

Buitenspel

De uitvoering voor jongeren in de WW of bijstand

Colofon

Programma	Dienstverlenende overheid
Nummer	R 15/03
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-277-6

Voorwoord

De werkgelegenheid in Nederland vertoont voorzichtige tekenen van herstel. Met name onder jongeren is een daling van de werkloosheid zichtbaar, mede onder impuls van de inspanningen van Sterkteam. Desalniettemin blijkt de uitkeringsafhankelijkheid van jongeren hardnekkig, in het bijzonder in de bijstand. Voor u ligt het eindrapport van de Inspectie, dat ingaat op de uitvoering door UWV en gemeenten voor jongeren in de WW en WWB.

De Inspectie constateert dat UWV voldoende digitale ondersteuning biedt aan jongeren en dat jongeren de werkmap waarderen. Eerder dit jaar constateerde de Inspectie dat de gemeenten in ruime mate beleidsmatig en organisatorisch aandacht hebben voor jongeren. Desondanks ziet de Inspectie noodzaak tot verbeteringen die kunnen voorkomen dat jongeren langdurig afhankelijk zijn van een uitkering.

Zo constateert de Inspectie dat gemeenten en UWV jongeren actiever kunnen stimuleren en controleren in hun zoektocht naar werk, zodat zij beter voldoen aan de wettelijke verplichting van het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid.

Jongeren in de WW maken niet altijd goed gebruik van de digitale dienstverlening, waardoor er niet altijd een juist zoekprofiel tot stand komt en ook het brede scala aan digitale instrumenten onvoldoende wordt benut. In de evaluatiegesprekken na de derde maand worden die tekortkomingen vaak gecorrigeerd, maar het betekent dat er in de voorgaande drie maanden kansen zijn gemist.

Gemeenten moeten naast de genoemde aandacht voor het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid, ook beter invulling geven aan een aantal wettelijke verplichtingen, zoals het maken van plannen van aanpak met een activerend karakter gericht op arbeidsinschakeling en samenwerking met verwante sectoren zoals onderwijs en welzijn. De Inspectie is er van overtuigd dat in het licht van de decentralisaties naar gemeenten integrale dienstverlening en ketensamenwerking alleen maar in belang toenemen.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

	Colofon—2
	Voorwoord—3
1	Samenvatting en oordeel—7
2	Inleiding—15
2.1	Introductie—15
2.2	Probleemanalyse—15
2.3	Centrale vraagstelling van de programmarapportage—15
2.4	Referentiekader—16
2.5	Onderzoeksmethoden—16
3	Diversiteit van jongeren en van de dienstverlening—19
3.1	Diversiteit onder jongeren—19
3.2	Diversiteit aan dienstverlening—21
3.2.1	Dienstverlening door gemeenten—21
3.2.2	Dienstverlening door UWV—23
4	Plan van aanpak en evaluatiegesprekken—25
4.1	Plan van aanpak—25
4.2	Evaluatiegesprekken in de vierde maand van de WW—26
4.3	Persoonlijke aandacht—27
5	Integrale dienstverlening en ketensamenwerking—29
5.1	Inleiding—29
5.2	Vormen van dienstverlening en de kracht van de combinatie—29
5.3	Samenwerking met werkgevers—30
5.4	Samenwerking op het terrein van scholing—30
5.5	Samenwerking sociale dienst met zorginstellingen—31
5.6	Samenwerking UWV met gemeenten en andere organisaties—31
6	Handhaving—33
6.1	Handhaving door gemeenten—33
6.2	Handhaving door UWV—34
7	Jongeren buiten beeld—37
8	Bestuurlijke reacties en naschriften Inspectie—39
8.1	Samenvatting reactie UWV—39
8.2	Samenvatting gezamenlijke reactie Divosa en VNG—39
8.3	Samenvatting reactie LCR—41
Bijlage 1	Bestuurlijke reacties—45
Bijlage 2	Publicaties van de Inspectie SZW – directie Werk en Inkomen—57
Bijlage 3	Referentiekader—59

1 Samenvatting en oordeel

Jongeren vormen in tijden van crisis een kwetsbare groep op de arbeidsmarkt. Belangrijke spelers om te voorkomen dat jongeren langdurig langs de zijlijn staan zijn, naast de jongeren zelf, UWV en gemeenten. Hoe langer jongeren in een uitkering verblijven hoe verder hun kansen op de arbeidsmarkt afnemen. Eind 2013 zaten er in totaal 37.000 jongeren tot 27 jaar in de WWB en 34.000 in de WW.¹

De Inspectie heeft onderzoek gedaan in hoeverre de uitvoering van de WWB en WW t.a.v. jongeren (18-27 jaar) adequaat is. Hiermee bedoelt de Inspectie, doet de uitvoering wat ze volgens de wetgeving moet doen en levert het een bijdrage aan het vergroten van kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt?

Om de centrale vraag te beantwoorden heeft de Inspectie zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden ingezet. Door deze mix van methoden ontstaat enerzijds een representatief beeld van de dienstverlening aan jongeren, terwijl anderzijds ook het verhaal achter de cijfers en bevindingen in beeld wordt gebracht door jongeren en professionals zelf aan het woord te laten. De data waarop dit rapport is gebaseerd, zijn op de volgende wijze verzameld:

- interviews met 50 WWB-jongeren die 8 maanden zijn gevolgd vanaf instroom in de WWB en 20 jongeren die zijn gevolgd van de 8^e tot de 12^e maand in de WWB. Ook hun klantmanagers zijn geïnterviewd;
- interviews met 20 jongeren in de WW, tussen de 6^e en de 12^e week van de uitkering tot het einde van de uitkering, (indien van toepassing) observatie van hun eventueel evaluatiegesprek en interviews met de adviseur;
- een enquête bij circa 100 beleidsmedewerkers W&I van gemeenten over hun beleid en de mate waarin ze zicht hebben op jongeren buiten beeld, en een enquête onder een representatieve steekproef van klantmanagers in deze gemeenten;
- een bestandsanalyse om het risico op langdurig verblijf van jongeren in de WWB en de doorstroom van WW naar WWB in beeld te brengen;
- een vragenlijst onder een steekproef van jongeren in de WW en WWB (24 tot 27 jaar). Ongeveer 340 WW-jongeren en 600 jongeren met een WWB-uitkering hebben de vragenlijst ingevuld.

Referentiekader

Om tot een oordeel over de dienstverlening aan jongeren te komen heeft de Inspectie de onderzoeksbevindingen zoveel mogelijk afgezet tegen een van tevoren opgesteld referentiekader (zie bijlage). Dit referentiekader is voornamelijk gebaseerd op de WWB², het toezichtkader van Integraal Toezicht Jeugdzaken³ en het referentiekader Wijzigingswet SUWI.⁴ Belangrijke artikelen zijn bijvoorbeeld: artikel 9, lid 1 en 2 van de Wet Suwi waarin wordt bepaald dat er samenwerking plaatsvindt tussen de sector werk en inkomen en aanverwante sectoren; artikel 44a van de WWB dat vastlegt dat gemeenten en de jongere gezamenlijk een plan van aanpak gericht op werk moeten opstellen en evalueren; en artikel 9, lid 1 van de WWB waarin wordt gesteld dat uitkeringsgerechtigden verplicht zijn naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en te behouden.

¹ Jongeren maakten voor 8% onderdeel uit van zowel het Wwb- als het Ww-bestand.

² Met ingang van 1 januari 2015 is de WWB vervangen door de Participatiewet. De normen uit het normenkader die zijn afgeleid uit de WWB kunnen ook worden afgeleid uit de Participatiewet.

³ Toezichtkader van Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ), <http://www.jeugdinspecties.nl/onderwerpen/toezichtkader>, 2013.

⁴ Referentiekader Wijzigingswet SUWI 2012, versie 1.0, 15 november 2013.

Belangrijkste bevindingen

Diversiteit van jongeren

Er zijn grote verschillen binnen de groep jongeren die een bijstandsuitkering ontvangen. In het deelonderzoek waarbij jongeren in de WWB enkele maanden worden gevolgd kwamen zowel kansarme als kansrijke (voor school en werk) jongeren voor. Kansrijke jongeren staan dichterbij de arbeidsmarkt, hebben weinig persoonlijke problemen en zijn gemotiveerd om te werken. Voor de groep kansarme WWB-jongeren geldt dat er veelal sprake is van verschillende belemmeringen. Ze hebben vaak een laag opleidingsniveau, hebben fysieke of psychische klachten, schulden, en enkele jongeren hebben geen vaste verblijfplaats.

Jongeren in de WW en de WWB verschillen. Jongeren in de WW hebben over het algemeen een kortere afstand tot de arbeidsmarkt. Ze ervaren geen grote belemmeringen en zijn gemotiveerd om zo snel mogelijk werk te vinden. Jongeren met een WWB-uitkering zijn over het algemeen iets minder gemotiveerd om werk te vinden en stellen zich bij het vinden van werk minder breed op. Ze zijn met name minder bereid om fysiek zwaar werk te doen, minder te verdienen dan ze gewend zijn en om werk met onregelmatige tijden en weinig doorgroeimogelijkheden te accepteren. Een relatief groot deel van de jongeren in zowel de WW als WWB (respectievelijk 35% en 50%) had tevens bij hun zoektocht naar werk sneller hulp willen krijgen.

Twee derde van de WW jongeren is binnen een jaar (weer) aan het werk, van de WWB jongeren heeft een kwart binnen een jaar weer werk gevonden. Bijna een derde van de jongeren in de WWB zit minimaal anderhalf jaar in de uitkering. Voor jongeren die al 2 jaar in de uitkering zitten, geldt dat 65% anderhalf jaar later nog steeds een WWB-uitkering ontvangt.

Diversiteit van dienstverlening

In het kwalitatieve volgonderzoek komt naar voren dat de helft van de gevolgde jongeren in de WWB aanbodgerichte dienstverlening krijgt aangeboden.⁵ Die bestaat meestal uit sollicitatietrainingen in groepsverband. Jongeren zijn daarover overwegend negatief.

Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt eveneens dat met name kansrijke jongeren dienstverlening krijgen aangeboden waarbij de vraag op de arbeidsmarkt centraal staat, de zogenaamde vraaggerichte dienstverlening. Die dienstverlening bestaat vooral uit het aanbieden van vacatures en werkt goed voor zelfredzame jongeren. De jongeren krijgen hierdoor beter zicht op wat kansrijke vacatures voor hen zijn. Voorwaarde is wel dat het actuele en realistische vacatures zijn. Voor kansarme jongeren blijkt dat het enkel aanbieden van vacatures hen onvoldoende ondersteuning biedt om op zoek te gaan naar werk.

Uit de enquête onder klantmanagers blijkt dat klantmanagers veel minder vaak inzetten op directe bemiddeling (voor gemiddeld een derde van de jongeren), het zoeken van een vacature voor een specifieke jongere in het netwerk van werkgevers (voor een kwart) of het opleiden van jongeren voor een vacature (voor 16%), dan dat ze vacatures aanbieden (voor ruim de helft van de jongeren). Uit zowel eerder onderzoek als wel het kwalitatieve onderzoek van de Inspectie blijkt dat juist deze intensievere vormen van vraaggerichte dienstverlening effectief zijn als het gaat om

⁵ "Met een beetje hulp van ons..." Een longitudinaal onderzoek naar de dienstverlening aan jonge WWB'ers, blz 37.

het bevorderen van arbeidsparticipatie.⁶ Dat geldt ook voor kansarme jongeren die te maken hebben met gezondheidsbelemmeringen.

Dienstverlening gericht op de terugkeer naar school vindt zowel bij gemeenten als bij UWV weinig plaats. Het gaat bijvoorbeeld om het doorverwijzen naar het RMC of een leerwerkloket.⁷ Klantmanagers ervaren problemen met de scholingsplicht voor jongeren. Zo geeft 80% aan dat jongeren soms niet worden toegelaten tot een opleiding, twee derde van de klantmanagers geeft aan dat veel jongeren niet naar school kunnen vanwege belemmeringen en ruim de helft dat het moeilijk is vast te stellen of een jongere zijn scholingsmogelijkheden voldoende heeft onderzocht.⁸ Jonge WWB'ers vinden op hun beurt de scholingsdienstverlening die ze krijgen vaak onvoldoende concreet en praktisch.

Circa een derde van de WWB'ers in het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek heeft naast ondersteuning van de sociale dienst, ook ondersteuning van andere gemeentelijke diensten ontvangen. Het gaat meestal om de GGZ en de schuldhulpverlening.

In de WW kunnen jongeren gebruik maken van de digitale dienstverlening via de werkmap en werk.nl. Er zijn aanvullende instrumenten die via de werkmap toegankelijk zijn waarvan enkele producten specifiek voor jongeren, maar daar maken ze nauwelijks gebruik van. Na drie maanden vindt er een persoonlijk evaluatiegesprek plaats. In sommige arbeidsmarktregio's vindt in het kader van het experiment ACE eerder dan in de derde maand een gesprek plaats.⁹

Plan van aanpak

Gemeenten hebben op basis van de WWB de plicht om een plan van aanpak op te stellen.¹⁰ Het doel van het plan van aanpak is dat gemeente en jongere *gezamenlijk* afspraken maken over het zoeken naar werk, verplichtingen die gelden en eventuele ondersteuning. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de afspraken in het plan van aanpak ligt bij de jongere, de gemeente heeft de plicht om hem daarbij te ondersteunen.

Over het algemeen stellen gemeenten voor alle jongeren een plan van aanpak op. Jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt krijgen vaak een plan van aanpak met standaardverplichtingen. Bij zorgjongeren worden er wel afspraken op maat opgenomen, maar bij hen ontbreken vaak afspraken over dienstverlening gericht op werk. Hoewel klantmanagers zeggen dat tweederde van de jongere invloed heeft op de afspraken in het plan van aanpak, blijkt uit het kwalitatieve onderzoek dat WWB-jongeren het plan van aanpak vaak niet kennen. De Inspectie trof in het volgonderzoek bijna geen plannen van aanpak aan die zijn geëvalueerd, terwijl 80% van de klantmanagers in de enquête aangeeft dat ze bijna alle plannen van aanpak evalueren.¹¹ Wel blijkt uit beide onderzoeken dat evaluatie vaker niet dan wel leidt tot aanpassingen in het plan van aanpak.

⁶ Perspectief op werk voor oudere werklozen, Inspectie SZW (2013); J. Bolhaar, N. Ketel, B van der Klaauw (2014). *Onderzoek naar effectiviteit inzet re-integratieinstrumenten DWI*. Amsterdam: VU. Dit onderzoek toont vooral de effectiviteit van directe bemiddeling aan na circa 30 weken.

⁷ Nederland is verdeeld in 39 Regionale Meld en Coördinatie punten (RMC) voor voortijdig schoolverlaters (vsv-ers).

⁸ Omdat klantmanagers meerdere problemen konden noemen tellen de percentages op tot meer dan 100%.

⁹ ACE staat voor Activeren en Controleren geeft Effect.

¹⁰ Artikel 44, lid 4, WWB en artikel 44a, lid 1, WWB

¹¹ "Met een beetje hulp van ons..." Een longitudinaal onderzoek naar de dienstverlening aan jonge WWB'ers, blz 33.

Persoonlijke aandacht

Het merendeel van de jongeren in zowel de WWB als de WW vindt dat er onvoldoende aandacht is voor hun persoonlijke situatie. Dit geldt in sterkere mate voor de WW dan voor de WWB. Vanwege de gedigitaliseerde dienstverlening vindt er in de WW veelal later persoonlijk contact plaats dan in de WWB. Jongeren ervaren persoonlijke aandacht (kan ook via de mail) als motiverend en de Inspectie stelt in haar onderzoek vast dat het bijdraagt aan de zelfredzaamheid bij het zoeken naar werk.

Evaluatiegesprek

UWV voert persoonlijke gesprekken in de vierde maand van de werkloosheid, en in het kader van het project ACE vinden die gesprekken in sommige regio's eerder plaats. Een persoonlijk gesprek leidt in veel gevallen tot aanpassingen in de inschrijfgegevens zoals een verruiming van de baanzoekcriteria, of een activering van een CV op werk.nl. Ze dragen bij aan een breder perspectief van de jongere op de arbeidsmarkt en een grotere acceptatiebereidheid. Dit betekent dat de jongere de eerste 3 maanden vaak suboptimaal gebruik maken van werk.nl. Daarnaast constateert de Inspectie dat er in de digitale dienstverlening en in de persoonlijke gesprekken weinig aandacht is voor de belemmeringen van de jongeren.

Integrale dienstverlening en ketensamenwerking

In het kwalitatieve onderzoek trof de Inspectie verschillende goede voorbeelden aan waaruit bleek dat een gevarieerd en goed op elkaar afgestemd aanbod van dienstverlening, waarin bijvoorbeeld zorgdienstverlening samengaat met vraaggerichte dienstverlening, gunstige effecten heeft op het zoekgedrag en de houding van de jongeren, en soms tot uitstroom leidt. Dat geldt bijvoorbeeld wanneer jongeren persoonlijke begeleiding krijgen bij het solliciteren en daarnaast ook dienstverlening ontvangen vanuit de GGZ gericht op het wegnemen van psychische belemmeringen.

Voor een integrale dienstverlening voor jongeren in de uitkering is samenwerking tussen verschillende partijen in de keten van groot belang en dit is ook voorgescreven in de Wet Suwi (artikel 9, lid 1 en 2). Het gaat dan zowel om samenwerking tussen de sociale dienst en zorg- en maatschappelijke instellingen, samenwerking op het terrein van scholing met bijvoorbeeld een RMC, samenwerking tussen UWV en gemeenten bij de overgang van jongeren van WW naar WWB en samenwerking tussen uitvoerders en werkgevers.

