen terug naar school te gaan en wordt er vervolgens door de medewerkers niet geprobeerd om hen te motiveren dat wel te doen. De jongeren die

zelf expliciet hebben gekozen om terug naar school te gaan en in de route school komen, lopen volgens sommige klantmanagers vaak tegen praktische problemen aan. Jongeren die aan Werkmaat gaan deelnemen krijgen vaak totdat het recht op de Wet Studie Financiering ontstaat, eerst een tijdelijke inkomensondersteuning vanuit de WIJ. Zodra Werkmaat aanvangt worden de jongeren ingeschreven bij het ROC en wordt WSF aangevraagd. Wanneer deze is toegekend wordt de inkomensvoorziening beëindigd. De aanvraag WSF verloopt in de praktijk vaak niet vlekkeloos. Veel jongeren zijn naast de basisbeurs ook aangewezen op een aanvullende beurs, toeslagen en/of een lening. Daarvoor is het noodzakelijk dat de inkomensgegevens van de ouders bekend zijn. De ouders van een aantal jongeren verblijven in Togo, Kenia of Afghanistan. Het kan tot wel een jaar duren voordat die informatie boven water is. In de tussentijd moet er vanuit de dienst SZW maandelijks een betaling worden aangevraagd en beoordeeld, vanuit de Bijzondere Bijstand. Dit is een enorme belasting, zowel voor de jongeren, als voor de klantmanagers. Bovendien leidt het de jongeren volgens een klantmanager af van het programma dat zij volgen. Voor sommige jongeren zouden klantmanagers liever uitzonderingen willen maken op de regels, bijvoorbeeld door een jongere die heel veel schulden heeft en voor wie de studiefinanciering niet voldoende is om aan het scholingstraject te kunnen deelnemen, of jongeren met behoud van de WIJ inkomensvoorziening aan Werkmaat laten deelnemen.

### **4.4.2 Handelingspatronen met betrekking tot cliënten**

Klantmanagers hebben enerzijds de neiging om iedere klant als uniek te beschouwen en anderzijds om groepen klanten op een informele manier te categoriseren. Complexe problemen van de klanten worden vaak eendimensionaal bekeken en vanuit een bepaalde mate van ethnocentrisme. De klantmanagers beoordelen de situatie van klanten vanuit hun eigen waarden en normenkader en accepteren van bepaalde klanten wel de bijstandsafhankelijkheid en van andere niet. Bij klantmanagers vindt

vaak routinisering van de werkzaamheden en afroming van klanten plaats.

### **De aanpak van klantmanagers verschilt**

Uit de interviews is gebleken dat klantmanagers op verschillende manieren hun aanpak waarop zij met jongeren omgaan typeren. Een zegt op een idealistische en empathische manier met de klanten om te gaan. Een ander noemt zichzelf klantgericht. Het geven van vertrouwen en het opbouwen van contact met de jongeren is door drie klantmanagers als belangrijk punt genoemd:

*‘Jongeren hebben recht op een bevlogen iemand die hen de weg wijst. Als er vertrouwen is, dan komt het wel, dan stromen ze wel uit.’*

Zij spreken de jongeren aan op het feit dat zij zich aan de gemaakte afspraken moeten houden. Ook zeggen sommige klantmanagers duidelijk te zijn naar de klanten en helder aan te geven wat de regels en het spel zijn. De een zegt daarover:

*‘Ik zeg wat ik doe, ik doe wat ik zeg. De jongeren hebben mijn mobiele nummer en kunnen mij dus bereiken. Maar als ik mijn telefoon niet kan opnemen, kunnen ze een bericht inspreken. Dan bel ik ze ook terug, daar houd ik mij aan.’*

Klantmanagers zeggen tegelijkertijd dat ze bij de een wat soepeler zijn dan bij de ander. Soms zijn er verzachtende omstandigheden. Een medewerker geeft aan alle klanten gelijk te behandelen, beleefd en als volwassenen. Een ander zegt de jongeren formeel met u aan te spreken conform de richtlijnen van de dienst SZW, maar geeft ook aan dat soms lastig te vinden tegenover leeftijdgenoten. Waar het naar zijn oordeel om gaat is dat er voldoende afstand wordt gehouden, het zijn niet je vrienden. De jongeren worden volgens de wet behandeld, duidelijk en correct. Daartegenover staat een ander contact waarvan wij getuige waren in de wachtruimte op Werkplein Sorghvliet tussen een jongere en diens klantmanager. Deze laatste werd door de jongere aangesproken met ‘Heej schatje.’ Die opmerking leek de klantmanager niet te deren,

er werd niets van gezegd en het gesprek met de jongere werd ingezet.

### **Klantmanagers categoriseren jongeren naar eigen inzicht**

Klantmanagers beschikken over een bepaalde mate van beleidsvrijheid die zowel betrekking heeft op het beoordelen van cliënten als op de relatieve autonomie ten opzichte van leidinggevend in de uitvoeringsorganisatie. De klantmanagers op Werkplein Sorghvliet maken onderscheid in de jongeren waar zij mee werken. Alle medewerkers geven aan dat zij daarin vrijheid ervaren en dat zij dit niet doen op basis van voorgeschreven indelingen. Een aantal benadrukt de uniciteit van de jongeren en vindt dat zij daarvan uit moeten worden benaderd en behandeld:

*‘Alle jongeren zijn uniek en willen wel graag, maar zijn vastgelopen door de omstandigheden.’*

*‘Categorieën zie je niet aan de buitenkant, je moet voorzichtig zijn en aftasten waar een jongere behoefte aan heeft.’*

Het onderscheid dat klantmanagers maken tussen jongeren is verschillend en voor een groot deel gebaseerd op hun eigen oordeelsvorming. Klantmanagers lijken situaties in te schatten vanuit hun eigen normen en waardepatroon.

*‘Gemotiveerde jongeren komen er wel, ook met weinig ondersteuning van de gemeente.’*

Deze medewerker heeft helaas niet geëxpliciteerd, waaruit blijkt dat een jongere wel of niet gemotiveerd is. Andere klantmanagers zeggen over de motivatie dat het vooral over de houding van de jongeren gaat bijvoorbeeld wanneer zij roepen dat ze geen ‘laag’ werk willen doen. Een medewerker geeft aan een onderscheid te zien in jongeren die zich beleefd, of juist agressief gedragen.

Diverse klantmanagers geven aan dat een fors deel van de jongeren dat zich tot de gemeente wendt



onvermogen is. Dit onvermogen wordt vaak 'niet kunnen' genoemd en op verschillende manieren uitgelegd. Sommige jongeren hebben beperkt leer- vermogen en een laag intelligentieniveau. Zij haken vaak af bij het reguliere onderwijs, hebben vaak niet de juiste opleidingskeuze gemaakt en raken gedemotiveerd. Veel jongeren met belemmeringen op sociaal psychologisch en/of financieel gebied krijgen een participatie aanbod. Binnen deze groep wordt door een klantmanager nog onderscheid gemaakt tussen jongeren die 'het noodlot over zich afroepen', (zwaar) verslaafd zijn aan alcohol, drugs of medicatie en een groep die een duwtje, of soms zelfs een 'schop' nodig heeft. Andere jongeren kunnen niet op eigen kracht een plek op de arbeids- markt verwerven en hebben extra begeleiding nodig in de vorm van jobcoaching, of de inzet van loonkostensubsidies.

Nog een ander onderscheid dat door twee klant- managers is genoemd is of de jongeren nog thuis (bij hun ouders) wonen of uitwonend zijn. Daarbij is niet uitgesproken in welke opzichten deze jongeren van elkaar verschillen en welke gevolgen dat voor de dienstverlening heeft. Een andere klantmana- ger geeft aan onderscheid te zien in doelgroepen: alleenstaande ouders met jonge kinderen, alloch- tonen, mensen met psychiatrische of verslavings- problemen en (ex)gedetineerden. Ook worden verschillen geconstateerd tussen jongeren die aan de diverse trajecten deelnemen, bij techniek zijn dat andere jongeren, dan bijvoorbeeld bij administratie.

Het beeld dat klantmanagers van de jongeren hebben verschilt. Een van hen stelt dat de grote problemen waarmee veel jongeren mee kampen het werk soms zwaar maken. Drie medewerkers geven aan jongeren een interessante, leuke en dynami- sche groep te vinden. Een andere klantmanager is geraakt door de houding van sommige jongeren die ondanks de vele problemen toch iedere dag weer opstaan om te overleven. Een zesde medewerker zegt dat jongeren veel ideeën hebben, maar het vaak moeilijk vinden om die vorm te geven, ze swit- chen snel en zijn beïnvloedbaar door hun vrienden. Hun zelfvertrouwen is laag en ze willen steeds wat

anders. Het wordt als een uitdaging gezien om juist jongeren die het moeilijk hebben, bijvoorbeeld door verslaving, een detentieverleden, of wanneer ze beschadigd zijn, een toekomst(perspectief) te bieden.

Een overeenkomst die door veel klantmanagers is genoemd is dat veel jongeren (veel) schulden heb- ben. Een andere gelijkenis die is genoemd is dat de jongeren die zich melden probleemjongeren zijn, laag opgeleid en/of alleenstaande jonge ouders. Klantmanagers vinden het desgevraagd soms lastig om het onderscheid te maken tussen 'niet willen' en 'niet kunnen'. Veel jongeren hebben weinig zelfvertrouwen, ze willen wel, maar durven niet, zo stellen twee klantmanagers.

### **Klantmanagers werken het liefst met gemoti- veerde jongeren**

De klantmanagers hebben uiteenlopende opvat- tingen en voorkeuren voor de typen jongeren met wie zij het liefst werken. Een klein aantal geeft aan geen uitgesproken voorkeur, of afkeer te hebben. Drie klantmanagers geven aan het juist heel leuk te vinden om specifiek met jongeren te werken. Meer- dere klantmanagers bepalen hun voorkeur op basis van het verantwoordelijkheidsbesef en de mate van wederkerigheid van de jongeren, zij geven aan het liefst met gemotiveerde jongeren te werken. Zij zijn bereid zich voor deze groep meer in te spannen en 'harder te rennen', dan voor mensen die zeggen dat ze niets kunnen.

*'In passieven en zeurders zie ik geen uitdaging en aan verbitterden en teleurgestelden valt geen eer te behalen. Die hebben niet het idee dat het nog goed komt.'*

*'Er zijn jongeren die hulp nodig hebben en er zijn jongeren die geen zin hebben'*

*'Ik besteed het liefst met tijd aan die jongeren die echt iets willen bereiken, ondanks hun beperkingen'*

De mate waarin de klantmanagers zich inspannen voor de gemotiveerde klanten wordt mogelijk nog versterkt, doordat twee klantmanagers aangeven geneigd te zijn impulsief de meeste aandacht te geven aan de jongeren die daarom het hardst vragen, in plaats van aan degenen die het soms juist het meest nodig hebben. Andere klantmanagers laten zich leiden door de sociale status van jongeren. Er werd in deze interviews het volgende gezegd:

*'Met sommige jongeren moet je hele gevechten aangaan. Het doel is dan dat die jongere geen uitkering meer krijgt. Die geef ik liever aan anderen. Maar ik loop niet een tienermoeder heel erg achterna, die het toch al moeilijk heeft.'*

*'Je zou vanuit een overtuiging moeten werken, maar vanwege de verschillen kun je ze niet allemaal hetzelfde behandelen. Een alleenstaande man van 26 jaar behandel je anders dan een alleenstaande moeder van 18 met twee kinderen.'*

*'Een 18 jarig meisje dat moet trouwen met een man van 50 jaar, moet je helpen, die heeft het erg moeilijk'*

Klantmanagers hebben ook duidelijke opvattingen over de jongeren met wie zij minder graag werken. Een van hen geeft aan juist niet graag met alleenstaande moeders te werken. De zorg voor het kind houdt de snelheid tegen en bij deze groep is het lastig om kinderopvang en naschoolse opvang te regelen. Hieruit kan worden opgemaakt dat deze klantmanagers jongeren behandelt naar urgentie. Aangezien de alleenstaande moeder niet snel geholpen kan worden, richt deze klantmanager zich liever op anderen. Een aantal klantmanagers heeft vooral moeite met jongeren die zich afzetten tegen elk soort traject dat het Werkplein aanbiedt, of met jongeren die zich agressief of respectloos gedragen. Zij zeggen daarover het volgende:

*'Jongeren die roepen: 'Met zo weinig geld ga ik wel jatten'.'*

*'Jongeren die geen Nederlands spreken, of alleen maar moeten inburgeren. Daarmee ben ik nodeloos tijd kwijt. Zo'n jongere moet naar een alfabetiseringstraject en dat kan een administratieve kracht ook heel goed regelen.'*

*'Leugenaars, die de boel belazeren.'*

Het feit dat deze klantmanagers zich minder voor dit type klant willen inzetten kan worden verklaard uit het feit dat deze jongeren de cliëntrol niet respecteren en daarbij eisend, of soms zelfs agressief gedrag vertonen, aldus een klantmanager.

Een mogelijk effect van de bovengenoemde voorkeuren van klantmanagers kan zijn dat er sprake is van afroming van goede klanten. Het gevaar daarvan is dat aan jongeren die als niet gemotiveerd worden beschouwd en jongeren die snel te helpen zijn minder aandacht wordt besteed. Deze jongeren maken daardoor mogelijk minder kans op succesvolle reïntegratie.

### **Klantmanagers geloven dat er meer niet kunnens zijn, dan niet willers**

De meeste klantmanagers stellen dat er niet zoveel jongeren zijn die niet willen, maar dat het vaak een kwestie van niet kunnen is. Een klantmanager participatie meent dat een van zijn klanten het wel heel erg zwaar heeft en geeft dit als volgt aan:

*'Soms zegt Parnassia zelfs: 'Wat een zware gevallen.' Een klant van mij gebruikt 10 medicijnen, heeft diabetes, is manisch depressief, heeft ADHD en borderline, drinkt een fles Bacardi per dag en heeft hoge bloeddruk. Als die niet komt op een afspraak zeg je niet: je bent een niet-willer. Die gaan we veel ontzien.'*

Het percentage niet kunnens wordt door de klantmanagers groter geschat, dan het percentage niet willers. Veel medewerkers kunnen moeilijk een schatting maken en noemen geen aantallen of percentages. De vier klantmanagers die dat

<sup>9</sup> Parnassia is een GGZ-instelling die (jong)volwassenen met psychotische aandoeningen behandelt en begeleidt.

wel doen schatten het aantal niet willers tussen de 10 en 15 procent. De drie klantmanagers die een schatting geven van het aantal niet kunners noemen percentages tussen de 60 en 85 procent, terwijl twee andere klantmanagers zeggen dat juist iedere jongere te helpen is. Een klantmanager die bij Werkmaat betrokken is geeft aan dat daar juist nauwelijks niet willers zijn en merkt op verrast te zijn door de grote motivatie van deze deelnemers.

