

Inspectie SZW
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

**Uitvoering van de Wwb voor jongeren
(18-27 jaar)**

Colofon

Programma	Dienstverlenende overheid
Nummer	R 14/06
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-274-5

Voorwoord

De laatste ontwikkelingen op de arbeidsmarkt laten een licht herstel zien, ook ten aanzien van jeugdwerkloosheid. Toch is de werkloosheid onder jongeren hoog. Gemeenten, uiteraard samen met de jongeren zelf, hebben een belangrijke rol in de activering van werkloze jongeren naar school en werk. De Inspectie SZW is in 2014 gestart met een toezichtprogramma dat de uitvoering van de WW en de Wwb voor jongeren (18-27 jaar) belicht. Deze eerste rapportage gaat over de uitvoering van de Wwb, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de periode vanaf melding tot de eerste drie maanden in de uitkering.

Het rapport laat allereerst zien dat het voor jongeren heel lastig is om vanuit een bijstandssituatie terug naar school te gaan of aan het werk te komen. Ruim de helft van de jongeren zit een jaar na melding nog steeds in de bijstand. De problematiek rondom jeugdwerkloosheid heeft bij gemeenten volop de aandacht, zowel in het beleid als in de gemeentelijke organisatie. De infrastructuur voor dienstverlening, zoals werkgeversservicepunten, jongerenloketten en leerwerkloketten is bij ruim de helft van de gemeenten beschikbaar en de wettelijke zoekperiode van vier weken voor jongeren wordt door een groot deel (vier vijfde) van de gemeenten voldoende nageleefd.

Het rapport laat daarnaast zien dat de vraaggerichtheid van de uitvoering in beperkte mate van de grond komt, daarbij gaat het met name om de directe bemiddeling tussen jongeren en werkgevers. Er is tevens nog een aantal onduidelijkheden in de uitvoering rondom de scholingsplicht voor jongeren, waardoor er een risico bestaat dat kansen op scholing onbenut blijven. Ook constateert de Inspectie dat er vanuit de gemeente meer aandacht nodig is voor het creëren van eenduidigheid in het handelen van de klantmanagers.

In het voorjaar van 2015 presenteert de Inspectie de tweede en tevens eindrapportage. De focus van die rapportage zal liggen op de uitvoering van de WW voor jongeren, de uitvoering van de Wwb voor jongeren die langdurig afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering en de aandacht van gemeenten voor jongeren buiten beeld (niet aan het werk, niet op school en ook geen uitkering). Ook zal de Inspectie daar in aandacht besteden aan het gebruik van het plan van aanpak, de samenwerking tussen instanties voor jongeren met een zorgbehoefte en de gevolgen van de uitvoering voor de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt.

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

Inhoud

	Colofon—2
	Voorwoord—3
1	Samenvatting en oordeel—7
1.1	Inleiding en probleemstelling—7
1.2	Referentiekader—7
1.3	Belangrijkste bevindingen—7
1.4	Oordeel—11
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
2.6	Indeling rapport—17
3	Algemene bevindingen—19
3.1	Het beleid voor jongeren—19
3.2	De organisatie van de dienstverlening aan jongeren—19
3.3	Uitstroom van jongeren uit de Wwb—20
3.4	Kansrijke versus kansarme jongeren—20
3.5	Concluderend—21
4	Melding en zoekperiode—23
4.1	Inleiding—23
4.2	Hoe hebben gemeenten de zoekperiode georganiseerd?—23
4.3	Concluderend—25
5	Werk- en uitkeringsintake—27
5.1	Inleiding—27
5.2	De werk- en uitkeringsintake; organisatie en beleid—27
5.3	Concluderend—30
6	De eerste drie maanden in de uitkering—31
6.1	Handhaving gedurende de periode van uitkering—31
6.2	Dienstverlening—32
6.3	Concluderend—35
7	Bestuurlijke reacties – naschrift Inspectie—37
	Lijst van afkortingen—41
Bijlage 1	Bestuurlijke reacties—43
Bijlage 2	Publicaties van de Inspectie SZW – directie Werk en Inkomen—51
Bijlage 3	Referentiekader—53

1 Samenvatting en oordeel

1.1 Inleiding en probleemstelling

De arbeidsmarkt voor jongeren is ongunstig, hoewel de laatste ontwikkelingen wijzen op licht herstel. De werkloosheid onder jongeren is nog steeds hoog en zij blijven, eenmaal ingestroomd in een bijstanduitkering, het moeilijk te hebben om aan het werk te komen. Gemeenten hebben een belangrijke rol in de activering (naar werk of school) van werkloze jongeren. Om die reden staat in dit rapport de uitvoering van de Wwb voor jonge werklozen (18-27 jaar) door gemeenten centraal. De centrale vraagstelling van dit onderzoek is in hoeverre de uitvoering van de Wwb voor jongeren adequaat is. Doen gemeenten voor deze doelgroep wat ze moeten doen en leiden de keuzes die gemeenten maken op beleids- en uitvoeringsniveau, tot de gewenste effecten?

Om de centrale vraag te beantwoorden heeft de Inspectie een mix van zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden ingezet. Door deze mix van methoden ontstaat enerzijds een representatief beeld van de dienstverlening aan jongeren in de Wwb, terwijl anderzijds ook het verhaal achter de cijfers en bevindingen in beeld kan worden gebracht. De aan dit rapport ten grondslag liggende onderzoeken betreffen een onderzoek naar het beleid voor jongeren bij een representatieve steekproef van circa 100 gemeenten, een bestandsanalyse om de kansen van jongeren in de Wwb op werk en scholing in beeld te brengen, een enquête onder een representatieve steekproef van klantmanagers bij eveneens circa 100 gemeenten en een kwalitatief onderzoek, waarbij ongeveer 50 jongeren zijn gevolgd gedurende de eerste drie maanden in de Wwb.¹

1.2 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. Dit referentiekader is voornamelijk gebaseerd op de Wwb, het toezichtkader van Integraal Toezicht Jeugdzaken² en het referentiekader Wijzigingswet SUWI.³ Het referentiekader geeft aan waar de dienstverlening aan zou moeten voldoen en bevat elementen als het faciliteren van de zelfredzaamheid van de jongeren, de mate waarin de dienstverlening vraaggericht is, in hoeverre er in de uitvoering samenwerking plaatsvindt, of er voldoende gehandhaafd wordt en wat er wordt gedaan aan ondersteuning t.b.v. arbeidsinschakeling.

1.3 Belangrijkste bevindingen

De Inspectie heeft haar rapportage opgebouwd uit vier hoofdstukken. Eerst wordt ingegaan op een aantal algemene bevindingen uit de verschillende onderzoeken, waarna in de volgende drie hoofdstukken steeds een afzonderlijk deel van het uitvoeringsproces wordt behandeld:

¹ De betreffende Nota's van Bevindingen: Gemeentelijk beleid voor jongeren met een WWB-uitkering (Nvb 14/06a); Waar komen werkzoekende jongeren terecht? (bestandsanalyse) (Nvb 14/06b), Klantmanagersenquête over jongeren in de WWB (Nvb 14/06c); Jongeren in de Wwb gevolgd (kwalitatief longitudinaal onderzoek) (Nvb 14/06d,

² Toezichtkader van Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ), <http://www.jeugdinspecties.nl/onderwerpen/toezichtkader>, 2013

³ Referentiekader Wijzigingswet SUWI 2012, versie 1.0, 15 november 2013

- de zoekperiode van 4 weken waarbinnen de jongeren zelf op zoek moeten gaan naar werk of scholing;
- de uitkeringsaanvraag na afloop van deze zoekperiode;
- de eerste maanden in de uitkering.

De belangrijkste bevindingen komen in deze samenvatting achtereenvolgens aan bod. De samenvatting sluit af met het oordeel van de Inspectie.

Algemene bevindingen

De Inspectie constateert dat er ruime beleidmatige aandacht is voor jongeren. Twee derde van de gemeenten heeft specifiek beleid geformuleerd. Hun beleid sluit aan bij de regionale plannen van aanpak Jeugdwerkloosheid.⁴ Evenwel heeft slechts een minderheid van de gemeenten kwantitatieve doelstellingen voor deze doelgroep. De wijze waarop gemeenten de uitvoering aan jongeren hebben georganiseerd toont aan dat er ook in de uitvoering veel aandacht is voor jongeren, bijvoorbeeld via een eigen jongerenloket (54% van de gemeenten beschikt hierover) dan wel de mogelijkheid om gebruik te kunnen maken van een leerwerkloket (geldt eveneens voor 54% van de gemeenten). In sommige gemeenten werken professionals samen in zogenaamde jongerenteams.

Ruim een kwart van de jongeren die een Wwb-uitkering ontvangen, is na een jaar aan het werk en 13% volgt een opleiding. De grootste groep (meer dan de helft) zit na een jaar nog in de Wwb. De Inspectie heeft tot slot geconstateerd dat er grote verschillen zijn in de uitgangspositie van jongeren, variërend van kansarm tot kansrijk voor scholing en/of werk.

De zoekperiode

Gemeenten vullen de zoektijd verschillend in. Dit geldt zowel voor de plek waar jongeren zich aan het begin van de zoektijd dienen te melden (UWV dan wel bij de eigen gemeente), het moment waarop de gemeente voor het eerst contact heeft met de jongere en de mate waarin de verplichtingen die gelden tijdens de zoektijd zijn afgestemd op de mogelijkheden van de jongere. De Inspectie constateert evenwel het risico dat klantmanagers die mogelijkheden verschillend inschatten. Daarnaast zijn er wat betreft de ondersteuning aan jongeren gedurende de zoektijd tussen gemeenten grote verschillen, variërend van gemeenten waarbij geen enkele ondersteuning aan geen van de jongeren wordt geboden, bij circa 40% van de gemeenten, tot gemeente waarbij ondersteuning verplicht is aan alle jongeren, bij circa 15 a 20%. Bij ongeveer 40% van de gemeenten wordt alleen ondersteuning geboden indien jongeren onvoldoende zelfredzaam zijn of als jongeren hier zelf om verzoeken. Het gaat hier veelal om lichte vormen van ondersteuning (advisering, nadere toelichting op verplichtingen). Deze lichte vorm van ondersteuning sluit aan bij het uitgangspunt dat gemeenten jongeren zoveel als nodig stimuleren bij het zelfstandig zoeken naar werk en scholingsmogelijkheden.

De Inspectie concludeert dat gemeenten die gedurende de zoektijd *zware* en *verplichte* ondersteuning bieden aan *alle* jongeren in strijd handelen met het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid tijdens de zoekperiode. Gemeenten waar geen enkele vorm van ondersteuning wordt geboden en waar alleen wordt gewerkt met generieke verplichtingen, handelen conform de wet. Daarnaast heeft de Inspectie in het kwalitatieve deelonderzoek geconstateerd dat er jongeren zijn die niet aan

⁴ In het kader van de landelijke aanpak jeugdwerkloosheid heeft de Rijksoverheid middelen beschikbaar gesteld aan de 35 arbeidsmarktregio's in Nederland, waarmee alle arbeidsregio's de afgelopen periode een regionaal plan van aanpak jeugdwerkloosheid hebben opgesteld.

de verplichtingen kunnen voldoen en niet terugkeren naar de gemeente, zonder uitstroom naar werk of scholing.

Verder heeft de Inspectie onderzocht hoe gemeenten omgaan met de scholingsplicht in de zoekperiode. Van de gemeenten heeft 41% specifiek beleid voor de scholingsplicht ontwikkeld. Het grootste deel is daarvan concreet uitgewerkt op papier met name in een beleidsregel of een werkinstructie. Tevens constateert de Inspectie aanzienlijke verschillen tussen gemeenten in de invulling van de scholingsplicht voor jongeren. Zo legt een deel van de gemeenten alle jongeren die nog recht hebben op studiefinanciering scholingsplicht op, terwijl bij andere gemeenten alleen jongeren zonder startkwalificatie onder de scholingsplicht vallen.

De werk- en uitkeringsintake

De Inspectie constateert dat gemeenten de werk – en inkomensintake, inclusief de handhaving van de verplichtingen van de zoektijd en het opstellen van het plan van aanpak na ingang van de uitkering redelijk op orde hebben. Zo blijken de meeste klantmanagers die deel hebben genomen aan het kwalitatieve deelonderzoek tijdens de intake uitgebreid te controleren op de inspannings- en inlichtingenverplichtingen. Bij het opleggen van sancties wanneer niet aan alle verplichtingen is voldaan, wordt geen standaardprocedure gevolgd, maar weegt de klantmanager wat de jongere wél heeft gedaan en houdt hij rekening met persoonlijke omstandigheden van de jongere. Het opstellen van een plan van aanpak heeft beleidsmatig de aandacht en wordt in bijna alle gevallen daadwerkelijk opgesteld door de klantmanager.

Er zijn ook aspecten die nog verbetering behoeven. Zo constateert de Inspectie grote verschillen tussen klantmanagers in de mate waarin gesanctioneerd wordt bij het niet-voldoen aan de verplichtingen in de zoektijd. Een derde van de klantmanagers sanctioneert bijna nooit als niet volledig aan de verplichtingen uit de zoektijd is voldaan, eveneens een derde sanctioneert daarentegen bijna in alle gevallen dat niet volledig is voldaan aan de verplichtingen. De meeste klantmanagers die niet sanctioneren geven aan dat de klanten *bijna* voldeden aan de verplichtingen. Klantmanagers maken dus een afweging tussen aan welke verplichtingen wel en niet is voldaan, maar het is de vraag in hoeverre die afweging door verschillende klantmanagers op vergelijkbare gronden plaatsvindt, gezien de grote verschillen in de mate waarin klantmanagers daadwerkelijk sanctioneren. Andere redenen die vaak genoemd worden om geen maatregelen op te leggen, zijn: juridisch niet hard te maken, handhaven kan een mogelijke re-integratie in de weg zitten of de sanctie is te zwaar. De verschillen tussen klantmanagers kunnen afhankelijk zijn van het gemeentelijk beleid. De Inspectie stelt evenwel ook vast dat klantmanagers werkzaam binnen dezelfde gemeente verschillende inschattingen maken, hetgeen kan duiden op het risico van willekeur.