De Inspectie constateert evenwel dat samenwerking veelal achterwege blijft en in gevallen dat er wel sprake is van samenwerking het over het algemeen oppervlakkig wordt ingevuld. Zo zijn er weliswaar veel afspraken tussen gemeenten en regionale werkgevers, maar profiteren jongeren hier weinig van. Er wordt door klantmanagers sowieso lang niet altijd samengewerkt met organisaties als GGZ, GGD en schuldhulpverlening en als er wordt samengewerkt dan blijft dat veelal beperkt tot het doorverwijzen van jongeren. De mate waarin wordt doorverwezen varieert van 17% naar Jeugdzorg tot ca 40% naar schuldhulpverlening en maatschappelijk werk, de andere onderzochte vormen van samenwerking worden door klantmanagers voor gemiddeld 14% tot 28% van de jongeren die met de betreffende organisaties van doen hebben toegepast. Verder is er eveneens weinig samenwerking aangetroffen met voorbeeld het RMC of opleidingsinstellingen. Wanneer gemeenten wel samenwerken dan laat het kwalitatieve onderzoek goede voorbeelden zien, waarbij de kansen op de arbeidsmarkt van jongeren worden verbeterd.

De Inspectie constateert ook dat de samenwerking tussen UWV en gemeenten beperkt is. Een klein deel, circa een achtste, van de jongeren komt na afloop van de WW in de WWB. Uit het onderzoek blijkt dat de helft van de WWB-aanvragen vanuit de WW te laat worden ingediend, namelijk pas na afloop van de WW. De laatste maand van de WW geldt als zoekperiode voor de WWB. Het late indienen heeft tot gevolg dat deze jongeren een paar weken geen inkomen ontvangen. Ook leidt het tot extra uitkeringslasten voor gemeenten. In principe valt de zoektijd samen met de laatste maand in de WW en hoeft de gemeente dat bedrag niet uit te keren. Echter, als de zoekperiode pas ingaat na afloop van de WW, dan geldt dat jongeren die tijdens de zoektijd werk vinden recht hebben op WWB voor dat deel van de zoektijd waarin ze nog geen werk hadden gevonden. Bovendien gelden in de zoekperiode vanuit de gemeenten extra verplichtingen ten opzichte van de verplichtingen die gelden in de WW, wat inhoudt dat ze actiever op zoek gaan naar werk en/of afzien van het aanvragen van een WWB-uitkering. Uit eerder inspectieonderzoek is gebleken dat circa 40% niet terugkomt na de zoekperiode.¹²

Hoewel de Werkmap een instrument is van UWV, kan iedereen de Werkmap gebruiken om te zoeken naar werk. Sommige gemeenten gebruiken de Werkmap ook om contact te onderhouden met hun klanten. Maar de in dit onderzoek betrokken jongeren met een WWB-uitkering maken geen gebruik van de Werkmap. Toch zouden zij er veel voordeel van kunnen hebben wanneer ook zij toegang konden krijgen tot de Werkmap. WW-jongeren zijn heel tevreden over het zoeken naar vacatures in de Werkmap. Daarnaast zorgt handhaving van de inspanningsverplichting via de Werkmap voor een transparant proces. Het is voor alle partijen op alle momenten helder welk deel van de inspanningsplicht al gerealiseerd is en wat er nog gedaan moet worden. Ook de controlebeleving is hoog.

Handhaving

UWV heeft de controle op aantallen sollicitaties geautomatiseerd. Het onderzoek laat zien dat zowel gemeenten als UWV met name de kwantiteit van de sollicitaties controleren en niet de kwaliteit en/of de breedte van het zoekgedrag.

Uit het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek blijkt dat gemeenten sowieso weinig controleren op sollicitatieactiviteiten. Jongeren geven in algemene zin aan goed op de hoogte te zijn van hun verplichtingen. Opvallend is evenwel dat meer dan helft van de geënquêteerde WWB'ers (24 tot 27 jaar) zegt vrijgesteld te zijn van de plicht om naar werk te zoeken of mee te werken aan re-integratie. Van degenen die niet zijn vrijgesteld geeft 43% aan geen afspraken te hebben over het aantal sollicitatieactiviteiten. Zowel uit de enquête als uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat een relatief groot deel van de jongeren in de WWB vooral is gemotiveerd voor banen die ze ambiëren en zich daardoor onvoldoende breed opstelt. Jonge WWB'ers schatten overigens de kans om gepakt te worden bij het niet naleven van de regels (waaronder ook de inlichtingenplicht) hoog in.

Een derde van de geënquêteerde WWB'ers en een kwart van de WW-jongeren heeft wel eens een waarschuwing of maatregel opgelegd gekregen. Het kwalitatieve onderzoek laat zien dat waarschuwingen en maatregelen effectief kunnen zijn en jongeren motiveren om vaker of breder te solliciteren.

Jongeren buiten beeld

Er zijn jongeren zonder uitkering die geen beroep doen op de dienstverlening van gemeenten, terwijl ze ook geen werk hebben of een opleiding volgen. Het gaat deels om kwetsbare jongeren, zoals zwerfjongeren. Deze jongeren maken geen gebruik

¹² "Uitvoering aangescherpte uitkeringsvoorwaarden voor jongeren"; Nota van Bevingingen, Inspectie SZW 2013.

van (inkomens)-ondersteuning van gemeenten, omdat ze bijvoorbeeld niet op de hoogte zijn van regelingen of de procedures te complex vinden of een leven buiten het zicht van de gemeenten prefereren. Gemeentelijke sociale diensten hebben beperkt aandacht voor deze jongeren. Een klein deel van de sociale diensten vindt (15% tot 25%) dat het in het geheel niet tot hun taak behoort deze groepen jongeren in kaart te brengen.

Ongeveer een derde van de sociale diensten wil graag weten wat deze jongeren doen. Ze proberen deze groep in beeld te krijgen door bestandsvergelijkingen of samenwerking met welzijnsorganisaties, jongerenwerk, maatschappelijk werk, scholen, regionaal meldpunt VSV, RMC, de leerplichtambtenaar en/of eigen netwerken. Bij deze organisaties zijn de jongeren vaak wel in beeld. Vier procent van de sociale diensten monitort de groep ook. Door bijvoorbeeld een persoonlijke benadering en samenwerking met organisaties in het sociaal domein proberen ze in contact te komen met de jongeren.

Oordeel

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: In hoeverre is de uitvoering van de WWB en WW t.a.v. jongeren (18-27 jaar) adequaat? Hiermee bedoelt de Inspectie, doet de uitvoering wat ze volgens de wetgeving moet doen en levert het een bijdrage aan het vergroten van kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt?

Hieronder volgt het oordeel voor respectievelijk UWV en gemeenten.

Allereerst is de Inspectie van mening dat de digitale dienstverlening die UWV aan jongeren biedt voldoende is. Jongeren weten vooral de werkmap te waarderen. Van de variëteit aan geboden digitale dienstverlening wordt door jongeren evenwel weinig gebruik gemaakt. Bij de evaluatiegesprekken, die nu veelal na 3 maanden plaatsvinden, komen vaak tekortkomingen aan het licht in de wijze waarop de jongere naar werk zoekt en daarbij gebruik maakt van de digitale ondersteuning. Die worden dan gecorrigeerd, dat betekent evenwel dat er in de voorgaande drie maanden kansen zijn gemist.

UWV heeft de controle op aantallen sollicitaties geautomatiseerd. Op deze wijze vindt er nauwelijks controle plaats op de inhoud van de sollicitaties.

Tenslotte ligt er een knelpunt in de overgang van de WW naar de WWB. Klantmanagers geven aan dat ongeveer de helft van de jongeren die uit de WW komt, de aanvraag voor de WWB-uitkering te laat indient, met als gevolg dat deze jongeren hierdoor een paar weken geen inkomen ontvangen en ook de verscherpte plichten die gelden voor de zoekperiode pas later opgelegd krijgen.

Ten aanzien van gemeenten constateerde de Inspectie eerder dit jaar dat zij beleidsmatig en organisatorisch in ruime mate aandacht hebben voor jongeren. De Inspectie trof ook in de uitvoering goede voorbeelden aan waarbij een gevarieerd aanbod van aanbodgerichte en/of vraaggerichte dienstverlening in combinatie met zorgdienstverlening werd geboden. De Inspectie oordeelt desondanks dat gemeenten in de uitvoering van de WWB voor jongeren niet voldoende invulling geven aan een aantal wettelijke verplichtingen en daarmee voorbij gaan aan de doelen die de wetgever beoogt: het vergroten van kansen op de arbeidsmarkt. Hierin ziet de Inspectie een reëel risico voor kwetsbare jongeren die aan het begin van hun carrière staan. Daarbij neemt het risico om in de WWB te blijven snel toe naarmate de uitkeringsduur van de jonge WWB'er vordert. Een meer activerende en integrale uitvoering is volgens de Inspectie geboden.

Ten eerste hebben gemeenten de wettelijke verplichting om gezamenlijk met de uitkeringsgerechtigde het plan van aanpak op te stellen en te evalueren.¹³ Het is positief dat bijna alle gemeenten een plan van aanpak voor alle jongeren opstellen, zoals wordt gesteld in de wet. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt evenwel dat jongeren het plan van aanpak niet kennen. Dit is nadelig voor de mate waarin de jongere zich verantwoordelijk voelt voor de uitvoering van de afspraken en de activering. Ook stelt de Inspectie vast dat de verplichte evaluatie van het plan van aanpak in maar weinig gevallen leidt tot aanpassingen. Een gevolg kan zijn, zoals blijkt uit het kwalitatieve onderzoek, dat het soms weken zo niet maanden duurt, voordat jongeren die toe zijn aan een volgende 'dienstverleningsfase' hiervoor benaderd worden door de gemeentelijke uitvoering. De Inspectie is daarom van oordeel dat gemeenten het plan van aanpak onvoldoende gebruiken om te komen tot activerende en continue dienstverlening zoals de wetgever met het plan van aanpak beoogt.

Ten tweede oordeelt de Inspectie dat gemeenten te weinig controleren op de wettelijke verplichting voor uitkeringsgerechtigden om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en te behouden.¹⁴ Onder de geënquêteerde jongeren (24 tot 27 jaar) geeft de meerderheid aan dat zij denken te zijn vrijgesteld van de re-integratie- en/of van sollicitatieplicht. Meer in het algemeen komt het beeld naar voren dat een relatief groot deel van de jongeren vooral is gemotiveerd voor een baan die ze leuk vinden, en zich daardoor onvoldoende breed opstelt in hun zoektocht naar werk. Gemeenten controleren nauwelijks op breed zoekgedrag en de kwaliteit van de inspanning.

Ten derde staat in de Wet SUWI dat uitvoerders van de sociale zekerheid samenwerken met aanpalende terreinen als onderwijs, (jeugd)zorg en maatschappelijke ondersteuning.¹⁵ Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt verbeteren indien sociale diensten samenwerken met onderwijs, welzijn- en zorginstellingen. De Inspectie constateert niettemin dat samenwerking relatief weinig plaatsvindt. Dit blijkt ook uit de bevinding dat gemeentelijke sociale diensten over het algemeen weinig zicht hebben op de jongeren buiten beeld. Gemeenten zijn vanuit de RMC-wetgeving verplicht jongeren zonder startkwalificatie tot 23 jaar te volgen. In het licht van de decentralisaties naar gemeenten zijn integrale dienstverlening en ketensamenwerking nog belangrijker geworden.

¹³ Artikel 44a van de WWB (Participatiewet).

¹⁴ Artikel 9, lid 1 van de WWB (Participatiewet).

¹⁵ Kamerstukken II, 31514, nr. 3, p.4.

2 Inleiding

2.1 Introductie

In dit rapport beschrijft de Inspectie de Uitvoering van de WW en WWB voor jongeren (18 tot 27 jaar). Dit is de tweede rapportage over dit onderwerp. De eerste rapportage is gepubliceerd in februari 2015 en behandelt de uitvoering van gemeenten voor jongeren gedurende de eerste drie maanden in de WWB. Deze rapportage betreft de eindrapportage en behandelt de uitvoering van zowel de WW als WWB voor jongeren tot circa een jaar in de uitkering. In deze rapportage wordt verder beschreven in hoeverre gemeenten zicht hebben op jongeren die buiten beeld van bestaande voorzieningen zijn of raken.

2.2 Probleemanalyse

De bestrijding van de jeugdwerkloosheid is nog steeds urgent. De werkgelegenheid neemt toe, maar er zijn nog steeds veel jongeren zonder baan. Jongeren zonder inkomen kunnen een beroep doen op een WW of WWB-uitkering van UWV of gemeente. Aan UWV en gemeenten de uitdaging om de dienstverlening zo in te richten dat het arbeidspotentieel bij deze jongeren benut gaat worden.

Met deze rapportage wil de Inspectie eraan bijdragen dat de uitvoering de dienstverlening aan jongeren zo inricht dat alle kansen worden benut om hen weer te laten deelnemen aan het arbeidsproces of scholing.

2.3 Centrale vraagstelling van de programmarapportage

De vraag die ook in deze tweede rapportage centraal staat luidt:

In hoeverre is de uitvoering van de WWB en WW t.a.v. jongeren (18-27 jaar) adequaat? Hiermee bedoelt de Inspectie, doet de uitvoering wat ze moet doen (volgens het referentiekader) en levert het een bijdrage aan het vergroten van kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt?

De centrale vraag die in de deze rapportage wordt beantwoord is gebaseerd op 6 onderzoeken, beschreven in 5 Nota's van bevindingen, die in samenhang zijn opgezet en uitgewerkt. De Inspectie geeft inzicht in hoe de dienstverlening voor jongeren met een WWB of WW uitkering er uitziet en verbindt dit met het referentiekader.

2.4 Referentiekader

Voor dit onderzoek heeft de Inspectie een referentiekader opgesteld, waarin normen zijn opgenomen ten aanzien van:

- het faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid van de jongere;
- de vraaggerichtheid van de dienstverlening;
- de handhaving;
- de mate van samenwerking;
- de organisatieverplichtingen (meer in het bijzonder: heeft de gemeenteraad regels gesteld met betrekking tot het ondersteunen en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling).

De dienstverlening is erop gericht de arbeidsmarktkansen van jongeren te vergroten. Bij de arbeidsmarktkansen van jongeren wordt naar vier aspecten gekeken: belemmeringen, houding, zoekgedrag en participatie. Er is voor deze aspecten gekozen, omdat ze naast de 'harde' effecten van de dienstverlening - uitstroom naar werk - ook ontwikkeling op meer zachte factoren laten zien, zoals de motivatie, de verantwoordelijkheid die de klant zelf neemt en de acceptatiebereidheid om werk te aanvaarden. Zijn jongeren bijvoorbeeld bereid om op een lager niveau te werken of meer te reizen voor het werk?

2.5 Onderzoeksmethoden

Aan deze tweede rapportage liggen 5 nota's van bevindingen ten grondslag. De data voor deze nota's zijn op de volgende wijze verzameld: interviews met jongeren en uitvoerders, observaties, analyse van CBS-bestanden en tot slot: enquêtes onder jongeren, klantmanagers en beleidsmedewerkers. Hieronder wordt per nota de onderzoeksmethode beschreven.

"Met een beetje hulp van ons..." Een longitudinaal onderzoek naar de dienstverlening aan jonge WWB'ers

Ten behoeve van het tweede deel van het kwalitatief volgonderzoek WWB zijn in 8 gemeenten 50 jongeren vanaf de 3^e maand tot de 8^{ste} maand in de WWB gevolgd. Daarnaast is een groep jongeren in diezelfde gemeenten (en nog een extra gemeente) vanaf de 8^{ste} tot de 12^e maand in de WWB gevolgd. De jongeren en hun dienstverleners zijn geïnterviewd. Daarnaast zijn dienstverleningsgesprekken geobserveerd.

WWB in cijfers

Dit onderzoek brengt op macroniveau de uitstroom- en blijfkansen van jongeren in de WWB in beeld, de doorstroom van WW naar WWB en de mate waarin jongeren in de WWB gebruik maken van re-integratievoorzieningen. Het betreft een bestandsanalyse waarvoor integrale bestanden zijn gekoppeld met alle WW en WWB-uitkeringen op specifieke peilmomenten, evenals integrale bestanden met alle door gemeenten ingezette re-integratievoorzieningen. In deze nota is ook een kwantitatief

enquêteonderzoek onder jongeren in de WWB opgenomen. Ten behoeve van het kwantitatief enquêteonderzoek is aan ca. 3.000 jongeren met een WWB-uitkering in de leeftijd 24 tot 27 jaar een vragenlijst gestuurd. Ca. 600 jongeren hebben de vragenlijst ingevuld.

Tweede klantmanagersenquête jongeren

Voor dit onderzoek is een enquête verzonden naar 201 klantmanagers bij gemeenten. 126 klantmanagers hebben de enquête ingevuld. In de enquête zijn vragen opgenomen over de dienstverlening aan jongeren met een WWB-uitkering. Daarbij is specifiek gevraagd naar: scholingsplicht, plan van aanpak, vraaggerichte dienstverlening, samenwerking, uniformiteit en intervisie tussen klantmanagers, en belemmeringen die klantmanagers ervaren.

Jongeren buiten beeld

Ten behoeve van het onderzoek naar de jongeren die buiten beeld van bestaande voorzieningen zijn is een enquête verzonden naar 98 beleidsmedewerkers Werk en Inkomen bij gemeenten. 80 beleidsmedewerkers hebben de enquête ingevuld. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn bij de zorg voor o.a. zwerfjongeren of mensen met beperkingen.