Een groot deel van de klantmanagers is ervan overtuigd dat zij in staat zijn om bijna alle jongeren te kunnen helpen. De mate waarin de jongeren te helpen zijn varieert tussen klantmanagers. Een van hen stelt dat van alle jongeren ongeveer 80 procent erin slaagt om binnen een halfjaar vanuit het werkleeraanbod uit te stromen naar school, of werk en dat 20 procent er langer over doet. Anderen schatten in dat de verhoudingen anders liggen. Zo heeft een klantmanager reïntegratie een ander beeld van de jongeren die zich bij het Werkplein melden:

*'Zestig procent van de jongeren kan niet, of heeft beperkingen, veertig procent wil niet meewerken. Hun ideeën sluiten niet aan op de trajecten die wij aanbieden. Het geld is voor jongeren heel belangrijk. De jongeren willen wel het vaste inkomen, maar niet voor 32 uur per week worden beziggehouden.*

*Dan zeggen ze vaak dat ze hun (financiële en andere) problemen moeten oplossen, maar dat is vaak vluchtgedrag. Want ze wachten op het moment dat ze een baan hebben, bij voorkeur met status en een goed inkomen, maar met hun achtergrond lukt dat niet. Ze leven in een gespleten schemerwereld, maar willen dat niet toegeven.'*

Naar het oordeel van de klantmanagers is het over het algemeen terecht, dat de zogenaamde 'niet kunners' wat langer de tijd krijgen om de zaken op orde te krijgen. Ook de klantmanagers die de intakes doen, een werkleeraanbod geven en jongeren op voorzieningen moeten plaatsen stellen dat veel jongeren niet in staat worden geacht, om zelfstandig te werken. Zo komt het volgens een

klantmanager regelmatig voor dat jongeren pas wanneer ze op een traject zitten hun problemen naar voren (durven te) brengen en dat er dan vaak veel ellende aan het licht komt.

Een mogelijke verklaring voor het feit dat klantmanagers denken dat er meer 'niet kunners' dan 'niet willers' zijn, maar dat zij desondanks bijna iedereen kunnen helpen, is de volgende. Klantmanagers willen ten eerste geloven dat jongeren hun hulp nodig hebben om verder te komen. De redenering is dat 'niet kunners' meer hulp nodig hebben, dan de 'niet willers'. Klantmanagers halen een groot deel van hun werkmotivatie uit het feit dat zij mensen kunnen helpen en dat anderen hen dus nodig hebben. Vandaar dat ze willen geloven dat zij de meeste mensen kunnen helpen. Ten tweede biedt de omschrijving 'niet kunnen' een grotere rechtvaardiging voor het leveren van maatwerk en het maken van uitzonderingen op de regels. 'Niet kunners' zijn unieke personen met unieke problemen. Hierdoor kan een klantmanager zich beschermen tegen mogelijke kritiek van buitenaf, of tegen strengere regeltoepassing die de handelingsvrijheid van de klantmanager kan beperken. Tot slot is het mogelijk dat klantmanagers jongeren als 'niet kunners' beschouwen, om hun expertise en dominantie ten opzichte van een cliënt te versterken. Het effect daarvan kan zijn dat de klantmanager de inkomensafhankelijkheid van een cliënt eerder accepteert.

### **Klantmanagers hebben geen eenduidig oordeel over misbruik van de WIJ**

Volgens drie klantmanagers is er haast geen ruimte meer om misbruik te maken, omdat dat bij de voorkeur tijdens de piketdienst al duidelijk wordt gemaakt of omdat dit bij jongeren die aan participatie deelnemen niet aan orde is. Een paar klantmanagers geeft aan het niet te weten en volgens vijf klantmanagers maken jongeren wel (eens) misbruik en is het naïef om dit te ontkennen omdat er altijd jongeren zijn die het toch proberen. Zij kijken wat er te halen valt, gaan shoppen, of proberen soms klantmanagers tegen elkaar uit te spelen.

*‘Dat idee krijg je wel, omdat ze niet volledig meewerken. Je verwacht dat ze een actieve houding tonen en dat ze papieren meenemen. Ze tonen hun problemen zelf niet aan, daar moeten wij achteraan zitten. Of ze komen niet op tijd. Als ik problemen heb, dan kom ik wel op tijd, maar deze jongeren hebben dat niet meegekregen. Ze maken wel allerlei afspraken met hun vrienden en hun telefoon gaat vaak af tijdens de gesprekken. Maar tegen ons zeggen ze dat ze geen beltegoed hebben. Eigenlijk moeten ze meer hun afspraken nakomen, zoals ze dat bij hun vrienden doen.’*

*‘Sommige jongeren denken dat er bij de gemeente gratis voorzieningen en opleidingen te krijgen zijn, maar ze willen er niet verder mee. Of jongeren werken mee tot het moment dat zij het kunnen gebruiken. Vaak doen ze niet veel met de adviezen die ze, bijvoorbeeld ook van school, krijgen.’*

Om dit misbruik en het uitspelen te voorkomen zegt een klantmanager dat goede communicatie tussen de ketenpartners heel erg belangrijk is. Een andere medewerker geeft aan dat er natuurlijk jongeren zijn die misbruik willen maken en dat dit ook met de WJlmogelijk is:

*‘Jongeren die het werkleeraanbod al hebben getekend worden meteen naar de startfoto (diagnose) gestuurd. Dat duurt 6 tot 8 weken. Dan heb je de eerste twee maanden inkomen al binnen. Je meldt je dan ziek, dan volgt er een nieuwe aanmelding en dan heb je als jongere over 6 weken opnieuw een afspraak. De startfoto is een soort regel geworden, maar hierdoor houdt het systeem zichzelf een beetje tegen.’*

Volgens andere klantmanagers is er niet altijd sprake van misbruik, maar zijn er ook nog veel jongeren die wel een werkleeraanbod hebben getekend, maar (nog) niet op een voorziening zijn geplaatst. Soms klagen jongeren erover dat het zo lang heeft geduurd voordat zij uiteindelijk zijn geplaatst.

## **Klantmanagers ontwikkelen individuele routines**

Klantmanagers verschillen erg van elkaar, waar het gaat om de manier waarop zij hun werk uitvoeren. Twee geven aan tamelijk impulsief te zijn en veelal op signalen van de jongeren reageren. Anderen werken volgens een vast (week)programma, een noemt zichzelf zelfs een beetje controlfreak. Een aantal medewerkers heeft vaste momenten waarop zij hun post en e-mails behandelen, intakes houden en gesprekken met de klanten voeren en deze administratief verwerken. De routines zitten bij een aantal medewerkers ook in het manier waarop ze gesprekken met jongeren voeren en deze administratief verwerken. Andere klantmanagers zeggen het zo druk te hebben, dat zij aan die registratie en administratie helemaal niet toe komen. Een medewerker wijst op het feit dat er dit jaar al 4 of 5 keer is overgewerkt. Daar werkt deze klantmanager niet aan mee, omdat het gevoel bestaat dat er een probleem is dat door de leiding niet wordt opgepakt:

*‘De administratieve druk is het probleem. Dat staat los van de caseload. Nu moet opeens alles worden verwerkt, omdat beleid en de leiding opeens 14 cijfers achter de komma willen weten. We hebben geen idee wat er verder mee gebeurt. Dit is werkverschaffing.’*

Een klantmanager, die al langer dan 10 jaar bij de dienst SZW werkt, zegt inmiddels erg routinematig te werken. Naar eigen zeggen is er zelfs sprake van beroepsdeformatie, die maakt dat dit naar de klanten niet altijd eerlijk is. Het risico bestaat dat vergeten wordt te individualiseren. Bovendien is dat lastig voor klanten van wie wordt gedacht dat zaken verwijtbaar zijn, maar die er eigenlijk niet veel aan kunnen doen.

### **4.4.3 Handelingspatronen met betrekking tot regels**

Veel klantmanagers hebben informele strategieën om met regels om te gaan, soms negeren of relativeren zij die. Het individualiseringsprincipe wordt door klantmanagers selectief toegepast en regels worden vaak heel pragmatisch benaderd.

## Het begrip werkleeraanbod wordt pragmatisch gebruikt

Vijf van de klantmanagers van de Front Office geven aan dat het in Den Haag lukt om alle jongeren die zich melden binnen een of hooguit twee weken een werkleeraanbod te doen. Dit vindt plaats tijdens het individuele gesprek met de klantmanager meestal in dezelfde week waarin de groepsbijeenkomst heeft plaatsgevonden. Een klantmanager geeft de jongeren na dat gesprek nog een week bedenktijd. Het werkleeraanbod wordt volgens alle klantmanagers ter plekke en door de meeste jongeren ondertekend, niet alle jongeren willen een werkleeraanbod tekenen. Alle klantmanagers Front Office hebben het al enige keren meegemaakt dat een jongere weigert het werkleeraanbod te aanvaarden. Sommige klantmanagers geven de jongeren het advies mee om bij uitzendbureaus langs te gaan. Wanneer het vinden van werk niet lukt kunnen zij altijd terugkomen voor hulp. Volgens een klantmanager zien jongeren een traject soms als bezigheidstherapie in plaats van als zinvol. Het werkleeraanbod zelf wordt door sommige klantmanagers nauwkeurig omschreven. Andere lieten voorbeelden zien van een door henzelf opgesteld werkleeraanbod dat door de klant was getekend, waarop het volgende stond vermeld:

*‘Werkleeraanbod participatievoorziening voor 32 uur per week.’*

Datum, plaats, tijd en (een omschrijving van) de voorziening waar de jongeren zich moeten melden zijn daarbij niet aangegeven. Het feit dat niet elke werkleeraanbod is ingevuld met aard, omvang, plaats en datum van ingang van traject wordt bevestigd door een andere klantmanager:

*‘Soms staan er uren bij, soms niet. Over het algemeen is het erg algemeen ingevuld. Soms zit er een verslag bij.’*

Een andere klantmanager vertelde dat hetgeen op het formulier beschreven staat niet overeen hoeft te komen met de werkelijke situatie:

*‘In een traject kun je er wel voor zorgen dat iemand maar vier uur actief is, maar dat kun je niet in het werkleeraanbod vastleggen...’*

Het bovenstaande voorbeeld heeft betrekking op jongeren die een participatievoorziening krijgen en waarvan wordt verondersteld dat een traject van 32 uur voor hen een te grote belasting is. Het tekenen van het werkleeraanbod blijkt in veel gevallen iets anders te zijn, dan dat jongeren ook direct worden geplaatst en meteen voor 32 uur per week actief zijn. Een klantmanager zegt daarover:

*‘Dit is nog wat anders dan de daadwerkelijke plaatsing. Daarvoor moet een jongere eerst worden aangemeld en vaak een maand later wordt een jongere daadwerkelijk geplaatst.’*

Een groot deel van de jongeren werd na het individuele gesprek met de klantmanager doorgestuurd voor nadere diagnose bij Startfoto waar uitgebreide tests en onderzoek plaatsvindt naar leerbaarheid. Lange tijd heeft daar een wachtlijst van een aantal weken bestaan en bovendien duurt het nog een paar weken voordat de bevindingen van die diagnose aan de klantmanagers zijn teruggekoppeld. Inmiddels is deze procedure gewijzigd.

Op de vraag hoeveel tijd er zit tussen de acceptatie van het werkleeraanbod en de plaatsing van jongeren op een traject kunnen niet alle klantmanagers een duidelijk antwoord geven. Twee schatten in dat het gemiddeld twee maanden duurt en een klantmanager geeft aan dat het voorheen bij de jongeren die in de WWB zaten, wel twee tot zes maanden kon duren voordat zij op een traject startten. Een andere klantmanager vertelt dat het nog steeds veel te lang duurt voordat een jongere daadwerkelijk op een traject actief is. Het is onduidelijk of dat op dit moment sneller gaat en of daadwerkelijk alle jongeren op een traject komen. Dit beeld wordt bevestigd door de medewerker van het werkgeversservicepunt:

*‘Veel klantmanagers zien door de bomen het bos niet meer. Er zijn bij WGS heel laagdrempelige projecten, maar er worden nauwelijks jongeren voor aangemeld.’*

Het bovenstaande duidt erop dat bepaalde regels met betrekking tot een werkleeraanbod strikt worden gevolgd en andere regels worden gerelativeerd. Zo wordt er door de klantmanagers voor gezorgd dat een werkleeraanbod ruim binnen de acht weken na melding bij het Werkplein wordt ondertekend. Dit is met name van belang voor het tijdig verstrekken van de inkomensvoorziening aan de jongeren. Met de omschrijving naar aard, omvang en plaats van het werkleeraanbod wordt pragmatisch omgegaan. Het idee dat alle jongeren 32 uur per week naar school of werk kunnen of een traject volgen wordt gerelativeerd. Blijkbaar wordt die doelstelling in de praktijk niet altijd nagestreefd. Ook is het onduidelijk hoeveel tijd er zit tussen de acceptatie van een werkleeraanbod en de daadwerkelijke deelname aan een traject. Tot slot is het nog de vraag of elke jongere die een werkleeraanbod accepteert ook daadwerkelijk gaat deelnemen aan een traject.

### **Klantmanagers handelen het werkleeraanbod snel af om te kunnen voldoen aan regels rond de inkomensvoorziening**

Door de grote toeloop van jongeren zijn er veel aanvragen binnengekomen voor een werkleeraanbod en daarmee samenhangend voor een inkomensvoorziening, waardoor er lange(re) wachttijden zijn ontstaan. Voor de vele aanvragen broodnodig moeten er vaak voorschotten worden verstrekt. Eerst wordt bij deze jongeren gekeken naar het saldo op hun rekening en of ze niet thuis wonen. Een deel van de jongeren heeft een voorschot gekregen terwijl er later geen recht bleek te zijn. Die bedragen worden teruggevorderd. Deze achterstanden van de inkomensaanvragen zijn inmiddels ingelopen.

Bij sommige jongeren blijkt al tijdens de piketdienst dat er geld nodig is, maar ze krijgen de informatieset voor de inkomensvoorziening pas mee nadat het werkleeraanbod door hen is aanvaard

en getekend. Bij het afdoen van de aanvragen voor inkomensvoorziening was een wachtlijst ontstaan, waarover jongeren geklaagd hebben. Voor een deel was de achterstand ontstaan door de grote toestroom, maar de afhandeling liet vaak ook op zich wachten omdat jongeren zelf hun papieren niet tijdig hadden ingeleverd. Een medewerker geeft aan dat er door de WIJ geen poortwachtheleide meer plaatsvindt:

*‘Onder de WWB kon een uitkering nog wel eens worden tegengehouden, dan moesten jongeren eerst zelf proberen om werk te vinden. Doordat nu direct een werkleeraanbod wordt toegekend moeten de jongeren ook meteen een inkomensvoorziening krijgen.’*

Deze klantmanager geeft de aanvraag inkomensvoorziening zo snel mogelijk mee omdat jongeren al genoeg problemen aan hun hoofd hebben. Andere klantmanagers geven aan dat jongeren de inkomensvoorziening pas krijgen toegekend, als het werkleeraanbod is ondertekend.

