



Opdrachtgever

Inspectie SZW

Onderzoek

Einddatum – 31 maart 2015

Categorie

Werkwijze en dienstverlening

Werkzoekende jongeren gevolgd

Conclusie

Voor het onderzoek zijn 51 jongeren bij 8 gemeenten geselecteerd. De jongeren zijn geselecteerd op variatie in geslacht, leeftijd, werkervaring en opleidingsniveau; de gemeenten op variatie in de wijze van uitvoering.

De Inspectie heeft in kaart gebracht welke dienstverlening de jongeren in de eerste drie maanden na de melding hebben gekregen, hoe hun situatie zich heeft ontwikkeld in termen van werk, uitkering en opleiding. Ook heeft de Inspectie in kaart gebracht hoe hun houding ten opzichte van werk en opleiding, het zoekgedrag, de belemmeringen, participatie in de maatschappij en de afstand tot de arbeidsmarkt zich heeft ontwikkeld

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/ukscvbzr>



Inspectie SZW
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Werkzoekende jongeren gevolgd

Nota van bevindingen

Colofon

Programma	Dienstverlenende overheid
Projectnaam	Volgonderzoek
Datum	1 december 2014
Nummer	Nvb-Programma D-14/06d

Colofon—2

1 Samenvatting en conclusies—5

1.1 Inleiding—5

2 Inleiding—13

2.1 Introductie—13

2.2 Doelstelling onderzoek—13

2.3 Onderzoeksvragen—13

2.4 Referentiekader—14

2.5 Onderzoeksmethode en reikwijdte uitspraken—14

2.6 Onderzoekperiode—15

3 Achtergrondkenmerken jongeren volgonderzoek—17

3.1 Inleiding—17

3.2 Feitelijke kenmerken van de jongeren—17

3.3 Indeling in drie klantgroepen—18

3.4 Jongeren in de steekproef nader beschreven naar deelgroep—20

3.4.1 Kansrijk voor werk—20

3.4.2 Kansrijk voor school—22

3.4.3 Kansarme jongeren—24

3.5 Verloop na melding—27

4 Organisatie van de dienstverlening aan jongeren—29

4.1 Inleiding—29

4.2 Uitvoering specifiek voor jongeren—29

4.3 Inrichting klantmanagement—30

4.4 Mogelijke knelpunten als gevolg van de organisatie van de dienstverlening—

30

5 Zoektijd van jongeren—33

5.1 Inleiding—33

5.2 De uitvoering van de zoektijd—33

5.2.1 Meldingsprocedure—33

5.2.2 Rechten en plichten tijdens de zoektijd—34

5.2.3 Ondersteuning tijdens zoektijd—35

5.3 Verschil in aanpak kansrijke en kansarme jongeren—37

5.4 Knelpunten en succesfactoren ten aanzien van het referentiekader—37

6 Dienstverlening—41

6.1 Inleiding—41

6.2 Standaard dienstverlening—41

6.3 Plan van aanpak—43

6.4 Werk- en studiegerichte dienstverlening—44

6.4.1 Loopbaanoriëntatie op het gebied van werk en onderwijs—45

6.4.2 Werkvoorziening—45

6.4.3 Sollicitatietraining—46

6.4.4 Vraaggerichte dienstverlening—47

6.5 Dienstverlening gericht op zorg en welzijn—48

6.6 Verschil in aanpak kansrijke en kansarme jongeren—50

6.7 Knelpunten en succesfactoren ten aanzien van het referentiekader—51

7 Handhaving—55

7.1 Inleiding—55

7.2 Instrumenten van handhaving—55

7.2.1	Informereren—55
7.2.2	Sanctioneren—55
7.3	Uitvoeringspraktijk van handhaving—56
7.3.1	Informereren—56
7.3.2	Sanctioneren—57
7.4	Vershil in aanpak kansrijke en kansarme jongeren—61
7.5	Knelpunten en succesfactoren ten aanzien van het referentiekader—61
8	Samenwerking—63
8.1	Inleiding—63
8.2	Vorm en inhoud samenwerking—64
8.3	Resultaten samenwerking—66

Bijlage 1 Methodologische verantwoording—67

Bijlage 2 Referentiekader—71

1 Samenvatting en conclusies

1.1 Inleiding

In deze nota van bevindingen presenteert de Inspectie SZW de resultaten van een kwalitatief onderzoek onder jongeren die zich aanmelden voor een Wwb-uitkering.