Een andere constatering is dat er zowel in werkinstructies als in de uitvoering weinig aandacht is voor een diagnosestelling met behulp van een diagnose-instrument. Tweederde van de klantmanagers maakt geen gebruik van een diagnose-instrument. Ook blijkt dat de plannen van aanpak weinig gericht zijn op arbeidsinschakeling en scholing. Momenteel gaat daarin relatief veel aandacht uit naar verplichtingen. Bij kansarme klanten maken klantmanagers vaak (nog) niet concreet wat de arbeids- en participatiemogelijkheden van deze jongeren zijn en wat daarvoor nodig is. De plannen van de meeste kansarme klanten uit het volgonderzoek vermelden door de bank genomen dat ze niet toe zijn aan werk, dat ze in een zorgtraject zitten en dat ze periodiek worden opgeroepen om de stand van zaken van hun zorgtraject te bespreken. Volgens de Inspectie leidt dit er mogelijk toe dat kansarme klanten onnodig lang 'blijven hangen' in de Wwb.

De uitkeringsperiode

Op het terrein van handhaving constateert de Inspectie dat, eenmaal in de uitkering, lang niet altijd wordt gecontroleerd of wel of niet aan verplichtingen is voldaan. Ook hier verschillen klantmanagers in de beoordeling; 63% van de klantmanagers controleert structureel op het ingeschreven blijven staan van jongeren als werkzoekend op werk.nl. Uit de bestandsanalyse blijkt inderdaad dat 20% van de jongeren die 1 tot 3 maanden een Wwb-uitkering ontvangen, niet is ingeschreven als werkzoekende op werk.nl. Dit percentage neemt toe tot 40% van de jongeren met een Wwb-duur van meer dan een half jaar. Verder controleert 31% van de klantmanagers minder dan twee keer per jaar voor alle cliënten of er aan de re-integratieverplichtingen is voldaan. Ook blijkt uit het onderzoek dat overtredingen van de inspanningsplicht niet altijd leiden tot sanctionering, aangezien 24% van de klantmanagers soms tot nooit een maatregel oplegt als niet aan de verplichtingen gedurende de uitkering is voldaan.

De Inspectie heeft vastgesteld dat gemeenten over een divers aanbod aan dienstverlening beschikken dat globaal is afgestemd op de situatie en belemmeringen van jongeren in de Wwb. De dienstverlening voor jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt is vooral gericht op uitstroom naar werk, terwijl jongeren met grote belemmeringen aangepaste dienstverlening gericht op zorg en welzijn ontvangen. De Inspectie heeft in het kwalitatieve onderzoek zowel jongeren getroffen die vinden dat aanbodgerichte dienstverlening, zoals een sollicitatietraining, meerwaarde heeft, als jongeren die geen meerwaarde ervaren.

De Inspectie constateert dat in de praktijk vraaggerichte dienstverlening zich veelal beperkt tot het aanbieden van vacatures. Daarbij sluiten volgens klantmanagers en klanten de beschikbare vacatures onvoldoende aan op de profielen van de Wwb-gerechtigden. Uit de klantmanagersenquête blijkt eveneens dat 58% van de klantmanagers voldoende zicht heeft op de behoeften op de (lokale) arbeidsmarkt en dat voor 13% van de klantmanagers onvoldoende duidelijk is welke personele behoefte er speelt bij bedrijven in de regio. Iets meer dan de helft van de gemeenten geeft aan dat er structureel tijd beschikbaar wordt gesteld voor klantmanagers om hun deskundigheid rondom vraaggerichte dienstverlening te blijven ontwikkelen. Een minderheid van de gemeenten (44%) maakt afspraken met werkgevers om de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt te vergroten. In de literatuur wordt directe bemiddeling als een belangrijk middel gezien om de negatieve beeldvorming van werkgevers over sommige groepen op de arbeidsmarkt te doorbreken.⁴

In de dienstverlening voor kansarme jongeren wordt rekening gehouden met hetgeen de jongere nodig heeft, zo blijkt uit het onderzoek. Deze jongeren krijgen vooral zorg- en welzijnstrajecten aangeboden en veel minder dienstverlening die direct gericht is op het vergroten van de kans op werk, zoals vraaggerichte dienstverlening. Dit sluit aan bij de hiervoor al genoemde bevinding dat er in de plannen van Aanpak van kansarme jongeren weinig aandacht is voor de arbeids- en participatiemogelijkheden van deze jongeren.

De Inspectie concludeert derhalve dat het adagium 'first place, then train', voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen, in de uitvoering nog niet goed van de grond komt. Eerder onderzoek van de Inspectie toonde aan dat sommige gezondheidsproblemen (al dan niet gefaseerd) het beste zijn op te lossen door men-

sen te activeren en zo mogelijk aan het werk te helpen.⁵ Hiervoor is een nauwe samenwerking tussen professionals van de sector werk en inkomen en de gezondheidszorgsector een voorwaarde.

1.4 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, de gemeenten. Gezien hun wezenlijke rol in de activering van werkloze jongeren, staat in dit rapport de uitvoering door gemeenten van de Wwb voor jonge werklozen (18-27 jaar) centraal.

De Inspectie constateert allereerst dat wanneer jongeren zijn ingestroomd in een bijstandsuitkering, het vanuit die positie lastig is om de weg terug naar werk of school te vinden. Ruim de helft van de jongeren die begin 2012 instroomden in de Wwb, ontvangt eind 2012 nog steeds of opnieuw een uitkering, terwijl slechts 26% dan aan het werk is en 13% regulier onderwijs volgt. Over de uitvoering van de Wwb voor jongeren komt de Inspectie tot het volgende oordeel:

De Inspectie constateert ruime aandacht bij gemeenten, zowel beleidsmatig als in de organisatie, voor de uitvoering van de Wwb voor jongeren. Desondanks is de Inspectie van mening dat de uitvoering niet altijd adequaat is. De oorzaken liggen in een zekere mate van vrijblijvendheid in de aansturing van de uitvoering en het niet volledig benutten van de aanwezige infrastructuur, zoals de werkgeversservicepunten en jongerenloketten, (regionale) afspraken met werkgevers en de voorhanden zijnde kennis over evidence based diagnose-instrumenten en interventiemethodes.⁶ Klantmanagers beschikken hierdoor enerzijds over grote eigen beoordelingsruimte met het risico van willekeur, oftewel ongelijke behandeling in gelijke omstandigheden. Anderzijds blijkt de dienstverlening die wordt geboden niet altijd toegesneden op hetgeen klanten nodig hebben. De Inspectie meent dat hierdoor een optimale dienstverlening, waaronder de naleving van de wettelijke verplichtingen, alsmede mogelijk de doeltreffendheid van het stelsel, in het gedrang komt.

Hieronder volgt een onderbouwing van bovenstaand oordeel.

Een belangrijke eerste conclusie is dat er bij gemeenten veel aandacht is voor jongeren. Dit geldt zowel op beleidsniveau als ook op organisatorisch niveau. Een grote meerderheid van de gemeenten heeft specifiek beleid voor jongeren en de meeste gemeenten volgen qua beleid de beoogde werkwijze zoals beschreven in de regionale plannen van aanpak. Ook de 'infrastructuur', zoals werkgeversservicepunten, jongerenloketten en leerwerkloketten is bij ruim de helft van de gemeenten beschikbaar. De wettelijke zoekperiode die geldt voor jongeren, wordt door circa 80% van de gemeenten voldoende nageleefd. Zij bieden in deze periode geen of lichte ondersteuning aan jongeren.⁷ Zo'n 15 á 20% van de gemeenten is naar het oordeel van de Inspectie te ruimhartig met de ondersteuning. Daarnaast stelt de Inspectie vast dat een minderheid van de gemeenten expliciet in beleid heeft vastgelegd wat de professional concreet voor de jongere dient te doen of te realiseren, bijvoorbeeld in werkinstructies of kwantitatieve doelstellingen.

⁵ Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen (Inspectie Werk en Inkomen, 2011)

⁶ www.interventiesnaarwerk.nl (Divosa)

⁷ Wwb, Artikel 9. Jongeren moeten de eerste maand na melding voor een Wwb-uitkering zelfstandig op zoek naar werk of regulier onderwijs voordat zij een uitkering ontvangen.

Jongeren ontvangen na de zoekperiode niet zomaar een uitkering. De Inspectie ziet bij gemeenten vóór toekenning van een uitkering veel aandacht voor de handhaving van de informatie- en inspanningsverplichtingen. Vooral de inspanningsverplichtingen zijn in de zoekperiode zeer intensief, maar bij sommige gemeenten kan daarvan worden afgeweken wanneer de klant als niet-zelfredzaam wordt beoordeeld. Ook wanneer de inspanningsverplichting wel geldt, volgt er niet zonder meer een maatregel als de jongere de verplichting niet is nagekomen. De Inspectie stelt vast dat er vrij veel ruimte is voor de klantmanagers om te beoordelen welke verplichtingen passend zijn en of jongeren aan de verplichtingen voldoen. Persoonlijke omstandigheden leiden hierdoor soms wel tot het ontheffen van de sollicitatieplicht of het uitblijven van sanctionering en soms niet. Daarnaast verschilt ook de hoogte van de sanctie per klantmanager. Sancties kunnen worden gematigd of ingetrokken, afhankelijk van de inschatting van de zelfredzaamheid van de klant volgens de klantmanager. Dat klantmanagers verschillen in de beoordeling of wel of niet aan verplichtingen is voldaan, blijkt ook uit de cijfers; 63% controleert structureel of de jongeren nog staat ingeschreven bij UWV als werkzoekende (een wettelijke verplichting), 31% van de klantmanagers controleert minder dan twee keer per jaar voor alle cliënten of er aan de re-integratieverplichtingen is voldaan en 24% legt soms tot nooit een maatregel op als niet aan de verplichtingen is voldaan.

De vrij grote beoordelingsruimte van klantmanagers vindt de Inspectie op verschillende terreinen terug. Zo maakt tweederde van de klantmanagers geen gebruik van een diagnose-instrument bij het opstellen van een plan van aanpak. De Inspectie constateert daarnaast dat de dienstverlening die wordt geboden niet altijd aansluit op hetgeen jongeren nodig hebben. De naleving van de scholingsplicht voor jongeren is voor de Inspectie een punt van zorg met het oog op een optimale benutting van de scholingsmogelijkheden van jongeren. Een minderheid van de gemeenten heeft beleid ontwikkeld voor de scholingsplicht voor jongeren en dit tevens op papier gezet. Tegelijkertijd zijn er verschillen tussen gemeenten wanneer de scholingsplicht van toepassing is; alleen bij het ontbreken van een startkwalificatie en/of alleen indien er nog sprake is van recht op studiefinanciering.

Tenslotte is de Inspectie van mening dat de vraaggerichte dienstverlening onvoldoende van de grond komt. In de literatuur is het bieden van vraaggerichte dienstverlening één van de meest effectieve vormen van re-integratie, zoals een directe bemiddeling door de klantmanager van de klant bij de werkgever.⁸ In de praktijk beperken klantmanagers zich veelal tot het aanbieden van vacatures, die bovendien volgens veel klantmanagers en de klanten zelf onvoldoende geschikt zijn. Op beleidsniveau stelt de Inspectie eveneens vast dat relatief weinig gemeenten afspraken hebben gemaakt met werkgevers om de kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt te vergroten, ondanks de regionale plannen van aanpak Jeugdwerkloosheid.

Samenvattend is de Inspectie van mening dat, gezien het feit dat een minderheid van de jongeren erin slaagt om na instroom in de Wwb binnen een jaar uit te stromen, er bij gemeenten nog volop ruimte is voor verbetering in de aansturing en ontwikkeling van expertise van de uitvoering, ter voorkoming van willekeur en een meer optimale benutting van de (regionale) infrastructuur. Hierbij denkt de Inspectie aan:

- Ontwikkeling professionalisering van de uitvoering, zoals;
 - opstellen van kwantitatieve doelstellingen en werkinstructies,

⁸ Onder andere Cuelenaere, B. (2012); Werff, S. (2012); Divosa (2008); RWI (2011), Inspectie SZW (2013).

- benutting van objectieve diagnose-instrumenten en effectief gebleken interventiemethodes.⁹
- Sturen op eenduidige sanctionering indien de verplichtingen niet worden nageleefd.
- Meer aandacht in zowel beleid als aansturing voor vraaggerichte re-integratie.
- Meer duidelijkheid rondom uitvoering van de scholingsplicht voor jongeren.

⁹ Ook uit recent onderzoek van Regioplan dat is uitgevoerd in opdracht van SZW in het kader van Vakmanschap blijkt dat methodisch werken van professionals in het algemeen niet van bovenaf wordt aangestuurd (Groenewoud et al., Regioplan 2014). Divosa en VNG werken samen aan vakmanschap bij sociale diensten, ondersteund door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2 Inleiding

2.1 Introductie

In voorliggend rapport beschrijft de Inspectie de dienstverlening aan jongeren tot 27 jaar, vanaf het moment dat de jongere zich meldt voor de Wwb. Hierbij ligt de nadruk op de dienstverlening gedurende de eerste drie maanden in de Wwb. In een in het voorjaar 2015 te verschijnen vervolgrapportage zal de Inspectie de dienstverlening na deze beginperiode behandelen. Dan zal ook de dienstverlening aan jongeren in de WW worden besproken.