De cyberweg naar werk. Onderzoek naar de uitvoering voor jongeren in de WW

Ten behoeve van het kwalitatief onderzoek WW zijn 20 jongeren benaderd bij vijf werkpleinen. De dienstverlening aan twee typen jongeren is onderzocht: jongeren met een maximum WW-duur van drie maanden en jongeren die langer dan drie maanden WW ontvangen. Er hebben interviews plaatsgevonden met de jongeren en de dienstverleners van UWV en er zijn dienstverleningsgesprekken geobserveerd. In deze nota is ook een kwantitatief enquêteonderzoek onder jongeren in de WW opgenomen. Ten behoeve van het kwantitatief enquêteonderzoek is aan 2117 jongeren met een WW-uitkering in de leeftijd 24 tot 27 jaar een vragenlijst toegestuurd, 342 jongeren hebben de vragenlijst ingevuld.

3 Diversiteit van jongeren en van de dienstverlening

De groep jongeren met WW of bijstandsuitkering verschillen onderling en ook de groep jongeren in de bijstand is heel divers. In dit hoofdstuk worden de groepen jongeren in de WW en de WWB beschreven die bij het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek betrokken waren. Volgens de Inspectie wordt hiermee een goed beeld geschetst van de diversiteit van de doelgroep. Daarna volgt een beschrijving van de verscheidenheid aan dienstverleningvormen die jongeren in een WW en bijstandsuitkering ontvangen.

3.1 Diversiteit onder jongeren

Met name de groep jongeren in de WWB is divers. De Inspectie heeft de groep WWB-jongeren, op basis van het volgonderzoek, daarom onderverdeeld in drie groepen: kansrijk voor werk, kansrijk voor school en kansarm.¹⁶

Kansrijk voor werk

Tot de groep kansrijk voor werk behoren jongeren met voornamelijk een middelbaar of hoger opleidingsniveau (mbo of hbo-wo). De belangrijkste redenen dat zij zich meldden voor een bijstandsuitkering zijn dat zij hun opleiding hebben beëindigd en (nog) geen baan hebben, of dat hun WW-uitkering eindigt. De meesten van deze jongeren wonen thuis bij hun ouders. De groep participeert meestal op een 'normale' wijze in de vorm van dagelijkse activiteiten, zoals sportactiviteiten en andere hobby's. Een deel van deze jongeren heeft daarnaast een deeltijdbaan. De meeste van deze jongeren hebben een duidelijk beeld van het werk dat ze willen doen, ze willen graag aan het werk en vinden werken ook belangrijk.

Kansrijk voor school

Tot het type kansrijk voor school behoren jongeren die een vmbo of mbo-opleiding hebben gevolgd, maar vaak hebben ze deze niet afgerond of ze vinden dat ze een verkeerde opleiding hebben gekozen. De meerderheid van deze jongeren ervaart belemmeringen, zoals een gebrek aan startkwalificatie en werkervaring, alleenstaand ouderschap en kleine schulden.

Kansarm

Voor de groep kansarme WWB-jongeren geldt dat er sprake is van een cumulatie van veelal zware belemmeringen. Ze hebben vaak een laag opleidingsniveau, hebben fysieke of psychische klachten, grote schulden, en soms geen vaste verblijfplaats. Ook vallen er alleenstaande jonge moeders onder die niet terug kunnen vallen op een relatie of stabiele omgeving. Een aanzienlijk deel van deze jongeren participeert alleen binnen het eigen gezin en heeft geen activiteiten buitenshuis. Een kleine meerderheid van jongeren uit deze groep is niet (heel) gemotiveerd om werk te vinden. Soms is dat omdat ze al veel afwijzingen achter de rug hebben en denken niet snel werk te zullen vinden.

¹⁶ Zie hoofdstuk 2 van "Met een beetje hulp van ons..." Een longitudinaal onderzoek naar de dienstverlening aan jonge WWB'ers.

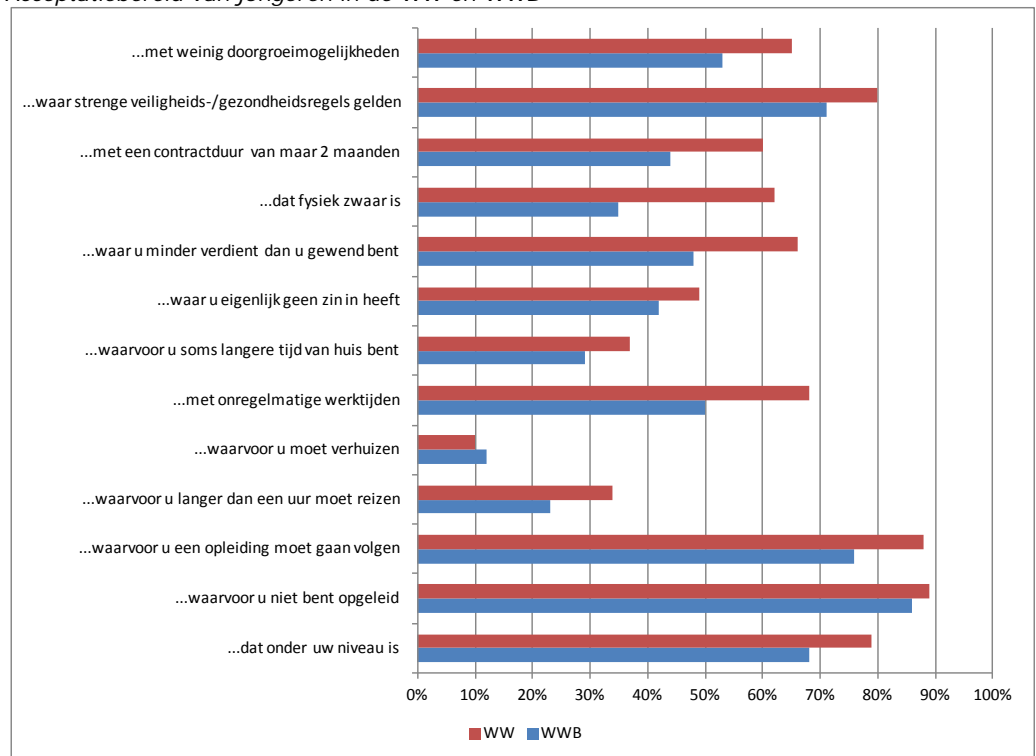
Verschillen WW-jongeren en jongeren in de Wwb

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen jongeren in de WW en Wwb. Dit blijkt ook uit hun werkherlevingskansen: van de jonge WW'ers is binnen een jaar tweederde aan het werk, onder jongeren in de Wwb geldt dit voor ruim een kwart.¹⁷ Wel blijkt uit het kwalitatieve deel van het WW-onderzoek dat bijna alle gevolgde jongeren hun volledige WW-recht gebruiken.

Jongeren in de WW hebben over het algemeen een kortere afstand tot de arbeidsmarkt. Ze ervaren meestal geen grote belemmeringen en zijn gemotiveerd om zo snel mogelijk werk te vinden. De acceptatiebereidheid van deze jongeren is groot. Ze willen graag werken en voelen zich gelukkiger met werk.

Jongeren met een Wwb-uitkering zijn over het algemeen iets minder gemotiveerd om werk te vinden en stellen zich bij het vinden van werk minder breed op. Ze zijn met name minder bereid om fysiek zwaar werk te doen, minder te verdienen dan ze gewend zijn en om werk met onregelmatige tijden en weinig doorgroeimogelijkheden te accepteren.

Acceptatiebereidheid van jongeren in de WW en Wwb



Er zijn ook overeenkomsten tussen jongeren in de WW en Wwb. Bijna 60% van beide groepen geeft in de enquête aan dat zij niet verwachten zelf werk te kunnen vinden, ook al doen ze er veel moeite voor. De belangrijkste belemmeringen die jongeren daarbij noemen betreffen het ontbreken van relevante werkervaring, een

¹⁷ Inspectie SZW (2014) Waar komen werkzoekende jongeren terecht? (Nvb 14/06b)

opleiding die niet aansluit op de vraag op de arbeidsmarkt ofwel beperkingen van psychische of lichamelijke aard. Vaak gaat het om een combinatie van dergelijke belemmeringen.

Een relatief groot deel van de jongeren in de WW en WWB (respectievelijk 35% en 50%) had tevens bij hun zoektocht naar werk sneller geholpen willen worden. Veel genoemde aspecten van dienstverlening die zowel WW als WWB-jongeren verwachten zijn persoonlijk contact (dit hoeft niet face to face te zijn, maar kan ook via de mail), actieve ondersteuning richting scholing, feedback op sollicitatieactiviteiten, het aanleveren van *passende* vacatures en directe bemiddeling bij werkgevers.

3.2 Diversiteit aan dienstverlening

De Inspectie trof in het volgonderzoek binnen gemeenten verschillende dienstverleningsvormen aan. Deze vormen van dienstverlening worden hieronder beschreven. De diversiteit aan dienstverlening van UWV is minder groot. UWV biedt vooral digitale dienstverlening aan en voert na een uitkeringsperiode van drie maanden evaluatiegesprekken met de jongeren. Ook deze dienstverlening komt hieronder aan bod.

3.2.1 *Dienstverlening door gemeenten*

Het is aan de uitvoering om de diverse groep jongeren adequaat en vooral tijdig te faciliteren en, zo nodig, te ondersteunen bij hun zoektocht naar werk. Naarmate jongeren langer in de WWB verblijven, neemt hun uitstroomkans immers af. Ongeveer 40% van de jongeren die in de WWB stroomt, zit na een jaar nog in de uitkering en 30% zit er minimaal anderhalf jaar in. Van jongeren die al 2 jaar in de uitkering zitten, ontvangt 65% anderhalf jaar later nog steeds een WWB-uitkering.¹⁸ Als jongeren in de WWB (24 tot 27 jaar) wordt gevraagd of de dienstverlening van de sociale dienst de kans op werk heeft vergroot, dan blijkt de groep die het niet met deze stelling eens is ongeveer 2 keer zo groot te zijn als de groep die deze stelling onderschrijft.¹⁹

De Inspectie heeft de dienstverlening aan de WWB-jongeren verdeeld in vier vormen: dienstverlening die gericht is op aanbodversterking (versterken sollicitatie- en werknemersvaardigheden), vraaggerichte dienstverlening (direct gericht op arbeidsparticipatie), dienstverlening op het terrein van zorg en welzijn- en dienstverlening op het terrein van de scholing (ondersteunen of stimuleren om terug te gaan naar school).

Aanbodgerichte dienstverlening

Aanbodgerichte dienstverlening is gericht op de versterking van sollicitatie- of werknemersvaardigheden van jongeren. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat ruim de helft van de jongeren die in de uitkering stromen binnen een jaar een vorm van aanbodgerichte dienstverlening ontvangen. Gemeenten bieden met name kansrijke jongeren deze vorm van dienstverlening. Het gaat daarbij vooral om sollicitatietrainingen in groepsverband. De meeste jonge WWB'ers oordelen overwegend negatief hierover.

Vraaggerichte dienstverlening

Vraaggerichte dienstverlening houdt in dat klantmanagers de dienstverlening afstemmen op de vraag op de arbeidsmarkt. Vraaggerichte dienstverlening kent verschillende vormen: vacatures aanbieden; opleiden voor vacature(s); klant en werk-

¹⁸ WWB voor jongeren in cijfers, blz 12

¹⁹ WWB voor jongeren in cijfers, blz 20.

gever met elkaar in contact brengen naar aanleiding van een concrete vacature (directe bemiddeling); vacature voor een specifieke klant zoeken in het netwerk van werkgevers van de coach. Van deze vormen komt met name het aanbieden van vacatures voor, de andere vormen zijn veel minder aangetroffen.

Uit de enquête onder de klantmanagers blijkt dat de klantmanagers gemiddeld aan 52% van de jongeren uit hun caseload vacatures aanbieden. Uit het kwalitatieve volgonderzoek onder de WWB-jongeren blijkt dat aan alle jongeren vacatures worden aangeboden, ongeacht de afstand tot de arbeidsmarkt.²⁰ De Inspectie heeft vastgesteld dat het aanbieden van vacatures, activerend kan werken bij zelfredzame jongeren. Voorwaarde daarbij is dat het actuele en realistische vacatures zijn. Jongeren die minder zelfredzaam zijn, maar wel gemotiveerd zijn om te werken, zijn gebaat bij intensievere vormen van vraaggerichte dienstverlening. Deze jongeren willen graag werken, maar weten vaak niet hoe ze naar werk moeten zoeken of moeten solliciteren.

Actievere vormen van vraaggerichte dienstverlening worden evenwel minder vaak toegepast. Zo wordt voor een derde van de jongeren directe bemiddeling toegepast, bij een kwart wordt een vacature in het netwerk van werkgevers gezocht en zestien procent van de jongeren wordt opgeleid voor vacatures. Uit het kwalitatief onderzoek blijkt echter dat juist de actieve vormen effectief zijn als het gaat om arbeidsparticipatie van jongeren. Minder zelfredzame klanten die willen werken, weten vaak niet hoe ze werk moeten zoeken of moeten solliciteren. Als dergelijke klanten actievere vormen van vraaggerichte dienstverlening krijgen, zoals directe bemiddeling of het zoeken van (specifieke) vacature in het netwerk, dan heeft dat een positieve invloed op de motivatie en leidt het in veel gevallen tot participatie. Deze actieve bemiddelingsvormen werken ook goed bij de klanten met belemmeringen, omdat het voor hen belangrijk is dat de werkgever goed geïnformeerd is over de belemmeringen en dat ze passend werk hebben.

Dienstverlening op zorg en welzijn

Vooral de groep jongeren met relatief veel belemmeringen ontvangt naast hun uitkering ook een vorm van dienstverlening door andere organisaties dan de sociale dienst zoals schuldhulpverlening, geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en Gemeentelijke gezondheidszorg (GGD). Uit de enquête onder de WWB-jongeren (WWB'ers in de leeftijd 24 tot 27 jaar) blijkt dat 1 op de 3 jonge WWB'ers naast ondersteuning van de sociale dienst, ook ondersteuning van andere afdelingen van de gemeente heeft ontvangen. Het meest wordt daarbij de Geestelijke gezondheidszorg (15%) en de schuldhulpverlening (12%) genoemd.²¹

De mate waarin klantmanagers vraaggerichte dienstverlening inzetten voor jongeren met psychische of maatschappelijke beperkingen varieert sterk tussen klantmanagers. Iets minder dan de helft van de klantmanagers zegt dit te doen in bijna alle gevallen, anderzijds doet een kwart van de klantmanagers dit slechts voor een zeer beperkt deel van dergelijke jongeren of zelfs helemaal niet. Redenen waarom klantmanagers geen vraaggerichte dienstverlening aanbieden zijn het ontbreken van geschikte vacatures voor deze jongeren, de inschatting van de klantmanager dat werkgevers liever jongeren zonder dergelijke beperkingen aangeboden krijgen en het ontbreken van voldoende tijd bij de klantmanager om deze taak invulling te kunnen geven.

²⁰ "Met een beetje hulp van ons..." Een longitudinaal onderzoek naar de dienstverlening aan jonge WWB'ers, blz 51.

²¹ WWB voor jongeren in cijfers, blz 20.

Dienstverlening ten aanzien van scholingsplicht

Jongeren die nog recht hebben op studiefinanciering en terug kunnen naar school, hebben volgens artikel 13, lid 2c van de WWB geen recht op een bijstandsuitkering. Gemeenten kunnen deze scholingsplichtige jongeren ondersteunen of stimuleren om (terug) naar school te gaan.

In het kwalitatieve onderzoek viel een groot deel van de jongeren onder de scholingsplicht, ongeacht hun persoonlijke omstandigheden. Daarvan heeft een klein deel dienstverlening gericht op scholing gekregen. De andere jongeren kregen de dienstverlening niet, vanwege hun belemmeringen, omdat ze in een re-integratietraject zaten, of omdat ze al een baan of een opleiding op het oog hadden. Sommige jongeren die niet onder de scholingsplicht vielen, hebben toch scholingsdienstverlening ontvangen. De scholingsdienstverlening varieert van het verwijzen naar een website, het uitvoeren van een opdracht om een opleiding te zoeken tot het uitvoeren van een interessetest.

Jonge WWB'ers vinden de scholingsdienstverlening die ze krijgen vaak onvoldoende concreet en praktisch. Ze krijgen geen antwoord op vragen die ze hebben of ze worden verwezen naar instanties waar ze zelf al zijn geweest.

Overigens ervaren ook klantmanagers problemen bij het verlenen van scholingsdienstverlening. Zo geeft 80% van de klantmanagers aan dat jongeren soms niet worden toegelaten op de opleiding, twee derde van de klantmanagers geeft aan dat veel jongeren niet naar school kunnen vanwege belemmeringen en iets meer dan de helft dat moeilijk is vast te stellen of een jongere zijn scholingsmogelijkheden voldoende heeft onderzocht.

3.2.2 *Dienstverlening door UWV*

Alle jongeren zijn in de eerste 3 maanden van de WW aangewezen op de uniforme basisdienstverlening die UWV aanbiedt op werk.nl en in de Werkmap²². De jongere kan in de werkmap een keuze maken uit de aanbodgerichte trainingen en andere online dienstverlening. Als jongeren te weinig solliciteren of anderszins niet voldoen aan de plichten die bij een WW-uitkering horen, communiceert UWV ook (maar niet uitsluitend) via de werkmap.

Uit zowel het volgonderzoek als de enquête onder WW-jongeren blijkt dat jongeren niet proactief zoeken naar online ondersteuning die bij hen past, terwijl ze wel behoefte hebben aan aanbodversterkende ondersteuning. De online ondersteuning die UWV onder de aandacht brengt met berichten of taken wordt frequent gebruikt, de overige ondersteuning slechts door een zeer klein deel van de WW-jongeren. Iets meer dan de helft van de jonge WW'ers (52%) gaf in de enquête aan dat zij de online training 'solliciteren' heeft gevolgd. Van de andere instrumenten maakt slechts een derde of minder gebruik, zoals online testen interesse/kwaliteit/motivatie, online training 'vind een baan met social media', de competentieatlas, e-coaching of de online game expeditie work. UWV stuurt weinig op het gebruik van de instrumenten in de eerste 3 maanden. Verder blijkt uit het onderzoek dat jongeren er vaak niet in slagen om met behulp van de online ondersteuning zelfstandig een goed CV te maken of geschikte bemiddelingsberoepen in kaart te brengen. Ook bezoekt 67% van de jongere WW'ers die de enquête hebben ingevuld nooit een banenmarkt of een voorlichtingsdag.