De Inspectie beantwoordt op basis van het onderzoek de volgende vragen:

- Hoe verloopt de uitvoering van de WWB voor jongeren?
- Wat zijn de gevolgen van de dienstverlening voor de kansen van de jongeren op de arbeidsmarkt?

De Inspectie beperkt zich in deze nota van bevindingen tot de uitvoering in de eerste drie maanden na de melding voor een Wwb-uitkering.

Voor het onderzoek zijn 51 jongeren bij 8 gemeenten geselecteerd die een grote variatie van jongeren en van typen uitvoering representeren.¹ De jongeren zijn geselecteerd op variatie in geslacht, leeftijd, werkervaring en opleidingsniveau; de gemeenten op variatie in de wijze van uitvoering. Verder is er voor gezorgd dat er ook jongeren werden geselecteerd die na de melding (en de 4-weken zoekperiode) niet meer terugkwamen om de definitieve aanvraag in te dienen, en dat er jongeren bij waren die zich na beëindiging van een Ww-uitkering voor de WWB aanmelden.

De Inspectie heeft in kaart gebracht welke dienstverlening de jongeren in de eerste drie maanden na de melding hebben gekregen, hoe hun situatie zich heeft ontwikkeld in termen van werk, uitkering en opleiding. Ook heeft de Inspectie in kaart gebracht hoe hun houding ten opzichte van werk en opleiding, het zoekgedrag, de belemmeringen, participatie in de maatschappij en de afstand tot de arbeidsmarkt zich heeft ontwikkeld. Om dit te meten heeft de Inspectie enkele contactmomenten tussen de jongeren en de uitvoering bijgewoond, jongeren en klantmanagers periodiek geïnterviewd en het uitkeringsdossier van de jongeren bestudeerd.

Dit onderzoek vormt een onderdeel van het onderzoeksprogramma Uitvoering van de WW en WWB voor jongeren (18-27 jaar), waarin de vraag centraal staat in hoeverre deze dienstverlening adequaat is. Het programma bestaat uit vier deelonderzoeken:

- Een volgonderzoek waarbij een aantal jongeren die een uitkering aanvragen voor langere tijd wordt gevolgd.
- Een enquête onder klantmanagers waarbij gevraagd wordt naar hun dienstverlening aan jongeren.
- Een bestandsanalyse waarbij wordt gekeken naar de kansen van jongeren om uit te stromen naar werk of scholing.
- Een beleidsinventarisatie waarbij wordt gekeken naar het beleid bij gemeenten, dat specifiek bedoeld is voor jongeren.

Met het onderzoeksprogramma wil de Inspectie een bijdrage leveren aan het realiseren van een zo adequaat mogelijke uitvoering van de dienstverlening aan jonge werklozen.

¹ De jongeren vormen door onze selectie op variatie geen representatieve groep Wwb-melders.

De Inspectie heeft een referentiekader opgesteld (zie bijlage 2) voor het onderzoek, waarin staat wat er op basis van regelgeving verwacht wordt van UWV en gemeenten.

Kenmerken van de jongeren

De jongeren uit dit deelonderzoek zijn geselecteerd op basis van een aantal achtergrondkenmerken: opleidingsniveau, geslacht, leeftijd en werkervaring. De Inspectie heeft de jongeren getypeerd op basis van een combinatie van factoren, zoals belemmeringen voor uitstroom naar werk, motivatie, actief zoekgedrag en participatieactiviteiten. Aan de hand van deze factoren zijn er 3 typen jongeren onderscheiden: kansarm, kansrijk voor werk en kansrijk voor scholing.