De klantmanagers en medewerkers van de Back Office worden door het management aangestuurd om binnen de wettelijke termijn van acht weken de inkomensvoorziening in orde te maken. De klantmanagers van de Front Office worden vanwege de grote toeloop aan jongeren erop aangestuurd om zo snel als mogelijk het werkleeraanbod af te handelen. Het effect hiervan is dat in de praktijk aan de inhoud van het werkleeraanbod soms minder aandacht wordt geschonken. De regels rond de inkomensvoorziening (b)lijken in de invoering zwaarder te wegen dan die rond het werkleeraanbod. Sommige klantmanagers hebben hier moeite mee:

*‘Ik heb moeite met de snelle toekenning van het inkomen. Ik zou jongeren zelf meer aan de slag zetten, laat hen zien wat zij daarin kunnen ondernemen. Veel jongeren krijgen weinig van huis mee, wij moeten ze zelfstandig maken en voor een deel opvoeden. En soms ook nee zeggen. Jongeren mopperen soms dat het allemaal*

*niet snel genoeg gaat. Maar zij zouden harder moeten lopen dan wij.'*

*'Wanneer een jongere zegt dat hij werk wil dan stuur ik hem weg met een aantal vacatures. Jongeren moeten eerst zelf aan de slag en krijgen pas daarna een envelop mee voor de inkomensvoorziening. Ik acht het mijn taak om ze eerst zelf te laten solliciteren en terug te laten komen als dat niet lukt. Het niveau van jongeren om zelf op het internet informatie te zoeken en deze te gebruiken vind ik overigens bedroevend laag.'*

De klantmanagers Inkomen handelen de aanvragen inkomensvoorziening schriftelijk af. Wanneer zaken onduidelijk zijn worden de jongeren wel eens extra opgeroepen, maar doordat de werkdruk zo hoog is gebeurt dat niet vaak. Als de aanvragen niet binnen vijf werkdagen compleet zijn worden ze afgewezen. Gemiddeld worden twee van de tien aanvragen in eerste instantie afgewezen. Een deel van die aanvragen wordt daarna wel (een of meerdere keren) opnieuw gedaan. Volgens een klantmanagers kan er doordat er geen fysiek contact met de klant is wel wat strenger worden beoordeeld:

*'Als je de klanten spreekt kom je in een groter grijs gebied. Bij persoonlijk contact krijg je wel of geen sympathie, dan ga je er soms wat bij verzinnen. Doordat je de jongeren nu niet ziet interpretere je anders.'*

Een medewerker van de Back Office geeft aan wel eens de indruk te hebben gekregen dat de klantmanagers Front Office soms harder lopen om de uitkering van een jongere te regelen, dan de jongeren zelf.

### **Klantmanagers hebben moeite met het intrekken van een werkleeraanbod**

Over het algemeen lijken klantmanagers het niet makkelijk te vinden om het werkleeraanbod en daarmee ook de inkomensvoorziening van jongeren in te trekken. Uit de interviews blijkt dat klantmanagers bij slechts een klein aantal jongeren daadwerkelijk overgaan tot het intrekken van een

werkleeraanbod. Hieruit lijkt te kunnen worden geconcludeerd dat klantmanagers de regels rond verzuim en gedrag van jongeren relativeren en dat zij op basis van ervaringen met cliënten tot de conclusie zijn gekomen dat bepaalde beleidsregels in de praktijk niet werken. Deze houding kan als volgt worden geïllustreerd:

*'Ik zal het werkleeraanbod niet zo gauw intrekken, want ik ben nogal een linkse rakker....'*

*'Strikte regels werken niet voor deze doelgroep, dat levert geen resultaat op.'*

*'De jongeren zijn hardleers of hebben een beperkt verstandelijk vermogen. Juist daarom hebben zij meer ondersteuning en begeleiding nodig in plaats van dat het werkleeraanbod wordt ingetrokken'*

*'Stimuleren en motiveren helpt meer dan dwang en drang toepassen'*

De klantmanagers noemen (ongeoorloofd) verzuim of niet meewerken als belangrijkste redenen voor het intrekken van een werkleeraanbod. Een aantal klantmanagers zegt dat er wel intrekkingen zitten aan te komen. Die zijn aan de orde bij de klanten die nu nog in de WWB zitten en vanaf 1 juli 2010 overgaan naar de WIJ. Deze jongeren zullen vermoedelijk geen gehoor geven aan de oproepen, aldus de klantmanager.

Bij specifieke groepen zoals de dak- en thuisloze jongeren zetten klantmanagers de weekbetalingen stop als pressiemiddel om jongeren wel op kantoor te laten verschijnen. In tegenstelling tot veel andere geeft één klantmanager aan wel een aantal keren het werkleeraanbod te hebben beëindigd:

*'Ik ben een wethandhaver. Zodra een klant zich niet aan het werkleeraanbod wil houden. Wanneer jongeren niet gemotiveerd zijn, ongeoorloofd verzuimen of geen gehoor geven aan afspraken. Ik heb geen goed zicht op wat er met al die jongeren gebeurt, maar het komt ook wel*

*voor dat jongeren zich weer opnieuw melden. Klanten krijgen keer op keer nieuwe kansen en ik ga ervan uit dat de jongeren er wat van hebben geleerd.'*

De klantmanagers Inkomen schatten in dat het werkleeraanbod en daarmee ook de inkomensvoorziening bij ongeveer vijf procent van de jongeren die op trajecten zitten wordt ingetrokken. Dit gebeurt op aangeven van de klantmanagers reïntegratie en voornamelijk bij jongeren die zeggen dat ze niet voor weinig geld 32 uur per week aan de slag willen op een traject. Niet alle klantmanagers reïntegratie zijn even streng:

*'Bij jongeren moet je streng en duidelijk zijn, ze weten waarvoor ze tekenen. En als ze zich er niet aan houden moeten ze ook de gevolgen inzien. Maar niet alle consultants zijn even streng, er kan wel vaker een maatregel worden opgelegd. Ze zijn soms bang voor de reactie van de klant, of de klant wordt zielig gevonden. Er worden veel te veel uitzonderingen gemaakt.'*

*'Jongeren zelf mogen soms teveel uit de snoepwinkel kiezen en maatregelen worden nauwelijks toegepast'*

### **Klantmanagers gebruiken het individualiseringsprincipe als hulpverleningsinstrument**

Meerdere medewerkers geven aan dat maatwerk en individualiseren nodig is omdat er een grote verscheidenheid aan jongeren is. Het individualiseren leidt er soms toe dat er bewust of onbewust van de regels wordt afgeweken. Het individualiseringsprincipe wordt door de klantmanagers gezien als een belangrijke verworvenheid in hun werk en wordt met name toegepast om jongeren 'binnenboord' te houden zoals een van hen dat noemt. Een andere klantmanager zegt jongeren daarmee te beschermen tegen bepaalde consequenties van hun eigen handelen. Het individualiseringsprincipe wordt toegepast bij die klanten waarvoor de betreffende klantmanager zich extra wil inzetten. Dit berust op een bepaalde mate van selectiviteit. Het effect daarvan is dat bepaalde regels ten behoeve van

sommige jongeren zo voordeling mogelijk wordt toegepast.

Om te kunnen individualiseren gaan de klantmanagers strategisch om met het maken van rapportages aan beslissingsambtenaren (kwaliteitcoaches). Zo laten sommige klantmanagers in de rapportages die zij aan de beslissingsambtenaren moeten voorleggen wel eens zaken weg:

*'Niet om gelijk te krijgen. Als de klant goede intenties heeft, maar dat niet goed duidelijk weet te maken, dan laat ik wel eens feiten weg. Bijvoorbeeld, een klant zou bellen, maar heeft dat niet gedaan.'*

*'Het blijft mensenwerk. Als iemand zegt dat hij zwart heeft gewerkt, maar dat dit is gestopt... Dat kun je niet meer achterhalen. Als ik daar iets over opschrijf, dan weet ik dat ik daar vragen over krijg, die ik toch niet kan beantwoorden.'*

Een van de klantmanagers geeft aan, zich zorgen te maken over het feit dat sommige collega's zo ver gaan in de hulp die zij jongeren aanbieden:

*'Ik maak mij echt grote zorgen over deze jongeren. Alles mag, niets hoeft. Jongeren maken soms de verkeerde keuzes, ze kopen bijvoorbeeld liever een TV voor de wereldkampioenschappen, dan dat ze de huur betalen. Als deze jongeren de maatschappij over 20 jaar moeten dragen... Problemen worden bij de klantmanagers neergelegd, wij worden gezien als hulpverleningsorganisatie. Wij dragen daar soms ook aan bij.'*

### **4.4.4 Handelingspatronen met betrekking tot informatie**

Klantmanagers hebben de neiging om de (hulp) vraag van de klant te minimaliseren en klanten te domineren. Dat doen zij door het gebruik van verwarrend jargon, of door middel van ingewikkelde werkprocessen en procedures. Klantmanagers kunnen zelf besluiten welke informatie zij aan welke klanten verstrekken.



### **Klantmanagers herhalen informatie**

Jongeren krijgen tijdens de piketdienst informatie mee over de verdere gang van zaken en bij de groepsbijeenkomsten meer algemene voorlichting. Daar ze krijgen ook een folder mee over de WIJ. In de workshops werk, school, reïntegratie en participatie krijgen de jongeren nadere informatie die specifiek voor hun route van toepassing is. De jongeren krijgen zowel tijdens de piketdienst als bij de groepsbijeenkomst en in de individuele gesprekken die daarna volgen te horen over de rechten en plichten die aan het werkleeraanbod zijn verbonden. In de individuele gesprekken wordt bovendien met de jongeren ingegaan op hun persoonlijke situatie. Tijdens dat gesprek wordt ze ook het nodige over de inkomensvoorziening verteld. Een klantmanager participatie geeft aan het belangrijk te vinden op deze klanten vooraf te informeren in plaats van af te wachten hoe jongeren reageren. Een klantmanager zegt de informatie op een vrij dwingende manier over te brengen en vertelt de jongeren wat ze moeten doen. Drie klantmanagers geven aan dat het belangrijk is om de jongeren meerdere keren informatie te verstrekken. Niet alleen mondeling tijdens de piketdienst, bij de voorlichtingsbijeenkomst en gedurende de individuele gesprekken. Daarnaast zijn ook schriftelijke informatie en brieven nodig en dan nog dringt bij sommige jongeren alles niet goed door.

### **Het dienstverleningsproces rond de WIJ is niet altijd duidelijk voor jongeren**

Sommige medewerkers zijn ook kritisch naar de eigen organisatie en geven aan dat jongeren niet goed snappen wat er allemaal gebeurt. Ze kennen de organisatie niet, soms duurt het proces lang en ze weten niet precies wat ze te wachten staat en wat er van hen wordt verwacht. De brieven die worden verzonden zijn bijvoorbeeld erg juridisch en formeel opgesteld. De workshops heten wel zo, maar zijn voorlichtingsbijeenkomsten en nog nauwelijks interactief. Ook de informatie die wordt gegeven moet veel helderder en het zou goed zijn om meer met voorbeelden te werken zodat jongeren beter snappen waar het om gaat. Het maakt jongeren niet uit hoe het allemaal heet en welke

namen wij overal aan geven, een aantal vraagt alleen maar om hulp zo stelt een klantmanager.

### **4.4.5 Handelingspatronen met betrekking tot de omgang met collega's**

Over het algemeen werken de klantmanagers los van elkaar, zij hebben ieder een eigen caseload en beschikken over een grote mate van autonomie. Over de beslissingen die moeten worden genomen, onderhandelen de klantmanagers vaak met de beslissingsambtenaren.

Sommige klantmanagers passen eigen strategieën toe om beslissingsambtenaren te overtuigen:

*'Ik laat geen dingen weg. Soms schrijf ik er wel omheen. Een huisbezoek probeer ik wel eens te voorkomen want het duurt dagen, of soms weken voordat zo'n huisbezoek is gebracht en dat betekent dat een klant langer geen geld heeft.'*

*'Eerlijk? Natuurlijk! Ik heb de noodzaak voor een toekenning wel eens zelf beschreven. Om te bereiken wat je wilt en om je werk makkelijker te maken.'*

De meeste klantmanagers geven aan dat zij op deze manier goed in staat zijn om de doelen te bereiken die zijn voor ogen hebben. Er zijn echter ook een paar klantmanagers die aangeven vooral feitelijk te rapporteren. Zij geven aan dat de beslissingsambtenaren heel goed in staat zijn om te oordelen op basis van de gegevens die nodig zijn en dat er bovendien veel informatie in de systemen beschikbaar is:

*'Alles wordt administratief verwerkt. Stel dat ik er een keer niet ben...'*

*'Ik probeer zo feitelijk mogelijk te rapporteren. De kwaliteitscoach toetst juridisch en zakelijk aan de wet en zo probeer ik ook te rapporteren. Ik heb weinig twistpunten'*

## 4.5 Handelingspatronen van jongeren

Voor dit deel van het empirisch onderzoek hebben we met zes jongeren een interview gehouden. In deze paragraaf beschrijven we eerst een aantal achtergrondkenmerken van deze jongeren en geven we aan wat hun kennis is van de WIJ, vervolgens beschrijven we op basis van de interviews de handelingspatronen van deze jongeren ten aanzien van arbeid, tijd en geld.

### Achtergrondkenmerken

De zes jongeren die we hebben gesproken, drie jonge vrouwen, drie mannen, zijn in de leeftijd van 20 tot en met 26 jaar. De vrouwen hebben ieder een of twee kinderen en een van de mannen heeft ook een kind dat bij zijn ex-partner in een andere stad woont. Deze jongere geeft aan dat zijn leven sterk is veranderd sinds hij op zijn 16e een dochtertje gekregen heeft.

Twee vrouwen wonen zelfstandig, een met en de ander zonder partner omdat die in Tunesië woont. De derde vrouw woont met haar partner en kind in bij haar gescheiden vader. Een van de mannen woonde eerst bij zijn zus, later bij een vriend en heeft onlangs een eigen woning gekregen. De andere mannen wonen (nog) bij hun ouders.

Twee mannen hebben hun opleiding niet afgemaakt, de derde heeft wel een MBO diploma niveau 4 behaald op de CIOS opleiding. Hij wil graag met kinderen werken, maar kan geen baan naar zijn zin vinden omdat hij in verband met een drugsdelict een strafblad heeft. Daardoor krijgt hij geen Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), voor veel functies een vereiste. Deze jongeman geeft aan dat hij zich niet had gerealiseerd dat dit feit het vinden van een baan zozeer in de weg zou staan. De mannen die hun opleiding niet hebben afgemaakt betreuren dat beide. Een van hen moest nadat hij op het VMBO tweemaal was blijven zitten van school. Na een tijd is hij naar het MBO gegaan om kok te worden, net als zijn vader is. Toen hij tijdens de stages merkte dat hij lange dagen in de keuken moest maken is

hij ook met deze opleiding gestopt. Dat vindt hij achteraf niet verstandig van zichzelf, hij had graag andere keuzes gemaakt, iets met verzorging, beveiliging of met kinderen. De ander is eerst voortijdig van het VMBO gegaan en is vervolgens naar de HAVO gegaan, maar heeft ook deze opleiding niet met een diploma kunnen afronden. Van de vrouwen heeft een haar MBO-4 opleiding afgemaakt nadat zij was gewisseld van administratie naar toerisme. De andere twee vrouwen hebben hun VMBO-opleiding beide niet afgerond. Een wil graag een thuisopleiding doen, de ander was juist met haar BBL-2 opleiding gestopt omdat zij liever vijf dagen wilde werken om meer geld te verdienen.

### 4.5.1 Wat weten de jongeren over de WIJ en over het werkleeraanbod?

Geen van de jongeren die we hebben geïnterviewd weet precies waar de WIJ voor staat:

*‘Ik hoorde daar nu voor het eerst van. Ze willen jongeren helpen om weer aan het werk te komen.’*

*‘Ik weet dat ik nu 32 uur per week iets moet gaan doen, maar ik weet niet precies wat de WIJ inhoudt.’*

Een aantal jongeren zegt na een korte uitleg over de WIJ (eerst het werkleeraanbod en pas daarna komt het inkomen aan de orde), dat ze dat wel een goede aanpak vinden en het daarmee eens zijn. Volgens de klantmanagers komen jongeren nog vaak om een uitkering aan te vragen en beseffen niet altijd dat ze voor een werkleeraanbod komen. De jongeren zijn volgens de klantmanagers goed op de hoogte van hoe het vroeger ging, maar hebben de verandering nog niet goed door. Als jongeren thuis wonen moeten ze nu voor 224 euro per maand aan de slag. Als ze bij McDonalds gaan werken verdienen ze al snel meer. Een andere klantmanager stelt dat de WIJ jongeren in ieder geval niet heeft afgeschrikt want vroeger kwamen er 60 jongeren per week en nu melden zich er 120. De helft van de jongeren die zich melden haakt overigens af, deels nadat zij hebben gehoord wat er van hen wordt verwacht.