2.2 Probleemanalyse

De jeugdwerkloosheid in Nederland is fors en staat ook hoog op de politieke agenda, getuige de middelen die aan arbeidsregio's en gemeenten beschikbaar worden gesteld om de jeugdwerkloosheid het hoofd te bieden.

Een deel van de werkloze jongeren doet bij gemeenten een beroep op inkomensondersteuning in de vorm van een Wwb-uitkering. Bij veel van deze jongeren is sprake van een aanzienlijke afstand tot de afstandmarkt, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een startkwalificatie, een gebrek aan werkervaring, of vanwege persoonlijke omstandigheden zoals gezondheidsbeperkingen of schuldenproblematiek. Vaak gaat het om een combinatie van bovenstaande factoren. Dit alles leidt er toe dat het ook voor jongeren, die nog maar aan het begin van hun carrière staan, al moeilijk blijkt om uit de Wwb te komen. Zo zit meer dan de helft van de jongeren die in de Wwb stromen na een jaar nog altijd (of weer) in de uitkering. Slechts een kwart is dan aan het werk, iets meer dan 10% is (terug) naar school.¹⁰

Met haar boodschap beoogt de Inspectie eraan bij te dragen dat de uitvoering alle kansen benut om jongeren die een beroep doen op de Wwb te laten participeren. Juist in tijden van laagconjunctuur loont het om te investeren in de arbeidsmarktkansen op de (middel)lange termijn. Dit geldt zeker voor jongeren die nog een heel werkzaam leven voor de boeg hebben.

2.3 Centrale vraagstelling van de programmarapportage

De vraag die in dit rapport centraal staat luidt:

In hoeverre is de uitvoering van de Wwb t.a.v. jongeren (18-27 jaar) adequaat? 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?

Om deze vraag te beantwoorden geeft de Inspectie inzicht in hoe de gemeentelijke uitvoeringspraktijk voor jongeren in de Wwb er momenteel uitziet, relateert deze uitvoeringspraktijk aan het toetsingskader en schetst waar mogelijke knelpunten die zich in de uitvoeringspraktijk voordoen.

¹⁰ Cijfers hebben betrekking op de situatie eind 2012 en zijn gebaseerd op de bestandsanalyse die de Inspectie in het kader van dit onderzoeksprogramma heeft verricht. Onlangs heeft het CBS eveneens uitstroombcijfers vanuit de Wwb gepubliceerd, waaruit blijkt dat van de jongeren tot 25 jaar die eind 2012 in de Wwb zaten, er in de loop van 2013 17% aan het werk waren gekomen.

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).

2.5 Onderzoeksmethoden

Aan deze rapportage liggen vier onderzoeken ten grondslag, te weten:

- 1 De eerste fase van een volgonderzoek waarbij een aantal jongeren die een uitkering aanvragen voor langere tijd worden gevolgd. In dit rapport zijn de resultaten van de eerste drie maanden na melding opgenomen.
- 2 Een enquête onder klantmanagers waarbij gevraagd wordt naar hun dienstverlening aan jongeren.
- 3 Een bestandsanalyse waarbij wordt gekeken naar de kansen van jongeren om uit te stromen naar werk of scholing.
- 4 Een beleidsinventarisatie waarbij wordt gekeken naar het beleid bij gemeenten, dat specifiek bedoeld is voor jongeren.

Toelichting per onderzoek:

1. *Het volgonderzoek* betreft een kwalitatief onderzoek waarbij zo'n 50 jongeren bij 8 verschillende gemeenten intensief zijn gevolgd gedurende de eerste 3 maanden na melding voor de Wwb. Naast observaties in de spreekkamer hebben er voor dit onderzoek interviews plaatsgevonden met de jongeren en hun klantmanagers. Daarnaast zijn de dossiers van deze jongeren bestudeerd. De gemeenten zijn geselecteerd op variatie in de wijze van uitvoering, de jongeren op variatie in geslacht, leeftijd, werkervaring en opleidingsniveau. De jongeren vormen door genoemde selectie op variatie geen representatieve groep van Wwb-melders. Maar met deze gevarieerde groep jongeren, bij deze gemeenten, is een goed beeld te schetsen van het uitvoeringsspectrum waar jongeren mee te maken kunnen krijgen als zij zich melden voor een Wwb-uitkering.
2. *De enquête onder klantmanagers* betreft een enquête onder een aselechte steekproef van klantmanagers van Nederlandse gemeentes. Het gaat om klantmanagers die dienstverlening geven aan jongeren (van 18-27 jaar) die zijn ingestroomd in de Wwb in de twaalf maanden voorafgaand aan het invullen van de vragenlijst. Aan 210 klantmanagers is een vragenlijst gestuurd en 177 klantmanagers hebben deze volledig ingevuld. De resultaten zijn representatief en gelden, rekening houdend met statistische onzekerheidsmarges, voor alle klantmanagers in Nederland die dienstverlening aan jongeren geven.
3. *De bestandsanalyse* betreft een analyse waarbij landelijke bestanden met microdata (data op persoonsniveau) zijn gekoppeld. Het gaat om bestanden van

het CBS die informatie bevatten over de uitkeringsafhankelijkheid, arbeidsdeelname en het volgen van regulier onderwijs door jongeren. Met deze analyse kan een integraal beeld tot stand worden gebracht van de kansen op werkhervatting en scholing van alle jongeren die bij UWV staan ingeschreven als werkzoekende, en tevens de specifieke kansen van het deel van de jongeren dat een uitkering ontvangt. Daarnaast is onderzocht welk deel van de jongeren in de uitkering als werkzoekende staat ingeschreven bij UWV.

4. *De beleidsinventarisatie* ten slotte betreft een enquête onder beleidsmedewerkers van een aselechte steekproef van zo'n 100 Nederlandse gemeenten. Hiermee kan een representatief beeld worden geschetst van het beleid bij Nederlandse gemeenten ten aanzien van jongeren in de Wwb. Daarnaast zijn in het kader van deze inventarisatie een aantal regionale plannen van aanpak jeugdwerkloosheid en een aantal specifieke werkinstructies van gemeenten nader bestudeerd die door de gemeenten is toegestuurd.

Door deze mix van onderzoeksmethoden geeft deze rapportage een representatief beeld van de dienstverlening aan jongeren in de Wwb, terwijl ook het verhaal achter de cijfers en bevindingen in beeld wordt gebracht.

2.6 Indeling rapport

Na deze inleiding zal in hoofdstuk 3 worden ingegaan op een aantal algemene bevindingen uit de verschillende onderzoeken, waarna in de volgende drie hoofdstukken steeds een afzonderlijk deel van het uitvoeringsproces wordt behandeld. Hoofdstuk 4 gaat in op de zoekperiode van 4 weken waarbinnen de jongeren zoveel mogelijk zelf op zoek moet naar werk of opleiding, hoofdstuk 5 op de uitkeringsaanvraag na afloop van deze zoekperiode en ten slotte hoofdstuk 6 op de eerste maanden na de uitkeringstoekenning.

3 Algemene bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie in hoeverre gemeenten in hun beleid en organisatie specifiek aandacht besteden aan jongeren. Daarnaast wordt gezien hoe vaak jongeren er in slagen om vanuit de Wwb aan het werk te komen of een opleiding te gaan volgen en wordt ingegaan op het in het onderzoek aangetroffen verschil tussen kansrijke en kansarme jongeren in de Wwb.

3.1 Het beleid voor jongeren

Tweederde van de gemeenten heeft specifiek beleid voor jongeren. Bij grotere gemeenten is dit vaker het geval dan bij kleinere gemeenten, waardoor 80% van de jongeren in de Wwb in een gemeente woont met specifiek jongerenbeleid. De items die door gemeenten hierbij het vaakst genoemd worden betreffen de scholingsplicht en specifieke vormen van begeleiding voor jongeren. Specifiek doelgroepenbeleid voor jongeren komt bij een derde van de gemeenten voor, waarbij het vaak gaat om jongeren zonder startkwalificatie, jongeren met schulden en jongeren met psychische problemen.

Bijna alle gemeenten met specifiek beleid voor jongeren hebben dit beleid vastgelegd, vaak in beleidsplannen, beleidsregels, of werkinstructies. Veel minder vaak is sprake van vastlegging in een verordening.

In het kader van de landelijke aanpak jeugdwerkloosheid heeft de Rijksoverheid middelen beschikbaar gesteld aan de 35 arbeidsmarktregio's in Nederland, waarmee alle arbeidsmarktregio's de afgelopen periode een regionaal plan van aanpak jeugdwerkloosheid hebben opgesteld.¹¹ Ongeveer de helft van de gemeenten heeft het gemeentelijk beleid aangepast naar aanleiding van deze regionale plannen van aanpak, waarbij met name uitbreiding en intensivering van trajecten en instrumenten voor jongeren genoemd worden. Gemeenten die het beleid niet hebben gewijzigd geven in meerderheid aan dat hun beleid al in overeenstemming was met de regionale plannen van aanpak.

Een duidelijke minderheid van de gemeenten werkt met kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van het toeleiden van jongeren naar werk of scholing. Echter, omdat grotere gemeenten hierbij oververtegenwoordigd zijn, woont ongeveer tweederde van de jongeren in de Wwb in een gemeente met dergelijke doelstellingen.

3.2 De organisatie van de dienstverlening aan jongeren

De wijze waarop gemeenten de dienstverlening aan jongeren hebben georganiseerd toont aan dat er ook in de uitvoering veel aandacht is voor jongeren. Zo beschikt ruim de helft van de gemeenten over een eigen jongerenloket¹², waar in de meeste gevallen alle jongeren naar verwezen worden die zich bij de gemeente melden voor een uitkering. Daarnaast geeft eveneens ruim de helft van de gemeenten aan gebruik te kunnen maken van een leerwerkloket in de buurt.¹³ Van alle klantmanagers

¹¹ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jongeren-en-werk/aanpak-jeugdwerkloosheid>

¹² Dit is een samenwerkingsconstructie waarin verschillende lokale (gemeentelijke) instanties vanuit één loket advies en begeleiding bieden aan werkloze en uitgevallen jongeren.

¹³ Een leerwerkloket is een centrale plaats waar alle informatie in de regio over loopbaan, scholing en het combineren van leren en werken te vinden is.

die werken voor jongeren geeft 80% aan gebruik te maken te kunnen maken van een werkgeversservicepunt.

Ook de wijze waarop het klantmanagement met betrekking tot jongeren is ingericht duidt op de specifieke aandacht voor jongeren bij gemeenten. Zo heeft ongeveer de helft van alle klantmanagers die met jongeren te maken hebben, alleen maar jongeren in de caseload en zijn in die zin specialisten. Ook blijkt uit het kwalitatieve deelonderzoek dat er gemeenten zijn die werken met zogenaamde jongerenteams, waarbij een team van klantmanagers samen verantwoordelijk is voor een groep jongeren.

3.3 Uitstroom van jongeren uit de Wwb

Het landelijk, regionaal en gemeentelijk beleid ten aanzien van Wwb-jongeren is primair gericht op toeleiding naar werk of scholing. De Inspectie heeft onderzocht welk deel van de jongeren in de Wwb erin slaagt om uit te stromen naar werk of school. Van alle jongeren die in het 1^e kwartaal 2012 in de Wwb waren gestroomd is eind 2012 iets meer dan een kwart aan het werk en 13% volgt regulier onderwijs.¹⁴ Meer dan de helft van deze in de Wwb gestroomde jongeren zit dan nog steeds (of wederom) in de Wwb.

*Maatschappelijk positie op 31-12-2012 van jonge Wwb'ers die zich in het 1^e kwartaal 2012 als werkzoekende hebben ingeschreven bij UWV**

Populatie	% werk- zaam	% onder- wijs	% Wwb	% WW	% ov. uit- kering	% geen van allen
Wwb'ers 18-26	26%	13%	56%	2%	5%	14%

**Kansen tellen op tot meer dan 100% omdat jongeren meerdere posities kunnen combineren*

Deze bevindingen zijn in lijn met cijfers die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onlangs over uitstroom uit de Wwb heeft afgegeven, waarbij het CBS over heel 2013 onder jongeren in de Wwb op 17% uitstroom naar werk kwam.¹⁵

Eind 2013 zaten er in totaal 34.000 jongeren tot 27 jaar in de Wwb, waarvan ongeveer 60% langer dan een half jaar en circa 40% langer dan een jaar.

3.4 Kansrijke versus kansarme jongeren

De uitgangspositie van jongeren die zich aan de poort van de gemeente melden kan aanzienlijk verschillen. Deels gaat het om jongeren met forse beperkingen, waardoor de kans voor deze jongeren om snel aan het werk te gaan dan wel een opleiding te volgen niet groot is. Maar er zijn ook veel jongeren zonder noemenswaardige beperkingen, met in beginsel veel betere kansen op werk of scholing.

In het deelonderzoek waarbij jongeren in de Wwb enkele maanden worden gevolgd heeft de Inspectie kwamen zowel kansarme als kansrijke jongeren voor. De indeling

¹⁴ 2012 was het meest recente jaar waarover alle benodigde gegevens op het moment van de uitvoering van het onderzoek (medio 2014) beschikbaar waren.

¹⁵ Cijfers over uitstroom naar werk van het Inspectie-onderzoek en CBS-onderzoek zijn niet volledig vergelijkbaar omdat de Inspectie alleen de nieuwe instroom in de Wwb heeft beschouwd terwijl het CBS alle lopende uitkeringen heeft meegenomen.

van de gevolgde jongeren in de categorieën kansarm en kansrijk is gebaseerd op de objectieve kenmerken van de jongeren en de inschatting van zijn/haar kansen door de klantmanager, de jongere zelf en de onderzoeker. Bij de kansrijke jongeren is een verdere uitsplitsing gemaakt naar kansrijk voor werk versus kansrijk voor schooling. Onder objectieve kenmerken zijn aspecten meegewogen als werkervaring, opleidingsniveau, gezondheidssituatie, woonsituatie en de financiële positie van de jongere.