- Er zijn 14 jongeren getypeerd als kansarm. Deze jongeren hebben vaak twee of meer belemmeringen zoals bijvoorbeeld psychische of fysieke belemmeringen, geen werkervaring of startkwalificatie, schulden of zorg voor kinderen. In deze groep zijn jongeren met een laag opleidingsniveau oververtegenwoordigd, evenals vrouwen en jongeren tot 25 jaar. Een kleine meerderheid van jongeren uit deze groep is niet (heel) gemotiveerd om werk te vinden.
- De Inspectie typeerde 24 jongeren als kansrijk voor werk. Deze jongeren zijn vaker wat hoger opgeleid, man (mbo+) en hebben over het algemeen geen kinderen. Het merendeel van deze jongeren (14) is 24-26 jaar. Ongeveer de helft heeft geen belemmeringen. De meeste van deze jongeren willen graag aan het werk en hebben een duidelijk beeld van het werk dat ze willen doen. De meeste melden zich voor een bijstandsuitkering omdat zij na hun opleiding (nog) geen baan hebben gevonden, of omdat hun Ww-uitkering eindigt.
- Tot slot zijn 13 jongeren getypeerd als kansrijk voor school. Het gaat om jongeren met een Mbo-opleiding die vaak niet is afgerond of jongeren die vinden dat ze een verkeerde opleiding hebben gekozen. Niet al deze jongeren hebben een startkwalificatie. Ze zijn gemotiveerd om een (vervolg-) opleiding op te pakken en hebben zich vaak al ingeschreven. Meer dan de helft van deze jongeren ervaart belemmeringen zoals de afwezigheid van een startkwalificatie, een gebrek aan werkervaring, alleenstaand ouderschap of schulden. Deze jongeren zijn gelijkmatig verdeeld over de leeftijden 18-20, 21-23 en 24-26.

Organisatie

Op één gemeente na hebben de onderzochte gemeenten de organisatie van de uitvoering van de WWB voor jongeren losgekoppeld van de dienstverlening voor andere klantgroepen. De dienstverlening wordt uitgevoerd door een jongerenloket en/of een jongerenteam. Bij sommige gemeenten liggen de werkzaamheden voor een specifieke jongere zoveel mogelijk bij één en dezelfde klantmanager. Andere gemeenten hanteren vormen van klantmanagement waarin klantmanagers:

- jongeren begeleiden tijdens een bepaalde periode;
- specifieke groepen jongeren begeleiden;
- geen vaste caseload hebben.

Over het algemeen geldt: hoe meer de taken van klantmanagers zijn gedifferentieerd, hoe groter de kans is dat zich een overdrachtsmoment voordoet. De jongeren die met meerdere klantmanagers te maken hebben gehad, ervaren dit door de bank genomen niet als negatief, zolang de gesprekken maar toegevoegde waarde hebben en gemaakte afspraken goed

vastgelegd zijn in het systeem zodat zij hun verhaal niet meerdere keren hoeven te doen. Wel hebben meerdere jongeren klachten geuit over de bereikbaarheid van de gemeente en de mate waarin men zich bij vragen tot een klantmanager kon richten.

Zoektijd

Alle gemeenten, behalve één, organiseren voorlichtingsbijeenkomsten of intakes. In sommige gemeenten is deelname verplicht, in andere vrijwillig. Tijdens deze bijeenkomsten wordt uniforme ondersteuning aangeboden aan alle jongeren, kansrijk of kansarm: het informeren over rechten en plichten, advies over sollicitatievaardigheden, de globale toets op het recht op uitkering. Verder hebben sommige gemeenten een piketdienst ingesteld voor jongeren die in problemen komen tijdens de zoektijd. Op de klant afgestemde ondersteuning tijdens de zoektijd komt ook voor. Twee gemeenten stemmen de ondersteuning af op klantgroepen die overeen komen met de groepen die de Inspectie in dit onderzoek onderscheidt:

- jongeren die kunnen werken nemen verplicht deel aan tweewekelijkse bijeenkomsten waarin ze worden gediagnosticeerd en begeleid bij het doelgericht zoeken naar werk;
- voor jongeren die mogelijk terug kunnen naar school worden scholingsbijeenkomsten georganiseerd;
- jongeren met veel of specifieke problemen tijdens de zoektijd krijgen minder verplichtingen en ondersteuning zodat de problemen beheersbaar worden.