Het begrip werkleeraanbod heeft voor de meeste jongeren geen vastomlijnde en duidelijke betekenis. Jongeren omschrijven een werkleeraanbod als:

*‘Ja daar kom ik voor in aanmerking, dat ik iets mag leren voordat ik ga werken.’*

*‘Dat je nu een aanbod krijgt om iets te gaan leren, toch?’*

*‘Dat je kunt gaan leren. Dat wil ik ook na mijn zwangerschapsverlof gaan doen. Nu wil ik wel een BBL-opleiding gaan doen, vier dagen werken en een dag naar school, de crèche heb ik al geregeld voor mijn kind.’*

Alle jongeren zijn het wel eens met de het nieuwe principe van de WIJ:

*‘Mensen van mijn leeftijd die alleen maar geld komen halen en lekker chillen, dat moet niet. Het is nu anders, we praten wel veel met elkaar. Jongeren zeggen nu dat ze wel certificaten willen halen en trajecten willen doen.’*

Twee jongeren vindt het niet juist dat aan jongeren die lui zijn en niks willen een uitkering wordt gegeven. Zij kunnen zich voorstellen dat jongeren soms misbruik willen maken. Naar hun oordeel moeten mensen die niet kunnen werken wel worden geholpen.

Een klantmanager geeft een aantal voorbeelden van hoe verschillend jongeren tegen het werkleeraanbod aankijken en hoe zij daar in de praktijk op uiteenlopende wijze mee omgaan:

*‘Een jonge vrouw was een maand aan de slag op een werkleeraanbod, toen haar man een baan kreeg. Daardoor werd de inkomensvoorziening van de vrouw, gekoppeld aan het werkleeraanbod, beëindigd. De vrouw stopte direct met het werkleeraanbod’.*

*‘Een Antilliaanse vrouw van 18 jaar, met partner en een kind, studeert. De jonge vrouw heeft*

*naast haar studiefinanciering recht op een partnertoelage. De partner krijgt een werkleeraanbod, maar zonder inkomensvoorziening vanwege de WSF inkomsten van de vrouw. Die wil perse dat haar vriend naar het werkleeraanbod blijft gaan.’*

De klantmanager wilde met deze voorbeelden illustreren dat sommige jongeren het werkleeraanbod aanvaarden uitsluitend voor de inkomensvoorziening, terwijl anderen het werkleeraanbod op zich belangrijk vinden, ook wanneer daar geen inkomensvoorziening (meer) aan is gekoppeld.

#### **4.5.2 Geen school, geen baan. Hoe gaan jongeren daarmee om?**

De jongeren hebben allemaal aangegeven dat er veel voor ze is veranderd sinds ze niet meer op school zitten en geen baan (meer) hebben. De jonge vader geeft aan dat hij in verband met ‘zijn engeltje’ veel rekening moet houden met hoe hij zijn geld uitgeeft. Hij zegt ook zich te realiseren dat zijn opleiding voor veel banen niet hoog genoeg is. Een andere jongeman die zijn opleiding ook niet heeft afgerond en bij zijn ouders woont, geeft aan dat het thuis wel is gaan botsen. Hij heeft wel verschillende baantjes gehad, maar kreeg vaak geen vast, of slechts een o-uren contract. Een van de vrouwen zegt steeds met tussenpozen te hebben gewerkt, meestal voor een periode van een paar maanden. Langer lukte haar niet vanwege allerlei medische beperkingen als gevolg van een vroegere hersenvliesontsteking. Een andere vrouw geeft aan het vooral naar te vinden dat zij geen contact meer met de buitenwereld heeft. Zij heeft sinds de bevaling van haar tweede kind niet meer gewerkt.

#### **Jongeren die zich melden, willen graag hulp en begeleiding**

Twee van de zes jongeren hebben zich voor het eerst bij Werkplein Sorghvliet gemeld, drie hebben zich voor de tweede keer gemeld en een jongere is voor de derde keer naar de gemeente gekomen voor hulp. De redenen die deze jongeren noemen zijn: hulp bij het vinden van werk of scholing, inschrijven als werkzoekende, verkrijgen van geld

of een uitkering, of hulp bij het oplossen van de schulden, voorkomen van een huisuitzetting, of het verkrijgen van een VOG.

De verhalen van de jongeren verschillen van elkaar, waar het gaat om het soort hulp dat zij verwachten van de gemeente. Een jongeman betreurt het dat hijzelf destijds zijn baan in een magazijn heeft verpest die hij 'toen hij nog jong was' via de gemeente had gekregen, omdat hij niet kwam opdagen. Hij wil zaken nu anders aanpakken, maar heeft daarbij wel ondersteuning nodig:

*'Maar nu ben ik 26 jaar, ik ben anders geworden. Nu wil ik graag vastigheid en dat ik werk ga krijgen en dat ik iets ga leren. Zes jaar geleden heb ik twee weken in een klas<sup>10</sup> gezeten, maar daar denken ze dat je lui bent, of achterlijk. Ik verwacht dat ik nu een goede baan krijg, of een diploma. Veel vrienden zijn ingeschreven als dakloze, maar dat is niet de aanpak. Je moet jongens iets leren. Vuilnismensen werken ook hard, die horen een goed salaris te krijgen. Het is niet alleen maar een diploma dat belangrijk is. Ik zit altijd te twifelen of ik wil werken of studeren. Misschien haal je het niet en het kost geld. Ik zou bijvoorbeeld mijn rijbewijs allang kunnen hebben, maar ik had een paar keer teveel fouten, toen ben ik nooit meer teruggeweest.'*

Deze jongere zegt dat hij zaken graag anders wil gaan aanpakken, maar het lijkt hem te ontbreken aan voldoende zelfvertrouwen om dat op eigen kracht te kunnen doen. Zijn verwachting van de gemeente is, dat deze hem (opnieuw) hulp biedt:

*'Bij mij moeten ze achter mij aan blijven zitten.'*

### **Jongeren willen vooral betaald werk**

Wat opviel tijdens de gesprekken is dat jongeren heel goed weten wat zij (graag) willen. Ze willen in ieder geval geen werk doen dat in hun ogen een lage status heeft, zoals de stad schoon houden,

10 Dat was de toenmalige basisdiagnose, een programma van twee weken, waarbij de jongeren in groepen tests en toetsen werden afgenomen, om hun capaciteiten, niveau, interesse en motivatie te bepalen.

of productiewerk verrichten. Ook vrijwilligerswerk behoort in de ogen van een aantal jongeren niet tot de gewenste uitkomst:

*'Ik wil geen vrijwilligerswerk doen, maar zo snel mogelijk aan het werk. Werken voor geld om de rekeningen te kunnen betalen.'*

Bijna alle jongeren zeggen dat zij tevreden zouden zijn wanneer zij een baan hebben waarin zij zich thuis voelen. Het moet een goede baan zijn en voor de moeders het liefst parttime. De jongeren willen graag goed gaan verdienen om daarmee in een aantal gevallen hun schulden te kunnen afbetalen. De jongeren willen graag weer een toekomst hebben, of hun normale leven terugkrijgen, zoals vroeger.

Een aantal jongeren schat hun kansen op de arbeidsmarkt niet erg hoog in, ze realiseren zich dat ze beperkte of geen recente werkervaring hebben en vaak geen diploma's. Anderen geven aan bereid te zijn om hard te werken en zien de toekomst wat minder somber in. Vier jongeren zeggen dat ze heel veel hebben gesolliciteerd via het versturen van brieven, e-mails of via de computer. Twee vrouwen hebben in de afgelopen periode niet actief gesolliciteerd vanwege de zwangerschap en bevalling. Een jongeman zegt vijftig tot honderd keer te hebben gesolliciteerd. Nagenoeg alle reacties aan de jongeren waren negatief, heel soms werd een jongere uitgenodigd voor een gesprek en in een enkel geval werd een o-uren contract aangeboden. Een van de jonge vrouwen gaf aan wel zes keer per dag te hebben gesolliciteerd. Zij wilde bij veel van de afwijzingen wel nabellen, maar wist door de veelheid niet meer 'wat bij wat' hoorde. Een jongeman zegt dat het in het begin 'wel klote' was, maar dat je went aan de afwijzingen. Anderen zeggen ons dat ze door de vele afwijzingen geen vertrouwen meer in zichzelf hebben, ze moeten hun CV weer aanpassen en proberen verder te gaan.

Een jongere die een tijd dakloos is geweest is al twee keer eerder bij de gemeente geweest, eenmaal voor de inschrijving als werkzoekende en een tijd later voor hulp bij het vinden van een

baan in de beveiliging. Nu komt hij opnieuw naar de gemeente voor het vinden van werk, maar hij heeft ook een aanvraag Bijzondere Bijstand gedaan voor de nieuwe woning die hij kortgeleden via een urgentieverklaring heeft gekregen:

*‘Deze keer heb ik het gevoel dat mensen me echt willen helpen. Nu krijg ik voorrang vanwege urgentie maar de bijzondere bijstand moet nog in orde worden gemaakt. Soms wordt je veel geholpen, soms weinig. Ik ben wel met bijzondere bijstand geholpen, maar met andere dingen zijn ze niet behulpzaam bijvoorbeeld met informatie verstrekken. Ik werd van muurtje naar paaltje gestuurd en moet informatie bij vijf of zes instanties halen. Ik moet bezig zijn voor de gemeente, mijn consulent kwam als eerste aan met straatvegen. Maar ik ken heel veel mensen en ik ben bang dat zij mij dan zullen aanspreken en dat ik dan opnieuw in de problemen kom. Mijn consulent probeert uit te zoeken wat het best bij mij past. In september wil ik weer naar school gaan SPW gaan doen. Intussen ga ik lessen volgen bij zorg en welzijn (StartBaan praktijktraining). Vandaag heb ik het werkleeraanbod gekregen.’*

### **De gemeente moet ‘goed’ helpen en mag van jongeren ook inzet verwachten**

De jongeren vinden het ook redelijk dat de gemeente hun inzet verwacht. Daartegenover stellen de jongeren dan wel, dat ze bij de gemeente wel wat sneller moeten werken, dat afspraken iets duidelijker zijn en dat de consulenten wat makkelijker zijn in de omgang:

*‘Bij sommige consulenten gaat dat goed, andere mensen zijn wat kouder. Mijn consulent maakt mij aan het lachen, het gesprek was vrolijk. Dan krijg je een goed gevoel.’*

De meeste jongeren geloven dat zij kunnen bereiken wat ze willen, als ze zelf voldoende inzet tonen en in zichzelf blijven geloven. Ook vinden de jongeren het noodzakelijk dat ze voldoende kansen krijgen en een jongeman verwoordt dat als volgt:

*‘Als je jong bent zie je niet alles, dan ben je nog dom.’*

### **4.5.3 Hoe brengen jongeren zonder school en werk hun tijd door?**

De jonge vrouwen geven alle drie aan dat zij de meeste tijd doorbrengen met het verzorgen van hun kinderen. De mannen geven aan dat zij vaak alleen maar thuis zitten, met vrienden afspreken en soms gaan sporten. Een van de jonge mannen zegt dat hij in het begin heel fanatiek naar werk heeft gezocht:

*‘Maar als je steeds ‘nee’ te horen krijgt, dan wordt je het zat.’*

De zes jongeren zijn unaniem in hun wens om weer naar school terug te kunnen gaan, of werk te hebben. Zij hebben die wens als volgt verwoord:

*‘Het liefst wil ik werk hebben dat ik wel graag wil doen, maar het lukt steeds niet.’*

*‘Met de kleintjes is wel leuk, maar ik wil liever werk hebben.’*

### **Jongeren willen graag snelheid in de dienstverlening**

Een ander element binnen de factor tijd heeft betrekking op de snelheid waarmee het Werkplein Sorghvliet haar dienstverlening aanbiedt. Vier jongeren zijn niet altijd tevreden over (het tempo waarin) de dienstverlening door de gemeente wordt geboden:

*‘Ik vind alles wel heel lang duren. Met de uitkering duurde het bijna een jaar voordat ik werd geholpen, ik moest zelfs bijna mijn huis uit, maar dat is gelukkig niet gebeurd.’*

*‘De eerste keer dat ik bij de gemeente kwam was lang geleden. Toen kwam ik voor een uitkering. Dat duurde heel erg lang en intussen had ik een baan gevonden.’*

*‘Ik heb steeds met tussenpozen gewerkt, maar dat ging niet meer door mijn medische problemen. Ik ben door het JIT geholpen en zij hebben mij gezegd om naar de gemeente te gaan. Het duurde heel lang voordat ik geld kreeg omdat de gemeente een paar keer mijn papieren is kwijtgeraakt.’*

Twee jongeren ervaren het wachten tijdens de piketdienst als hinderlijk. De jongeren worden in groepen van 30-40 opgeroepen om op een bepaald uur te verschijnen. Binnen dat uur krijgen ze allemaal een kort individueel gesprek met een klantmanager. Een jongere relateert deze wachttijd:

*‘Het duurt niet overdreven lang. Er zijn genoeg mensen die geen werk hebben en als je dan een weekje moet wachten, dan is dat niet overdreven lang.’*

#### **4.5.4 Wat betekent geen werk hebben voor jongeren in termen van geld?**

Aan alle jongeren hebben we een aantal vragen voorgelegd die te maken hebben met schulden, inkomen en alternatieve manieren om aan geld te komen.

#### **Jongeren hebben vaak schulden**

Naast het feit dat de jongeren niet meer naar school gaan en geen werk hebben, geven vijf van de zes jongeren aan dat zij schulden hebben. Het is niet duidelijk geworden of dit pas is gekomen sinds de jongeren van school zijn gegaan en geen werk (meer) hebben. De schulden variëren van eenmaal een roodstand op de bankrekening van vijfhonderd euro, duizend euro schuld aan de zorgverzekering of telefoonmaatschappij, tot ruim 6.000 euro aan diverse openstaande rekeningen.

#### **Jongeren verdienen wel eens (zwart) bij**

De jonge mannen zeggen alle drie dat zij wel eens op een andere manier geld hebben verdiend. Via familie of vrienden hebben ze gewerkt in de bouw, bij verhuisbedrijven of in de haven, of door imitatiekleding te verkopen. Daar verdienden ze 50 tot 75 euro per dag mee. Een jongeman werkte drie jaar

in de bouw, maar kwam drie weken geleden zonder werk te zitten omdat naar zijn zeggen zelfstandigen zonder personeel vanwege de crisis weer voor hun voormalige bazen komen werken.