Er zijn 14 jongeren getypeerd als kansarm. Zij hebben voornamelijk een laag opleidingsniveau, en zijn vaak niet ouder dan 24 jaar, waarbij een aantal kinderen heeft. Deze jongeren hebben veelal twee of meerdere belemmeringen. De helft 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.

Tot de groep kansrijk voor werk behoren 24 jongeren. Ze hebben voornamelijk een hoger opleidingsniveau (mbo of hbo-wo) en over het algemeen geen kinderen. Het merendeel van deze jongeren zijn 24 – 26 jaar. De belangrijkste reden dat zij zich melden voor een bijstandsuitkering is dat zij hun opleiding hebben beëindigd en (nog) geen baan hebben, of het einde van hun WW-uitkering. De meeste van deze 24 jongeren wonen thuis bij hun ouders. Ongeveer de helft heeft geen belemmeringen. 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.

Tot het type kansrijk voor school behoren 13 jongeren. Deze jongeren hebben vrijwel allemaal een mbo-opleiding, maar vaak hebben ze deze niet afgerond of ze vinden dat ze een verkeerde opleiding hebben gekozen. In de groep zitten overigens ook jongeren zonder startkwalificatie. Wat betreft leeftijdscategorie is er sprake van een gelijkmatige verdeling over de leeftijden 18-20, 21-23 en 24-26. Meer dan de helft van deze jongeren ervaart belemmeringen, maar deze zijn minder groot dan de belemmeringen die kansarme jongeren ervaren. Het gaat vaak om gebrek aan startkwalificatie en werkervaring, alleenstaand ouderschap en schulden. Deze jongeren zijn gemotiveerd om een (vervolg-) opleiding op te pakken. Ze hebben zich vaak al ingeschreven voor een bepaalde richting. Ze zoeken veel en op diverse manieren naar vacatures: zowel op internet als in hun sociale netwerk.

Daar waar dat relevant is, zal in het rapport ingegaan worden op aangetroffen verschillen in dienstverlening aan kansrijke en kansarme jongeren.

3.5 Concluderend

De Inspectie constateert dat er ruime beleidmatige aandacht is voor jongeren. Twee derde van de gemeenten heeft specifiek beleid geformuleerd. Hun beleid sluit aan bij de regionale plannen van aanpak Jeugdwerkloosheid. Een minderheid van de gemeenten heeft ook kwantitatieve doelstellingen voor deze doelgroep geformuleerd. De wijze waarop gemeenten de dienstverlening aan jongeren hebben georganiseerd toont aan dat er ook in de uitvoering veel aandacht is voor jongeren, bijvoorbeeld via een eigen jongerenloket (54% van de gemeenten) dan wel de mogelijkheid om gebruik te kunnen maken van een leerwerkloket in de buurt (eveneens 54%).

De kansen om binnen een jaar uit te stromen naar werk of onderwijs voor jongeren die een Wwb-uitkering ontvangen zijn (op basis van cijfers over 2012) respectieve-

lijk 26% en 13%. De helft zit na een jaar nog in de uitkering. De Inspectie heeft tot slot geconstateerd dat er grote verschillen zijn in de uitgangspositie van jongeren, variërend van kansarm tot kansrijk voor scholing en/of werk.

4 Melding en zoekperiode

4.1 Inleiding

Sinds 1 januari 2012 moeten jongeren, voordat ze een Wwb-uitkering kunnen aanvragen, eerst vier weken zelf actief zoeken naar werk en naar eventuele mogelijkheden binnen het reguliere onderwijs. In dit hoofdstuk wordt geschetst welke keuzes gemeenten maken bij het operationaliseren van de zoektijd in de eigen gemeente, hoe de aangetroffen uitvoeringspraktijk uitpakt en welke knelpunten de Inspectie daarbij constateert.

4.2 Hoe hebben gemeenten de zoekperiode georganiseerd?

4.2.1 *Uitvoeringsmodaliteiten*

Gemeenten geven in de eigen uitvoeringspraktijk nadere invulling aan de door de wetgever¹⁶ vastgestelde zoektijd in de Wwb voor jongeren tot 27 jaar. De belangrijkste vragen die met deze nadere invulling gemoeid zijn betreffen:

- Waar moet een jongere zich aan het begin van de zoektijd melden (UWV dan wel direct bij de eigen gemeente)?
- Wanneer vindt vanuit de gemeente het eerste contact met de jongere plaats?
- Gelden voor alle jongeren dezelfde verplichtingen gedurende de zoektijd of worden verplichtingen afgestemd op de mogelijkheden van de jongere?
- Biedt de gemeente enige vorm van ondersteuning aan de jongere gedurende de zoektijd?

4.2.2 *Verschillen tussen gemeenten*

In deze paragraaf wordt besproken welke verschillen de Inspectie in de gemeentelijke praktijk is tegengekomen.

- *Eerste melding van de jongere en eerste contact*

Bij ongeveer de helft van de gemeenten dienen jongeren zich te melden via de e-Wwb-module van UWV, bij circa één op de drie gemeenten dienen jongeren zich rechtstreeks te melden bij de gemeente en bij de overige gemeenten kunnen jongeren kiezen uit beide routes.

Bij zo'n 80% van de gemeenten vindt er aan het begin van de zoektijd face-to-face contact plaats tussen gemeente en jongere, hiervan kan overigens ook sprake zijn als de melding via UWV verloopt.¹⁷ Bij één op de vijf gemeenten vindt dit eerste contact in een later stadium plaats, soms tijdens de zoektijd maar vaker pas na afloop van de zoektijd. Verder heeft iets minder dan de helft van de gemeenten een werkinstructie opgesteld voor de klantmanager ten behoeve van het eerste contact met de jongere.

¹⁶ Artikel 7 Wwb

¹⁷ De e-wbb-module biedt de mogelijkheid om gemeentespecifieke voorwaarden in op te nemen. Zo kan een gemeente aangeven dat de jongere zich na melding direct tot de eigen gemeente dient te vervoegeen.

- *Uniforme verplichtingen versus verplichtingen op maat*

Uit eerder onderzoek naar de uitvoering van de aangescherpte uitkeringsvoorwaarden Wwb voor jongeren van de Inspectie¹⁸ bleek dat ongeveer de helft van de gemeenten met uniforme verplichtingen tijdens de zoekperiode voor de jongeren werkt, terwijl de rest de verplichtingen afstemt op de mogelijkheden van de jongeren. Deze bevinding sluit aan op de constatering in voorliggend onderzoek, dat ca. de helft van de gemeenten het eerste contact benut om de zelfredzaamheid van de jongere te beoordelen. Een dergelijke beoordeling lijkt immers een voorwaarde om specifieke verplichtingen vast te kunnen stellen.

Uit een casus van het volgonderzoek blijkt dat met de mogelijkheid om verplichtingen af te stemmen op de zelfredzaamheid van jongeren wel het risico van willekeur bij klantmanagers toeneemt. In eerste instantie krijgt deze jongere van haar klantmanager te horen dat ze, ondanks haar burn-out en de zorg voor haar drie kinderen, actief beschikbaar moet zijn voor een fulltime baan en zelf actief moet solliciteren om aanspraak te kunnen houden op een uitkering. Als ze zich later weer meldt bij de gemeente spreekt ze met een andere klantmanager die meer begrip toont voor haar situatie en laat weten dat ze vanwege haar omstandigheden tijdelijk niet hoeft te solliciteren.

- *Ondersteuning tijdens zoektijd en frequentie van contact*

De zoektijd is bedoeld om de zelfredzaamheid van jongeren te stimuleren, daarom dienen gemeenten terughoudend te zijn met het bieden van uitgebreide ondersteuning tijdens de zoektijd.

Ongeveer zes op de tien gemeenten biedt ondersteuning. Bij de meeste van deze gemeenten gaat het om ondersteuning, specifiek gericht op niet-zelfredzame jongeren dan wel jongeren die hier zelf om verzoeken. Eerder onderzoek van de Inspectie¹⁹ maakte duidelijk dat het daarnaast in de meeste gevallen gaat om lichte vormen van ondersteuning, ter stimulering van het zelfstandig zoeken naar werk en scholingsmogelijkheden. Hierbij moet gedacht worden aan het nader informeren over rechten en plichten en het bieden van advies op het gebied van solliciteren dan wel scholing.

Ongeveer in een kwart van de gemeenten waar ondersteuning wordt geboden gaat het om verplichte ondersteuning aan alle jongeren (dit is circa 15-20% van alle gemeenten). Sommige jongeren die de Inspectie heeft gesproken geven aan dat de informatie die ze hebben ontvangen over het zoeken van vacatures en het solliciteren voor hen geen nieuws bevatte, zoals geïllustreerd middels de volgende quote:

"Het is goed dat ze het doen. Alleen, ik ben als managementassistent afgestudeerd. Dit zijn dingen die ik kan en waar ik geen moeite mee heb".

Tot slot constateert de Inspectie dat circa 40% van de gemeenten in het geheel geen ondersteuning biedt aan jongeren. In het kwalitatieve deelonderzoek heeft de Inspectie jongeren aangetroffen die niet in staat zijn aan de verplichtingen te voldoen en na de zoektijd niet terugkeren naar de gemeente, zonder uitgestroomd te zijn naar werk of scholing.

Ruim 80% van de klantmanagers die met jongeren werken geeft aan dat het contact met de jongere gedurende de zoektijd beperkt blijft tot maximaal twee momenten. Een klein deel van de klantmanagers heeft minimaal drie contactmomenten met jongeren gedurende de zoektijd.

¹⁸ Programmarapportage "Actief op zoek naar werk"; Inspectie SZW, augustus 2013

¹⁹ Programmarapportage "Actief op zoek naar werk"; Inspectie SZW, augustus 2013

Resumerend kan vastgesteld worden dat bij ruim de helft van de gemeenten contact plaatsvindt met de jongere aan het begin van de zoektijd, waarbij verplichtingen zoveel mogelijk worden afgestemd op de situatie van de jongere, terwijl de jongere zo nodig ondersteund wordt gedurende de zoektijd indien de jongere onvoldoende zelfredzaam blijkt. Bij de andere gemeenten is in veel mindere mate sprake van dergelijk maatwerk, met als uiterste de 20% van gemeenten die in het geheel geen contact hebben met de jongere aan het begin van de zoektijd.

- *Scholingsplicht*

De jongere dient zich gedurende de zoektijd ook te richten op de mogelijkheden van scholing. De Inspectie constateert dat 60% van de gemeenten geen beleid heeft opgesteld ten aanzien van de scholingsplicht. Gemeenten geven daarnaast op verschillende wijze invulling aan de scholingsplicht. Zo vermelden enkele gemeenten expliciet in hun werkinstructie dat een startkwalificatie voldoende voorwaarde is voor het recht op Wwb, terwijl in andere gemeenten alle jongeren die nog een beroep kunnen doen op studiefinanciering, ongeacht of er sprake is van een startkwalificatie, scholingsplicht opleggen.

4.3 Concluderend

Gemeenten vullen de zoektijd verschillend in. Dit geldt zowel voor de plek waar jongeren zich aan het begin van de zoektijd dienen te melden, het moment waarop de gemeente voor het eerst contact heeft met de jongere, als voor de mate waarin de verplichtingen tijdens de zoektijd zijn afgestemd op de mogelijkheden van de jongere.

Ook wat betreft de ondersteuning aan jongeren gedurende de zoektijd zijn er forse verschillen, variërend van geen enkele ondersteuning aan geen van de jongeren tot verplichte ondersteuning aan alle jongeren.

Bij de meeste gemeenten die ondersteuning bieden gaat het om lichte vormen van ondersteuning aan een beperkte groep, veelal niet-zelfredzame jongeren. Deze vorm van ondersteuning is in overeenstemming met uitgangspunt dat gemeenten jongeren zoveel als nodig stimuleren bij het zelfstandig zoeken naar werk en scholingsmogelijkheden. Een minderheid van de gemeenten biedt gedurende de zoektijd *verplichte* ondersteuning aan *alle* jongeren. De Inspectie concludeert *dat verplichte* ondersteuning aan *alle* jongeren in strijd is met het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid tijdens de zoekperiode.

Bij grofweg de helft van de gemeenten vindt er contact plaats met de jongere aan het begin van de zoektijd, worden verplichtingen zoveel mogelijk afgestemd op de situatie van de jongere en vindt er enige vorm van ondersteuning gedurende de zoektijd plaats. Aan het andere einde van het spectrum staan circa 20% van de gemeenten die werken met generieke verplichtingen, geen enkele vorm van ondersteuning bieden en veelal geen (face tot face) contact hebben met de jongere gedurende de zoektijd. De Inspectie heeft in het kwalitatieve deelonderzoek geconstateerd dat er jongeren zijn die niet aan de verplichtingen kunnen voldoen, en daarom niet terugkeren naar de gemeente, zonder uitstroom naar werk of scholing.

Tot slot constateert de Inspectie verschillen tussen gemeenten in de invulling van de scholingsplicht. Zo legt een deel van de gemeenten alle jongeren die nog recht hebben op studiefinanciering scholingsplicht op, terwijl bij andere gemeenten alleen jongeren zonder startkwalificatie onder de scholingsplicht vallen. Een beperkt aantal gemeenten heeft het beleid ten aanzien van scholingsplicht op papier uitgewerkt.

5 Werk- en uitkeringsintake

5.1 Inleiding

Als jongeren in de zoektijd geen werk hebben gevonden of niet met een opleiding zijn gestart kunnen ze zich melden bij de gemeente voor een werk- en inkomensintake. Tijdens deze intake controleren gemeenten het nakomen van de verplichtingen gedurende de zoektijd, waarbij bij onvoldoende naleving van deze plichten een maatregel moet worden opgelegd. Na de intake dienen gemeenten samen met de jongeren een plan van aanpak op te stellen, waarin nadere afspraken worden vastgelegd tussen de jongere en de gemeente.