Daarnaast hebben op twee van de deelnemende werkpleinen de gevolgde jongeren te maken gehad met een experiment (ACE) dat als doel heeft risico- en kansgroepen intensiever te activeren door ze in de eerste 3 maanden intensiever te on-

²² Door de criteria die UWV hanteert komen jongeren niet in aanmerking voor intensieve dienstverlening.

dersteunen. De intensieve ondersteuning vindt plaats in de vorm van persoonlijke gesprekken op het werkplein. De nadruk in de gesprekken ligt op regel naleving en activering. Dan wordt bijvoorbeeld de werkmap samen doorgenomen op sollicitatie-activiteiten en krijgt de jongere tips en feedback op zijn inspanningen om werk te vinden.

4 Plan van aanpak en evaluatiegesprekken

4.1 Plan van aanpak

In artikel 44a van de WWB is vastgelegd dat gemeenten een plan van aanpak moeten opstellen waarin de gemeente en jongere afspraken vastleggen over het zoeken naar werk, verplichtingen en eventuele ondersteuning. Ook is vastgelegd dat de gemeente de jongere begeleidt bij het uitvoeren van het plan van aanpak en dat het plan periodiek en in samenspraak wordt geëvalueerd en aangepast indien nodig. Uit de eerste enquête onder klantmanagers en uit het volgonderzoek onder jongeren blijkt dat de meeste klantmanagers (bijna) altijd een plan van aanpak opstellen. Klantmanagers die dit niet altijd doen geven daarvoor onder andere als reden dat de jongere nog niet toe was aan het zoeken naar werk of scholing.

Afstemming op de persoonlijke situatie van de jongere

Plannen van aanpak zijn lang niet altijd afgestemd op de kenmerken en omstandigheden van de jongere.²³ Jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt (ongeveer de helft) krijgen vaak een standaard plan van aanpak, met afspraken over het zoeken naar werk en deelname aan re-integratie. Bij jongeren met psychische en sociale problemen (ook ongeveer de helft) worden aanvullende afspraken op maat opgenomen over het wegnemen van de belemmeringen. De mate waarin klantmanagers dienstverlening opnemen die gericht is op werk varieert sterk: de helft neemt dit op in bijna alle plannen van aanpak, 40% in minder dan de helft. Klantmanagers geven in dat geval bijna allemaal aan dat de jongere nog niet toe is aan werk.

Evaluatie en aanpassing

De plannen van aanpak in het volgonderzoek WWB zijn zelden geëvalueerd. Echter, in de enquête geeft 80% van de klantmanagers aan dat ze bijna alle plannen van aanpak evalueren. Uit beide onderzoeken blijkt evenwel dat evaluatie zeer beperkt leidt tot aanpassing: ruim 80% van de klantmanagers geeft aan dat minder dan de helft van de plannen van aanpak na evaluatie wordt aangepast.

Invloed van de jongere op de inhoud van het plan van aanpak

Volgens de klantmanagers heeft tweederde van de jongeren invloed op de inhoud van het plan van aanpak. In zowel de klantmanagersenquête als het volgonderzoek geven sommige klantmanagers aan dat een gezamenlijk opgesteld plan van aanpak de intrinsieke motivatie van de jongere om mee te werken aan de activering bevordert. Onvoldoende draagvlak kan er toe leiden dat de jongere (aanvankelijk) niet meewerkt aan de aanpak en dat kan een negatief effect hebben op het uiteindelijk slagen van de aanpak. Uit het volgonderzoek blijkt dat jongeren het niet altijd eens zijn met de voorgestelde aanpak. Vaak omdat ze zich niet herkennen in het beeld dat de klantmanager van ze heeft.

²³ Deze paragraaf is gebaseerd op hoofdstuk 4 van de klantmanagersenquête en hoofdstuk 3 van het Volgonderzoek onder jongeren in de WWB.

Jongeren zijn onbekend met het plan van aanpak

Hoewel de klantmanagers zeggen dat jongeren invloed hebben op de inhoud, kunnen de meeste jongeren zich niet herinneren dat er een plan van aanpak is opgesteld of kunnen zich de afspraken in het plan van aanpak niet voor de geest halen. Van de WWB-jongeren die in de enquête aangeven dat ze geen vrijstelling van de arbeidsverplichting hebben, geeft 43% aan dat er geen afspraken zijn gemaakt over het aantal sollicitatieactiviteiten.²⁴

4.2 Evaluatiegesprekken in de vierde maand van de WW

Alle jongeren zijn in de eerste 3 maanden van de WW aangewezen op de uniforme basisdienstverlening op werk.nl en in de Werkmap. Uit het onderzoek blijkt dat jongeren hier niet proactief zoeken naar online ondersteuning die bij hen past (zie paragraaf 3.2.2). Verder blijkt uit het onderzoek dat jongeren er vaak niet in slagen om met behulp van de online ondersteuning zelfstandig een goed CV te maken of geschikte bemiddelingsberoepen in kaart te brengen. Uit het onderzoek blijkt dat jongeren een te smal perspectief hebben op hun mogelijkheden in relatie tot de kansen op de arbeidsmarkt.

UWV voert persoonlijke gesprekken in de vierde maand van de werkloosheid. In het kader van het project ACE kunnen deze gesprekken soms eerder plaatsvinden. Een persoonlijk gesprek leidt in veel gevallen tot aanpassingen in de inschrijfgegevens. Vaak gaat het om een verruiming van de baanzoekcriteria: meer bemiddelingsberoepen, een verruiming van de maximale reisafstand, reistijd of het aantal beschikbare uren. Soms blijkt tijdens het evaluatiegesprek dat het CV op werk.nl nog niet is geactiveerd. De persoonlijke gesprekken die UWV voert dragen bij aan een breder perspectief op de arbeidsmarkt. Ook blijkt dat jongeren in de persoonlijke gesprekken over de streep getrokken worden om hun acceptatiebereidheid te vergroten en dat het CV en de sollicitatiebrief in die gesprekken worden verbeterd.

De persoonlijke gesprekken vinden vaak plaats in de vierde maand van de WW. Dit betekent dat de jongere de eerste 3 maanden suboptimaal gebruik hebben gemaakt van werk.nl. De jongeren die minder dan 4 maanden recht hebben op WW krijgen helemaal geen persoonlijk gesprek.

In de digitale dienstverlening en in de persoonlijke gesprekken is weinig aandacht voor de belemmeringen van de jongeren.²⁵ De gesprekken die UWV voert met klanten zijn erg gericht op het nalopen van de eisen om te voldoen aan de uitkering. Het is eenrichtingsverkeer en geen dialoog, waardoor de jongere weinig ruimte ziet om zijn persoonlijke belemmeringen aan de orde te laten komen.

²⁴ WWB voor jongeren in cijfers, blz 16.

²⁵ De cyberweg naar werk: onderzoek naar de uitvoering voor jongeren in de WW, blz. 38.

4.3 Persoonlijke aandacht

Niet alleen in het evaluatiegesprek en het plan van aanpak is persoonlijke aandacht belangrijk. Jongeren waarderen de persoonlijke aandacht en de betrokkenheid van de klantmanagers omdat het hun motiveert bij het zoeken naar werk, wanneer het ontbreekt benoemen ze het als knelpunt.

Persoonlijke gesprekken

Van de WWB-jongeren geeft 40% aan dat er bij de sociale dienst voldoende aandacht is voor de persoonlijke situatie. Ongeveer 2 op de 5 jonge WWB'ers in het onderzoek heeft in 2014 meer dan 3 persoonlijke gesprekken gevoerd, circa 1 op de 5 daarentegen geen één.²⁶ Een kwart van de WW-jongeren vindt UWV voldoende aandacht heeft voor hun persoonlijke situatie. Een derde van de jongeren (33%) voerden geen enkel gesprek, iets minder dan de helft (47%) 1 gesprek en 20% voerde 2 gesprekken of meer met UWV. Persoonlijke aandacht in de dienstverlening wordt als motiverend ervaren voor de houding en het gedrag bij zowel WWB- als WW -jongeren. Een gebrek aan persoonlijke aandacht kan er volgens de jongeren toe leiden dat trajecten of dienstverlening wordt aangeboden die niet passend is.

“Alles draait alleen maar om geld. Het draait niet om wat ik ga doen of waar ik ga werken of wat voor opleiding ik ga doen. Het gaat er alleen om dat ik wat ga doen, maakt niet uit wat, als die uitkering maar stopt. Want ze willen je geen geld geven, daar ben ik zeker achter gekomen”. (...) “Ik raak daar op gegeven moment gedemotiveerd van. Ik wilde niks meer met hen te maken hebben. Al zou ik nergens werk hebben, ik zou liever schulden maken dan naar hun toegaan. Dat zou ik niet doen, nee.”

Persoonlijke sollicitatiebegeleiding

De persoonlijke sollicitatietrainingen (gesprekken met de klantmanager, tips over de sollicitatiebrief, vacatures en sollicitatiegesprekken) leveren volgens jongeren meer op dan een groepsgewijze sollicitatietraining die door veel gemeenten wordt aangeboden. Klantmanagers delen deze mening. Veel jongeren zijn negatief over de groepsbijeenkomsten omdat ze het tijdverspilling vinden en liever zelf actief naar werk zoeken. De persoonlijke ondersteuning is effectiever omdat deze is afgestemd op de vaardigheden van de jongeren. Jongeren met belemmeringen hebben vooral behoefte aan specifieke begeleiding en ondersteuning bij het zoeken van passend werk, in plaats van algemene sollicitatietips.

²⁶ WWB voor jongeren in cijfers, blz 20.

5 Integrale dienstverlening en ketensamenwerking

5.1 Inleiding

Samenwerking met andere sectoren is een van de opdrachten die aan de uitvoerders van de sociale zekerheid is gesteld in de Wet SUWI (artikel 9, lid 1 en 2), namelijk het verlenen van dienstverlening in samenwerking met hulpverleners die zich bevinden in aanpalende terreinen als onderwijs, (jeugd)zorg en maatschappelijke ondersteuning.²⁷

Bij de dienstverlening aan jongeren zijn regelmatig verschillende instanties betrokken. In hoeverre is er sprake van integrale dienstverlening en worden er dienstverleningsvormen gecombineerd en hoe staat het met de samenwerking in de keten?

5.2 Vormen van dienstverlening en de kracht van de combinatie

Globaal kan de dienstverlening aan jongeren in de WW en WWB door UWV en gemeenten worden ingedeeld in dienstverlening die gericht is op aanbodversterking (versterken sollicitatie- en werknemersvaardigheden), vraaggerichte dienstverlening (direct gericht op arbeidsparticipatie), dienstverlening op het terrein van zorg en welzijn en dienstverlening op het terrein van de scholingsplicht. Deze vormen zijn verder beschreven in hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.

Bij een adequate dienstverlening wordt de keuze voor de dienstverleningsvorm afgestemd op de kenmerken van de jongeren. De verschillende groepen jongeren hebben namelijk baat bij verschillende dienstverleningsvormen. De Inspectie is in haar kwalitatieve onderzoek een aantal werkzame combinaties van dienstverleningsvormen tegengekomen. Ook hier is de afstemming op de kenmerken van de jongeren van groot belang:

- Combinatie van vraaggerichte dienstverlening met aanbodgerichte dienstverlening, met name voor kansrijke jongeren. In het kwalitatieve onderzoek kwam naar voren dat het aanbieden van concrete vacatures in combinatie met coaching/sollicitatiebegeleiding een positieve invloed heeft op de houding en/of het zoekgedrag van de jongere.
- Combinatie van dienstverlening op het terrein van zorg en welzijn met andere dienstverleningsvormen zoals aanbod- en vraaggerichte dienstverlening, en in een enkel geval dienstverlening ten aanzien van scholing, voor jongeren met belemmeringen.
- Het combineren van werk en school voor jongeren zonder startkwalificatie, die al langer in de uitkering zitten en geen of weinig belemmeringen hebben.

De Inspectie constateert dat er lang niet altijd voor het gelijktijdig aanbieden van verschillende vormen van dienstverlening wordt gekozen. Veelal wordt er ingezet op een specifieke vorm en wordt er pas in een later stadium eventueel andere vormen aangeboden. Daarbij blijkt ook de continuïteit in de dienstverlening menigmaal te wensen over te laten, aangezien het soms weken zo niet maanden duurt voordat

²⁷ Kamerstukken II, 31514, nr. 3, p.4.

jongeren die toe zijn aan een volgende 'dienstverleningsfase' hiervoor benaderd worden door de uitvoering.

5.3 Samenwerking met werkgevers

In algemene zin concludeert de Inspectie, met name op basis van het vervolgonderzoek onder jongeren in de WWB, dat vraaggerichte dienstverlening van groot belang is om de kansen voor jongeren in de uitkering te vergroten.²⁸ Dit geldt niet alleen voor jongeren die al 'arbeidsfit' zijn, maar tevens voor degenen die vanwege belemmeringen een grotere afstand tot de arbeidsmarkt kennen. Om vraaggerichte dienstverlening effectief te laten zijn is een goede afstemming met werkgevers cruciaal.

Hoewel een meerderheid van de klantmanagers aangeeft dat er in hun gemeente structurele afspraken zijn gemaakt met regionale werkgevers over het openstellen van vacatures voor WWB'ers, geven diezelfde klantmanagers aan dat jongeren relatief weinig profiteren van deze afspraken. Uit de enquête onder de WWB-jongeren (WWB'ers van 24 tot 27 jaar) blijkt verder dat 1 van de 8 jongeren die ondersteuning hebben genoten, door de sociale dienst het afgelopen jaar direct in contact is gebracht met een werkgever.²⁹

Als werkgevers zijn geïnformeerd en hun verwachtingen afstemmen op wat de klant wel of niet kan, neemt dat ook een drempel weg bij klanten. Het participeren op de arbeidsmarkt verminderd vaak ook (sociale) belemmeringen. Directe bemiddeling en het zoeken van vacatures voor een specifieke klant wordt vaak aangeboden als onderdeel van een re-integratietraject.

De directe bemiddeling werkt goed als het wordt aangeboden met inzet van een financieel instrument voor plaatsing. Een meerderheid van de klantmanagers geeft aan de premiekortingsregeling voor jongeren regelmatig of vaak onder de aandacht van werkgevers te brengen. Verder doet een kwart van de klantmanagers dit soms en ongeveer 10% nooit. Als redenen om die niet (altijd) te doen geeft ongeveer één op de vijf klantmanagers aan hier geen tijd voor te hebben, terwijl 13% de regeling niet kent. Overige (financiële) instrumenten, zoals loonkostensubsidies en werken met behoud van uitkering wordt door klantmanagers voor een beperkte minderheid van de jongeren ingezet.

5.4 Samenwerking op het terrein van scholing

Scholing is een belangrijke manier waarop jongeren in de uitkering hun arbeidsmarktkansen kunnen verbeteren. Dit geldt zeker voor jongeren zonder startkwalificatie.

Beleidsmatig worden er faciliteiten beschikbaar gesteld voor zowel WW'ers als WWB'ers, zoals leerwerkloketten of jongerenloketten, maar een integrale, multidisciplinaire aanpak op uitvoeringsniveau behoeft extra aandacht. UWV verwijst jonge WW'ers zonder startkwalificatie bijna nooit naar dergelijke loketten. Deze jongeren zijn wel gehouden aan de scholingsplicht als ze doorstromen naar de WWB (de zogenaamde scholingsplicht, gebaseerd op artikel 13, 2c van de WWB). Jonge WWB'ers vinden de scholingsdienstverlening die ze krijgen vaak onvoldoende con-

²⁸ "Met een beetje hulp van ons..." Een longitudinaal onderzoek naar de dienstverlening aan jonge WWB'ers, blz 59-60.

²⁹ WWB voor jongeren in cijfers, blz 19.

creet en praktisch. Verder heeft de Inspectie weinig samenwerking aangetroffen met bijvoorbeeld het RMC of opleidingsinstellingen. De wetgeving rond Regionale Meld- en Coördinatie punten (RMC's) verplicht de gemeenten jongeren zonder startkwalificatie te volgen tot ze 23 jaar zijn. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat deze jongeren alsnog hun startkwalificatie halen.

5.5 Samenwerking sociale dienst met zorginstellingen

Uit de klantmanagersenquête blijkt dat de meeste klantmanagers jongeren in hun caseload hebben die ook dienstverlening ontvangen van hulpverlenende instellingen en welzijnsinstellingen, zoals de GGD, GGZ, Jeugdzorg en schuldhulpverlening. Maar de samenwerking tussen de sociale dienst en dergelijke zorginstellingen is, zo geven klantmanagers zelf ook aan, beperkt. De Inspectie heeft samenwerking daarbij geoperationaliseerd naar de aspecten doorverwijzing, warme overdracht, regelmatige terugkoppeling/overleg en afstemming over trajecten dan wel participatiedoelstellingen. Doorverwijzing is de meest voorkomende samenwerkingsvorm, maar ook deze vorm wordt voor ruim minder dan de helft van de jongeren die met deze instellingen te maken hebben toegepast. Intensievere vormen van samenwerking komen nog minder vaak voor. Zowel warme overdracht, regelmatige terugkoppeling, afstemming over trajecten en afstemming en over participatiedoelen wordt door klantmanagers voor gemiddeld 14% tot 28% van de jongeren toegepast voor alle in het onderzoek betrokken instellingen. De meest genoemde reden die klantmanagers uit zowel de enquête als het kwalitatief onderzoek geven om niet of minder samen te werken is dat het in hun optiek de verantwoordelijkheid van de jongere zelf is om te informeren over eventuele afspraken met de andere instellingen. Andere genoemde redenen zijn dat samenwerken naar de inschatting van de klantmanager niet nodig is omdat het geen invloed heeft op zijn dienstverlening, het ontbreken van voldoende tijd bij de klantmanager of het niet van de grond komen van de samenwerking door privacyoverwegingen bij de genoemde instellingen.