Aan alle jongeren is de vraag voorgelegd welke keuze zij zouden maken: een uitkering of een baan waarmee zij evenveel verdienen. Zonder uitzondering kiezen de jongeren voor een baan. Hun overwegingen zijn dat ze weer lekker naar buiten kunnen en dat ze het leuk vinden om met collega's om te gaan. Maar ook dat ze niet graag willen thuiszitten, mede omdat ze dan meer geld opmaken. Een jongeman voegt daar wel nog aan toe:

*‘Maar het moet wel een goede baan zijn.’*

De jongeren zijn bereid om desnoods de eerste dagen bij een werkgever onbetaald werk te verrichten. De jongeman die geen VOG krijgt vindt dat anderen daar de oorzaak van zijn en zegt dat er vaak mensen zijn ‘die het blokkeren’. De jonge ouders willen graag het goede voorbeeld voor hun kinderen zijn. De jonge vader zegt:

*‘Ik heb bepaalde doelen doorgestreept. Ik speelde bij Ajax jeugd, maar toen ik mijn dochter kreeg ging alle aandacht naar haar. Jong een kind krijgen heeft wel veel stress gegeven. Ik wil weer plannen maken voor de toekomst, naar school gaan en goed voor mijn dochter zorgen.’*









SORGHVLIET

WETZEL  
WISSENSCHAPPEL  
LEERHUIS CENTRUM



# Hoofdstuk 5

## Conclusies

Aan het begin van deze scriptie is de doelstelling van dit onderzoek gesteld:

**Het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de Wet investeren in jongeren in de gemeente Den Haag wordt uitgevoerd, door onderzoek te doen naar de kenmerken van de uitvoeringsorganisatie en naar de handelingspatronen van de managers, klantmanagers en jongeren.**

De bijhorende centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

**Wat zijn de kenmerken van de overheidsuitvoeringsorganisatie van de Wet investeren in jongeren in Den Haag en welke handelingspatronen hebben de managers, klantmanagers en de jongeren rond de uitvoering van deze wet?, en zijn uit de bevindingen van dit onderzoek aanbevelingen te doen aan de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten met betrekking tot de WIJ?**

De hoofdvraag is opgesplitst in zeven deelvragen. De eerste vier hebben betrekking op de theorievorming, die benodigd is geweest om het empirisch onderzoek te kunnen verrichten. De laatste drie deelvragen hebben betrekking op het empirisch onderzoek zelf. De deelvragen beantwoorden we één voor één en op basis daarvan geven we tenslotte een antwoord op de hoofdvraag.

### 5.1 Antwoorden op de deelvragen

De eerste deelvraag luidt:

**Wat zijn de kenmerken van overheidsuitvoeringsorganisaties en welke handelingspatronen van managers zijn er volgens de theorie in dit soort organisaties te herkennen, bij de uitvoering van beleid?**

Een uitvoeringsorganisatie van een overheidsinstelling is ten eerste te typeren als een overheidsbureaucratie. De kenmerken daarvan zijn dat de doelen van de organisatie niet zelf gekozen zijn, de productiemiddelen niet zonder meer naar de wensen van de managers kunnen worden ingezet en dat de behaalde winst en de verdiensten niet in de organisatie zelf kunnen worden behouden. Het effect hiervan is dat de controle over de verdiensten, productiemiddelen en doelen voor een belangrijk deel bij partijen buiten de organisatie liggen, zoals de wetgever. Hierdoor richten overheidsmanagers zich vooral op de beperkingen en niet primair op de taken van de organisatie.

Daarnaast hebben de uitvoeringsorganisaties van een overheidsinstelling te maken met nevendoeleinstellingen. Deze bepalen de context waarbinnen een uitvoeringsorganisatie haar werk verricht. De oorspong van de deze nevendoeleinstellingen liggen in het feit dat de wens is dat overheidsinstellingen procedurele transparantie verzekeren en bepaalde belangen (met name van zwakkere groepen) boven andere stellen. De beperkingen en nevendoeleinstellingen hebben tal van consequenties, waaronder het feit dat managers zich meer bezighouden met processen dan met doelen, de invloed van mogelijke interventies beperkt is, er een slechte afbakening is van taken die de organisatie al dan niet moet uitvoeren, gelijkheid belangrijker is dan doelmatigheid en risicomijdend gedrag wordt vertoond, omdat regels belangrijker zijn dan prestaties.

Het financieringssysteem van een overheidsuitvoeringsorganisatie zorgt ervoor dat een manager niet uit is op kostenreductie. De organisatie wordt niet gestimuleerd om geld te besparen, omdat dat niet mag worden houden. Uitvoeringsorganisaties zijn er daarnaast vaak op gericht om de geldstromen die ze ontvangen te maximaliseren. Dit heeft als doel om de positie van de uitvoeringsorganisatie te versterken door onder andere extra menskracht te claimen om de opgelegde taakstellingen te kunnen realiseren. Bovengeschikte partijen kunnen vanuit hun positie lastig inschatten of een vraag om meer menskracht noodzakelijk is. Uitvoeringsorganisa-

ties kunnen van de intensivering van een programma profiteren, in het geval dat de geldstromen harder groeien dan de werkvoorraad. Vaker is het andersom. Wetgevers vinden het makkelijker om de input van een organisatie te beperken, dan beperkingen aan de output te bepalen. In dat geval moeten de geldstromen worden geminimaliseerd terwijl er hogere prestaties moeten worden geleverd. De redenen hiervoor zijn dat input makkelijker is te meten dan output en politiek: wetgevers voelen de druk om enerzijds kosten te besparen en anderzijds willen zij programma's stimuleren. Niet materiële incentives zoals reputatie en draagvlak tellen voor overheidsmanagers erg zwaar omdat extra inzet vaak niet voor extra middelen zorgt.

Het effect van de bovengenoemde beperkingen, nevendoelstellingen en het gebrek aan incentives kan zijn, dat het management van een overheidsuitvoeringsorganisatie haar taakstelling bij de uitvoering van beleid niet op de eerste plaats zet, maar juist meer is gericht op processen en regels dan op resultaten, omdat die vaak moeilijk meetbaar zijn.

Deelvraag twee die wordt beantwoord, luidt:

**Wat zijn de kenmerken van het werk van klantmanagers en welke mogelijke handelingspatronen zijn er op basis van de literatuur te herkennen?**

Klantmanagers kunnen worden getypeerd als contactambtenaren, te onderscheiden van beslissingsambtenaren. Eerst genoemden zijn ambtenaren die direct contact hebben met de doelgroep, maar niet bevoegd zijn om bijvoorbeeld een inkomensaanvraag te toetsen en te beoordelen, dat wordt gedaan door beslissingsambtenaren.

Een klantmanager kan daarnaast worden aangeduid als een street-level bureaucrat (SLB), een ander begrip uit de literatuur voor een uitvoerend ambtenaar, die direct contact heeft met een doelgroep. Het werk van een SLB, klantmanager, kenmerkt zich doordat deze over een bepaalde mate van beleidsvrijheid (discretionaire ruimte) beschikt, gebrek heeft aan middelen ten opzichte van de taak, in contact met cliënten beslissingen

moet nemen (handelings-imperatief), te maken heeft met soms vage en tegenstrijdige doelen en dat prestaties van zijn werk lastig te meten zijn.

De discretionaire ruimte is het belangrijkste kenmerk van een klantmanager, die heeft betrekking op het beoordelen van cliënten en op de relatieve autonomie ten opzichte van de leidinggevenden in de uitvoeringsorganisatie. Mogelijke positieve effecten van deze discretionaire ruimte zijn dat de klantmanagers maatwerk kunnen leveren aan cliënten, anticiperen op onvoorziene omstandigheden en de mogelijkheid hebben om verschillende maatregelen uit te proberen (leren). Mogelijke negatieve effecten zijn de risico's op rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid, frustratie van doelstellingen van beleid en het vermijden van het nemen van beslissingen.

Er zijn in de literatuur tal van handelingspatronen te herkennen van klantmanagers die kunnen voorkomen in hun dagelijkse werk. Met betrekking tot de omgang met cliënten wordt genoemd dat klantmanagers de uniciteit van een cliënt benadrukken om zich te beschermen tegen kritiek, of tegen strengere regeltoepassing die de handelingsvrijheid beperkt, informele cliënt typologieën gebruiken om de werkdruk en spanning tussen cliënt en klantmanager hanteerbaar te houden, zaken met betrekking tot cliënten vaak eendimensionaal bekijken, controle plaatsvindt op basis van gedocumenteerde werkelijkheid, de afhankelijkheid van een cliënt van bijstand soms wordt geaccepteerd en soms wordt geprobeerd te verbreken, er sprake is van afoming van de goede klanten, het werk wordt gedaan op basis van eerdere ervaringen (routinisering) en op basis van het eigen normen en waardepatroon (etnocentrisme).

Rond de omgang met regels wordt aangegeven dat klantmanagers informele strategieën gebruiken die soms dichtbij de formele regels liggen en soms niet, dat bepaalde regels worden genegeerd of gerelativeerd omdat bepaalde beleidsdoelen niet meer worden nagestreefd, het individualiseringsprincipe selectief wordt toegepast en regels

pragmatisch worden benaderd (regels zijn onderhandelbaar).

In de literatuur wordt over handelingspatronen met betrekking tot informatie genoemd dat klantmanagers de vraag minimaliseren door het verstrekken van onvolledige informatie en cliënten domineren door gebruik te maken de afhankelijkheid van de cliënt.

Met betrekking tot de omgang met collega's wordt genoemd dat de sociale controle tussen klantmanagers op elkaars werk gering is, dat zij vriendschappelijke relaties aangaan om onzekerheden te reduceren, collegiale netwerken een belangrijke bron van informatie zijn, er verschillende wijzen te herkennen zijn hoe mensen hun werk doen en beslissingen over een cliënt nemen in onderhandelingen met een beslissingsambtenaar.

De derde deelvraag luidt:

**Wat zijn mogelijke handelingspatronen van jongeren rond de uitvoering van (werk en bijstand) beleid op basis van de literatuur?**

Jongeren die al een langere tijd geen opleiding of een baan hebben kunnen bij het gebrek aan school of werk moeite hebben met het vinden van alternatieven voor arbeid en consumptie. Zij kunnen het lastig vinden om met de trias arbeid (of opleiding), tijd en geld om te gaan. De manier waarop jongeren met deze situatie omgaan kan als doelgericht en rationeel worden beschouwd. Jongeren proberen hun eigenbelang te maximaliseren. Er zijn in de literatuur tal van handelingspatronen te herkennen die inzicht geven in hoe jongeren met deze situatie omgaan.

Met betrekking tot arbeid wordt genoemd dat naarmate iemand vaker wordt afgewezen, de kans groter wordt dat hij/zij zich steeds minder gaat inspannen voor sollicitaties. De afwijzingen kunnen negatief werken op de eigenwaarde van de jongeren. Het doel van het vinden van een baan kan op een gegeven moment worden vervangen door het doel om kwetsuur (afwijzing, vernedering

en sociale uitsluiting) te minimaliseren. Daarnaast wordt aangegeven dat door acceptatie van de werkloosheidsituatie, arbeid als middel om geld binnen te halen kan verschuiven naar de middelen schulden en zwartwerk. Met betrekking tot zwartwerken wordt gezegd dat dit een strategie is om het inkomensniveau te verbeteren en om onder de plicht om regulier werk te doen uit te komen. Om zwart te werken moet iemand wel beschikken over een netwerk dat groot en sterk genoeg is.

Met betrekking tot tijd wordt in de literatuur genoemd dat jongeren de tijd onder andere proberen te doden door uit te slapen, rond te hangen en door de stad te slenteren en dat zij dit gedrag, naarmate hun netwerk zwakker is, vaker vertonen. Daarnaast wordt genoemd dat de onbegrensde vrije tijd waarover jongeren beschikken verhindert dat zij ook maar enig gebruik van deze tijd maken (tijd-bestedingparadox). Als laatste wordt met betrekking tot tijd genoemd dat langzaamaan het langere termijn perspectief bij jongeren kan wegvallen.

Met betrekking tot geld wordt naast zwartwerk genoemd dat jongeren schulden maken om mee te kunnen blijven doen. Het maken van schulden is een rationele keuze tussen sociale participatie en sociale uitsluiting.

Deelvraag vier die wordt beantwoord, luidt als volgt:

**Welke doelstellingen beoogt de wetgever met de WIJ en hoe zijn deze doelstellingen door de gemeente Den Haag vertaald in beleid?**

De WIJ is op 1 oktober 2009 ingegaan en is gericht op jongeren tot 27 jaar die niet op school zitten en geen werk hebben. Voor het kabinet waren de voornaamste redenen voor de invoering van de WIJ dat teveel jongeren in een bijstandsafhankelijke positie zaten, teveel jongeren uitvielen op school en dat niet alle gemeenten even succesvol waren in hun aanpak van de jeugdwerkloosheid. Het feit dat ongeveer de helft van de jongeren volgens het kabinet niet binnen een halfjaar ondersteuning kreeg bij reïntegratie (hiaatpercentage), bij jonge-

ren die niet onder de WWB vielen was dit zelfs 70 procent, was een van de belangrijkste redenen voor de invoering van de WIJ.

In eerste instantie heeft het kabinet geprobeerd een algemene leerwerkplicht in te stellen voor jongeren die niet naar school gaan of geen werk hebben. Op advies van de Raad van State en op basis van Europese wet- en regelgeving is men hiervan afgestapt. Met de WIJ zijn gemeenten verplicht om jongeren die zich melden een aanbod te doen. De trajecten die de gemeente aanbiedt moeten zijn gericht op duurzame arbeidsparticipatie en zijn qua lengte afhankelijk van de afstand van de jongeren tot de arbeidsmarkt. Het doel dat het kabinet beoogt met de invoering van de WIJ is het bevorderen van de duurzame arbeidsparticipatie onder jongeren tot 27 jaar, om daarmee de stijgende vraag naar arbeid van de komende jaren te kunnen opvangen en anderzijds de kosten van onbenutte potentiële productie en uitkeringen terug te dringen. Om dit doel te kunnen bereiken acht het kabinet het noodzakelijk het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen, het hiaatpercentage te reduceren en ervoor te zorgen dat jongeren minimaal een startkwalificatie behalen, die wordt gezien als belangrijke voorwaarde om een duurzame kans te hebben op de arbeidsmarkt.

De belangrijkste verschillen tussen de WWB en de WIJ zijn dat arbeidsparticipatie onder de WWB een afgeleide was, terwijl bij de WIJ het werkleeraanbod centraal staat, dat jongeren geen bijstand meer kunnen aanvragen, maar gelijktijdig met de aanvraag van een werkleeraanbod het recht op inkomensondersteuning wordt vastgesteld en dat de gemeente krachtens de WIJ wanneer een jongere niet aan de (wettelijke) verplichtingen voldoet, het werkleeraanbod en de daaraan gekoppelde inkomensvoorziening kan intrekken, terwijl binnen de WWB alleen de uitkering kon worden verlaagd.

Gemeenten moeten zich bij de uitvoering van de WIJ aan een aantal regels houden. Zo geldt dat zij jongeren die zich melden binnen acht weken een werkleeraanbod moeten doen dat bestaat uit algemeen

geaccepteerde arbeid, een voorziening gericht op arbeidsinschakeling (scholing, opleiding of sociale activering), of ondersteuning bij arbeidsinschakeling, dat het aanbod afgestemd is op de omstandigheden van de jongere en moet zijn omschreven naar aard, omvang en plaats, een aanbod voor een jongere binnen twee maanden na toekenning moet worden uitgevoerd (vier maanden na melding) en dat de inkomensvoorziening wordt toegekend vanaf de dag waarop het recht is ontstaan, te rekenen vanaf de datum van de melding (aanvraag werkleeraanbod). De verplichtingen die gelden voor jongeren zijn het voldoen aan de inlichtingenplicht, meewerken aan het opstellen van een plan voor arbeidsinschakeling en geen onredelijke eisen stellen met de door hem te verrichten arbeid.

Door de invoering van de WIJ verwacht het kabinet een aantal besparingen te kunnen realiseren. De besparingen moeten worden bereikt doordat meer jongeren die zich bij de gemeente melden terug naar school, of aan het werk gaan. Gemeenten hebben met het oog op deze besparingen minder budget gekregen van het rijk voor het betalen van de inkomensvoorziening (I-deel) en daarnaast is er sprake van bezuinigingen op het werkenbudget (W-deel).