5.2 De werk- en uitkeringsintake; organisatie en beleid

5.2.1 Werk- en uitkeringsintake

De werk- en uitkeringsintake voor jongeren is bij gemeenten op verschillende manieren georganiseerd, met als belangrijkste onderscheid het al dan niet scheiden van taken met betrekking tot werk en inkomen. Bij een deel van de gemeenten liggen beide taken bij één en dezelfde professional, terwijl bij andere gemeenten jongeren voor de werkintake met een andere professional te maken heeft dan voor de uitkeringsintake. Een scheiding van deze taken kent het voordeel dat professionals gericht ingezet kunnen worden, waarbij hun specifieke expertise optimaal benut wordt. Hier staat tegenover dat er na de werkintake voor de jongere vaak nog steeds geen duidelijkheid is over het recht op een uitkering.

5.2.2 Handhaving

Aangezien alle jongeren die in aanmerking willen komen voor Wwb-uitkering te maken hebben met een eigen zoekperiode, is er voor alle jongeren per definitie sprake van specifiek handhavingsbeleid gedurende deze periode. Zoals in hoofdstuk 4 al geconstateerd, werkt ongeveer de helft van gemeenten met generieke verplichtingen voor alle jongeren gedurende de zoektijd, terwijl andere gemeenten de verplichtingen in meer of mindere mate op maat vaststelt. Ten aanzien van het eerste contact geeft ongeveer 46% van de gemeenten aan een werkinstructie te hebben waarin staat geschreven hoe de medewerker met jongeren te werk moet gaan.²⁰ Daarvan heeft de Inspectie er 15 bestudeerd en geconstateerd dat hierin in de meeste gevallen expliciet handhavingsrichtlijnen worden benoemd. Er staat bijvoorbeeld vast hoe vaak jongeren moeten solliciteren en dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen als de klant onvoldoende bewijsstukken overlegt. Ook staat er vaak vermeld welke documenten een klant moet overleggen.

Tijdens de werk- en uitkeringsintake wordt veel aandacht besteed aan handhaving. Bij de werkintake is er vooral aandacht voor de inspanningsverplichtingen van de jongeren in de zoektijd; tijdens de uitkeringsintake vooral voor de inlichtingenverplichtingen.

²⁰ Gemeenten hadden hierop ook bevestigend kunnen antwoorden als hun werkinstructies zijn geïntegreerd in de geautomatiseerde werkprocessen. Maar dit is mogelijk niet door de gemeenten als zodanig opgevat. Het aantal werkinstructies dat wordt genoemd is daarmee mogelijk een onderschatting.

- *Inspanningsverplichtingen*

Een onderdeel van de inspanningsplichten die voor alle Wwb'ers geldt om de kansen op werk te vergroten is de inschrijvingsplicht als werkzoekende op www.werk.nl. Ongeveer 90% van de klantmanagers geeft aan dat ze voor de toekenning van de Wwb voor (bijna) alle jongeren controleren of ze staan ingeschreven bij www.werk.nl. De klantmanagers die deze controle niet altijd uitvoeren geven als meest voorkomende redenen aan er geen tijd voor te hebben gehad of er niet aan gedacht te hebben.

Uit het volgonderzoek blijkt dat jongeren veelal 20 tot 28 keer moeten solliciteren tijdens de zoekperiode. Wanneer minder wordt gesolliciteerd moet in principe een maatregel worden opgelegd die kan bestaan uit een verlenging van de zoektijd of een korting in de eerste maand(en) van de uitkering.

Circa 40% van de klantmanagers geeft aan dat een vijfde of meer van de jongeren niet volledig aan de verplichtingen had voldaan. De Inspectie constateert dat in deze gevallen niet altijd een maatregel wordt opgelegd en dat hierbij grote verschillen voorkomen tussen klantmanagers. Zo legt een derde van de klantmanagers zelden (in minder dan 1 op de 5 gevallen) een maatregel op bij het niet volledig voldoen aan de verplichtingen, terwijl eveneens één op de drie klantmanagers in deze gevallen bijna altijd een maatregel oplegt (in minimaal 4 op de 5 gevallen).

De meeste klantmanagers die niet sanctioneren geven aan dat de klanten *bijna* voldeden aan de verplichtingen. Klantmanagers lijken dus een afweging te maken tussen (het aantal) verplichtingen waaraan wel is voldaan en (het aantal) verplichtingen waaraan niet is voldaan. Andere redenen die vaak genoemd worden zijn: juridisch niet hard te maken, handhaven kan mogelijk re-integratie in de weg zitten of de sanctie is te zwaar. Tot slot geven klantmanagers regelmatig aan dat de jongere niet in staat was om te voldoen aan de verplichtingen door persoonlijke omstandigheden.

Een aparte categorie betreft de handhaving van de scholingsplicht. Bijna één op de vijf klantmanagers die niet (altijd) sanctioneren geven aan dat dit het gevolg is van het feit dat het lastig is om vast te stellen of voldaan is aan de scholingsverplichtingen. Afgezet tegen de 6% klantmanagers die aangeven het lastig te vinden om vast te stellen of voldaan is aan de werkverplichtingen, lijkt het erop dat klantmanagers meer worstelen met de handhaving van de scholingsplicht dan met handhaving van de arbeidverplichtingen.

Er zijn in het volgonderzoek binnen een gemeente twee cases aangetroffen, waarbij klanten aangeven dat ze niet konden voldoen aan de inspanningsverplichtingen in de zoektijd, vanwege persoonlijke omstandigheden. Voor de ene klant is om die reden de uitkeringsaanvraag afgewezen, terwijl bij de andere klant er een korting van de uitkering is opgelegd. Een argument van klantmanagers om rekening te houden met de omstandigheden van de klant is dat een maatregel moet leiden tot gedragsverandering, maar dat het in sommige gevallen averechts werkt, namelijk een afname van de motivatie.

Klantmanager: "Een maatregel moet gedragsverandering teweegbrengen en hij had nu zoveel aan zijn hoofd dat ik dacht, als ik een maatregel op ga leggen dan wordt hij alleen maar minder gemotiveerd."

De bevindingen duiden volgens de Inspectie erop dat de betrokkenheid van de klantmanagers ook een rol speelt bij het al dan niet opleggen van een maatregel, zeker indien jongeren vanwege persoonlijke omstandigheden niet kunnen voldoen aan de verplichtingen. Omdat de mate van betrokkenheid per klantmanager ver-

schilt, kan dit ertoe leiden dat in vergelijkbare gevallen niet gelijk worden behandeld, oftewel het risico van willekeur.

- *Inlichtingenverplichtingen*

Uit het vervolgonderzoek blijkt dat een sanctie naar aanleiding van het niet-nakomen van de inlichtingenverplichting nagenoeg altijd heeft geleid tot een afwijzing van de aanvraag. Daarbij moet wel bedacht worden dat het aantal gevallen waarbij dit in het vervolgonderzoek is geconstateerd onvoldoende is om algemeen geldende uitspraken op te kunnen baseren. Overigens kunnen ook aan het niet-nakomen van de inlichtingenverplichtingen persoonlijke omstandigheden ten grondslag liggen en kan er sprake zijn van verschil in betrokkenheid, waarbij de ene klantmanager sneller geneigd zal zijn om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden.

5.2.3 *Plan van aanpak en diagnosestelling*

Nagenoeg alle gemeenten (86%) hebben beleidsmatig vastgelegd dat na de zoekperiode een plan van aanpak moeten worden opgesteld. Aanzienlijk minder gemeenten (29%) hebben een document waarin concreet wordt beschreven hoe een plan van aanpak dient te worden opgesteld. In de formats van plan van aanpak worden diverse rubrieken behandeld, die vooral gaan over de verplichtingen van de klant. Samenwerking en vraaggerichte dienstverlening komen veel minder aan de orde. Ook aan het diagnosticeren wordt in lang niet alle instructies expliciet aandacht besteed. De instructies besteden wel vaak aandacht aan in te zetten instrumenten na de diagnose, zoals bemiddeling door werkgeversservicepunten en sollicitatietrainingen.

Uit de klantmanagersenquête blijkt dat 83% van de klantmanagers voor nagenoeg alle jongeren in de caseload een plan van aanpak opstelt. Er wordt dus niet altijd voor alle jongeren een plan van aanpak opgesteld, waarbij klantmanagers het vaakst aangeven dat dit niet gebeurt omdat een jongere nog niet toe was aan werk of scholing of reeds werk had gevonden.

De Inspectie constateert dat 64% van de klantmanagers voor het opstellen van een plan van aanpak nooit gebruik maakt van een diagnose-instrument. Het niet gebruiken van een diagnose-instrument, bijvoorbeeld de zelfredzaamheidsmatrix, brengt het risico met zich mee dat er verschillen optreden tussen klantmanagers bij het vaststellen van de mate waarin een jongere kansarm dan wel kansrijk is.

In het vervolgonderzoek²¹ heeft de Inspectie geconstateerd dat er verschillende varianten zijn op de vorm en de inhoud van het plan van aanpak. De plannen gaan vooral in op de algemene verplichtingen: aantal sollicitaties per week, beschikbaar zijn voor trajecten, zich serieus en intensief inzetten, etc. De plannen besteden volgens de Inspectie weinig aandacht aan wat specifiek nodig is voor de klant in het kader van werk of scholing. Ter illustratie wordt hierna de inhoud van een trajectplan voor een kansrijke jongere uit het vervolgonderzoek geschetst:

De jongere dient vijf keer per week te solliciteren, moet beschikbaar zijn voor trajecten, serieus intensieve inzet tonen en sollicitaties bijhouden. Ze moet telefonisch en per mail bereikbaar zijn. CV actueel houden, inschrijvingsbewijs sturen en als er wijzigingen zijn deze doorgeven aan ons. En als ze er niet aan voldoet, dan kan ze een maatregel opgelegd krijgen.

²¹ Ook hier geldt het voorbehoud van beperkte representativiteit vanwege de omvang van de onderzochte steekproef.

De plannen van de meeste kansarme klanten uit het volgonderzoek die de Inspectie nader heeft bestudeerd vermelden door de bank genomen dat ze niet toe zijn aan werk, dat ze in een zorgtraject zitten en dat ze periodiek worden opgeroepen om de stand van zaken van hun zorgtraject te bespreken. Er wordt (nog) niet concreet gemaakt wat hun arbeids- en participatiemogelijkheden zijn – al dan niet stapsgewijs en zo nodig in samenwerking met andere instanties – terwijl dit één van de bedoelingen is van een plan van aanpak.

5.3 Concluderend

De meeste klantmanagers controleren tijdens de intake uitgebreid op de inspannings- en inlichtingenverplichtingen. Bij het opleggen van sancties wordt geen standaardprocedure gevolgd wanneer niet aan alle verplichtingen is voldaan, maar weegt de klantmanagers wat de jongere wél heeft gedaan. De ene klantmanager houdt duidelijk rekening met persoonlijke omstandigheden van de jongere, de andere doet dit minder. Het opstellen van een plan van aanpak heeft beleidsmatig de aandacht en wordt in de bijna alle gevallen daadwerkelijk opgesteld door de klantmanager.

Verder constateert de Inspectie grote verschillen tussen klantmanagers in de mate waarin gesanctioneerd wordt bij het niet-voldoen aan de verplichtingen in de zoektijd. Klantmanagers worstelen relatief vaak met de uitvoering van de scholingsverplichtingen.

Een andere constatering is dat er zowel beleidsmatig als in de uitvoering te weinig aandacht is voor een gedegen diagnosestelling met behulp van een diagnose-instrument. Tot slot constateert de Inspectie op basis van het volgonderzoek dat de plannen van aanpak vaak niet gericht zijn op arbeidsinschakeling en scholing. Momenteel gaat er zowel in opzet als in uitvoering veel aandacht uit de naar verplichtingen. Bij kansarme klanten maken klantmanagers vaak (nog) niet concreet wat de arbeids- en participatiemogelijkheden van deze jongeren zijn en wat daarvoor nodig is. Volgens de Inspectie leidt dit er mogelijk toe dat kansarme klanten onnodig lang ‘blijven hangen’ in de Wwb.

6 De eerste drie maanden in de uitkering

In dit hoofdstuk wordt eerst een beschrijving gegeven van de handhaving gedurende de uitkeringsperiode. Daarna komen de verschillende soorten van dienstverlening in de eerste periode na toekenning van de uitkering aan bod en wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies.

6.1 Handhaving gedurende de periode van uitkering

Jongeren moeten in de periode dat ze een uitkering ontvangen zich inspannen om te re-integreren. Vanuit de gemeente krijgt iedere jongere een sollicitatieplicht opgelegd, tenzij ze vanwege persoonlijke omstandigheden hiervan zijn ontheven. Jongeren zijn eveneens verplicht om ingeschreven te blijven staan op werk.nl als belangrijke bron van vacatures en om sollicitatieactiviteiten te kunnen doorgeven.

6.1.1 *Controle op de inschrijving bij UWV als werkzoekende*

Uit de bestandsanalyse blijkt dat 80% van de jongeren, die 1 tot 3 maanden een Wwb-uitkering ontvangen, is ingeschreven als werkzoekende op werk.nl en dat dit percentage afneemt tot 60% van de Wwb-ers die langer dan een half jaar in de uitkering zitten. Volgens de uitkomsten van de klantmanagersenquête controleren niet alle klantmanagers structureel of de jongeren aan deze verplichting voldoen. Van alle klantmanagers controleert 63% tijdens de periode van uitkering voor vrijwel alle jongeren of ze (nog) staan ingeschreven op werk.nl. De klantmanagers die de inschrijving voor niet alle jongeren controleren geven daar de volgende redenen voor. 'Geen tijd' wordt het meest genoemd, iets meer dan 'niet aan gedacht'. Verder wordt voor een deel van de jongeren de inschrijving niet gecontroleerd, omdat er sprake is van ontheffing van de sollicitatieplicht of omdat de afstand tot de arbeidsmarkt te groot zou zijn en daarom het controleren op inschrijving bij werk.nl volgens de klantmanager niet zinvol is.