Het achterwege blijven van accurate ketensamenwerking is volgens de Inspectie een risico voor effectieve arbeidsinschakeling van jongeren met belemmeringen. In eerder onderzoek refereert de Inspectie aan de voordelen van onder andere 'first place, then train', waarbij mensen met belemmeringen een baan wordt geboden, zodat er een completer beeld kan ontstaan van belemmeringen en er op de werkvloer kan worden ingespeeld op het verminderen ervan.³⁰ Een ander voordeel is dat er geen omschakeling hoeft te worden gemaakt van het ene (zorg)traject naar het andere (werktraject).

5.6 Samenwerking UWV met gemeenten en andere organisaties

Een klein deel van de jongeren komt na afloop van de WW in aanmerking voor een WWB-uitkering. Uit het onderzoek blijkt dat een tijdige WWB-aanvraag voor deze groep verbetering behoeft. De laatste maand van de WW geldt immers als zoekperiode voor de WWB. De jongere dient zich dan wel tijdig, dus uiterlijk een maand voor het verstrijken van de geldende maximumtermijn van de WW-uitkering, te melden voor de WWB-aanvraag. Klantmanagers geven aan dat ongeveer de helft van deze jongeren de aanvraag te laat indient, met als gevolg dat deze jongeren hierdoor een paar weken geen inkomen ontvangen. Ook leidt dit tot extra uitkeringslasten voor gemeenten. WW-jongeren die overgaan naar de WWB, ontvangen

³⁰ "Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen"; Inspectie Werk en Inkomen, 2011 en Samen de focus op werk; Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2013.

immers in principe tijdens de zoekperiode nog een WW-uitkering. Bovendien krijgen jongeren in de zoekperiode vanuit de gemeenten extra verplichtingen opgelegd, wat inhoudt dat ze actiever op zoek gaan naar werk of afschrikken om aanspraak te maken op een WWB-uitkering. Uit eerder onderzoek is gebleken dat circa 40% niet terugkomt na de zoekperiode.³¹

UWV heeft in de dienstverlening weinig aandacht voor de belemmeringen die het voor een jongere lastig maken om weer aan het werk te gaan. Hoewel WW-jongeren gemiddeld genomen minder (ernstige) belemmeringen ervaren dan WWB-jongeren trof de Inspectie in het onderzoek ook bij WW-jongeren (vergelijkbare) belemmeringen aan, zoals de afwezigheid van een startkwalificatie en psychische of lichamelijke problemen. De Inspectie onderkent dat het niet de taak van UWV is om in de relatief korte WW-periode dienstverlening te bieden om deze belemmeringen te verminderen of op te lossen. Maar UWV zou wel beter kunnen samenwerken met andere organisaties binnen de keten en daarbuiten, bijvoorbeeld middels signalering en verwijzing naar andere organisaties. Zodoende kan worden voorkomen dat de belemmeringen van een jongere eventueel groter worden en pas door de volgende schakel in de keten (over het algemeen de gemeente) wordt opgepakt.

³¹ "Uitvoering aangescherpte uitkeringsvoorwaarden voor jongeren"; Nota van Bevindingen, Inspectie SZW 2013.

6 Handhaving

UWV en gemeenten dragen zorg voor (digitale) handhaving. Dit komt erop neer dat ze periodiek beoordelen of uitkeringsgerechtigden de eigen verantwoordelijkheid voor het vinden van werk, en voor jongeren in de WWB het onderzoeken van scholingsmogelijkheden, oppakken. Van jongeren in de uitkering wordt verwacht dat ze actief zoeken naar werk, breed inzetbaar zijn en ook gemotiveerd zijn om werk te accepteren voor minder salaris, meer reistijd en in tijdelijk dienstverband. Dit gedrag past binnen de wettelijke context van algemeen geaccepteerde of passende arbeid (Participatiewet: artikel 9, lid 1). De professional spreekt de klant aan als diens gedrag niet in overeenstemming is met deze plichten en legt indien nodig een maatregel op.

6.1 Handhaving door gemeenten

De overgrote meerderheid van de jonge WWB'ers in de enquête en het vervolgonderzoek is naar eigen zeggen goed op de hoogte van de bij de uitkering horende rechten en plichten. Ook is het draagvlak voor deze verplichtingen ruimschoots aanwezig. De Inspectie constateert echter dat lang niet alle jongeren bereid zijn om te handelen naar de verplichtingen die aan een uitkering worden gesteld. Dat kan deels te maken hebben met het feit dat veel jonge WWB'ers een verkeerd beeld hebben van hun verplichtingen, ondanks het feit dat ze zelf zeggen goed op de hoogte te zijn. Zo denkt ongeveer 60% van de jongeren in de leeftijdscategorie 24 tot 27 jaar te zijn vrijgesteld van de sollicitatieverplichting. Ook heeft het afgelopen halfjaar 1 op de 3 jongeren niet actief gezocht naar werk. Meer dan 50% van de WWB-jongeren in diezelfde leeftijdscategorie is niet bereid fysiek zwaar werk te doen, te reizen voor werk en wil geen werk doen waar ze eigenlijk geen zin in hebben. Bijna een derde van de jongere WWB'ers (24 tot 27 jaar) maakt nooit gebruik van het werkplein, waar ze terecht kunnen voor een breed palet aan dienstverlening, inclusief een aanbod van vacatures.³²

De Inspectie constateert dat gemeenten weinig controleren op de sollicitatieactiviteiten van klanten en als ze dit doen is het met name op de kwantiteit en niet op de kwaliteit van de sollicitaties en de breedte van het zoekgedrag. Van de geënquêteerde WWB'ers die aangeven niet te zijn vrijgesteld van de sollicitatieplicht geeft 43% aan geen afspraken te hebben met gemeenten over het aantal verplichte sollicitatieactiviteiten. Er worden niet vaak maatregelengesprekken gevoerd – 35% van de WWB'ers heeft een dergelijk gesprek gehad – en als ze worden gevoerd, dan is dat weken of maanden nadat klanten zijn ingestroomd. Deze bevindingen komen overeen met uitkomsten van eerder onderzoek van de Inspectie.³³

Uit het kwalitatieve onderzoek komt naar voren dat klantmanagers vaak geen duidelijke reden hebben om dergelijke gesprekken niet eerder te voeren, ook al vertonen jongeren al vroeg in de uitkering geen actief of breed zoekgedrag. Zo zegt een klantmanager: *“ik ben van plan hem de volgende keer daarop aan te spreken.”* Ook laat het kwalitatief onderzoek zien dat een dergelijk gesprek effectief kan zijn. Er zijn voorbeelden van jongeren die na een maatregelengesprek hun gedrag aanpassen en uitstromen.

³² WWB voor jongeren in cijfers, hoofdstuk 5.

³³ De Uitvoering van de WWB voor jongeren (18-27 jaar).

Klantmanagers kunnen evenmin altijd goed onderbouwen waarom er geen maatregel wordt opgelegd. Een aanwijzing is wel dat klantmanagers veel rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van jongeren. Als de gemeente een maatregel doorzet, dan blijkt er ook daadwerkelijk sprake te zijn van verwijtbaar gedrag. Desalniettemin komt het regelmatig voor dat er maatregelen in bezwaar- en beroepsprocedures worden teruggedraaid, omdat de jongeren achteraf kunnen aantonen niet aan hun verplichtingen te kunnen voldoen vanwege persoonlijke problemen. Het is mogelijk dat klantmanagers door het terugdraaien van verplichtingen voorzichtig zijn geworden in het opleggen van maatregelen.

Wanneer jongeren daadwerkelijk een sanctie opgelegd krijgen vindt tweederde dit onterecht. Ook vinden de meeste jongeren de straffen die de sociale dienst oplegt te zwaar. Ruim een derde van de jongeren (24 tot 27 jaar) zegt wel eens te maken gehad te hebben met handhaving. Dit was meestal in de vorm van een waarschuwing (22%), verlaging van de uitkering (13%) en/of een boete (8%). Daarbij schatten de jonge WWB'ers de kans om gepakt te worden bij het niet naleven van de regels hoog in.³⁴

6.2 Handhaving door UWV

Jongeren worden bij inschrijving op Werk.nl digitaal voorgelicht over de rechten en plichten die horen bij de WW-uitkering. De regels verschijnen op een scherm, en de jongere kan alleen verder met de inschrijving als hij aanvinkt dat hij de regels heeft gelezen. Tijdens de uitkering kan de jongere de regels vinden op de website van UWV. Vragen over de regels kan hij stellen via het klantcontactcentrum of aan een adviseur via de Werkmap. Verder zijn jongeren in sommige werkpleinen verplicht om deel te nemen aan een workshop over rechten en plichten. De wijze waarop adviseurs in de evaluatiegesprekken voorlichting geven aan de jongeren is weergegeven in paragraaf 5.3.1.

Vierentwintig procent van de jongeren geeft aan dat UWV wel eens een waarschuwing heeft gegeven, de uitkering heeft verlaagd of een boete heeft gegeven. Net als bij de WWB vinden de meeste jongeren de sanctie onterecht.

Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat UWV vooral handhaaft op het aantal sollicitaties en niet zo zeer op de breedte van het zoekgedrag of de kwaliteit van de sollicitaties. De meeste jongeren die een waarschuwing en/of maatregel hebben gekregen in verband met te weinig solliciteren gaan direct of na verloop van tijd intensiever op zoek naar werk (ook al zijn ze het niet altijd eens met de maatregel). Dit geven zowel klantmanagers als de jongeren zelf aan.

Drie jongeren hebben een maatregel gekregen voor te weinig solliciteren. Bij een jongere met een kortdurend recht op uitkering - 3 maanden - had dit geen invloed op zijn gedrag. Waarschijnlijk is de resterende uitkeringsduur hiervoor te kort geweest. Een andere jongere had een recht van 9 maanden en gaf aan zijn gedrag te hebben veranderd door de maatregelen; hij is actiever gaan zoeken. De derde jongere - met een WW-recht van 9 maanden - solliciteerde op papier weliswaar voldoende maar gaf de facto blijk de eerste paar maanden geen urgentie te hebben met het vinden/accepteren van werk. Ook zij gaf aan dat controles en de gesprekken die zij heeft gevoerd met UWV haar gemotiveerd hebben actiever te zoeken naar werk.

³⁴ WWB voor jongeren in cijfers, blz 20 en 22.

UWV beoordeelt structureel of jongeren voldoen aan de verplichting om 4 maal per 4 weken te solliciteren. Handhaving van de inspanningsverplichting via de Werkmap zorgt voor een transparant proces. UWV geeft precies aan hoeveel dagen de jongeren nog hebben om aan hun verplichting te voldoen. Het is voor beide partijen op alle momenten helder welk deel van de inspanningsplicht al gerealiseerd is en wat er nog gedaan moet worden. De controlebeleving is hoog. Wel geven verschillende jongeren aan dat er wordt gecontroleerd op kwantiteit, en niet op kwaliteit. Dit geldt met name voor de jongeren die alleen e-dienstverlening krijgen. Zij hoeven in de Werkmap geen sollicitatiebrieven aan te bieden ter controle van de kwaliteit van de inhoud.

7 Jongeren buiten beeld

De Inspectie onderscheidt drie groepen jongeren buiten beeld: niet-melders zijn onbekend bij een uitkeringsinstantie, hebben geen werk en gaan niet naar school. Melders-afhakkers melden zich voor een WWB-uitkering maar dienen na de zoekperiode geen aanvraag in. Melders-uitstromers stromen uit de uitkering maar de gemeente weet niet wat er met de jongeren gebeurt. Het is niet precies duidelijk uit welke typen jongeren deze groepen bestaan, maar het gaat deels om kwetsbare jongeren zoals zwerfjongeren, jongeren uit de jeugdzorg of thuiszitters. In 2010 is de grootte van de groep jongeren zonder werk, school of een bepaalde uitkering door het CBS geschat op ongeveer 96.000 jongeren.³⁵

Uit het onderzoek onder beleidsmedewerkers blijkt dat een klein deel van de gemeentelijke sociale diensten zicht heeft op de jongeren die zich niet melden voor een uitkering en/of ondersteuning, namelijk 30%. Een groot deel van de gemeentelijke sociale diensten heeft geen zicht op deze groep. Een kwart van de gemeentelijke sociale diensten vindt het niet taak om deze groep jongeren in kaart te brengen. De overige gemeenten geven andere redenen aan waarom ze geen zicht op deze jongeren hebben.³⁶

	% gemeenten wel zicht op jongeren	% gemeenten geen zicht, vindt dat ook niet haar taak	% gemeenten geen zicht op jongeren om andere redenen
Niet-melders	30%	25%	45%
Melders-afhakkers	51%	23%	26%
Melders-uitstromers	58%	15%	27%

De jongeren zijn in sommige gemeenten buiten beeld wegens capaciteitsgebrek, vanwege het ontbreken van beleid, registraties of goede koppeling tussen systemen. En er zijn gemeenten die niet weten hoe ze het aan moeten pakken. Eén gemeente wijst op privacywetgeving die de noodzakelijke bestandskoppelingen onmogelijk maken.³⁷

Bijna een derde van de gemeenten heeft zicht op de groep niet-melders door bestandsvergelijkingen (GBA, leerlingenadministratie, Inlichtingenbureau) of door samenwerking met welzijnsorganisaties, jongerenwerk, maatschappelijk werk, scholen, regionaal meldpunt VSV, RMC, leerplichtambtenaren en/of eigen netwerken (NvB, p.15). Vier procent van de gemeenten monitort de groep ook, dat wil zeggen dat ze de jongeren gedurende langere tijd volgen en informatie verzamelen. Hieronder twee voorbeelden van gemeenten die niet-melders monitoren:

Eén gemeente geeft aan dat ze bij alle jongeren tot 23 jaar controleren met behulp van Suwinet, GWS en GBA. Jongeren zonder werk, opleiding of uitkering worden schriftelijk benaderd. Jongeren die in reactie op de brief aangeven dat ze ondersteuning willen, krijgen een jongerenconsulent toegewezen. Wanneer de jongere niet reageert, wordt de welzijnsorganisatie ingeschakeld en deze gaat op huisbezoek.

Eén gemeente ziet vooral de oplossing in het ontwikkelen van sociale wijkteams. Daarnaast ontwikkelen ze binnen het Sociaal Domein netwerken en coalities. Langs

³⁵ Het CBS hanteert een iets andere definitie van niet-melders.

³⁶ Jongeren buiten beeld, p.7.

³⁷ Idem, p. 16.

deze weg onderhouden ze contacten met partners in de stad, waardoor ze een beter zicht verwachten te krijgen op niet-melders.

8 Bestuurlijke reacties en naschriften Inspectie

8.1 Samenvatting reactie UWV

UWV ziet in de rapportage aanknopingspunten om de dienstverlening aan jongeren verder te verbeteren. Ten eerste door vanaf medio 2015 aan gemeenten periodiek inzicht te bieden welke klanten de maximumtermijn WW bereiken, zodat gemeenten deze klantgroep zelf kunnen benaderen. Verder gaat UWV bezien hoe jongeren tijdig nog beter geattendeerd kunnen worden op het aanvragen van een WWB-uitkering. Ten tweede gaat UWV vanaf 2015 voor de duur van 2 jaar, jongeren actief onder de aandacht brengen bij werkgevers, voor instroomprojecten bij werkgevers en voor sectorplannen. Dit is beschreven in de Intentieverklaring *Samen naar een werkende toekomst* die UWV mede ondertekend heeft op de slotmanifestatie van de Aanpak Jeugdwerkloosheid d.d. 31 maart 2015.

Naschrift reactie Inspectie SZW

Het doet de Inspectie genoegen dat UWV in de resultaten van het onderzoek aanknopingspunten ziet om de dienstverlening te verbeteren en dat er in de doorontwikkeling van de dienstverlening raakvlakken zijn met de resultaten van het onderzoek van de Inspectie. Wel heeft de Inspectie vraagtekens bij de doelmatigheid van de gekozen oplossing om gemeenten periodiek inzicht te bieden in welke klanten de maximumtermijn WW bereiken, zodat gemeenten deze klantgroep zelf kunnen benaderen. De Inspectie ziet veeleer meerwaarde in het explicieter informeren van de jongeren zelf door UWV.

De Inspectie hoopt verder dat UWV ook in de andere oordelen van de Inspectie aanknopingspunten zal zien tot verbetering van de dienstverlening. Het gaat de Inspectie dan met name om dienstverlening die gericht is op tijdige controle op de kwaliteit van de het profiel van werkzoekende op Werk.nl.

8.2 Samenvatting gezamenlijke reactie Divosa en VNG

VNG en Divosa geven gezamenlijk een bestuurlijke reactie op het rapport 'Buitenspel'. De poort tot de bijstand voor jongeren zit volgens hen stevig dicht, als gevolg van de zoektijd, het actief opleggen van de scholingsplicht en het feit dat gemeenten de jongeren veel vaker achter de broek zitten. Het percentage jongeren tot 27 jaar in de bijstand is met 9% laag in vergelijking met andere leeftijdsgroepen. Hun uitstroomkansen zijn ook hoger, ook omdat er meer kansrijke jongeren instromen in tijden van economische crisis.