In twee gemeenten heeft de ondersteuning een intensiever en verplicht karakter. Daar nemen jongeren die kunnen werken en waar scholing geen optie is verplicht tweewekelijks deel aan bijeenkomsten waarin ze worden gediagnosticeerd en onder begeleiding solliciteren.

Dienstverlening

Van de 30 gevolgde jongeren die kansrijk naar school of werk zijn (zeven van de 17 jongeren zijn nog vroegtijdig uitgestroomd), hebben er 13 aanvullende dienstverlening gekregen naast de standaard contactmomenten die tijdens de zoekperiode worden geboden. Enerzijds is er sprake van vraaggericht dienstverlening afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt. Hierbij moet met name worden gedacht aan het voorleggen van vacatures aan werkzoekenden, maar het kan ook betekenen dat de gemeente de werkzoekende actief bemiddelt bij werkgevers. Anderzijds krijgt een deel van de kansrijke jongeren werkgerichte dienstverlening geboden om de kennis en vaardigheden rondom solliciteren en werken te ontwikkelen, zoals door het aanbieden van sollicitatietrainingen.

De kansarme jongeren hebben vrijwel allemaal te maken met psychische, fysieke of sociale belemmeringen die de uitstroom naar werk of scholing in de weg staan. Deze groep krijgt daarom dienstverlening aangeboden die is gericht op de persoonlijke problematiek.

Handhaving

Alle jongeren worden bij aanvang van de zoektijd geïnformeerd over de inlichtingenverplichting, de verplichting om correcte en volledige informatie aan te leveren over de leef- en inkomenssituatie en de inspanningsverplichting, de verplichting om voldoende activiteiten te ondernemen voor het vinden van werk of scholingsmogelijkheden.

Verschillende jongeren hebben de inlichtingenplicht niet nageleefd. De redenen hiervoor zijn: een passieve houding van de jongere, onenigheid over de gegevens die de gemeente vraagt, of vanwege persoonlijke omstandigheden. Daar waar de gemeenten in dit onderzoek hebben gesanctioneerd naar aanleiding van de inlichtingenplicht, heeft dit in alle gevallen geleid tot een afwijzing of buiten-behandelingstelling van de uitkeringsaanvraag.

Acht jongeren hebben in de eerste drie maanden een sanctie gekregen wegens het niet-naleven van de inspanningsverplichting. In de meeste gevallen omdat de jongere de sollicitatieplicht niet nakomt. De klantmanager stelt de hoogte van de sanctie vast en heeft daarbij in alle gevallen gekeken naar de ernst van de overtreding. Sommige klantmanagers kijken daarnaast ook naar persoonlijke omstandigheden (vooral bij de kansarme jongeren). Hierdoor is de sanctie in een aantal gevallen lager uitgevallen of teruggedraaid. Uit het onderzoek blijkt dat klantmanagers over een aanzienlijke beoordelingsruimte beschikken in het opleggen van sancties, met als gevolg dat de hoogte of zelfs het opleggen van de sanctie varieert. In enkele gevallen geven jongeren aan dat ze buiten hun eigen schuld niet aan de verplichtingen hebben kunnen voldoen, maar is er toch een sanctie opgelegd.