De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten in de gemeente Den Haag heeft bij de invoering van de WIJ een aantal beleidsuitgangspunten geformuleerd. Zo stelt de dienst dat zij voor jongeren tot 27 jaar primair wil dat die een (start) kwalificatie behalen, waardoor zij optimale kansen ontwikkelen voor duurzame arbeidsparticipatie. Dit betekent uitval uit het onderwijs verkomen, jongeren die zich zonder diploma melden bij de gemeente terug naar school leiden, als dat niet lukt aan werk helpen of een ander traject aanbieden en jongeren die onvoldoende inkomsten hebben inkomensondersteuning aanbieden. Samen met het UWV Werkbedrijf, de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn en het ROC Mondriaan Onderwijsgroep is het motto 'school voor werk voor inkomen' tot stand gekomen. In plaats van jongeren zo snel mogelijk uit de bijstand te halen, willen de boven-

genoemde partijen zich vooral richten op het laten behalen van een startkwalificatie door de jongeren.

Met betrekking tot de dienstverlening is er ook een aantal doelstellingen geformuleerd. Zo wil de dienst SZW jongeren binnen een week na melding bij de gemeente een werkleeraanbod doen, hen zo snel mogelijk op een voorziening plaatsen en geen dubbele intakes en tests doen. Door de directie en het management van de uitvoeringsorganisatie zijn in samenspraak met de beleidsafdeling vier routes ontwikkeld (school, werk, reïntegratie en participatie). Deze vier routes worden uitgevoerd door verschillende teams van medewerkers. Onder elke route worden verschillende trajecten en diensten aangeboden. Vanwege de toename van het aantal jongeren is een aantal scenario's ontwikkeld, op de eerste plaats om de benodigde capaciteiten van mensen en middelen in te schatten. In de scenario's wordt zoveel mogelijk uitgegaan van de verwachtingen van het rijk, waar het gaat om de geleiding naar school en werk en anderzijds wordt er rekening gehouden met de toename van het aantal jongeren. Het dienstverleningsproces kent de volgende stappen: (1) melding en inschrijving bij het UWV, (2) kort gesprek met klantmanager gemeente (piket), (3) groepsbijeenkomst, (4) individuele intake met klantmanager van de betreffende route, (5) deelname van jongere aan een traject en (6) ambtshalve toekennen van een inkomensvoorziening.

De vijfde deelvraag luidt:

**Wat zijn de kenmerken van de uitvoeringsorganisatie in Den Haag rond de WIJ en welke handelingspatronen van managers zijn er in het uitvoeringsproces te herkennen?**

De uitvoeringsorganisatie rond de WIJ in Den Haag wordt onder meer gekenmerkt door de niet zelf gekozen doelstellingen. De veronderstelling dat 30 procent van de jongeren terug naar school gaat en 30 procent naar regulier werk, is gemaakt door het rijk evenals de doelstelling om 60 procent te besparen op het inkomensbudget voor jongeren. De richtlijnen dat een werkleeraanbod binnen acht

weken moet worden gedaan en dat binnen twee maanden nadat een jongere zich meldt, de inkomensvoorziening moet zijn afgehandeld, zijn ook bepaald door de wetgever.

Daarnaast is de uitvoeringsorganisatie afhankelijk van (maatschappelijke) ontwikkelingen waarop zij zelf slechts beperkte invloed heeft. Zo is de economische situatie van grote invloed op het aantal jongeren dat zich bij de gemeente meldt. De gemeente heeft een geringe invloed op de kwaliteit van het onderwijs en op de aansluiting daarvan op de behoeften van jongeren, die op hun beurt mede van invloed zijn op de schooluitval van jongeren. Daarnaast is er slechts geringe invloed uit te oefenen op de bereidwilligheid van werkgevers om jongeren een (leer)werkplek te bieden.

Een derde kenmerk is dat managers binnen de uitvoeringsorganisatie niet naar eigen wens productiemiddelen kunnen inzetten. Managers kunnen niet zelf hun budget bepalen en er is in beperkte mate ruimte om bij afwijkingen in het aanbod van jongeren de aantallen klantmanagers en trajecten te veranderen. Hierbij speelt de complexiteit van budgetplanning een grote rol. De uitvoeringsorganisatie rond de WIJ in Den Haag heeft al met al te maken met een situatie waarin de geldstromen worden geminimaliseerd terwijl er een hogere prestatie moet worden geleverd.

In de uitvoeringsorganisatie is het opvallend dat managers nauwelijks (kunnen) sturen op kwantitatieve doelstellingen. Het genereren van eenduidige managementinformatie komt in de uitvoeringsorganisatie moeizaam tot stand. Daarnaast is het de vraag in welke mate de managers geïnteresseerd zijn in de kwantitatieve gegevens. Zo is het niet mogelijk geweest om gegevens te krijgen van de gemiddelde duur tussen melding bij het Werkplein en de plaatsing op een traject. Dit terwijl het verkorten van de duur tussen aanmelding en plaatsing een van de belangrijkste argumenten was voor het rijk voor de invoering van de WIJ. Teammanagers blijken in de praktijk in beperkte mate gesprekken te voeren met klantmanagers over de

uitstroomresultaten, plaatsingen, belemmeringen en doorlooptijden. Managers blijken in hun handelen vooral te sturen op processen om klachten en financiële risico's te voorkomen. Een belangrijk risico voor de organisatie is het tijdig verstrekken van de inkomensvoorziening. In tegenstelling tot doelen op het gebied van reïntegratie (uitgevoerd door de Front-Office), stuurt het team inkomen (Back-Office) strak op het tijdig afronden van de aanvragen inkomensvoorziening. Dit belang wordt onderstreept doordat de dienst SZW via de Wet Dwangsom een boete opgelegd kan krijgen wanneer de wettelijke termijnen worden overschreden. Een andere reden dat managers meer sturen op de tijdige afhandeling van de inkomensvoorziening dan op succesvolle reïntegratie van jongeren, kan worden verklaard door het feit dat het procesmatig eenvoudiger is om de tijdige afhandeling van de inkomensvoorziening te meten en te waarderen, dan de resultaten van reïntegratietrajecten vast te stellen.

Door de toename van het aantal jongeren dat zich meldt bij Werkplein Sorghvliet zijn de risico's en het afhandelen van aanvragen toegenomen. Als reactie daarop is er door de top van het management ingegrepen in het uitvoeringsproces. Zo is er één manager verantwoordelijk gemaakt voor het gehele uitvoeringsproces. Daarnaast is er tussen klantmanagers (Front-Office) een scheiding aangebracht ('knip') tussen klantmanagers die verantwoordelijk zijn voor het proces tot en met het plaatsen van jongeren op een voorziening nadat het werkleeraanbod is afgegeven en de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de regie van jongeren die op een traject zijn geplaatst. Dit proces van bevoegdheden naar zich toetrekken en herverdelen heeft geleid tot een bepaalde mate van spanning bij medewerkers.

Bij de teammanagers is het handelingspatroon te herkennen dat zij veel ruimte laten voor de eigen opvattingen en werkwijze van klantmanagers. Zo hebben klantmanagers veel ruimte om zelf te bepalen welk traject ze aanbieden en wanneer zij een maatregel opleggen of het werkleeraanbod intrekken, daarop wordt nauwelijks gestuurd. De klantmanagers beschikken over een relatief

grote autonomie. Teammanagers sturen net zoals de andere managers vooral op de afhandeling van het werkleeraanbod en de daarmee samenhangende inkomensvoorziening, in plaats van op de wijze waarop klantmanagers met de jongere omgaan en of zij dat efficiënt en effectief omgaan met de beschikbare trajecten.

De teammanagers blijken de klantmanagers, evenals de top van het management, in de praktijk slechts in beperkte mate aan te sturen op de geleiding van jongeren naar school. Er wordt op dit moment vooral uitgegaan van de eigen motivatie van een jongere, die in het begin kan aangeven of hij terug wil gaan naar school. Wanneer hij dit niet doet is de kans groot (afgezien van de mogelijkheden van de jongere) dat hij in een andere route terechtkomt. Het percentage jongeren dat naar school terug gaat ligt op 10 tot 15 procent, in plaats van op de door de wetgever veronderstelde 30 procent. Dit ondanks het feit dat de gemeente Den Haag een nieuw traject Werkmaat (MBO niveau 1 onderwijs in eigen beheer) heeft opgezet. Het lijkt erop dat noch de teammanagers, noch de top van het management stuurt op het realiseren van kostenreductie door het efficiënt omgaan met de beschikbare trajecten.

Deelvraag zes die wordt beantwoord, luidt als volgt:

**Wat zijn de handelingspatronen van de klantmanagers in de gemeente Den Haag en hoe voeren zij de Wet investeren in jongeren uit?**

Klantmanagers staan positief tegenover de uitgangspunten van de WIJ. Zij vinden dat het goed is dat jongeren niet zomaar meer een uitkering kunnen aanvragen en dat alle jongeren op een traject moeten zitten. Zij hebben echter ook hun twijfels. Zo vraagt een aantal klantmanagers zich af of de wetgever niet te optimistisch is geweest, of er wel zulke grote verschillen zijn tussen de WWB en de WIJ en of de nieuwe wet niet vooral een bezuinigingsactie is. In tegenstelling tot de uitgangspunten van het rijk en tot de vertaling daarvan door het management de beleidsafdeling blijkt een deel



van de klantmanagers niet gericht te zijn op het terugleiden van jongere naar school. In veel gevallen dringen de jongeren daar zelf niet op aan en wordt vervolgens niet in grote mate geprobeerd om jongere te motiveren terug naar school te gaan. De klantmanagers lijken vooral te kijken naar de trajecten die onder hun eigen route vallen. De jongeren die zich direct aanmelden voor de route school en er zelf expliciet voor hebben gekozen om terug naar school te gaan lopen vaak tegen praktische problemen aan, met name rond de aanvraag van de Wet Studiefinanciering.

Klantmanagers gaan op verschillende wijzen met jongeren om. De aanpak van sommige medewerkers kan worden getypeerd als formeel en die van andere als meer informeel. Een aantal klantmanagers vinden het belangrijk om een vertrouwensband met de jongeren op te bouwen. De klantmanagers categoriseren de jongeren naar eigen inzicht en worden hierin niet gestuurd door hun leidinggevenden. Zij beschikken over een grote mate van beleidsvrijheid. Klantmanagers benadrukken de uniciteit van de jongere en hebben een voorkeur voor jongeren die gemotiveerd overkomen en voor jongeren die relatief eenvoudig te helpen zijn. Moeite hebben de klantmanagers met passieve jongeren en met jongeren die de cliëntrol in mindere mate vervullen. Klantmanagers zijn soms geneigd om impulsief de meeste aandacht te geven aan jongeren die daarom het hardst vragen. Een mogelijk effect daarvan is dat een bepaalde groep jongeren minder aandacht en steun krijgt en er sprake is van afoming van goede cliënten. Klantmanagers geloven dat er meer 'niet kunners' zijn dan 'niet willers', maar toch menen zij dat een groot deel van de cliënten door hen geholpen kan worden. Een mogelijk effect daarvan is dat de afhankelijkheidspositie van de jongere in stand wordt gehouden. Klantmanagers hebben moeite met het intrekken van een werkleeraanbod, zij doen dat maar bij een klein deel van het aantal jongeren dat daar eigenlijk voor in aanmerking komt. Veel klantmanagers geloven niet dat het straffen van jongeren werkt, mogelijk zijn sommige medewerkers bang voor de reactie van een jongere.

Klantmanagers blijken soms pragmatisch om te gaan met het begrip werkleeraanbod dat niet altijd, zoals de wetgever beoogt, wordt beschreven naar aard, omvang en plaats. Bij participatie wordt de doelstelling om iemand voor 32 uur op een traject te plaatsen gerelativeerd. Het is onduidelijk gebleven hoe groot het percentage jongeren is dat een werkleeraanbod heeft aanvaard en getekend en daadwerkelijk op een voorziening is geplaatst. Evenmin is exact bekend hoeveel tijd daar tussen zit. In de uitvoeringspraktijk is er volgens een aantal klantmanagers sprake van trajecten en voorzieningen waarvan de capaciteit maar ten dele wordt benut, terwijl het aantal jongeren dat zich bij het Werkplein meldt nog nooit zo hoog is geweest. Een mogelijke verklaring voor het feit dat er minder aandacht is voor de inhoud van het werkleeraanbod kan worden gevonden in het feit dat er vanwege de rijksregels sterk wordt gestuurd op het tijdig afhandelen van het werkleeraanbod en de daarmee samenhangende inkomensvoorziening. Het individualiseringsprincipe wordt door klantmanagers met name toegepast om jongeren 'binnenboord' te houden zoals een van hen dat noemt, of om hen te beschermen tegen bepaalde consequenties van hun eigen handelen. Het individualiseringsprincipe wordt vooral toegepast bij die klanten waar de betreffende klantmanager zich extra voor wil inzetten en berust op een bepaalde mate van selectiviteit. Het effect daarvan is dat bepaalde de regels ten behoeve van sommige jongeren zo voordelig mogelijk wordt toegepast. Om te kunnen individualiseren wordt er door klantmanagers strategisch omgegaan met het maken van rapportages aan beslissingsambtenaren (kwaliteitcoaches). Klantmanagers informeren jongeren meerdere malen over hun rechten en plichten en blijken los van elkaar te werken en hebben hun eigen routines ontwikkeld. De mate waarin en de wijze waarop klantmanagers omgaan met rapportages en caseload varieert van zeer summier tot zeer uitgebreid en van erg geordend tot chaotisch.

De laatste deelvraag luidt als volgt:

### **Wat zijn de handelingspatronen van jongeren in Den Haag rond de (uitvoering van de) Wet investeren in jongeren?**

De jongeren blijken niet precies te weten wat de WIJ inhoudt, zij blijken geen helder beeld te hebben van wat een werkleeraanbod is. De jongeren kunnen zich goed vinden in het principe dat iemand niet zomaar inkomensondersteuning ontvangt. In de interviews noemen de jongeren verschillende redenen waarom zij zich bij de gemeente hebben gemeld: hulp bij het vinden van werk of scholing, inschrijven als werkzoekende, verkrijgen van geld of een uitkering, hulp bij het oplossen van de schulden, voorkomen van een huisuitzetting, of het verkrijgen van een Verklaring Omtrent Gedrag. Van de gemeente verwachten de jongeren dat die hen snel helpt, al blijkt dit uit ervaring niet altijd het geval te zijn. De jongeren vinden het redelijk dat de gemeente ook hun inzet verwacht.

Het feit dat jongeren op dit moment niet naar school gaan of werk hebben heeft een grote impact op hun leven, zij willen die huidige situatie graag veranderen. De jonge vrouwen brengen een groot deel van hun tijd door met hun kinderen, de jonge mannen zitten vaak thuis of spreken met vrienden af. Alle jongeren hebben geprobeerd om aan een nieuwe baan te komen en voelen zich soms onzeker, door de vele afwijzingen. Zij willen graag een betaalde baan ook als deze niet veel meer oplevert dan de WIJ inkomensvoorziening, of wanneer zij de eerste dagen geen salaris zouden ontvangen. Een baan die in hun ogen echter een lage status heeft willen zij geen van alle. Het hebben van een baan zien zij als een manier om hun oude leven terug te krijgen en is voor hen ook een middel om hun sociale status te verhogen.

Het ontbreken van diploma's of recente werkervaring wordt door de jongeren gezien als een reden waarom hun kansen op de arbeidsmarkt beperkt zijn. De meeste jongeren vinden het achteraf jammer dat zij hun opleiding niet hebben afgemaakt. Aan de andere kant blijkt het volgen van een

nieuwe opleiding voor de jongeren lastig. Van de geïnterviewde jongeren blijkt het grootste gedeelte schulden te hebben, variërend van een eenmalige roodstand op hun bankrekening tot een aantal duizenden euro's. Om in hun inkomen te kunnen voorzien hebben de meeste jonge mannen in meer of mindere mate zwart gewerkt.