VNG en Divosa geven aan dat gemeenten maatwerk willen leveren aan jongeren en dat klantmanagers meer kennis moeten hebben over effectieve interventies naar werk. Hieraan wordt aandacht besteed in het Programma Vakmanschap en de bevindingen uit het rapport worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van dit programma. De focus zal de komende tijd liggen op jongeren met belemmeringen. Van deze groep wordt namelijk meer zelfredzaamheid verwacht op de moderne arbeidsmarkt, terwijl ze er moeilijk in kunnen meekomen. Bij het leveren van maatwerk zal ook meer onderscheid worden gemaakt tussen jongeren die zelfredzaam zijn en jongeren die ondersteuning nodig hebben, omdat het niet efficiënt is om tijd en middelen in te zetten voor jongeren die zonder, of met minimale ondersteuning kunnen uitstromen. In het verlengde hiervan pleiten VNG en Divosa voor rust op het

wetgevingsfront. Klantmanagers en samenwerkingspartners zijn in de afgelopen jaren namelijk geconfronteerd met een veelheid aan veranderingen in wet- en regelgeving, die een niet te onderschatten impact hebben op de uitvoering.

Tot slot benoemen ze een aantal belemmeringen, dat volgens de partijen buiten het beïnvloedingsveld van de gemeenten ligt. Ten eerste benoemen ze dat er geen ondersteuning kan worden geboden in de zoektijd, terwijl dat soms wel nodig is. Ten tweede geldt de wachttijd ook voor jongeren die kort werken en buiten hun schuld om hun baan verliezen. Het derde probleem dat VNG en Divosa aankaarten is dat niet-leerbare jongeren worden uitgesloten van onderwijs en doorschuiven naar de gemeenten. De VNG heeft dit in januari 2015 gesignaleerd in een brief aan de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs (kenmerk ECSD/U201500071). Er is een risico dat de doelgroep van de Participatiewet toeneemt met 30.000 jongeren in kwetsbare posities. Tot slot vinden VNG en Divosa dat er vooral moet worden samengewerkt voor jongeren met (forse) belemmeringen.

Naschrift reactie Inspectie SZW

De Inspectie merkt ten aanzien van de uitstroomkansen op dat hoe langer jongeren in de uitkering verblijven, hoe meer hun kansen op de arbeidsmarkt afnemen. Dit blijkt uit de nota 'WWB in cijfers'. Het blijft dus belangrijk om voor alle jongeren tijdig dienstverlening in te zetten, maar de Inspectie stelt vast dat dit nog lang niet altijd het geval is. Ook scholingsplicht behoeft volgens de Inspectie een verbetering. Uit het onderzoek blijkt dat klantmanagers problemen ervaren met het opleggen van de scholingsplicht en dat jonge WWB'ers vinden dat de scholingsdienstverlening onvoldoende concreet en praktisch is. De Inspectie verwijst naar de reactie van LCR, waarin een aantal concrete aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van de scholingsplicht. De Inspectie onderschrijft dat een oplossing voor geconstateerde knelpunten ten aanzien van de scholingsplicht onder andere ligt in een goed plan van aanpak van jongeren die geen startkwalificatie kunnen behalen, gesprekken voeren met jongeren over het verbeteren van arbeidsmarktkansen door het volgen van een opleiding, een betere diagnose op het leervermogen en arbeidsmarktrelevante opleidingen, en betere samenwerking met scholen als deze jongeren niet toelaten tot opleidingen.

Veranderingen in wet- en regelgeving zijn politieke keuzes. De Inspectie oordeelt daar niet over, maar benadrukt in haar rapporten in welke beleidscontext de uitvoering plaatsvindt.

Hierna gaat de Inspectie in op de vier door VNG en Divosa genoemde belemmeringen.

- **Ondersteuning bieden tijdens de zoektermijn:** gemeenten hebben de vrijheid om jongeren in zoektijd te ondersteunen als dat nodig is. Uit het rapport 'Uitvoering van de WWB voor jongeren' blijkt dat ongeveer 40% van de gemeenten hier reeds gebruik van maakt. De staatssecretaris benadrukt in de begeleidende brief aan de Tweede Kamer dat er van algehele ondersteuningsonthouding tijdens de zoekperiode geen sprake hoeft te zijn (Kamerstuk 30 545, nr. 152, 27 februari 2015). Er is ruimte om lichte vormen van ondersteuning te bieden, als jongeren daardoor beter in staat zijn om zelfstandig hun weg te volgen.
- **Faciliteer flexibel werken in de bijstand:** gemeenten hebben geen beleidsruimte om de zoektijd voor mensen jonger dan 27 jaar achterwege te laten. Door de zoektermijn worden jongeren gewezen op hun eigen verantwoordelijk-

heid en aangespoord om zelf activiteiten te ontplooiën gericht op het vinden van (nieuw) werk. Zeker jongeren met tijdelijke contracten zullen zich voortdurend bewust moeten zijn van het gegeven dat het contract afloopt en dat het niet zeker is dat een nieuw contract door dezelfde werkgever zal worden geboden. Het is dan ook van groot belang dat zij tijdig -dus ook als zij nog (full time) werken- op zoek gaan naar (ander) werk. Wel bestaat er binnen de huidige wetgeving de mogelijkheid om maatwerk te leveren, door de zoektijd te laten samenvallen met de laatste maand van het contract (Kamerbrief Agenda over flexibel werk vanuit de WWB, 2014-0000163861, 11 november 2014).

- **Betere toegankelijkheid onderwijs:** de Inspectie begrijpt dat de VNG en Divosa het een risico vinden dat niet-leerbare jongeren, die worden uitgesloten van onderwijs doorstromen naar de Participatiewet. Tegelijk vindt de Inspectie dat gemeenten alternatieven moeten bieden aan jongeren voor wie regulier onderwijs (tijdelijk) geen optie is. Gemeenten hebben faciliteiten en middelen om deze jongeren op te vangen en dienstverlening in te zetten, waarmee kwetsbare jongeren hun arbeidsmarktkansen verbeteren, bijvoorbeeld door het aanbieden van leerwerktrajecten. De Inspectie heeft in het onderzoek vastgesteld dat ook kwetsbare jongeren duurzaam uitstromen als ze passende ondersteuning krijgen.
- **Niet samenwerken om het samenwerken:** samenwerking is ook volgens de Inspectie geen doel op zich, maar de Inspectie constateert tevens dat het achterwege blijft in gevallen waar het kan en moet. De Inspectie heeft namelijk vastgesteld dat juist voor jongeren die met verschillende instanties te maken hebben, er niet of nauwelijks wordt samengewerkt.

In de reactie gaan VNG en Divosa niet verder in op de constatering van de Inspectie dat in de uitvoering van de WWB er niet voldoende invulling wordt gegeven aan een aantal wettelijke verplichtingen, namelijk dat gemeenten de plannen van aanpak onvoldoende gebruiken voor activerende dienstverlening, dat er onvoldoende wordt gecontroleerd of jongeren naar vermogen algemeen geaccepteerd arbeid aanvaarden en dat er relatief weinig wordt samengewerkt. De Inspectie gaat er daarmee vanuit dat deze punten door VNG en Divosa herkend worden en dat ze gemeenten attenderen op het belang van deze tekortkomingen.

VNG en Divosa benadrukken het belang van het Programma Vakmanschap voor met name kwetsbare jongeren die niet zelf in staat zijn om uit de uitkering te geraken. De Inspectie stelt met tevredenheid vast dat de resultaten van de rapportage worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van het programma.

8.3 Samenvatting reactie LCR

De LCR waardeert het zeer dat de Inspectie aandacht besteedt aan de uitvoering voor jongeren met een WW- of bijstanduitkering. De LCR stelt dat het rapport, voorafgegaan door een eerder rapport ('Uitvoering van de WWB voor jongeren') en diverse nota's van bevindingen, een heldere kijk geeft op die uitvoering. En hoe de Inspectie tot haar uiteindelijke oordeel komt over die uitvoering.

Dienstverlening door UWV

De LCR meent dat de Inspectie de dienstverlening aan WW-jongeren beter als 'net voldoende' zou hebben beoordeeld dan als 'voldoende'. De LCR komt tot dit oordeel omdat UWV WW-jongeren niet goed inlicht over de tijdige aanmelding voor de WWB en er te gemakkelijk van uit gaat dat alle WW-jongeren zich zelf kunnen redden met digitale dienstverlening en een eerste gesprek na drie maanden. De LCR stelt dat

een meer gedifferentieerde uitvoering nodig is, waarbij jongeren met risico's op langdurende werkloosheid eerder in beeld zijn en gepaste ondersteuning krijgen.

De Inspectie spreekt ten aanzien van de voorlichting aan jongeren van een knelpunt in de uitvoering en heeft in het onderzoek vastgesteld dat dit leidt tot diverse problemen die met een betere voorlichting mogelijk voorkomen kunnen worden. Het past in ieder geval in de ketenverantwoordelijkheid dat de ketenpartijen de overgang van WW naar WWB – indien die door activering niet voorkomen kan worden – zo gemakkelijk mogelijk maken. Voor wat betreft het moment dat het eerste gesprek plaatsvindt, is het zo dat UWV reeds experimenteert met gesprekken die eerder dan de derde maand plaatsvinden. Die worden gevoerd met de groepen waar UWV de meeste mogelijkheden ziet tot schadelastbeperking.

Gemeentelijke dienstverlening

De LCR mist een vierde bevinding ter onderbouwing dat de gemeentelijke dienstverlening aan jongeren in de WWB niet voldoende is. Een aanzienlijk deel van de gemeenten heeft namelijk onvoldoende aandacht voor de risico's dat jongeren buiten beeld raken. Jongeren met verstandelijke beperkingen ondervinden problemen met de toegankelijkheid van de WWB omdat zij niet aan de regels en voorwaarden kunnen voldoen. Volgens de LCR is in die situaties sprake van discriminatie vanwege een handicap. De LCR stelt dat gemeenten de toegankelijkheid van de WWB moeten verbeteren, zodat licht verstandelijk beperkten ook zelf een uitkering kunnen aanvragen.

Scholingsplicht

De LCR is het eens met de Inspectie dat de scholingsplicht een verbeteringslag behoeft en draagt een aantal voorstellen aan. Voorafgaande aan een bijstands aanvraag zou de gemeente de jongeren, die volgens de school geen startkwalificatie kunnen halen, in beeld moeten hebben en gericht ondersteunen. Voor de groep jongeren die bekend zijn (bij het RMC) als risicovolle uitvallers, zou de gemeente eerder initiatief moeten nemen om deze jongeren ertoe te brengen de school weer op te pakken. Voor alle andere jongeren, moet de gemeente snel inzicht hebben op iemands leervermogen en wat scholen te bieden hebben aan arbeidsmarktrelevante scholingen. Gemeenten moeten volgen of scholen jongeren onterecht weigeren. Uit het rapport van de Inspectie wordt niet duidelijk waarom jongeren scholing wordt geweigerd. Bij zwerfjongeren komt het vaak voor dat schulden hen belemmeren hun schoolloopbaan te hervatten.

Tot slot wijst de LCR er op dat de bevindingen rond cliënten buiten beeld op een groot risico wijzen voor de jongeren die per 2015 niet meer voor een Wajong uitkering in aanmerking komt. Onder deze jongeren bevinden zich vele jongeren die niet goed kunnen voldoen aan de eisen en voorwaarden van de Participatiewet. Mogelijk geldt dit ook voor jongeren met andere beperkingen zoals een licht verstandelijke beperking (autisme en andere psychiatrische aandoeningen). De LCR is van mening dat een waarschuwing in deze aan de VNG en Divosa door de Inspectie op zijn plaats is. De LCR zou het toejuichen wanneer de Inspectie hier over een jaar nogmaals onderzoek naar doet.

Naschrift reactie Inspectie SZW

Dienstverlening door UWV

De Inspectie heeft geen oordeel geveld over het totaalpakket van dienstverlening van UWV, maar alleen op deelonderwerpen. De kwalificatie 'voldoende' heeft uitsluitend betrekking op de digitale dienstverlening.

Gemeentelijke dienstverlening

De Inspectie heeft niet kunnen vaststellen dat sprake is van discriminatie vanwege een handicap. De toegankelijkheid van de WWB was geen doel van het onderzoek. De Inspectie kan geen oordeel vellen of jongeren met een handicap benadeeld worden.

Scholingsplicht

In de rapportage en in de nota's van bevindingen 'Met een beetje hulp van ons...' en de Klantmanagersenquête benoemt de Inspectie knelpunten die zich voordoen bij het ondersteunen en stimuleren van jongeren die vallen onder de scholingsplicht, en knelpunten ten aanzien van de samenwerking met instanties zoals het RMC. De Inspectie onderschrijft het belang van het opstellen van een plan van aanpak samen met jongeren zonder startkwalificatie, een betere diagnose en samenwerking met scholen.

Bijlage 1 Bestuurlijke reacties



Datum

30 APR. 2015

Ons kenmerk

SBK/91711/EdB

Uw kenmerk

2015-0000081728

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Inspectie SZW
Mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onderwerp

Bestuurlijke reactie Programmarapportage 'Onderzoek naar de uitvoering voor jongeren met een WW- of een bijstandsuitkering'

Geachte heer Van den Bos,

Onder dankzegging voor de toezending van de Programmarapportage *Onderzoek naar de uitvoering voor jongeren met een WW- of een bijstandsuitkering* ontvangt u hierbij de bestuurlijke reactie van UWV.

U heeft onderzocht in hoeverre de uitvoering van WW en WWB aan jongeren adequaat is. Tevens heeft u gekeken naar de wijze waarop de dienstverlening aan jongeren bijdraagt aan het vergroten van kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt.

De Inspectie is van oordeel dat de digitale dienstverlening die UWV aan jongeren biedt voldoende is. Jongeren weten vooral de Werkmap te waarderen. Tevens heeft u een aantal aandachtspunten geconstateerd, namelijk het lage gebruik van de geboden digitale dienstverlening, de timing van de evaluatiegesprekken na 3 maanden (eerder is wenselijk), een inhoudelijke controle op de sollicitaties en de overgang van de WW naar de WWB.

De bevindingen uit het Inspectie onderzoek bieden ons aanknopingspunten om onze dienstverlening aan jongeren verder te verbeteren. Over de overgang van WW naar WWB kunnen we melden dat UWV medio dit jaar gemeenten periodiek inzicht biedt wie de maximumtermijn WW bereikt, zodat gemeenten deze klantgroep zelf kunnen benaderen. Daarnaast gaan we uitwerken hoe we via de Werkmap de jongeren tijdig nog beter kunnen attenderen op het aanvragen van een WWB-uitkering

Tot slot wil ik u medelen dat UWV medio dit jaar start met extra vraaggerichte dienstverlening aan jongeren.

UWV gaat, vanaf 2015 voor de duur van 2 jaar, jongeren actief onder de aandacht brengen bij werkgevers, voor instroomprojecten bij werkgevers en voor sectorplannen. Dit is tevens beschreven in de Intentieverklaring Samen naar een werkende toekomst die UWV mede ondertekend heeft op de slotmanifestatie van de Aanpak Jeugdwerkloosheid d.d. 31 maart 2015. Deze is als bijlage bijgevoegd.

Wij vertrouwen u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

Mr. drs. B.J. Bruins
Voorzitter Raad van Bestuur

Bijlagen: - Intentieverklaring Samen naar een werkende toekomst
 - Aanbod UWV voor aanvullende jongerendienstverlening



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Dhr. mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8249

uw kenmerk
2015-0000081755

bijlage(n)

betreft
Conceptrapportage Buitenspel.

ons kenmerk
ECSD/U201500719

datum
28 april 2015

Geachte heer Van den Bos,

Hartelijk dank voor het toesturen van de conceptrapportage over de dienstverlening aan jongeren met een uitkering. Divosa en VNG geven in deze brief een gezamenlijke reactie. We beperken ons daarbij tot het oordeel dat de Inspectie uitspreekt over de uitvoering van de WWB.

In haar onderzoek constateert de Inspectie dat jongeren hoog op de agenda van gemeenten staan. Er is organisatorisch en beleidsmatig veel aandacht voor jongeren in de bijstand. Toch heeft de Inspectie ook kritiek. Gemeenten zouden meer aandacht moeten besteden aan het opstellen en evalueren van het wettelijk verplichte plan van aanpak; voor kansrijke jongeren is dit nu regelmatig een standaardplan. Zij moeten daarnaast ook meer controleren op (de inhoud van) sollicitaties en intensiever samenwerken met onderwijs-, welzijn- en zorginstellingen. Het lijkt ons goed om in onze reactie iets meer te zeggen over de specifieke situatie van jongeren in de bijstand, om de bevindingen van de inspectie in een context te plaatsen.

Jongeren in de bijstand

9% van de bijstandsgerechtigden is jonger dan 27 jaar. Daarmee is het percentage jongeren laag vergeleken met andere leeftijdsgroepen. De poort tot de bijstand zit voor hen stevig dicht. Jongeren tot 27 jaar hebben een zoekperiode en het onderwijs geldt als voorliggende voorziening, waardoor jongeren zonder startkwalificatie in eerste instantie terug moeten naar school. Daarnaast hebben jongeren, als ze wel in aanmerking komen voor een uitkering, meer kans om sneller uit te stromen. Voor twintigjarigen was de uitstroomkans in 2013 ruim 40%, voor 27-jarigen 20%, en voor 40-plussers dook die onder de 10%. De verklaring voor de hogere uitstroomkans in 2013 heeft deels te maken met het feit dat er ook meer kansrijke jongeren instromen in tijden van economische crisis. Daarnaast worden jongeren veel vaker achter de broek gezeten. Wij ervaren dat gemeenten actief zijn met het opleggen van de scholingsplicht. Aan het begin van het nieuwe schooljaar is een duidelijke uitstroom naar het onderwijs te zien.