6.1.2 *Controle op de inspanningsverplichting*

Het grootste deel (69%) van de klantmanagers controleert voor alle cliënten ten minste twee keer per jaar of ze nog voldoende solliciteren. Mensen met een ontheffing worden over het algemeen minder of helemaal niet gecontroleerd. Tijdgebrek wordt als belangrijke reden genoemd om niet te controleren. Klantmanagers met een grote caseload (meer dan 100 klanten) controleren minder vaak dan klantmanagers met een kleinere caseload al hun klanten op de inspanningsverplichting.

Bij de controle kijken klantmanagers met name of er voldoende activiteiten zijn uitgevoerd (69% van de klantmanagers doet dit vaak of altijd), of de jongeren breed op zoek zijn naar werk (70% vaak of altijd) en of de activiteiten passen bij de kennis en vaardigheden van de cliënt (60% vaak of altijd). Weinig klantmanagers nemen contact op met de werkgever over hoe de sollicitatie is verlopen (42% doet dit soms en 31% doet dit nooit). Er is dus weinig controle of de jongere daadwerkelijk bij de opgegeven werkgever heeft gesolliciteerd.

6.1.3 Opleggen van maatregelen

Als de klantmanager vaststelt dat de jongere niet aan de inspanningsverplichtingen voldoet dan zegt 76% meestal of altijd een maatregel op te leggen. De klantmanagers die dat niet altijd doen dragen daarvoor verschillende redenen aan. Het meest genoemd is dat klantmanagers inschatten dat het niet-nakomen van de verplichting juridisch niet hard is te maken. Ook wordt vaak genoemd dat de handhaving averechts werkt omdat het mogelijke re-integratie in de weg zit, of dat de sanctie een te zware straf is. Wanneer er wel een maatregel wordt opgelegd leidt dit er volgens de klantmanagers regelmatig toe dat de klant beter aan de verplichtingen gaat voldoen. Van de klantmanagers geeft 4% aan dat cliënten na het opleggen van een maatregel altijd voldoen aan de verplichtingen, 57% meestal en 40% soms. Uit het kwalitatieve vervolgonderzoek blijken jongeren hun zoekgedrag overigens vaak niet te hebben aangepast naar aanleiding van de maatregel.

6.2 Dienstverlening

De dienstverlening van gemeenten aan jongeren die een Wwb-uitkering ontvangen is globaal onder te verdelen in drie types:

- vraaggerichte dienstverlening
- faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid door aanbodgerichte dienstverlening
- dienstverlening gericht op zorg en welzijn

In de volgende deelparagrafen worden deze vormen van dienstverlening achtereenvolgens besproken. In elke deelparagraaf wordt eerst weergegeven hoe de gemeenten deze dienstverlening organiseren, vervolgens welke dienstverlening in de uitvoeringspraktijk is geboden en tot slot hoe jongeren de dienstverlening hebben ervaren. De periode van onderzoek is nog te kort om zicht te krijgen op de invloed van de dienstverlening voor de positie van de gevolgde jongeren op de arbeidsmarkt. Volgens een recent onderzoek van de Vrije Universiteit worden de effecten van instrumenten pas na 30 weken in de Wwb zichtbaar (*Onderzoek naar effectiviteit inzet re-integratie-instrumenten*, DWI Amsterdam, P38).

6.2.1 Vraaggerichte dienstverlening

Bij dit type dienstverlening staat de behoefte van werkgevers centraal. Bij vraaggerichte dienstverlening probeert de verantwoordelijke professional binnen de gemeente (vaak de klantmanager) een goede 'match' tussen werkzoekende en werkgever te maken door in te spelen op de kwaliteiten en belemmeringen van de werkzoekende en de ontwikkelingen en kansen op de arbeidsmarkt. Vraaggerichte dienstverlening, zoals is opgevat in dit onderzoek, kent verschillende vormen²²:

- a. vacatures aanbieden;
- b. opleiden voor vacature(s);
- c. klant en werkgever met elkaar in contact brengen naar aanleiding van een concrete vacature;
- d. vacature voor een specifieke klant zoeken in het netwerk van werkgevers van de coach;
- e. afspraken maken met werkgevers in de regio.

Om geschikte vraaggerichte dienstverlening te kunnen bieden moet de klantmanager professioneel deskundig zijn en een gedegen beeld hebben van de (lokale) ar-

²² Indeling zoals gebruikt in Inspectie SZW (2013), *Perspectief voor oudere werklozen*

beidsmarkt. De Inspectie heeft vastgesteld dat gemeenten verschillende kanalen benutten om deze kennis te blijven ontwikkelen: het werkgeversservicepunt, netwerken met bedrijven, afspraken met werkgevers en het jongerenloket.

Uit de beleidsinventarisatie komt naar voren dat voor expertise rondom vraaggerichte dienstverlening met name het werkgeversservicepunt (bij 64% van de gemeenten) een belangrijke bron van deskundigheid is, bijvoorbeeld voor het zoeken van vacatures voor Wwb-gerechtigden. Naast het contact met het werkgeversservicepunt houden de professionals van bijna de helft van de gemeenten zicht op de behoeften van de lokale arbeidsmarkt door netwerken met het bedrijfsleven te onderhouden en samenwerkingsafspraken met werkgevers te maken. Deze afspraken hebben met name betrekking op leerwerkplekken en proefplaatsingen voor Wwb-gerechtigden en subsidiemogelijkheden voor werkgevers. Voor verdere kennis over de arbeidsmarkt wordt de kennis van het jongerenloket benut, banensites geraadpleegd en banenmarkten bezocht.

Uit de beleidsenquête blijkt verder dat minder dan de helft van de gemeenten (44%) samenwerkingsafspraken maakt met werkgevers om de arbeidsmarktkansen van jongeren te verbeteren. Gemeenten die naar verhouding meer Wwb-jongeren hebben doen dit vaker. Ruim 60% van de Wwb-jongeren woont in een gemeente met zulke samenwerkingsafspraken. Dan gaat het vooral om afspraken over leerwerkplekken (49% van de gemeenten met afspraken) en afspraken over speciale instrumenten voor werkgevers die jongeren aannemen (34%).

Iets meer dan de helft van de gemeenten geeft aan dat er structureel tijd beschikbaar wordt gesteld voor klantmanagers om hun deskundigheid rondom vraaggerichte dienstverlening te blijven ontwikkelen. Uit de klantmanagersenquête blijkt dat 58% van klantmanagers voldoende zicht heeft op de behoeften op de (lokale) arbeidsmarkt en dat voor 13% van de klantmanagers onvoldoende duidelijk is welke personele behoefte er speelt bij bedrijven in de regio. De Inspectie constateert eveneens dat in de werkinstructies over het eerste contact en het opstellen van een plan van aanpak (circa 40% van de gemeenten hebben dergelijke instructies al dan niet op papier uitgewerkt), het aanbieden van vraaggerichte dienstverlening onderbelicht is.

In het volgonderzoek heeft de Inspectie vastgesteld dat voor een kwart van de jongeren vraaggerichte dienstverlening is ingezet, voornamelijk voor kansrijke jongeren. De dienstverlening aan kansarme jongeren was in de meeste gevallen niet gericht op de uitstroom naar werk, aan hen werden uitsluitend trajecten geboden gericht op zorg en welzijn.

Als er in de eerste maanden na instroom in de uitkering wel vraaggerichte dienstverlening is gegeven bleef dit in veel gevallen beperkt tot het aanbieden van vacatures aan de werkzoekende. Uit de klantmanagersenquête komt naar voren dat 60% van de klantmanagers ten minste wekelijks vacatures doorgestuurd krijgt van het werkgeversservicepunt. Maar die vacatures sluiten volgens 41% van de klantmanager onvoldoende aan op de profielen van de klanten. Ook verschillende jongeren uit het volgonderzoek geven aan dat ze de vacature die door de gemeente is voorgesteld niet zien zitten en er ook niet op hebben gesolliciteerd. Dit zou de reden kunnen zijn dat veel jongeren uit het volgonderzoek niet hebben gesolliciteerd op vacatures die worden voorgesteld door het werkgeversservicepunt.

Wanneer de gemeente actief bemiddelt tussen werkgever en klant lijkt de kans op uitstroom naar werk groter te worden: één klant kon aan de slag in een social traineeship, maar heeft zichzelf uiteindelijk teruggetrokken, een ander is na bemidde-

ling aangenomen voor een deeltijdaanstelling maar ontvangt nog een aanvullende uitkering en in een laatste geval waren op het moment van onderzoek werkgever en klant nog in gesprek over de aanstelling. Dat actieve bemiddeling meer oplevert voor de kansen op de arbeidsmarkt van de werkzoekende en dat deze vorm van vraaggerichte dienstverlening minder vaak voorkomt, sluit aan op de bevindingen van eerder onderzoek onder ouderen in de Wwb waarbij de Inspectie heeft gekeken naar dienstverlening aan oudere bijstandgerechtigden²³.

6.2.2 *Faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid door aanbodgerichte dienstverlening*

De aanbodgerichte dienstverlening bestaat voornamelijk uit het aanbod van vaste trajecten, trainingen en workshops om kennis en vaardigheden van Wwb-gerechtigden rond solliciteren en werken te ontwikkelen om zo de eigen verantwoordelijkheid voor het vinden van werk te faciliteren. Gemeenten trachten met aanbodgerichte dienstverlening de kansen op werk van werkzoekenden te vergroten.

In het volgonderzoek zijn verschillende vormen van aanbodgerichte dienstverlening gevonden, namelijk: sollicitatietraining, loopbaanoriëntatie en werkvoorziening. Dit aanbod is divers en speelt in op verschillende belemmeringen bij het zelfstandig zoeken naar werk. Uit het volgonderzoek komt echter naar voren dat in de uitvoeringspraktijk vooral de sollicitatietraining vaak voorkomt en in aanzienlijk mindere mate een plek wordt geboden in de werkvoorziening of activiteiten worden aangeboden voor loopbaanoriëntatie.

Jongeren oordelen verschillend over de werkgerichte dienstverlening. De één is zeer te spreken over de sollicitatietraining, terwijl de ander niets nieuws heeft gehoord. De verschillende opvattingen kunnen worden geïllustreerd met de onderstaande uitspraken:

“Ik vind het wel handig, ik heb mijn CV aangepast en even wat netter gemaakt dus op die manier maak je dan ook meer kans om op een baan te komen en voorlopig werkt dat prima. Dus in dat opzicht is het zeker wel handig dat het er is.” Case 46

“Dan snap ik dat ze vanaf nul beginnen omdat er mensen zijn die niet weten hoe je dat in elkaar moet zetten en dat ik daar dan aanwezig moet zijn.” Case 14

De twee jongeren die een plek in de werkvoorziening hebben gekregen zijn overwegend negatief. Ze hadden niet het idee dat de eenvoudige werkzaamheden die ze uitvoerden in de werkvoorziening zouden bijdragen aan de kansen op werk. De jongere ervaart dat “(...) ze (de gemeente - Inspectie) je toch een beetje wegschuiven en dat je moet doen wat ze willen.” Daarbij ontbreekt volgens deze klant de persoonlijke aandacht. “Ze doen wat ze moeten doen en geven er verder niet veel om.”

Op basis van deze bevindingen van het volgonderzoek kan worden gesteld dat de aanbodgerichte dienstverlening door een deel van de jongeren ongeschikt wordt bevonden. Omdat het volgonderzoek een niet-representatief beeld van de uitvoeringspraktijk geeft, kan niet worden vastgesteld in welke mate dit voor alle jongeren in de Wwb geldt.

6.2.3 *Dienstverlening gericht op zorg en welzijn*

Een deel van de Wwb-jongeren heeft als gevolg van persoonlijk problemen te maken met grote belemmering van de zelfredzaamheid. Gemeenten kunnen aanvullen-

²³ Inspectie SZW (2013) Dienstverlening aan oudere bijstandgerechtigden

de dienstverlening bieden bij fysieke of psychische problemen, huisvestingsproblemen of schulden. Een deel van de gemeenten heeft daarom samenwerkingsverbanden met zorg- en welzijnsinstellingen afgesloten, blijkt uit de beleidsinventarisatie. Van de ondervraagde gemeenten werkt 53% op regelmatige basis samen met schuldhulpverleningsinstanties, 34% met jeugdzorginstellingen, 28% met de reclassering en 18% met WMO-uitvoerders.

In het volgonderzoek heeft de Inspectie vastgesteld dat de gemeenten alleen uitgebreide dienstverlening gericht op zorg en welzijn toekennen aan de zogenaamde kansarme jongeren. Jongeren worden als kansarm beschouwd als zowel de klantmanager als de onderzoeker inschatten dat er een kleine kans op uitstroom naar werk en scholing is. Vaak hebben deze jongeren meerdere problemen die hen belemmeren om uit de uitkering te stromen. De dienstverlening gericht op zorg en welzijn is volgens de Inspectie goed afgestemd op de problemen van jongeren. Over de effectiviteit van deze trajecten kan na drie maanden onderzoek nog geen uitspraak worden gedaan.

De Inspectie constateert dat de ondersteuning aan kansarme jongeren beperkt blijft tot dienstverlening gericht op zorg en welzijn en dat vrijwel geen vraaggerichte dienstverlening aan deze jongeren wordt geboden. Door de dienstverlening aan kansarme jongeren te beperken tot zorg- en welzijnstrajecten gaan de professionals van gemeenten voorbij aan de arbeidsmogelijkheden van kansarme jongeren.