Zowel kansrijke als kansarme jongeren hebben sancties opgelegd gekregen. Bij kansarme jongeren is de kans groter dat de sanctie wordt afgezwakt of teruggedraaid vanwege persoonlijke omstandigheden. De kansrijke jongeren in het onderzoek reageren eerder dan kansarme jongeren onverschillig op de sanctie, vaak omdat de uitkering wordt aangevraagd als overbrugging naar werk of scholing. Bij kansarme jongeren is de teleurstelling vaak groter en worden externe oorzaken aangedragen voor het niet-naleven van de verplichtingen.

Samenwerking

In ongeveer de helft van de onderzochte cases is een vorm van samenwerking aanwezig, zij het vaak weinig intensief. De samenwerking die is aangetroffen is vooral met re-integratiebureaus, of met collega's binnen de gemeente op het gebied van bemiddeling naar werk. Samenwerking met de gezondheidszorg en maatschappelijk werk is incidenteel aangetroffen net als samenwerking met onderwijsinstellingen ten behoeve van een specifieke klant.

Belangrijkste succesfactoren en knelpunten naar aanleiding van het referentiekader.

Norm: Faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid

1. Eigen verantwoordelijkheid in de zoektijd sterk ingekaderd

Gedurende de zoektijd staat de eigen verantwoordelijkheid van de jongere voorop: in de WWB is vastgelegd dat gemeente gedurende de vier weken na de melding geen ondersteuning biedt aan jongeren. In een eerder onderzoek oordeelde de Inspectie dat lichte ondersteuning bij problematiek of verwijzing naar adviserende instanties wel, maar zware en verplichte ondersteuning tijdens de zoektijd niet past bij het uitgangspunt van de wetgever.

In de meeste gemeenten van het volgonderzoek is de eigen verantwoordelijkheid sterk ingekaderd. Slechts één gemeente volstaat met de mededeling dat de jongere tijdens de zoektijd zelfstandig alles moet doen om werk te vinden of terug te gaan naar school. Alle andere gemeenten hebben de inspanningsverplichting nader uitgewerkt zodat de jongere precies weet wat de gemeente van hem verwacht tijdens de zoektijd. Er zijn twee gemeenten waarin de ondersteuning een verplicht karakter heeft.

2. De informatievoorziening bij melding over de inspanningsverplichting is duidelijk

Bij melding worden jongeren duidelijk geïnformeerd over de inspanningsverplichting die geldt tijdens de zoekperiode en de periode van uitkering en eventuele handhaving bij het niet-naleven. Door de Wwb-jongeren te verplichten om te solliciteren, wordt de eigen verantwoordelijkheid gestimuleerd.

3. De inspanningsverplichtingen worden door de jongeren niet altijd als passend ervaren

De Inspectie heeft een aantal jongeren gesproken die werken, maar daarmee niet genoeg verdienen om boven de bijstandsnorm uit te komen. Zij geven aan dat ze onvoldoende tijd hebben om zo vaak te solliciteren als de gemeente voorschrijft, of ze hebben het idee dat ze de ene laagbetaalde baan moeten inruilen voor een andere laagbetaalde baan. In enkele andere gevallen geven jongeren aan dat ze vanwege persoonlijke omstandigheden niet aan de inspanningsverplichtingen hebben kunnen voldoen.

4. Plan van aanpak wordt wel opgesteld maar is niet altijd passend

De meeste jongeren waarvan de uitkeringsaanvraag is toegekend hebben een plan van aanpak gekregen. In sommige gemeenten ontvangen jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt een plan van aanpak met standaardverplichtingen. Het is de vraag in hoeverre je hier kunt spreken van een op de klant toegesneden plan. Verder kan er enige tijd verstrijken tussen de aanvraag en de beschikking, aangezien het plan van aanpak in een aantal gemeenten pas met de beschikking wordt meegezonden. Dat roept vragen op over de verplichtingen en ondersteuning van jongeren in de waardevolle² eerste weken van de uitkering.