Belang van vakmanschap in de uitvoering

De Inspectie constateert dat gemeenten in de uitvoering niet adequaat inspelen op de behoeften van jongeren. Plannen zouden te vaag zijn en jongeren zelf zouden ze onvoldoende (her)kennen.

Divosa en VNG zien dat gemeenten in de uitvoeringspraktijk vorm en inhoud willen geven aan het leveren van maatwerk aan jongeren. Gemeenten maken daarbij wel een duidelijk onderscheid tussen zelfredzame jongeren en jongeren die ondersteuning nodig hebben. Het is niet efficiënt om veel tijd en middelen in te zetten op een groep jongeren die zonder of met lichte ondersteuning hun weg naar de arbeidsmarkt kunnen vinden. Voor de groep kwetsbare jongeren ligt dat anders.

Met de jongeren die langere tijd in de bijstand blijven, is meestal behoorlijk wat aan de hand. Het is dus logisch dat er een groep is die moeizaam uitstroomt. Sociale diensten zien al jaren onder deze groep veel jongeren met een licht verstandelijke beperking. Dat betekent nogal wat in de communicatie: één onderwerp tegelijk uitleggen; niet teveel aannemen dat de jongere heeft begrepen wat je zegt, enz. Dat er een beperking meespeelt is niet altijd meteen duidelijk. Daarnaast zijn er heel veel jongeren in de bijstand met schulden en spelen er regelmatig psychische klachten mee. In veel gevallen is sprake van overbelaste jongeren die meerdere problemen tegelijkertijd hebben. Door de decentralisatie van de Wajong zal het aantal jongeren met een (forse) beperking de komende jaren alleen maar toenemen.

Zo ontstaat er een groep jongeren die moeilijk meekomt, terwijl de maatschappij steeds ingewikkelder wordt en steeds meer zelfredzaamheid verwacht. Deze jongeren worden ook niet geholpen door de moderne arbeidsmarkt waar het er hard aan toe gaat en de zekerheid beperkt is.

Voor de uitvoering betekenen deze ontwikkelingen dat er meer kennis nodig is over het herkennen en omgaan met sociale, psychische en motorische belemmeringen. Daarnaast moeten klantmanagers kennis hebben over effectieve interventies naar werk. Divosa en VNG ondersteunen gemeenten daarbij actief via het Programma Vakmanschap. We zullen de bevindingen uit dit rapport dan ook meenemen bij de verdere ontwikkeling van het programma.

Rust op het wetgevingsfront

Wij herkennen de signalen uit de uitvoering over de steeds toenemende werkdruk. Het aantal mensen in de bijstand is al enige jaren ongekend hoog, waardoor de caseloads van klantmanagers steeds verder oplopen. Maatwerk is alleen mogelijk als uitvoerders daarvoor de tijd en de gelegenheid krijgen, ook om zich de benodigde tools eigen te kunnen maken.

Divosa en VNG pleiten dan ook voor rust op het wetgevingsfront. De afgelopen jaren zijn klantmanagers van gemeenten en hun (potentiële) samenwerkingspartners geconfronteerd met een indrukwekkende hoeveelheid aangekondigde en soms op het laatste moment weer aangepaste veranderingen in wet- en regelgeving. De Participatiewet, de WWB Maatregelen, de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, de Jeugdwet en de wijzigingen in de langdurige zorg zijn de meest in het oog springende voorbeelden. Voor deze grote wetstrajecten is volop politieke aandacht, in gemeenteraden, maar ook op landelijk niveau. De impact op de uitvoering wordt vaak gebagatelliseerd. Ten onrechte. De politiek onderschat stelselmatig de tijd en inspanning die het uitvoerders kost om de veranderingen te vertalen naar het eigen handelen en vakmanschap.

Maatwerk voor jongeren

Gemeenten lopen tegen een aantal belemmeringen aan die zij niet of nauwelijks zelf kunnen beïnvloeden. Om de beweging naar meer maatwerk voor jongeren te ondersteunen, kunnen de volgende onderwerpen beter geregeld worden:

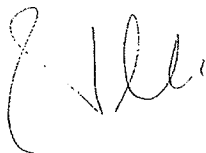
- Ondersteuning bieden tijdens de zoektermijn: alle jongeren tot 27 jaar krijgen te maken met de wettelijk verplichte zoektermijn op het moment dat zij bijstand aanvragen. Gemeenten mogen deze jongeren tijdens die periode niet ondersteunen, terwijl dat soms wel nodig is. Ook in de rapportage van de Inspectie wordt dat zichtbaar: 50% van de jongeren in de bijstand had eerder hulp willen hebben. Zorg dat dit wettelijk mogelijk is.
- Faciliteer flexibel werken in de bijstand: Jongeren die tijdelijk werk accepteren, krijgen na dat werk opnieuw te maken met een zoektermijn. Dus als een jongere drie maanden heeft gewerkt en dan zijn tijdelijke functie kwijtraakt, heeft hij opnieuw vier weken wachttijd. Lang niet altijd is te voorzien dat een jongere zijn baan zal verliezen. De mogelijkheid bestaat om al voor het aflopen van het contract een melding te maken, maar voor veel tijdelijke functies is het gewoon niet mogelijk om te voorzien wanneer het werk 'op' is. Divosa en VNG vragen al langer om meer flexibiliteit. Ten aanzien van de wachttijd zouden gemeenten de mogelijkheid moeten krijgen om een jongere geen wachttijd op te leggen, als deze buiten zijn schuld om zijn tijdelijke baan verliest.
- Betere toegankelijkheid onderwijs: uitvoerders zien dat onderwijsinstellingen jongeren niet altijd toelaten. Ze zijn vaak ook niet in staat onderwijs bieden voor jongeren die meer aandacht en begeleiding nodig hebben vanwege allerlei soorten belemmeringen. Hoewel er in het onderwijs meer aandacht komt voor de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, zien we tegelijkertijd dat leerlingen die niet-leerbaar zijn uitgesloten worden van onderwijs. Het probleem van deze jongeren wordt vervolgens doorgeschoven naar gemeenten. VNG heeft hierover een brief aan de Tweede Kamer geschreven.
- Niet samenwerken om het samenwerken: Divosa en VNG onderschrijven dat gemeenten de samenwerking met andere partijen moeten zoeken. Samenwerken is vooral zinvol voor jongeren met (forse) belemmeringen, waarbij vanuit verschillende disciplines een gelijktijdige en samenhangende aanpak ontwikkeld moet worden. De focus van de samenwerking moet dan ook op deze groep liggen. Het is geen wonder dat gemeenten nog volop op zoek zijn naar een manier om de aandacht voor werk en zorg in samenhang te organiseren. In gemeenten waar jongeren door het werkplein geholpen worden, is er vooral aandacht voor werk. Daar waar er een speciale jongerenaanpak is met zorg- en welzijn, is de verbinding met werk weer kleiner.

Kortom: wat gemeenten vooral nodig hebben om de dienstverlening aan jongeren te verbeteren is rust op het wetgevingsfront en tijd om hun vakmanschap te ontwikkelen. In de afgelopen tijd was daarvan weinig sprake. In het belang van de jongeren, hopen wij dat dit hen ook gegund is.

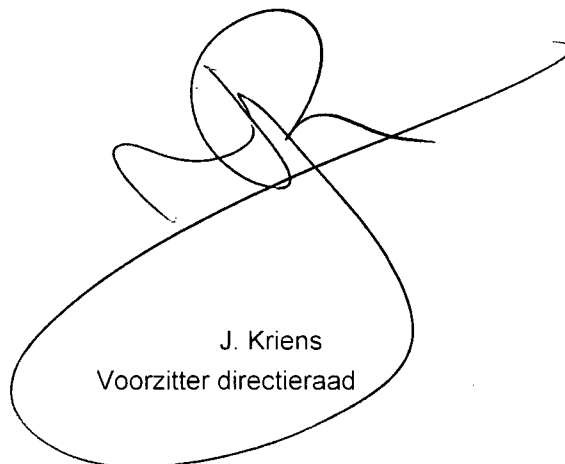
Met vriendelijke groet,

Divosa

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



R. Paas
Voorzitter



J. Kriens
Voorzitter directieraad

Landelijke Cliëntenraad, postbus 95966, 2509 CZ Den Haag

Inspectie SZW
P/a Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de heer mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-Generaal SZW
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bezoekadres
Landelijke Cliëntenraad
Bezuidenhoutseweg 60
2594 AW Den Haag

070 34 99 790
info@lcr-suwi.nl
www.landelijkecliëntenraad.nl

Den Haag, 14 april 2015

Betreft: Bestuurlijke reactie - Onderzoek naar de uitvoering voor jongeren met een Ww- of bijstandsuitkering
Referentie: LCR/15-0039/GvdM/BH

Geachte heer Van den Bos,

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) dankt u voor het verzoek om een bestuurlijke reactie op uw conceptrapportage van het 'Onderzoek naar de uitvoering voor jongeren met een Ww- of bijstandsuitkering'.

De LCR waardeert het zeer dat de Inspectie aandacht besteedt aan de uitvoering voor jongeren met een Ww- of bijstandsuitkering. Uw rapport, voorafgegaan door een eerder rapport ('Uitvoering van de Wwb voor jongeren') en diverse nota's van bevindingen, geven een heldere kijk op die uitvoering. En hoe u tot uw uiteindelijke oordeel komt van die uitvoering.

UWV

U oordeelt de dienstverlening voor jongere Ww-gerechtigden van UWV met een 'voldoende'. De LCR meent dat op basis van uw bevindingen 'net voldoende' beter zou hebben gepast. Om twee redenen:

1. De LCR meent dat UWV echt te weinig bewust is van de verantwoordelijkheid Ww-gerechtigde jongeren goed in te lichten over de tijdige aanmelding voor de Wwb. Nu ontstaan er diverse problemen die voorkomen kunnen worden. Er is niet voor niets besloten anders om te gaan met de zoektijd Wwb voor jongeren die eerst Ww ontvingen. De LCR gaat er vanuit dat UWV door uw bevinding wakker is geworden en hier adequate maatregelen op zal nemen. De LCR zal hier ook navraag over doen, zelf en door dit signaal door te geven aan de centrale cliëntenraad UWV.
2. UWV gaat er te gemakkelijk van uit dat alle Ww-jongeren zich zelf kunnen redden via digitale dienstverlening en dat een eerste gesprek pas na drie maanden gevoerd hoeft te worden. Het blijkt dat UWV haar werkloze jongeren slecht kent.

Uit uw bevindingen blijkt dat een aanzienlijk deel van de jongeren eerder ondersteuningsvragen hebben. Daarmee lopen deze jongeren onnodig veel achterstand op de arbeidsmarkt op. De LCR stelt zich een meer gedifferentieerde uitvoering voor, waarbij jongeren met risico's op langdurende werkloosheid eerder in beeld zijn en voor hen gepaste ondersteuning krijgen. Hierbij is het ook nodig dat niet volledig op digitale oplossingen wordt teruggevalen. Zeker voor hen die onvoldoende digivaardig zijn. En met de wetenschap dat bepaalde instrumenten door de doelgroep niet goed wordt gebruikt.

De LCR onderkent dat de werkwijze van UWV mede veroorzaakt wordt door beperking van zijn mogelijkheden. Door de veranderingen in SUWI (2012) is het uitgangspunt van geïntegreerde dienstverlening ingeruild door complementaire dienstverlening. Bezuinigingen waardoor is omgeschakeld naar digitale dienstverlening. Naar het oordeel van de LCR heeft UWV in het verleden bij het herinrichten van haar dienstverlening te weinig rekening gehouden met cliënten die niet of beperkt digivaardig zijn. De SVB heeft daar met haar dienstverlening veel beter rekening mee gehouden. De LCR gaat ervan uit dat UWV en de minister van SZW lering trekken uit uw rapport en tot bijstellingen komen. Er is daarbij ook behoefte aan een antwoord op de vraag wat van UWV wordt verwacht met betrekking tot Ww-gerechtigde jongeren met psycho-sociale en medische problemen. In een tijd waarin integraal beleid zo hoog op de agenda staat, moet UWV hier ook kunnen samenwerken met gemeentelijke diensten (schuldhulpverlening, huisvesting) en hulpverlening.

Gemeenten

De LCR deelt het oordeel van de Inspectie SZW dat de dienstverlening van gemeenten aan jongeren in de Wwb niet voldoende is. De inspectie onderbouwt dit aan de hand van drie onderdelen: het plan van aanpak, het naar vermogen om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en de samenwerking. Ook die onderbouwing deelt de LCR. Wij zijn echter van mening dat een vierde bevinding ontbreekt. Een aanzienlijk deel van de gemeenten maakt er zich te gemakkelijk van af als het gaat om risico's dat cliënten buiten beeld raken (een deel van de gemeenten doet niets en ziet het zelfs niet eens als haar taak). Maar zelfs gemeenten die proberen zich te houden op die groep, schieten nog zeer tekort. Voor een nadere toelichting hierop, sluiten we deels aan bij uw conceptnota van bevindingen:

- U vermeldt dat jongeren met verstandelijke beperkingen problemen ondervinden met de toegankelijkheid van de Wwb. Zij begrijpen door hun handicap de regels en voorwaarden niet of kunnen daar niet aan voldoen. Zij haken af (of, in uw vorige rapportage, lopen tegen sancties aan). Als gemeenten hun diensten zo aanbieden is er sprake van discriminatie vanwege een handicap. De LCR meent dat gemeenten niet op zoek moeten naar waar die jongeren blijven. Zij dienen de toegankelijkheid van een voorziening als bijstand te verbeteren, zodat licht verstandelijk beperkten zelf een uitkering kunnen aanvragen.

Hiervoor is ratificatie van het VN-verdrag niet nodig, maar zal de noodzaak om de toegankelijkheid van de Wwb wel nadrukkelijker in beeld brengen;

- In uw conceptnota van bevindingen over de cliënten uit beeld, stelt u dat de gemeente met de Wwb in een inkomenswaarborgfunctie moet voorzien. Dit houdt in dat jongeren die een uitkering nodig hebben, daar ook een beroep op doen. Ook hier is het de vraag of de gemeente niet meer vanuit dit uitgangsbeginsel de uitvoering moet inrichten in plaats van denken in verdienmodellen (maximaal voorkomen van beroep op bijstand). Tot slot zijn de uitvoerders van de Wwb te verwijten alleen gericht te zijn op het domein van werk en inkomen en niet de problematiek van mensen die een breder terrein bestrijkt. De wens om aan instroombeheersing te doen (poortwachter instroom) wint het te gemakkelijk van de noodzaak om jongeren adequaat te helpen op een goede wijze (weer) de aansluiting met de samenleving te vinden. De opvangsector moet hier vaak grote moeite voor doen, terwijl een uitkering nodig is om met de hulpverlening te kunnen starten. Drempels om die uitkering te verkrijgen zijn in het kader van een hulpverleningsplan ongewenst. De Wwb-ondersteuning bij deze kwetsbare jongeren is niet passend en uitvoerders handelen op dat moment onprofessioneel.

Scholingsplicht

De LCR vindt dat ook de scholingsplicht een verbetering behoeft. De jongeren en de klantmanagers hebben er thans weinig baat bij. Bij een positieve benadering van de scholingsplicht (liever spreken we over loopbaanbegeleiding), zou de gemeente:

- Al voorafgaand een aanvraag jongeren in beeld moeten hebben die volgens de school geen startkwalificatie kunnen halen. Of in ieder geval ondersteuning behoeven van de gemeente, in het kader van de studieregeling, inkomen en werkondersteuning. Voor deze groep is het noodzakelijk met de school en de jongere (en zijn ouders/verzorgers) te komen tot een goed plan voor de overgang van school naar werk;
- Voor de groep jongeren die bekend zijn (bij het RMC) als risicovolle uitvallers, er eerder een gesprek met die jongeren gevoerd moet worden over zijn/haar toekomst. Mocht de jongere niet inzien dat doorleren tot een betere toekomst leidt, terwijl hier alle reden is om door te leren, kan worden gewezen op de scholingsplicht en bijbehorende consequenties als de jongere de loopbaanbegeleiding niet oppikt;
- Voor alle andere jongeren, snel inzicht moeten hebben op iemands leervermogen en wat scholen te bieden hebben aan arbeidsmarktrelevante scholingen;
- Goed moeten volgen of scholen jongeren onterecht weigeren. En als er een school is die dat doet, in gesprek gaan met die school. Uit het rapport van de Inspectie wordt niet duidelijk waarom jongeren scholing wordt geweigerd. Bij een scholingsplicht hoort dat onderwijsinstellingen leerlingen op moeten nemen. Bij zwerfjongeren komt het vaak voor dat zij juist hun schoolloopbaan willen hervatten, maar niet kunnen deelnemen, omdat zij bijvoorbeeld schulden hebben.

Het heeft geen zin om jongeren te stimuleren door te leren en een scholingplicht op te leggen als onderwijsinstellingen hun deur gesloten houden.

Tot slot wijst de LCR er op dat de bevindingen rond cliënten buiten beeld op een groot risico wijzen voor de jongeren die per 2015 niet meer voor een Wajong uitkering in aanmerking komt. Onder deze jongeren bevinden zich vele jongeren die niet goed kunnen voldoen aan de eisen en voorwaarden van de Participatiewet.

Mogelijk ook jongeren met andere beperkingen als een licht verstandelijke beperking (autisme en andere psychiatrische aandoeningen). De LCR is van mening dat een waarschuwing in deze aan de VNG en Divosa door u op zijn plaats is. De LCR zou het toejuichen wanneer de Inspectie hier over een jaar nogmaals onderzoek naar doet.