6.3 Concluderend

Op het terrein van handhaving constateert de Inspectie dat lang niet altijd wordt gecontroleerd op het ingeschreven blijven staan van jongeren als werkzoekende op werk.nl, met als gevolg dat veel jongeren niet meer zijn ingeschreven (40% na een half jaar). Verder constateert de Inspectie dat overtredingen van de inspanningsplicht niet altijd leiden tot sanctionering.

De Inspectie heeft vastgesteld dat gemeenten over een divers aanbod aan dienstverlening beschikken dat globaal is afgestemd op de situatie en belemmeringen van jongeren in de Wwb. De dienstverlening voor jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt is vooral gericht op uitstroom naar werk, terwijl jongeren met grote belemmeringen aangepaste dienstverlening gericht op zorg en welzijn ontvangen. Ondanks de diversiteit in de dienstverlening blijven er in de uitvoeringspraktijk ook een aantal kansen liggen.

In de literatuur wordt directe bemiddeling als een belangrijk middel gezien om de negatieve beeldvorming van werkgevers over sommige groepen op de arbeidsmarkt te doorbreken.²⁴ In eerder onderzoek heeft de Inspectie vastgesteld dat gemeenten Wwb-gerechtigden onvoldoende actieve vraaggerichte dienstverlening, waarbij de gemeente actief bemiddelt tussen werkzoekende en werkgever, aanbieden.²⁵ Ook in dit onderzoek constateert de Inspectie dat vraaggerichte dienstverlening in de praktijk meestal beperkt blijft tot het aanbieden van vacatures. Volgens klantmanagers en klanten sluiten de beschikbare vacatures onvoldoende aan op de profielen van de Wwb-gerechtigden. En er zijn relatief weinig gemeenten (44%) die afspraken maken met werkgevers om de arbeidsmarktkansen van jongeren te verbeteren.

²⁴ Onder andere Cuelenaere, B. (2012); Werff, S. (2012); Divosa (2008); Sociaal Akkoord 2013; RWI (2011).

²⁵ Inspectie SZW (2013), Perspectief voor oudere werklozen.

De dienstverlening gericht op meer kennis over de arbeidsmarkt en het verbeteren van sollicitatievaardigheden (met andere woorden aanbodgerichte dienstverlening) kan beter worden afgestemd op wat de Wwb-jongeren nodig hebben. De Inspectie heeft zowel jongeren getroffen die vinden dat een sollicitatietraining meerwaarde heeft, als jongeren die geen meerwaarde ervaren.

In de dienstverlening aan kansarme jongeren wordt rekening gehouden met hetgeen de jongere nodig heeft door aangepaste dienstverlening te bieden gericht op zorg en welzijn. Na drie maanden vervolgonderzoek kan nog niet worden vastgesteld of de zorg- en welzijnstrajecten voor kansarme jongeren leiden tot een betere positie op de arbeidsmarkt. Daarnaast constateert de Inspectie dat deze jongeren niet veel vraaggerichte dienstverlening krijgen aangeboden.

7 Bestuurlijke reacties – naschrift Inspectie

Samenvatting gezamenlijke reactie VNG en Divosa

Divosa en de VNG geven allereerst in hun reactie aan dat zij graag gezien zouden hebben dat de verplichte zoektijd zonder ondersteuning uit de wet verdwijnt zodat gemeenten daarin zelf een afweging kunnen maken en nog meer maatwerk kunnen leveren. In de brief lichten zij dit toe. Zij adviseren Inspectie SZW om een signalerende rol in te nemen richting de wetgever.

Daarnaast gaan zij in op het volgens hen onevenwichtige oordeel uit de conceptrapportage op het gebied van het gebruik van werkinstructies. Aangezien de inspectie de digitale werkinstructies hierbij niet heeft betrokken.

Tenslotte attendeert zij de Inspectie erop dat de vraagstelling m.b.t. de vraaggerichte dienstverlening zich eenzijdig richt op het gebruik van en de tevredenheid over de werkgeversservicepunten. Gemeenten gebruiken volgens hen een breed scala aan instrumenten en methoden. Zij stemmen namelijk de dienstverlening af op de vraag op de arbeidsmarkt.

Naschrift reactie Inspectie SZW

Het is niet de taak van de toezichthouder om te adviseren rondom wetgeving. In de tweede rapportage zullen de gevolgen van de uitvoering voor de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt uitvoering uitvoerder aan bod komen. Ook jongeren die in de zoekperiode zijn uitgevallen zijn langere tijd gevolgd, waarbij de gevolgen daarvan zullen worden beschreven.

De Inspectie is van mening dat de bevindingen over de werkinstructies inderdaad verschillend geïnterpreteerd kunnen worden, zoals aangegeven in de Nota van bevindingen. In de enquête wordt gevraagd of er een werkinstructie of document is waarin staat beschreven hoe de medewerker het plan van aanpak moet opstellen of met jongeren te werk moet gaan in het eerste contact. Gemeenten hadden daarop bevestigend kunnen antwoorden indien hun werkinstructies zijn geïntegreerd in de geautomatiseerde werkprocessen. In de vragenlijst is vervolgens aan gemeenten gevraagd om toezending van de instructie via de mail of via een link. Gemeenten hadden bijvoorbeeld een 'print screen' kunnen maken van een dergelijk geautomatiseerd proces. Aangezien geen enkele gemeenten van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, is het mogelijk dat de aanwezigheid van werkinstructies een onderschatting is. Voor wat betreft de werkinstructies ten aanzien de scholingsplicht geldt dit overigens niet, daarbij was de vraagstelling zodanig dat gemeenten ruimte is geboden om alle vormen van werkinstructies aan te geven. Hoewel de Inspectie geen oordeel geeft over het al dan niet aanwezig zijn van werkinstructies, is in sommige gevallen de nadruk op de werkinstructies weggelaten en op pagina 27 een noot toegevoegd.

De constatering van de Inspectie dat vraaggerichte dienstverlening onvoldoende van de grond komt is gebaseerd op een aantal bevindingen. Deze heeft de Inspectie samengevat toegelicht op p.10, 3^e alinea. Zo constateert de Inspectie in het kwalitatieve vervolgonderzoek dat vraaggerichte dienstverlening zich in de praktijk veelal beperkt tot het aanbieden van vacatures. Daarbij sluiten volgens klantmanagers en

klanten de beschikbare vacatures onvoldoende aan op de profielen van de Wwb-gerechtigden. Uit de klantmanagersenquête blijkt eveneens dat 58% van klantmanagers voldoende zicht heeft op de behoeften op de (lokale) arbeidsmarkt en dat voor 13% van de klantmanagers onvoldoende duidelijk is welke personele behoefte er speelt bij bedrijven in de regio. Iets meer dan de helft van de gemeenten geeft aan dat er structureel tijd beschikbaar wordt gesteld voor klantmanagers om hun deskundigheid rondom vraaggerichte dienstverlening te blijven ontwikkelen. Een minderheid van de gemeenten (44%) maakt afspraken met werkgevers om de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt te vergroten.

Samenvatting reactie Landelijke Cliëntenraad (LCR)

De LCR complimenteert de Inspectie met de wijze waarop een helder zicht is gegeven op de uitvoering van de Wwb voor jongeren. Op de meeste punten stemt de LCR in met de bevindingen, oordeel en suggesties. In de reactie van de LCR wordt nog ingegaan op enige aanvullende opmerkingen.

Een deel van de opmerkingen gaat over de zoektijd. Omdat bij veel gemeenten de diagnosestelling pas na de zoektijd plaatsvindt kunnen de verplichtingen van de zoektijd niet worden afgestemd op de jongeren en worden kwetsbare jongeren onnodig opgezadeld met eisen en voorwaarden waar zij niet aan kunnen voldoen en die bovendien geen enkele toegevoegde waarde hebben voor hen. De LCR trekt hieruit de conclusie dat gemeenten de zoektijd niet goed uitvoeren en dat de gemeenten meer moeten doen om te zorgen dat het aandeel jongeren dat niet aan kan voldoen aan de eisen van de zoektijd tot een minimum wordt beperkt. De LCR adviseert de Inspectie SZW dit oordeel in het rapport op te nemen.

Daarnaast blijkt er volgens de LCR uit de rapportage dat er weinig onderbouwing is gevonden voor het beleefde succes van de zoektijd. Uit de ervaringen van de jongeren die in het onderzoek zijn gevolgd blijkt, volgens de LCR, geen succes. De LCR vraagt zich daarom af waarom gemeenten zelf de indruk hebben dat het beleid voor jongeren bij de zoektijd een succes is.

Verder maakt de LCR zich grote zorgen over de jongeren die na de zoektijd niet terugkomen zonder dat zij werken of op school zitten. De LCR constateert dat gemeenten hier geen reden in om deze jongeren op te zoeken en vraagt zich af of hier geen sprake is van veronachtzaming van de zorgplicht.

Over het plan van aanpak constateert de LCR dat gemeenten een verkeerde interpretatie hebben en dat het plan van aanpak is verworpen tot een verplichtingenlijst aan de jongeren. De LCR adviseert de Inspectie om deze constatering op te nemen in de bevindingen van het onderzoek.

Naschrift reactie Inspectie SZW

Ten aanzien van de opmerkingen over de zoektijd zou de Inspectie willen reageren dat het uniform opleggen van sollicitatieverplichtingen in de zoektijd conform de wet is. Het is niet aan de Inspectie om hierover een negatief oordeel te vellen wanneer de uitvoering conform de wet gebeurt. Wel wil de Inspectie hierbij benadrukken dat, zoals de LCR zelf ook opmerkt, in het rapport is opgenomen dat klantmanagers maatregelen en sancties na de zoektijd kunnen terugdraaien wanneer blijkt dat de verplichtingen ongepast waren. Over de effectiviteit van de zoektijd doet de Inspectie geen uitspraken.

Wat betreft het gesignaleerde risico van jongeren die na de zoektijd zich niet melden bij de gemeente: in de tweede fase van het onderzoek besteedt de Inspectie

extra aandacht aan jongeren die buiten beeld van de gemeente zijn geraakt of dreigen te raken. Daarbij wordt geïnventariseerd welke inspanningen gemeenten doen voor deze specifieke groep.

Betreffende de opmerking over het gebruik van plan van aanpak door gemeenten beperkt de Inspectie zich tot de feitelijk weergave van wat er gedurende het onderzoek is aangetroffen in de uitvoeringspraktijk.

Lijst van afkortingen

BBL	Beroepsbegeleidende leerweg
BOL	Beroepsopleidende leerweg
BRP	Basisregistratie Personen
BSN	Burgerservicenummer
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Divosa	Directeuren van Overheidsorganen voor sociale arbeid
ESF	Europees Sociaal Fonds
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
Ggz	Geestelijke Gezondheidszorg
ID	Identiteitsbewijs
IOAW	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IP	Individuele Plaatsingsbevorderende subsidie
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
NUG	Niet-uitkeringsgerechtigde
NWW	Niet-werkende werkzoekenden
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiepunt
ROC	Regionaal Opleidingencentrum
SW	Sociale Werkplaats
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
Wet SUWI	Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
W&I	Werk en Inkomen
WIZ	Werk, Inkomen en Zorg
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSP	Werkgeversservicepunt
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
Wwb	Wet werk en bijstand

Bijlage 1 Bestuurlijke reacties



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Inspectie Werk en Inkomen (IWI)
mr. J.A. van den Bos
Postbus 11563
2502 AN 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8825

uw kenmerk
2014-0000174968

bijlage(n)

betreft
Conceptrapportage Uitvoering
van de WWB voor jongeren (18
- 27 jaar)

ons kenmerk
ECSD/U201402322

datum
11 december 2014

Geachte heer Van den Bos,

Hartelijk dank voor het toezenden van de Conceptrapportage Uitvoering van de WWB voor jongeren (18-27 jaar). De rapportage geeft een beeld van beleid, sturing en uitvoering van de wijze waarop gemeenten in de afgelopen periode vorm gegeven hebben aan de uitvoering van de WWB voor jongeren van 18 tot en met 27 jaar.

U heeft Divosa en de VNG afzonderlijk gevraagd te reageren op de conclusies en het oordeel zoals geformuleerd door de Inspectie SZW. Wij zullen hierop gezamenlijk reageren.

VNG en Divosa zouden graag zien dat de "ondersteuningsonthouding" tijdens de zoekperiode uit de wet verdwijnt zodat gemeenten daarin zelf een afweging kunnen maken en nog meer maatwerk kunnen leveren. Divosa heeft dit eerder in een brief van 8 augustus 2013 inzake een Bestuurlijke reactie concept programmarapportage "Van schoolgaand kind tot zelfstandige jongere ACTIEF OP WEG NAAR WERK" laten weten. Dit thema komt in deze conceptrapportage opnieuw scherp in beeld. VNG en Divosa adviseren de Inspectie daarom dringend een signalerende rol in te nemen in de richting van de wetgever.

Wij zullen onderbouwen waarom wij graag meer ruimte willen voor maatwerk voor gemeenten. Uit de onder de gemeenten gehouden enquête komt namelijk naar voren dat de helft van de jongeren in de zoekperiode ondersteuning krijgt bij het zoeken naar werk en/of scholing. De wetgever heeft echter beoogd om door invoering van de zoekperiode jongeren meer de eigen verantwoordelijkheid te laten nemen en wil daarom niet dat gemeenten tijdens de zoekperiode ondersteuning aan de jongeren bieden, bijvoorbeeld in de vorm van een re-integratievoorziening. De wetgever heeft zich naar de mening van VNG en Divosa onvoldoende gerealiseerd dat een fors deel van de groep jongeren waar het hier over gaat behoort tot de categorie kwetsbare jongeren (met psychische omstandigheden, medische redenen of andere problematiek) waarvan gemeenten niet willen dat ze tussen wal en schip vallen. Dit verklaart waarom gemeenten ondersteuning bieden tijdens de zoekperiode. Het bovenstaande wordt ondersteund door de bevindingen die de Inspectie SZW heeft gedaan in het onderdeel "Werkzoekende jongeren gevolgd". Gemeenten voeren de ondersteuning gericht uit want uit het betreffende deelonderzoek blijkt dat "de meeste gemeenten de inspanningsverplichting nader uitgewerkt hebben zodat de jongere precies weet wat de gemeente van hem verwacht tijdens de zoekperiode."