## **5.2 Antwoord op de hoofdvraag**

Aan de hand van de antwoorden op de zeven deelvragen, kan de centrale vraag worden beantwoord. De centrale vraag luidt:

### **Wat zijn de kenmerken van de overheidsuitvoeringsorganisatie van de Wet investeren in jongeren in Den Haag en welke handelingspatronen hebben de managers, klantmanagers en de jongeren rond de uitvoering van deze wet? En zijn uit de bevindingen van dit onderzoek aanbevelingen te doen aan de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten met betrekking tot de WIJ?**

De uitvoeringsorganisatie rond de WIJ in Den Haag wordt gekenmerkt door het feit dat zij te maken heeft met doelstellingen die niet door de eigen organisatie zijn gekozen (de grotere uitstroom van jongeren naar school en werk en de daarmee samenhangende kostenbesparing), afhankelijk is van maatschappelijke ontwikkelingen waarop zij zelf maar een beperkte invloed heeft en dat productiemiddelen niet naar wens kunnen worden ingezet. De uitvoeringsorganisatie heeft te maken met een situatie waarin de geldstromen worden geminimaliseerd terwijl een hogere prestatie moet worden geleverd.

Managers blijken nauwelijks te (kunnen) sturen op kwantitatieve doelstellingen. Het genereren van eenduidige managementinformatie komt in de uitvoeringsorganisatie moeizaam tot stand. Het is onduidelijk wat de gemiddelde duur is tussen de melding van jongeren bij het Werkplein en plaatsing op een traject, terwijl het verkorten van de duur tussen aanmelding en plaatsing een van de belangrijkste argumenten was voor het rijk voor de invoering van de WIJ. Managers blijken in hun han-

delen vooral te sturen op processen om klachten en financiële risico's te voorkomen. Een belangrijk risico voor de organisatie is het tijdig verstrekken van de inkomensvoorziening. Als reactie op de grotere toestroom aan jongeren zijn er door het management diverse bevoegdheden herverdeeld om een betere grip te krijgen op dit proces.

Teammanagers laten veel ruimte aan klantmanagers voor hun eigen opvattingen en werkwijzen. Klantmanagers hebben veel ruimte om zelf te bepalen welk traject ze aanbieden en wanneer zij een maatregel opleggen en er wordt nauwelijks gestuurd op het intrekken van een werkleeraanbod. Teammanagers sturen net als de andere managers vooral op het afgeven van het werkleeraanbod en de afhandeling van de daarmee samenhangende inkomensvoorziening. Dit in vergelijking met het sturen op de al dan niet effectieve wijze waarop klantmanagers omgaan met jongeren, met de beschikbare trajecten en het stellen van prioriteiten (kwalificeren). Verder lijkt het erop dat de (team) managers niet sturen op het realiseren van kostenreductie door efficiënt (te laten) omgaan met de beschikbare trajecten. Klantmanagers lijken vooral te kijken naar de trajecten die onder hun eigen route vallen.

Klantmanagers gaan op verschillende manieren met jongeren om, categoriseren hen naar eigen inzicht, benadrukken hun uniciteit, hebben een voorkeur voor jongeren die gemotiveerd overkomen, of voor jongeren die relatief eenvoudig te helpen zijn en hebben de neiging soms de meeste aandacht te geven aan jongeren die daarom het hardst vragen. De werkwijze van klantmanagers varieert en zij geloven dat er meer 'niet kunners' zijn dan 'niet willers' en zijn van mening dat een groot deel door hen geholpen kan worden. Klantmanagers hebben moeite met het intrekken van een leerleeraanbod, blijken soms pragmatisch om te gaan met het begrip werkleeraanbod en gebruiken het individualiseringsprincipe om jongeren binnen een voorziening te houden, of om jongeren te beschermen tegen bepaalde consequenties van hun eigen handelen.

De jongeren blijken niet precies te weten wat de WIJ inhoudt maar kunnen zich wel vinden in de uitgangspunten van de WIJ. Het feit dat zij op dit moment niet naar school gaan of werk hebben, heeft een grote impact op hun leven, zij willen graag de situatie veranderen, maar voelen zich soms door de vele afwijzingen onzeker, willen graag een betaalde baan, maar geen werk dat in hun ogen een lage status heeft. Een baan zien zij als een middel om hun sociale status te verhogen, het ontbreken van diploma's of recente werkervaring wordt door de jongeren gezien als reden waarom hun kansen op de arbeidsmarkt beperkt zijn. De meeste jongere vinden het achteraf jammer dat zij hun opleiding niet hebben afgemaakt. Aan de andere kant blijkt het volgen van een nieuwe opleiding voor de geïnterviewde jongeren lastig. Van de geïnterviewde jongeren blijkt het grootste gedeelte schulden te hebben, die variëren van een eenmalige roodstand bij de bank tot duizenden euro's. Om in hun inkomen te kunnen voorzien hebben de meeste jonge mannen in meer of mindere mate zwart gewerkt. Van de gemeente verwachten de jongeren dat die hen snel helpt, al blijkt dit uit ervaring niet altijd het geval te zijn.

De uitgangspunten van de WIJ worden door zowel door de managers, als door de klantmanagers en jongeren onderschreven. De kenmerken van de organisatie en de handelingspatronen van de managers en klantmanagers zorgen er echter voor dat er in de praktijk meer aandacht uitgaat naar het afhandelen van de inkomensvoorziening, dan naar de reïntegratie van de jongeren. De doelstelling van het rijk en de dienst SZW om meer jongeren terug naar school te leiden blijkt in de uitvoering niet volledig te worden gevolgd. Dit ligt in het feit dat de instroomdata van het onderwijs beperkt zijn, jongeren zelf kunnen kiezen of zij terug naar school willen en dat zij de 'investering' om terug naar school te gaan soms te hoog vinden, klantmanagers jongeren slechts beperkt naar school terugleiden en de aanvraag van de WSF soms lastig blijkt. Van de mogelijkheid om een werkleeraanbod in trekken als middel om jongeren hun houding te veranderen, wordt in de praktijk zelden gebruik

gemaakt. De waarde voor de uitvoeringspraktijk van de verruiming van de strafmaatregelen door het rijk kan daarmee worden betwijfeld. Het effect van de wijze waarop klantmanagers categoriseren, individualiseren en met hun caseload omgaan, zorgt er mogelijk voor dat bepaalde jongeren voor- of nadeel ondervinden van het feit dat zij aan een bepaalde klantmanager zijn gekoppeld. Uit de handelingspatronen van de jongeren kan worden opgemaakt dat zij, gezien het feit dat zij alleen een baan willen hebben die een bepaalde status geeft, in combinatie met hun gebrek aan diploma's, hun mogelijkheden beperken. De beperkte interesse voor het volgen van een studie beperkt bovendien hun toekomstmogelijkheden, zeker voor wat betreft de duurzame zelfredzaamheid op de arbeidsmarkt.

## Aanbevelingen

Aan de dienst SZW kunnen, op basis van de bevindingen uit het empirisch onderzoek naar de kenmerken van de uitvoeringsorganisatie in Den Haag en de handelingspatronen van de managers, klantmanagers en jongeren, de volgende aanbevelingen worden gedaan:

1. Onderzoek op welke manier (team)managers en klantmanagers kunnen worden geprikkeld om meer jongeren sneller op voorzieningen te (laten) plaatsen. Hierbij kan worden gedacht aan het vergroten van het inzicht van de beschikbare trajecten, bijvoorbeeld door het laten bezoeken van klantmanagers van de verschillende trajecten en voorzieningen waarop de jongeren worden geplaatst, of door daarin een vorm van geautomatiseerde of digitale ondersteuning te bieden. Mogelijk dat daarnaast het werken met taakstellingen per route hieraan eveneens een positieve bijdrage kan leveren.
2. Onderzoek op welke wijze scholing meer centraal kan komen te staan in de uitvoeringspraktijk en welke aanvullende acties kunnen worden ingezet om meer jongeren (op weg te helpen) een startkwalificatie te laten behalen, zodat zij duurzaam op de arbeidsmarkt kunnen participeren. Daarnaast kan er worden onderzocht op welke wijze de praktische problemen rond de aanvraag van de WSF kunnen worden opgepakt.
3. Onderzoek op welke manier de klantmanagers jongeren op de voorzieningen beter kunnen monitoren en daarmee uitval voorkomen en snellere uitstroom kunnen bereiken.
4. Gezien het feit dat klantmanagers moeite hebben met het intrekken van een werkleeraanbod, is het de dienst SZW aan te bevelen na te gaan op welke wijze het inzetten van maatregelen, of juist het instellen van premies in bepaalde gevallen, de effectiviteit van beleid en de uitvoering kunnen bevorderen. Dit kan onder meer worden gedaan door discussie te laten plaatsvinden met en tussen klantmanagers over hoe meer jongeren sneller kunnen uitstromen naar school, werk, of reïntegratie- en participatievoorzieningen.
5. Organiseer een betere kennisuitwisseling en deskundigheidsbevordering onder klantmanagers over de wijze waarop zij jongeren beoordelen en categoriseren, de vooronderstellingen die daar aan ten grondslag liggen en de wijze waarop zij hun werk in de dagelijkse uitvoeringspraktijk vormgeven. In eerste instantie kan daarbij de aandacht uitgaan naar de argumentatie waarom bepaalde jongeren op bepaalde trajecten worden geplaatst. Het gaat hierbij om een discussie op gang te brengen over de vragen of de capaciteiten van jongeren (goed) worden ingeschat en de manier waarop dat gebeurt. Vervolgens kan de vraag worden behandeld of de trajecten efficiënt en effectief worden gebruikt.
6. In dit onderzoek is niet duidelijk geworden in welke mate jongeren daadwerkelijk op trajecten worden geplaatst en ook bestaat er nog onduidelijkheid over de duur tussen acceptatie van het werkleeraanbod en deelname van jongeren aan trajecten. Daarom adviseren wij om naar deze vraag een vervolgonderzoek te (laten) doen. Dit met het oog op het feit dat juist het terugdringen van het hiaatpercentage voor het rijk een belangrijke reden was voor de invoering van de WIJ.

## Literatuur

- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, Lemma.
- Berenschot (2007). *Risicjongeren in Rotterdam, Den Haag en Utrecht*.  
[<http://www.integratie.net/binaries/stip/bulk/onderzoek/2007/12/eindrapport-risicjongeren---oktober-2007.pdf>]. 2 oktober 2009.
- Divosa, FNV Jong, VNG (2009). Brief aan Eerste Kamer der Staten-Generaal. *Inbreng tbv behandeling Wet investeren in jongeren (EK 31775)*.
- Divosa, FNV Jong, VNG (2009). Brief aan Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de Eerste Kamer der Staten Generaal. *Aanvullende inbreng VNG, Divosa, FNV Jong bij wetvoorstel Investeren in jongeren (EK 31775)*.
- Engbersen, G. (2008). *De alchemie van de samenleving, deel 1* (concept).
- Engbersen, G. (2006). *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Amsterdam: University Press.
- Engbersen, G. (2009) *Fatale Remedies, Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam: Pallas Publications/University Press.
- Europese Unie (2010). *Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden*.  
[<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/655FDBCF-1D46-4B36-9DAB-99F4CB59863C/o/DutchN%C3%A9erlandais.pdf>]. 5 mei 2010.
- G4 (2009). *Gezamenlijke annotatie G4 voor het bestuurlijk overleg van de wethouders G4 van Sociale Zaken met Staatssecretaris Klijnsma op 27-03-2009*. Utrecht.
- Gemeente Den Haag (2009). *Jongerenaanpak 2009/2010 Gemeente Den Haag, dienst SZW, 3 februari 2009*.
- Gemeente Den Haag (2010). *Factsheet 1 januari 2007 – 1 januari 2010*.
- Gemeente Den Haag (2010). *Memo aan managementteam Werk en Inkomen, Volumestand per 26-05-2010*.
- Gemeente Den Haag (2009-2010). *Verslagen stuurgroep WJ, dienst SZW*.
- Gemeente Den Haag (2010). *Werkprocessen*.
- Gemeente Den Haag (2010). *WJ scenario's 2010, versie 04-03-2010*.
- Hoogerwerf, A en M. Herweijer (2008). *Overheidsbeleid; een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Hill, M. and Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. London, Sage Publications, Ltc.
- Hulskamp, L. (2009). *Een relatie tussen Ministerie & Uitvoeringsorganisatie. Zorg dat het werkt*. [<http://oathesis.eur.nl/ir/repub/asset/5735/Laureen%20Hulskamp.pdf>]. Oktober 2009.
- Kabinet Balkenende IV (2007). *Coalitieakkoord, Samen Werken, Samen Leven*. [<http://www.kabinetformatie20062007.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=111036>]. 2 oktober 2009.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

- Minderhoud, P. (1995). "De beoordeling van migranten in de uitvoering van de sociale zekerheid", in: L. Aarts, P. de Jong, R. van der Veen, H. Wagebaar (eds). *Het bedrijf van de verzorgingsstaat: naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*. Boom: Amsterdam/Meppel. PP. 66-79.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009). *Wet Investeren in Jongeren*. [[http://home.szw.nl/index.cfm?menu\\_item\\_id=13730&hoofdmenu\\_item\\_id=13825&rubriek\\_id=391905&rubriek\\_id=391817&set\\_id=134&doctype\\_id=6&link\\_id=151038](http://home.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=13730&hoofdmenu_item_id=13825&rubriek_id=391905&rubriek_id=391817&set_id=134&doctype_id=6&link_id=151038)]. 26 september 2009.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009). 31 775 *Bevordering duurzame arbeidsinschakeling jongeren tot 27 jaar (Wet investeren in jongeren)*. Nr. x *Memorie van antwoord*. [[http://docs.minszw.nl/pdf/35/2009/35\\_2009\\_3\\_13148.pdf](http://docs.minszw.nl/pdf/35/2009/35_2009_3_13148.pdf)]. Februari 2010.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2009). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2014*. [[http://www.roa.unimaas.nl/pdf\\_publications/2009/ROA\\_R\\_2009\\_5.pdf](http://www.roa.unimaas.nl/pdf_publications/2009/ROA_R_2009_5.pdf)]. Januari 2010.
- Sabatier, P.A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. In: *Journal of Public Policy* 6 (January), Hogwood, B.W., Cambridge University Press, Cambridge. [pp. 21-48].
- Sabatier, P.A. (2007). *Theories of the policy process*. Colorado, Westview Press.
- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008). *Beantwoording schriftelijke vragen van de Tweede Kamer*. [[http://docs.minszw.nl/pdf/34/2008/34\\_2008\\_3\\_11619.pdf](http://docs.minszw.nl/pdf/34/2008/34_2008_3_11619.pdf)]. 25 september 2009.
- Tweede Kamer (2007). *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en CU (2007)*. [<http://www.cultuurformatie.nl/download/Coalitieakkoordcdacupvda.pdf>]. 3 mei 2010.
- Tweede Kamer (2008). *Wetsvoorstel tot bevordering duurzame arbeidsinschakeling jongeren tot 27 jaar (Wet investeren in jongeren), Memorie van Toelichting*.
- Tweede Kamer (2009). *Besluitenlijst van de extra procedurevergadering van dinsdag 10 februari 2009*. [[http://www.tweedekamer.nl/images/20090210\\_besluiten\\_extra\\_szw\\_tcm118-181257.pdf](http://www.tweedekamer.nl/images/20090210_besluiten_extra_szw_tcm118-181257.pdf)]. 1 oktober 2009.
- Verschuren, P. en Doorewaard, H. (2005). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht, Lemma BV.
- VNG (2009). *Nabeschouwing Hoorzitting Wet Investeren Jongeren, 20-02-2009, 13.28*.
- Wilson, James Q. (2000). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York.
- Zandbergen, S. (2009). *Plan van Aanpak WIJ*. Den Haag.