5. Weinig variatie in werkgerichte dienstverlening

Werkgerichte dienstverlening is gericht op meer kennis van de arbeidsmarkt en het verbeteren van sollicitatievaardigheden. Daarmee wordt de jongere in staat gesteld om invulling te geven aan zijn eigen verantwoordelijk voor het vinden van werk. Binnen deze vorm van dienstverlening constateert de Inspectie dat alleen sollicitatietrainingen op grote schaal voorkomen. Er wordt zelden een plek in de werkvoorziening of activiteiten voor loopbaanoriëntatie aangeboden. De Inspectie heeft zowel jongeren getroffen die vinden dat een sollicitatietraining meerwaarde heeft, als jongeren die geen meerwaarde ervaren. De eerste groep geeft aan dat je er altijd wat van opsteekt, dat het nuttig is om met lotgenoten ervaringen uit te wisselen en dat het gezellig is. De tweede groep hoort er niets dat ze nog niet wist, maar heeft ook niet veel bezwaar tegen deze vorm van ondersteuning.

² Uitgaande van het feit dat de kans om uit te stromen kleiner wordt, naarmate men langer in de uitkering verblijft.

6. Belemmeringen van kansarme jongeren worden adequaat aangepakt
Gemeenten bieden klanten die vanwege persoonlijke problematiek een grote afstand ten opzichte van de arbeidsmarkt hebben op maat gemaakte trajecten aan gericht op zorg en welzijn. Welke dienstverlening wordt geboden is afhankelijk van de problemen die door de klantmanager zijn waargenomen. Deze groep heeft vrijwel geen ondersteuning richting werk ontvangen.

Norm: Vraaggerichte dienstverlening

1. Kansen van vraaggerichte dienstverlening onvoldoende benut
Vraaggerichte dienstverlening blijft meestal beperkt tot het attenderen op een vacature. Minder vaak komt actieve bemiddeling bij werkgevers voor. Het succes van vraaggerichte dienstverlening lijkt sterk af te hangen van de vorm van de vraaggerichte dienstverlening. Als een klant slechts wordt gewezen op een vacature is de kans dat dit een baan oplevert gering in vergelijking met actieve bemiddeling door de gemeente. Wanneer de gemeente actief bemiddelt tussen werkgever en klant lijkt de kans op succes groter, maar zorgt dit wel voor meer belasting van het uitvoeringsapparaat. Deze conclusie werd eerder door de Inspectie getrokken naar aanleiding van het onderzoek onder oudere bijstandgerechtigden³.

2. Alleen kansrijke jongeren krijgen vraaggerichte dienstverlening
De dienstverlening aan kansarme jongeren richt zich in de meeste gevallen in eerste instantie op zorg en welzijn en niet op werkhervatting.

Norm: Handhaving

1. Alle gemeenten controleren op verplichtingen
Op het moment dat de jongere zich bij de gemeente of werk.nl meldt voor een uitkering wordt informatie verstrekt over de verplichtingen die gelden voor een uitkeringsaanvraag. Alle onderzochte gemeenten controleren op de naleving van de inlichtingen- en inspanningsverplichting.

2. Strikte toepassing van de inlichtingenverplichting
In het geval de inlichtingenverplichting niet is nagekomen, wordt de uitkeringsaanvraag afgewezen. In twee gevallen is omwille van de inlichtingenverplichting de uitkeringsaanvraag afgewezen ondanks dat de klanten hebben aangegeven dat ze buiten hun schuld de inlichtingenverplichting niet zijn nagekomen.

3. Sancties naar aanleiding van de inspanningsverplichting verschillen per klant

De klantmanagers blijken in de handhaving rondom de inspanningsverplichting de ernst van de overtreding en eventuele belastende persoonlijke omstandigheden mee te wegen, met als gevolg dat de sanctie per klant verschilt van een korting op de uitkering tot het afwijzen van de uitkeringsaanvraag of het stopzetten van de uitkering. Een eenduidige aanpak ontbreekt waardoor er soms wel en soms geen rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden. Dit heeft als gevolg dat zelfs jongeren binnen dezelfde gemeente verschillende sancties krijgen opgelegd.