Met vriendelijke groet,



Gerrit van der Meer
Voorzitter

Samenstelling Landelijke Cliëntenraad

- **Landelijke cliëntenorganisaties:** Vakcentrale voor Professionals / Christelijk Nationaal Vakverbond (VCP/CNV), Ieder(in) (vertegenwoordiger mensen met lichamelijke beperkingen), Ieder(in) (vertegenwoordiger mensen met verstandelijke beperkingen), Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, publieke sector), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, private sector), Vertegenwoordiger organisaties van Minderheden (SMN, IOT), Landelijk Platform GGz/LOC,
- **Vertegenwoordigers van cliëntenraden:** cliëntenraden SVB en UWV.
- **Vertegenwoordigers van de gemeentelijke cliëntenparticipatie:** Mobility, cliëntenraden G4, vertegenwoordiger Dak- en thuislozen.

Bijlage 2 Publicaties van de Inspectie SZW – directie Werk en Inkomen

2015

- R15/01 Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden
- R15/02 Suwinet 'veilig omgaan met elkaars gegevens'
- R15/03 Buitenspel; De uitvoering voor jongeren in de WW of bijstand

2014

- R14/01 Handhaving tijdens de Dienstverlening
- R14/02 Kansen voor oudere Ww-ers (45+)!
- R14/03 Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid
- R14/04 Ken uw klanten
- R14/05 De boete belicht
- R14/06 Uitvoering van de WWB voor jongeren (18-27 jaar)

2013

- R13/01 De Sociale Verzekeringsbank; Veranderprogramma SVB Tien
- R13/02 De invloed van ontheffingen op de arbeidsparticipatie van WWB'ers
- R13/03 Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid
- R13/04 Over signaal, sanctie en incasso
- R13/05 Dienstverlening aan oudere (45+) bijstandsgerechtigden
- R13/06 Van schoolgaand kind tot zelfstandig jongere **ACTIEF OP WEG NAAR WERK**
- R13/07 Verordeningsplicht gemeenten maatschappelijke participatie kinderen
- R13/08 De burger bediend in 2013
- R13/09 Voor wat hoort wat; Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten

Bijlage 3 Referentiekader

Het wettelijk kader voor de dienstverlening wordt gevormd door de Wet SUWI, de WW en de WWB. De dienstverlening in het kader van deze wetten vindt plaats vanuit het adagium “Werk boven uitkering”. Het doel van de dienstverlening aan werkzoekenden is werkzoekenden te faciliteren bij het vinden van werk waarbij de eigen verantwoordelijkheid voorop staat. De wettelijke eisen voor de dienstverlening gelden voor alle werkzoekenden dus ook voor jongeren. Onder jongeren verstaan wij de werkzoekenden van 18 tot 27 jaar. Deze keuze sluit aan bij de in de WWB gehanteerde leeftijdscategorie waarvoor o.a. de zoekperiode van 4 weken geldt.

In het onderzoek richten wij ons op de volgende aspecten van dienstverlening: het faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid van de werkzoekende, de vraaggerichte dienstverlening, de handhaving, de samenwerking, en de organisatieverplichtingen. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen deze aspecten worden uitgewerkt. Dit referentiekader geldt als uitgangspunt bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

In het onderzoek ligt de focus op de rol van de professional. Om zijn rol waar te kunnen maken zal ook de professional moeten worden gefaciliteerd.

Het faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid van de werkzoekende

Wettelijke eis

Bij dienstverlening aan werkzoekenden wordt uitgegaan van eigen verantwoordelijkheid.

Norm

De professional faciliteert en stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van de WW – en WWB-gerechtigden, spreekt hen zo nodig daarop aan en biedt ondersteuning daar waar de werkzoekende niet (geheel) in staat is tot zelfredzaamheid.

Operationalisatie

1. De professional ziet er op toe dat WWB-gerechtigden zich bij UWV inschrijven en ingeschreven blijven staan als werkzoekende.³⁸
2. De professional biedt gedurende vier weken na de melding geen ondersteuning aan alleenstaanden en alleenstaande ouders jonger dan 27 jaar en gezinnen waarvan alle gezinsleden jonger dan 27 jaar zijn.³⁹ In deze gevallen is ook de inzet van een re-integratievoorziening door middel van een participatieplaats niet aan de orde.⁴⁰
3. De professional stelt bij aanvang van de WWB een op de jongere toegesneden plan van aanpak op waarin de ondersteuning wordt uitgewerkt en de verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling en de gevolgen van het niet naleven van die verplichtingen worden opgenomen.⁴¹
4. De professional begeleidt de jongere bij de uitvoering van het plan van aanpak en evalueert, in samenspraak met die jongere, periodiek het plan van aanpak en stelt dit zonodig bij.⁴² Indien noodzakelijk biedt de professional, een voorziening

³⁸ Artikel 9 WWB

³⁹ Artikel 7, lid 3, onderdelen a en b, WWB

⁴⁰ Artikel 7, lid 8, WWB

⁴¹ Artikel 44, lid 4, WWB en artikel 44a, lid 1, WWB.

⁴² Artikel 44a, lid 2, WWB.

aan. Onder een voorziening wordt tevens verstaan sociale activering gericht op arbeidsinschakeling.⁴³

5. Jongeren zijn gehouden aan de scholingsplicht.⁴⁴

De professional zorgt dat de WWB-gerechtigde voldoende kennis van de arbeidsmarkt en vaardigheden (solliciteren en netwerken) heeft om zelfstandig werk te zoeken. De professional stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van de WWB-gerechtigden⁴⁵, spreekt hen zo nodig daarop aan en biedt ondersteuning daar waar de werkzoekende niet (geheel) in staat is tot zelfredzaamheid.⁴⁶

Vraaggerichte dienstverlening

Wettelijke eis

UWV is verantwoordelijk voor het voordragen van geschikte vacatures aan werkzoekenden en het voordragen van geschikte werkzoekenden voor vacatures.

Norm

De dienstverlening is afgestemd op de vraag op de arbeidsmarkt.

Operationalisatie

1. De professional stemt de dienstverlening af op de mogelijkheden op de arbeidsmarkt en zorgt ervoor dat hij die mogelijkheden zo goed mogelijk in beeld krijgt. De professional maakt daarbij gebruik van de werkgeversservicepunten
2. De professional maakt gebruik van het netwerk van werkgevers, intermediairs, uitzendbureaus, etc .
3. Als 'matching' via het elektronische vacaturesysteem (nog) niet mogelijk is, probeert de professional zelf een 'match' tot stand te brengen of deze te bevorderen.⁴⁷
4. De professional relateert de kansen en belemmeringen van de werkzoekende aan de vraag op de arbeidsmarkt.
5. Als (volledige) uitstroom naar werk nog niet mogelijk is, bevordert de professional andere mogelijkheden die (op den duur) de arbeidsmarktkansen - gerelateerd aan de vraag op de arbeidsmarkt- vergroten zoals scholing, sociale activering of partiële uitstroom.

Handhaving

Wettelijke eis

UWV en gemeenten dragen zorg voor (digitale) handhaving.

Norm

Artikel 9, lid 1 van de WWB stelt dat uitkeringsgerechtigden verplicht zijn naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Jongeren in de WW mogen in de eerste zes maanden zoeken naar passende arbeid.⁴⁸ Voor schoolverlaters

⁴³ Artikel 7, lid 1, WWB.

⁴⁴ Artikel 13, lid 2c van de WWB. Verder volgt uit de RMC-wetgeving (WVO, WEB, WEC) dat de gemeente verantwoordelijk is voor: het maken van afspraken met onderwijsinstellingen en andere relevante instellingen over de inzet en verantwoordelijkheid bij het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten; het zorg dragen voor de totstandkoming van een regionaal netwerk van die scholen instellingen en organisaties; het organiseren en coördineren van de meldingen van voortijdig schoolverlaten, het registreren van deze meldingen en zorg dragen voor de doorverwijzing naar onderwijs en arbeidsmarkt.

⁴⁵ Artikel 9, lid 1a, WWB.

⁴⁶ TK 2002-2003, 28870, nr. 3.

⁴⁷ Zie bij kader UWV: de professional betreft ook zo nodig informatie uit de regionale arbeidsmarktanalyses en -plannen.

⁴⁸ Artikel 4, Besluit passende arbeid WW en ZW.

wordt alle arbeid als passend beschouwd.⁴⁹ Voor afgestudeerde academici geldt arbeid op minimaal Hbo-niveau als passend.⁵⁰ UWV en gemeenten beoordelen periodiek of werkzoekenden uit hun doelgroep de eigen verantwoordelijkheid voor het vinden van werk voldoende onderzoeken, conform de wettelijke bepaling. Eveneens beoordelen ze of werkzoekenden onderzoeken wat hun scholingsmogelijkheden zijn. Ondernemen uitkeringsgerechtigden voldoende activiteiten met het oog op het vinden van werk (o.a. via private bemiddeling), het teruggaan naar school en komen ze de daarbij behorende verplichtingen na.

Gemeenten stemmen de arbeidsverplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende⁵¹ en gaan bij geconstateerde overtredingen over tot sanctioneren conform de afstemmingsverordening die iedere gemeente afzonderlijk dient op te stellen.⁵² Het UWV sanctioneert conform het Maatregelenbesluit UWV.

Wat betreft de inlichtingenverplicht dienen uitkeringsgerechtigden op verzoek of uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan het hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat deze van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering⁵³. Wat betreft de sanctionering bij overtredingen van de inlichtingenplicht dienen gemeenten en UWV te handelen conform de Wet Aanscherping Handhaving en Sanctiebeleid SZW-wetgeving.

Operationalisatie

1. De professional spreekt de klant aan als diens gedrag niet in overeenstemming is met deze plichten (onder andere breed en reëel zoekgedrag).
2. De handhaving van de gemeente is afgestemd op de mate waarin de werkzoekende aan zijn verplichtingen voldoet.

Samenwerking

Wettelijke eis

UWV en gemeenten werken onderling samen en ook met andere diensten, instellingen en bestuursorganen bij de uitvoering van de wettelijke taken met het oog op een doeltreffende en klantgerichte uitoefening van die taken.⁵⁴

Norm

De activiteiten in de keten vinden ononderbroken(zonder stagnatie) plaats.

Operationalisatie

1. De professional bevordert de continuïteit van het zoekproces.
2. De professional werkt hiertoe samen met anderen, zoals professionals bij gemeenten, werkgeversservicepunten, RMC's, de schuldhulpverlening, bedrijfsadviseurs, werkgevers, uitzendbureaus, WSW-bedrijven, scholingsinstituten, de gezondheidszorg en maatschappelijk werk. De professional zorgt voor een goede samenwerking bij de overgang van de WW naar de WWB.
3. De professional zorgt dat eventueel benodigde organisaties bij de dienstverlening worden betrokken en maakt afspraken over doorverwijzing.⁵⁵

⁴⁹ Artikel 5, Besluit passende arbeid WW en ZW.

⁵⁰ Artikel 4, Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici WW en ZW.

⁵¹ Artikel 18, lid 1, WWB.

⁵² Artikel 8 WWB.

⁵³ Artikel 17, WWB; artikel 25, WW.

⁵⁴ Artikel 9, lid 1 SUWI.

⁵⁵ Toezichtkader ITJ.

4. De professional zorgt dat hij voldoende op de hoogte is van activiteiten ten aanzien van de klant bij andere organisaties.⁵⁶

Organisatieverplichtingen

Wettelijke eis

De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot het ondersteunen en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

Norm

Er is een verordening waarin regels worden gegeven voor het ondersteunen en aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.

Operationalisatie

1. De gemeente heeft een verordening vastgesteld.
2. De gemeente geeft in de verordening invulling aan het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.
3. De regels moeten in ieder geval betrekking hebben op:
 - de evenwichtige aandacht voor de groepen die het college geacht wordt te ondersteunen (WWB-gerechtigden, personen met een nabestaanden- of halfwezenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (ANW-ers) en niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers)).
 - de verschillende doelgroepen daarbinnen.
 - de wijze waarop rekening gehouden moet worden met zorgtaken.

Rol gemeenten leerplicht jongeren 16 jaar en ouder

De leerplichtwet – waarin jongeren tot 16 jaar leerplichtig worden gesteld - is vanaf 2007 uitgebreid met een kwalificatieplicht voor jongeren tot 18 jaar. Daarmee is de leerplicht voor jongeren van 16 tot 18 jaar die geen diploma hebben op ten minste mbo niveau 2 of hoger, havo of vwo, verlengd. De leerplichtambtenaar van de gemeente ziet ook toe op schoolgang van 16-18 jarigen. Hij wordt ondersteund via het verzuimloket ingelicht over het spijbelgedrag en de inschrijving en uitschrijving van leerlingen. Hij kan maatregelen treffen tegen de ouders en/ of school indien die zich niet aan de Leerplichtwet houden. Daarnaast hebben leerplichtambtenaren een taak bij de voorlichting van de doelgroep.

De wetgeving rond Regionale Meld- en Coördinatie punten (RMC's) verplicht de gemeenten jongeren zonder startkwalificatie te volgen tot ze 23 jaar zijn.

Gemeenten moeten ervoor zorgen dat deze jongeren alsnog hun startkwalificatie halen. In de praktijk wordt een jongere die voortijdig de school dreigt te verlaten (verzuim 18+) of voortijdig van school gaat benaderd door een trajectbegeleider van het RMC. De trajectbegeleider bekijkt met de jongere wat de mogelijkheden zijn. Ook als er problemen zijn kan de trajectbegeleider helpen. Bijvoorbeeld door te verwijzen naar hulpverlening. Het uiteindelijke doel van de RMC-wet is dat de jongere een opleiding en/of werkplek vindt.

Operationalisatie arbeidsmarktkansen

In het onderzoek wordt een conclusie getrokken over de mate waarin de dienstverlening bijdraagt aan het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt, gedurende

⁵⁶ Toezichtkader ITJ.

de uitkeringsperiode. Om een oordeel te geven over de ontwikkeling van kansen op de arbeidsmarkt wordt naar vier aspecten gekeken: belemmeringen, houding, zoekgedrag en participatie. Er is voor deze aspecten is gekozen, omdat ze naast de 'harde' effecten van de dienstverlening, uitstroom naar werk, ook ontwikkeling op meer zachte factoren laten zien, zoals de motivatie, de verantwoordelijkheid die de klant zelf neemt en de acceptatiebereidheid. Gedacht kan worden aan de bereidheid van de klant om op een lager niveau te willen werken, minder salaris te accepteren, bereid zijn meer te reizen voor het werk.

Vermindering van belemmeringen die werkhervatting in de weg staan

In het onderzoek wordt nagegaan welke belemmeringen jongeren en hun begeleiders aangeven als het gaat om integratie op de arbeidsmarkt. Vervolgens wordt gekeken of deze belemmeringen in de optiek van de jongere en zijn begeleider in de onderzoeksperiode verminderen. Belemmeringen zijn onder andere fysieke en psychische gezondheidsproblemen, sociale problemen (schulden, huiselijke problemen, verslavingsverleden), verantwoordelijkheid voor zorgtaken, gebrek aan zelfsturing en zelfvertrouwen, lage opleiding, gebrek aan een startkwalificatie of gebrek aan werkervaring.

Verbetering houding

In het onderzoek wordt nagegaan wat de motivatie, acceptatiebereidheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van de jongere is en of er gedurende de onderzoeksperiode veranderingen daarin zijn. Het gaat hier om of de jongere de intentie heeft om de uitkeringsperiode zo kort mogelijk te houden, bijvoorbeeld door zichzelf doelen te stellen, bereid zijn een startkwalificatie te behalen in 'eigen tijd', bereid zijn om werk onder het opleidingsniveau te accepteren, bereid zijn tijdelijk of parttime werk te accepteren, bereid zijn meer te reizen voor werk en bereid zijn in te leveren op het gewenste salaris. Het aspect houding meet de Inspectie met geteste vragenlijsten, gedurende de uitkeringsperiode bij de jongere en bij zijn begeleiders. De vragen hebben betrekking op de doelen van de jongere, hoe de jongere denkt deze doelen te bereiken en welke prioriteiten hij daarbij stelt.

Verbetering gedrag

In het onderzoek wordt nagegaan wat het concreet zoekgedrag is van de jongere naar werk of opleiding en of dit gedrag gedurende de onderzoeksperiode verandert. Het gaat hierbij ook om acceptatiegedrag: accepteert iemand daadwerkelijk een baan onder het opleidingsniveau, zodat hij niet meer afhankelijk is van een uitkering? Onder gedrag worden alle activiteiten verstaan, dus niet alleen het reageren op vacatures, maar ook bijvoorbeeld het aanspreken van het eigen netwerk of concrete acties voor het volgen van een opleiding. Er wordt onderzocht wat frequentie van het zoeken is en het type banen waarnaar wordt gezocht en of die vacatures die worden aangeboden worden geaccepteerd. Uit dit laatste wordt duidelijk of de acceptatiebereidheid van de jongere verandert als het gaat om salaris, niveau van de baan, type werk en reistijd. De veranderingen in het daadwerkelijke zoek- en acceptatiegedrag worden na een periode van werkloosheid in kaart gebracht.

Participatie

Aan de hand van een aantal vastgestelde vragen wordt vastgesteld wat iemands positie op de participatieladder is en hoe deze zich ontwikkelt in de tijd. De Inspectie gebruikt voor dit onderzoek het door Regioplan ontwikkelde participatieladder, waarin zes treden van participatie worden aangegeven. Trede 1 betekent dat iemand geïsoleerd leeft; bij trede 2 heeft de klant sociale contacten buiten de deur; trede 3 betekent deelname aan georganiseerde activiteiten; trede 4 betekent onbetaald werk; bij trede 5 heeft de klant betaald werk met ondersteuning en bij trede 6 is er sprake van betaald werk. De participatieladder is een goed instrument is om

relatief eenvoudig veranderingen in participatie zichtbaar te maken, onder andere ingegeven door vermindering van belemmeringen, betere houding en beter zoekgedrag.