## Bijlage 1 Afkortingen

ADHD	Attention Deficit Hyperactivity Disorder
BBL	Beroeps Begeleidende Leerweg
BOL	Beroeps Opleidende Leerweg
CIOS	Centraal Instituut Opleiding Sportleiders
CV	Curriculum Vitae
Divosa	Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid
EK	Eerste Kamer
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
G4	Vier grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht)
HAVO	Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs
HGr	Haeghe Groep (WSW-uitvoeringsorganisatie)
I-budget	Inkomensbudget (of –deel) WWB
JIT	Jeugd Interventie Team
LdH	Leger des Heils
MvT	Memorie van Toelichting
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
OCW	Dienst Onderwijs, Welzijn en Cultuur
ROC	Regionale Opleidingen Centra / Regionaal Opleidingen Centrum
SLB	Street Level Bureaucrat
SPW	Sociaal Pedagogische Werk
SZW	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten
TK	Tweede Kamer
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemers Voorzieningen (Werkbedrijf)
VMBO	Vorbereidende Middelbaar Beroepsonderwijs
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag
VSV	Voortijdig School Verlaten
VWO	Vorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs
W-deel	Werkdeel (of reïntegratiebudget) WWB
WGS	Werkgevers Servicepunt
WIJ	Wet investeren in jongeren
WLA	Werkleeraanbod
WSF	Wet Studie Financiering
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WWB	Wet Werk en Bijstand

## Bijlage 2 Vragenlijst directeur en (team)managers uitvoering

### Algemeen

1. Wat is uw functie?
2. Sinds wanneer vervult u deze functie?
3. Aan wie geeft u leiding?
  - a. Hoofden uitvoering
  - b. (Team)managers
  - c. Klantmanagers
4. Aan hoeveel medewerkers geeft u (rechtstreeks) leiding?
  - a. tot 10
  - b. 10 – 20
  - c. > 30

### Vragen over de Wet investeren in jongeren

1. Wat is volgens u de doelstelling van de WIJ?
2. Wat wilt u bereiken met de uitvoering van de WIJ?
3. Wanneer is de implementatie van de WIJ in uw ogen geslaagd?
4. Welke kwantitatieve doelstellingen heeft u met de uitvoering van de WIJ voor ogen?
  - a. Wijken deze naar uw oordeel af van de doelstellingen die de wetgever stelt?
  - b. Zo ja, in welk opzicht?
  - c. Wanneer moeten uw (eigen) kwantitatieve doelstellingen zijn behaald?
  - d. Zijn er belemmeringen waarom u daarin niet slaagt?
  - e. Zo ja, welke zijn deze belemmeringen?
  - f. Welke middelen en instrumenten heeft u ter beschikking voor de uitvoering van de WIJ?
  - g. Zijn deze middelen en instrumenten naar uw oordeel toereikend om de WIJ te kunnen uitvoeren?
  - h. Op welke manier meet u het bereikte resultaat?
5. Welke kwalitatieve doelstellingen heeft u voor ogen?
  - a. Wijken deze naar uw oordeel af van de doelstellingen die de wetgever stelt?
  - b. Zo ja, in welk opzicht?
  - c. Wanneer moeten uw (eigen) kwantitatieve doelstellingen zijn behaald?
  - d. Zijn er belemmeringen waarom u daarin niet slaagt?
  - e. Zo ja, welke zijn deze belemmeringen?
  - f. Welke middelen en instrumenten heeft u ter beschikking voor de uitvoering van de WIJ?
  - g. Zijn deze middelen en instrumenten naar uw oordeel toereikend om de WIJ te kunnen uitvoeren?
  - h. Op welke manier meet u het bereikte resultaat?
6. Wat levert het u op als de doelstellingen worden bereikt?

### **Vragen over handelingspatronen**

1. Denkt u dat uw hoofden uitvoering / (team)managers precies weten wat er van hen wordt verwacht?
2. Weten de hoofden uitvoering / (team)managers welke doelstellingen zij moeten bereiken?
3. Denkt u dat de opvattingen van de hoofden uitvoering / (team)managers afwijken van uw opvattingen?
  - a. Zo ja, in welk opzicht?
  - b. Waaraan merkt u dat?
  - c. Wat doet u in dat geval?
  - d. Hoeveel ruimte hebben de hoofden uitvoering / teammanagers voor hun eigen ideeën?
4. Hebben de hoofden uitvoering / (team)managers voldoende middelen ter beschikking om de doelstellingen te kunnen realiseren?
  - a. Zo nee, in welk opzicht?
  - b. Waaraan merkt u dat?
  - c. Wat doet u in dat geval?

### **Tot slot**

1. Waarover bent u tevreden?
2. Waarover bent u (nog) niet tevreden?
3. Wat zou u het allerliefst willen veranderen?

## Bijlage 3 Vragen klantmanagers en projectmanager WGS

### Algemeen

1. Voor welk(e) organisatie(onderdeel) werkt u?
  - a. UWV Werkbedrijf
  - b. Gemeente Den Haag
2. Wat is uw functie?
  - a. UWV Werkbedrijf: werkcoach
  - b. Gemeente Den Haag:
    - Werkplein Sorghvliet: klantmanager frontoffice (intake, diagnose)
    - Werkplein Sorghvliet: klantmanager backoffice (inkomensvoorziening)
    - StartBaan: klantmanager instroom – reïntegratie – participatie
    - Werkgevers Servicepunt: projectmanager
3. Sinds wanneer vervult u deze functie?
4. Hoeveel klanten heeft u in uw caseload?
5. Wat zijn uw taken?

### Vragen over de Wet investeren in jongeren

1. Wat is volgens u de doelstelling van de WIJ?
2. Welke resultaten moeten er volgens u worden bereikt?

### Vragen over opvattingen en gedragingen rond de jongeren

1. Zijn er volgens u verschillende typen jongeren te onderscheiden?
  - a. Zo ja, welke typen zijn dat dan?
  - b. Hoeveel vrijheid hebt u om deze typen te onderscheiden?
    - Ja: deze kan ik zelf onderscheiden
    - Nee: deze zijn voorgeschreven
2. Wat vindt u van de jongeren waarmee u werkt?
3. Met welk type jongeren werkt u het liefst?
4. Met welk type jongeren werkt u het minst graag?
5. Wat is naar uw oordeel het percentage jongeren dat u niet kunt helpen? ... procent
6. Wat is het percentage jongeren uit uw caseload dat niet aan de verplichtingen van de WIJ voldoet? ... procent
  - a. Welk percentage jongeren kan niet voldoen? ... procent
  - b. Wat zijn volgens u de redenen?
  - c. Welk percentage jongeren wil niet voldoen? ... procent
  - d. Wat zijn volgens u de redenen?
  - e. Zijn er naar uw oordeel jongeren die misbruik (willen) maken van de WIJ?
  - f. Welk percentage is dat volgens u?
  - g. Welke actie hebt u ondernomen naar deze jongeren?
7. Wat zijn naar uw oordeel redenen waarom het werkleeraanbod zou moeten worden ingetrokken?
  - a. Van hoeveel jongeren hebt u het werkleeraanbod ingetrokken? ... procent
  - b. Hoeveel jongeren kwamen eigenlijk in aanmerking om het werkleeraanbod in te trekken?
  - c. Als dit meer is dat a. waarom hebt u het werkleeraanbod niet ingetrokken?

8. Hoe gaat u over het algemeen met de jongeren om?
9. Hoe vaak lukt het u om een jongere terug naar school of aan het werk te krijgen?  
Bijna nooit – soms – regelmatig – vaak – bijna altijd
10. Vindt u dat alle jongeren gelijk behandeld moeten worden? Licht toe
11. Op welk type jongeren richt u de meeste aandacht? Licht toe
12. Maakt u voor sommige jongeren uitzonderingen? Licht toe
13. Op welke wijze informeert u jongeren over hun rechten en plichten?
14. Wat vinden de jongeren zelf naar uw oordeel van de WIJ?
  - a. Weten de jongeren wat van hen wordt verwacht?
  - b. Weten de jongeren wat zij van u mogen verwachten?

### **Vragen over opvattingen en gedragingen rond de uitvoering van de WIJ**

1. Wat kenmerkt uw aanpak van jongeren sinds de invoering van de WIJ?
2. Hebt u bepaalde routines ontwikkeld? Kunt u daarvan een voorbeeld geven?
3. Hoe lang duurt het voordat een jongere een werkleeraanbod krijgt?
4. Hoe lang duurt het voordat een jongere het werkleeraanbod aanvaardt?
5. Wanneer krijgt een jongere een inkomensvoorziening?
6. Welke instrumenten hebt u ter beschikking om in te zetten voor de jongeren?
  - a. Zijn dit naar uw oordeel voldoende instrumenten?
  - b. Wat is de motivatie voor uw antwoord?
  - c. Indien onvoldoende: welke aanvullende instrumenten acht u wenselijk?
7. Wie bepaalt (uiteindelijk) welke instrumenten worden ingezet?
  - a. De jongere zelf
  - b. De beslissingsambtenaar
  - c. De teammanager
  - d. Uzelf
8. Laat u wel een gegevens weg om een beslissingsambtenaar te overtuigen? Licht toe
9. In welke mate mag er volgens u van regels worden afgeweken?
  - a. Wijkt u wel eens van de regels af?
  - b. Van welke regels wijkt u weleens af?
  - c. Hebt u als klantmanager voldoende ruimte om van de regels af te wijken?
  - d. Kunt u daarvan een voorbeeld geven?

### **Tot slot**

1. Waarover bent u tevreden?
2. Waarover bent u (nog) niet tevreden?
3. Wat zou u het allerliefst willen veranderen?

## Bijlage 4 Vragenlijst jongeren

### Algemeen

1. Wat is je leeftijd?
2. Wat is je woonsituatie, woon je thuis of uit huis?
3. Welke studies heb je gevolgd?
  - a. Welke studie(s) heb je niet afgemaakt?
  - b. Wat vind je daar (nu) van?
4. Wat is er veranderd, nu je niet meer op school zit en geen werk hebt?
  - a. Wat vind je ervan dat je op dit moment geen studie volgt of werkt?
  - b. Heb je daardoor je woonsituatie aangepast?
  - c. Heb je schulden en hoe komt dat?
5. Hoe ga je op dit moment met je tijd om?
  - a. Wat vind jij van deze manier van tijdsbesteding?
  - b. Zou je het anders willen?

### Vragen over gemeente en over de nieuwe Wet investeren in jongeren

1. Wanneer heb jij je bij de gemeente gemeld?
2. Hoe komt het dat jij je bij de gemeente hebt gemeld?
3. Wat heb je gedaan voordat je bij de gemeente kwam?
4. Hoe wist jij dat je naar de gemeente moest gaan?
5. De hoeveelste keer is het dat jij je bij de gemeente meldt? ... keer
6. Weet/wist je wat er verder gaat gebeuren?
7. Weet je wat de nieuwe WIJ inhoudt?
8. Weet je wat een werkleeraanbod is? / Wat weet je over het werkleeraanbod? Welke mogelijkheden bestaan er?
  - a. Weet jij wat je van de gemeente kunt verwachten?
    - Waarmee wil jij geholpen worden door de gemeente?
    - Heb je zelf voldoende te zeggen over wat er gaat gebeuren?
    - Voor welk traject heb jij gekozen (en waarom)?
    - Welk aanbod heeft de gemeente jou gedaan?
  - b. Weet je wat de gemeente van jou verwacht?
    - Weet je wat jij allemaal moet doen?
    - Weet je wanneer en waar je moet zijn?
    - Weet je welke papieren je mee moet nemen?
9. Vind je dat de gemeente je (tot nu toe) goed heeft geholpen?
  - a. Waarom (niet)?
  - b. Wat gaat goed?
  - c. Wat kan beter?
  - d. Vind je dat je snel genoeg wordt geholpen?

### **Vragen over jouw mogelijkheden op de arbeidsmarkt**

1. Wanneer ben jij tevreden?
2. Wat zijn volgens jou jouw kansen op de arbeidsmarkt?
3. Wat heb jij zelf gedaan om aan werk te komen?
  - a. Hoe vaak heb je gesolliciteerd?
  - b. Welke reactie(s) heb je ontvangen?
  - c. Wat doen afwijzingen met jou?
4. Weet je dat je sinds 1 oktober 2009 geen uitkering meer kunt aanvragen?
  - a. Wat vind je daarvan?
  - b. Heb je geprobeerd om op een andere manier aan geld te komen?
  - c. Laat jij je wel eens contant uit betalen voor werk wat je doet voor vrienden en kennissen, zo ja om hoeveel geld gaat dit per maand?
  - d. Als je moet kiezen tussen een inkomensvoorziening (uitkering) of een baan, waarmee je ongeveer hetzelfde verdient, wat zou je dan kiezen?
5. Vind je het redelijk dat de gemeente ook jouw inzet vraagt?
  - a. Geloof jij erin dat je kunt bereiken wat jij wilt?
  - b. Wat is daarvoor nodig?

### **Tot slot**

1. Maak je plannen voor de langere termijn of leef je meer bij de dag?
2. Hoe kijk je tegen de komende 3 jaar aan, wat zijn je plannen?
3. Heb jij nog een goed idee voor de gemeente Den Haag, wat beter werkt voor jongeren?





## Bijlage 5 Lijst met geïnterviewden

### **(Team)managers**

Martin Andriessen	Directeur Werk & Inkomen
Ruud Snoek	Hoofd Werkplein Sorghvliet
Mieke Neijzen	Teammanager Intake en Reïntegratie
Melanie de Greef	Teammanager Participatie
Bernard de Vries	Teammanager Inkomen en Bestandsbeheer

### **Klantmanagers**

Renée Verberne	Klantmanager StartBaan – intake
Frans Wulffele	Klantmanager StartBaan – reïntegratie
Miquel van Voorst	Klantmanager StartBaan – reïntegratie
Lineke Gillet	Klantmanager StartBaan – Werkmaat
Pieter Fijnvandraat	Klantmanager Werkplein – participatie
Stefan Batist	Klantmanager Werkplein – participatie
Maarten de Booi	Klantmanager Werkplein – dak- en thuislozen
Ronald Verwoerd	Projectmanager Werkgevers Servicepunt
Lucienne de Zwaan	Klantmanager Inkomen – intake (BO)
Jennifer Linger	Klantmanager Inkomen – intake (BO)
Gaby Hulsen	Klantmanager Inkomen – bestandsbeheer (BO)

### **Jongeren**

Orry	Man, 22 jaar, alleenstaand, 1 kind (woont bij moeder)
Diego	Man, 26 jaar, alleenstaand, thuiswonend bij ouders
Richard	Man, 25 jaar, alleenstaand, thuiswonend bij ouders
Hanneh	Vrouw, 20 jaar, getrouwd, 1 kind, inwonend bij vader
Warsha	Vrouw, 26 jaar, getrouwd, 2 kinderen, woont zelfstandig
Naji	Vrouw, 24 jaar, getrouwd, 2 kinderen, woont zelfstandig, echtgenoot verblijft in Tunesië









**WIJ** in DEN HAAG