VNG en Divosa betreuen het dat er een onevenwichtig oordeel uit de concept-rapportage komt op het gebied van het gebruik van werkinstructies. In de concept-rapportage zijn diverse werkwijzen niet meegenomen en beoordeeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor werkinstructies die zijn geïntegreerd of onderdeel uitmaken van geautomatiseerde werkprocessen.

Verder richt de vraagstelling m.b.t. de vraaggerichte dienstverlening zich eenzijdig op het gebruik van en de tevredenheid over de werkgeversservicepunten. Gemeenten gebruiken echter een breed scala aan instrumenten en methoden. Uit de contacten van Divosa met zijn leden in het kader van de Benchmark blijkt dat gemeenten een ruimer scala aan dienstverleningsmethoden hebben ontwikkeld om de dienstverlening af te kunnen stemmen op de vraag op de arbeidsmarkt. De eigen inzet van een speciale werkmakelaar die relaties opbouwt met werkgevers en daardoor tot matching en plaatsing komt wordt steeds gebruikelijker.

Voor het overige geeft deze rapportage ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Divosa



Jantine Kriens
Voorzitter Directieraad



René Paas
Voorzitter

Inspectie SZW
p/a Ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Inspecteur Generaal Mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Den Haag, 8 december 2014

Betreft: bestuurlijke reactie concept rapport 'Uitvoering van de Wwb voor jongeren (18 – 27 jaar).

Referentie: LCR 14-0110 BH/ER/GvdM

Geachte heer van den Bos,

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) heeft uw conceptrapportage 'Uitvoering van de Wwb voor jongeren (18-27 jaar) zorgvuldig gelezen. Eerder heeft u de LCR om een reactie gevraagd over de bevindingen van de verschillende deelstudies. In deze brief geeft de LCR zijn bestuurlijke reactie op deze rapportage. De LCR wil beginnen met u te complimenteren met de wijze waarop uw medewerkers in staat zijn geweest een helder zicht te geven op de uitvoering van de Wwb voor jongeren.

De LCR stemt op de meeste punten in met de bevindingen, uw oordeel en uw suggesties uit uw conceptrapportage. De LCR beperkt zich in deze brief tot enige aanvullende opmerkingen op uw rapportage die primair vanuit het perspectief van cliënten zijn geformuleerd.

De zoektijd

U schrijft dat gemeenten proberen enige vorm van maatvoering te hanteren en de dienstverlening af te stemmen op de mate waarin mensen ook kansen hebben. Hebben zij die volgens de gemeente niet, dan wordt vaak een andere weg (zorg) ingeslagen. De constatering dat iemand (nog) niet naar werk kan gaan wordt echter pas duidelijk na de zoektijd. Deze jongeren kunnen vaak niet aan de verplichtingen voldoen en dat leidt in eerste instantie tot maatregelen en sancties. Die worden dan soms weer deels teruggedraaid of verzacht en deels ook weer niet.

De LCR is van mening dat gemeenten de zoektijd niet goed uitvoeren. Het kan niet de bedoeling zijn dat kwetsbare jongeren onnodig worden opgezadeld met eisen en voorwaarden waar zij niet aan kunnen voldoen. En die bovendien geen enkele toegevoegde waarde hebben voor hen. Ergo, zij komen hierdoor in grotere problemen (ook al wordt de sanctie verzacht, eerst wordt je aangesproken op wat je verkeerd hebt gedaan, zonder dat je, je daar van bewust bent en hangt de

dreiging van sanctie boven je overbelaste hoofd). Het is voor de LCR niet duidelijk geworden of en hoe gemeenten hebben geprobeerd dergelijk onnodige en ondoeltreffend leed te voorkomen. Of dat de gemeenten menen dat de wet hen hiertoe noopt. Mogelijk dat de VNG hierop ingaat in haar bestuurlijke reactie. In het verlengde hiervan vraagt de LCR zich af of de bevinding, dat een vijfde van de jongeren niet aan de verplichtingen van de zoektijd weet te voldoen tot een bezinning moet aansporen. Dat er in zoveel gevallen sancties en maatregelen gelden voor jongeren die onvoldoende zelfredzaam zijn (los van of ze 100% worden doorgevoerd) is niet proportioneel. Sancties en maatregelen gelden voor uitzonderingsituaties. We moeten niet vergeten dat de zoektijd bedoeld is om gedrag te beïnvloeden. Voor de meeste jongeren geldt dat hen de zoektijd wordt opgelegd nadat zij voor de eerste keer een uitkering aanvragen. Aangezien vanaf 2015 meer kwetsbare jongeren een uitkering bij de gemeente zullen aanvragen, bestaat de kans dat het aandeel jongeren , die hun zoektijd 'heelhuids' weten door te komen, daalt.

De LCR is van oordeel dat gemeenten meer moeten doen om te zorgen dat het aandeel jongeren dat niet kan voldoen aan de eisen van de zoektijd tot een minimum wordt beperkt? De LCR adviseert de Inspectie SZW dit oordeel in het rapport op te nemen. En gemeenten de suggestie te doen met jongeren en de cliëntenraad te overleggen hoe jongeren na hun uitkeringsaanvraag beter kunnen voldoen aan de in de zoektijd gestelde eisen en voorwaarden. Inclusief die rond de onderwijsplicht.

Jongeren verdwijnen

U wijst er op dat een deel van de jongeren na de zoektijd niet terugkomt, zonder dat zij werken of op school zitten. De LCR maakt zich hierover grote zorgen. De LCR constateert dat gemeenten hier geen reden in zien om deze jongeren op te zoeken. Al was het vanuit overwegingen van preventie van mogelijke problemen waar de gemeente later alsnog mee te maken krijgt. Is hier geen sprake van veronachtzaming van de zorgplicht? De LCR heeft begrepen dat een aantal gemeenten wel een onderzoek start om te achterhalen waar de jongeren gebleven zijn. Dat is een meer geruststellend signaal.

Ongelijke behandeling in gelijke gevallen

U wijst er terecht op dat het risico van willekeur ontstaat wanneer in gelijke gevallen klantmanagers verschillend handelen. De LCR mist in uw onderbouwing, dat bij het ontbreken van beschikkingen van besluiten van klantmanagers bezwaar en beroep wordt bemoeilijkt. De LCR vindt dit een wezenlijke toevoeging.

Plan van aanpak

De LCR stemt in met uw opmerkingen over de plannen van aanpak. En is bezorgd over het feit dat bij kansarme jongeren weinig aandacht is voor arbeids- en participatiemogelijkheden.

Blijkbaar is de betekenis van een plan van aanpak verworpen tot een verplichtingenlijst aan de jongeren (en naar wij vrezen ook aan andere cliënten).

De LCR constateert dat gemeenten de betekenis van plan van aanpak zoals in de Wwb verwoord, niet goed interpreteert.

De LCR adviseert u om dit in de bevindingen en onderbouwing ook zo te benoemen. Hetgeen goed kan worden gecombineerd met uw conclusie dat kansarme jongeren niet veel vraaggerichte dienstverlening krijgen aangeboden. En dat ondanks de diversiteit aan dienstverlening kansen blijven liggen. Dit past ook goed bij uw adviezen om meer diagnose instrumenten te gebruiken.

Tot slot

De LCR constateert, ook al wordt de zoektijd niet geëvalueerd met dit onderzoek, dat er weinig onderbouwing is gevonden voor het beleefde succes van de zoektijd. Uit de ervaringen van de jongeren die u heeft gevolgd blijkt dat dit succes niet.

Uit uw onderzoek blijkt dat:

- een deel van de eerste melders verdwijnt (direct of na de zoektijd) omdat zij onbekend met de criteria van de Wwb zijn en nooit recht gehad zouden hebben op bijstand.
- een deel wat helemaal verdwijnt
- een beperkt deel in de zoekperiode aan het werk gaat. We zullen nooit weten of dit anders was geweest als er geen zoektijd was geweest.

Daar komt bij dat bij een deel van de jongeren met sancties en maatregelen wordt bedreigd zonder dat werk of scholing in zicht is. En dat die (dreiging van) sancties en maatregelen voor kansarmen, hen eerder verder in de problemen helpt.

De vraag die bij de LCR opkomt: waarom hebben gemeenten zelf de indruk dat het beleid voor jongeren bij de zoektijd een succes is? Zij kunnen hun tijd beter besteden aan het opstellen van goede plannen van aanpak, gebaseerd op een goede diagnose, met acties die jongeren echt verder helpen.

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), Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, publieke sector), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, private sector), Samenwerkingsverbanden Landelijk Overleg Minderheden (LOM), Landelijk Platform GGz/LOC, Ieder(in) (vertegenwoordiger mensen met verstandelijke beperkingen),
- **vertegenwoordigers van cliëntenraden:** cliëntenraden SVB en UWV.
- **vertegenwoordigers van de gemeentelijke cliëntenparticipatie:** Landelijk overleg cliëntenraden Sociale Zekerheid (LocSZ), Landelijk overleg cliëntenraden Sociale Zekerheid/cliëntenraden G4, vertegenwoordiger Dak- en thuislozen.

Adviseur: Mobility.

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

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

Algemeen

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.²⁶ 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.²⁷

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*²⁸

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 t.b.v. gemeenten

1. De professional ziet er op toe dat WWB-gerechtigden zich bij UWV inschrijven en ingeschreven blijven staan als werkzoekende.²⁹
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.³⁰ In deze gevallen is ook de inzet van een re-integratievoorziening door middel van een participatieplaats niet aan de orde.³¹
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.³²

²⁶ Referentiekader Wijzigingswet SUWI 2012, versie 1.0, 15 november 2013

²⁷ Artikel 41, lid 4, WWB

²⁸ Referentiekader Wijzigingswet SUWI 2012, versie 1.0, 15 november 2013

²⁹ Artikel 9 WWB

³⁰ Artikel 7, lid 3, onderdelen a en b, WWB

³¹ Artikel 7, lid 8, WWB

³² Artikel 44, lid 4, WWB en artikel 44a, lid 1, WWB.

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.³³ Indien noodzakelijk biedt de professional, een voorziening aan. Onder een voorziening wordt tevens verstaan sociale activering gericht op arbeidsinschakeling.³⁴
5. 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-gerechtigden, spreekt hen zonodig daarop aan en biedt ondersteuning daar waar de werkzoekende niet (geheel) in staat is tot zelfredzaamheid.³⁵

Vraaggerichte dienstverlening

*Wettelijke eis*³⁶

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

*Norm*³⁷

De dienstverlening is afgestemd op de vraag op de arbeidsmarkt.

*Operationalisatie t.b.v gemeenten*³⁸

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 'matiging' via het elektronische vacaturesysteem (nog) niet mogelijk is, probeert de professional zelf een 'match' tot stand te brengen of deze te bevorderen.³⁹
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 gedeeltelijke uitstroom.

De handhaving

*Wettelijke eis*⁴⁰

UWV en gemeenten dragen zorg voor (digitale) handhaving.

*Norm*⁴¹

UWV en gemeenten beoordelen periodiek of werkzoekenden uit hun doelgroep de eigen verantwoordelijkheid voor het vinden van werk en het onderzoeken van scholingsmogelijkheden oppakken door voldoende activiteiten te ondernemen met het

³³ Artikel 44a, lid 2, WWB

³⁴ Artikel 7, lid 1, WWB

³⁵ TK 2002-2003, 28870 nr.3

³⁶ Artikel 30a, lid 2, Wet SUWI

³⁷ Dienstverlening aan WWB'ers 45 en 55+ (werktitel)

³⁸ Dienstverlening aan WWB'ers 45 en 55+ (werktitel)

³⁹ Zie bij kader UWV: de professional betreft ook zo nodig informatie uit de regionale arbeidsmarktanalyses en – plannen

⁴⁰ Referentiekader Wijzigingswet SUWI 2012, versie 1.0, 15 november 2013

⁴¹ Referentiekader Wijzigingswet SUWI 2012, versie 1.0, 15 november 2013

oog op het vinden van werk (o.a. via private bemiddeling), het teruggaan naar school en andere daarbij behorende verplichtingen nakomen.

*Operationalisatie t.b.v. gemeenten*⁴²

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.

De samenwerking

*Wettelijke eis*⁴³

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.

*Norm*⁴⁴

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

*Operationalisatie t.b.v. gemeenten*⁴⁵

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.⁴⁶
4. De professional zorgt dat hij voldoende op de hoogte is van activiteiten ten aanzien van de klant bij andere organisaties.⁴⁷

Organisatieverplichtingen

Wettelijke eis

De dienstverlening is toegankelijk.

Norm

Er zijn digitale hulpmiddelen voor alle werkzoekenden direct bij de start en gedurende de totale duur van de werkloosheid.

Gemeenten⁴⁸

Wettelijke eis

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

⁴² Dienstverlening aan WWB'ers 45 en 55+ (werktitel)

⁴³ Artikel 9, leden 1 en 2, Wet SUWI

⁴⁴ Toezichtkader van Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ), <http://www.jeugdinspecties.nl/onderwerpen/toezichtkader>, 2013

⁴⁵ Dienstverlening aan WWB'ers 45 en 55+ (werktitel)

⁴⁶ Toezichtkader ITJ

⁴⁷ Toezichtkader ITJ

⁴⁸ Artikel 8 WWB

Norm

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

Operationalisatie t.b.v. gemeenten

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.