³ Inspectie SZW (2013), Perspectief voor oudere werklozen.

Geen van de acht klanten met een sanctie naar aanleiding van de inspanningsverplichting zegt dat ze het gedrag ten aanzien van de verplichtingen heeft veranderd.

2 Inleiding

2.1 Introductie

In deze nota van bevindingen presenteert de Inspectie SZW de resultaten van een kwalitatief onderzoek onder jongeren die zich aanmelden voor een Wwb-uitkering. De focus in dit onderzoek ligt op de dienstverlening die jongeren krijgen van gemeenten in samenwerking met verwante organisaties. Hoe verloopt de dienstverlening aan jongeren en wat is daarvan de bijdrage aan hun kansen op de arbeidsmarkt? Hoe worden jongeren door de uitvoerders gestimuleerd om te voorkomen dat ze een uitkering aan moeten vragen? Of – wanneer ze toch een uitkering nodig hebben – om die periode zo kort mogelijk te laten duren? Onderzocht is wat er in de eerste drie maanden na de melding gebeurt. De jongeren zullen gevolgd worden tot aan de 8^e maand na de melding; daarover wordt in een volgende fase gerapporteerd. Dit onderzoek vormt een onderdeel van het onderzoeksprogramma naar de dienstverlening aan jongeren in de WW en WWB van de Inspectie, waarin de vraag centraal staat in hoeverre deze dienstverlening adequaat is.

2.2 Doelstelling onderzoek

Met het onderzoeksprogramma wil de Inspectie een bijdrage leveren aan het realiseren van een zo adequaat mogelijke uitvoering van de dienstverlening aan jonge werklozen. In voorliggend onderzoek ligt de focus op het verloop en de gevolgen van de uitvoering van de WWB voor jongeren. Het onderzoek gaat daarbij in het bijzonder in op de knelpunten in de uitvoering en mogelijke oplossingen daarvan t.a.v. het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt van jonge Wwb-gerechtigden. Inzicht in knelpunten leidt ertoe dat er beleidsmatige en/of uitvoeringstechnische aanpassingen in beeld komen die de doeltreffendheid van de dienstverlening aan jonge werklozen ten goede komen. Gedacht kan worden aan knelpunten die de zelfredzaamheid van jongeren belemmeren, knelpunten die een optimale samenwerking tussen organisaties in de weg zitten, knelpunten waardoor een vraaggerichte dienstverlening onvoldoende uit de verf komt, etc.

Het wegnemen van dergelijke knelpunten leidt tot vergroting van de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt, niet alleen voor dit moment maar zeker voor wanneer de arbeidsmarkt zich weer gaat herstellen. Met haar boodschap beoogt de Inspectie er zodoende aan bij te dragen dat de jeugdwerkloosheid wordt beperkt. 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 Onderzoeksvragen

De Inspectie beantwoordt op basis van dit kwalitatief onderzoek onder jongeren die zich aanmelden voor een Wwb-uitkering de volgende vragen:

- Hoe verloopt de uitvoering van de WWB voor jongeren (algemeen en in het bijzonder de uitvoering van de zoekperiode voor Wwb-aanvragende jongeren)?
- Wat zijn de gevolgen van de dienstverlening voor de kansen van de jongeren op de arbeidsmarkt?

Daarbij beperkt de Inspectie zich in deze fase van het onderzoek tot de uitvoering in de eerste drie maanden na de melding voor een Wwb-uitkering.

2.4 Referentiekader

Voor het totale onderzoeksprogramma is een referentiekader opgesteld, dat bestaat uit normen en criteria ten aanzien van:

- de facilitering van de zelfredzaamheid van de jongere door de uitvoering;
- de vraaggerichtheid van de dienstverlening;
- de samenwerking in de uitvoering;
- de handhaving door de uitvoering;
- de ondersteuning t.b.v. arbeidsinschakeling door de uitvoering.

Het referentiekader is weergegeven in bijlage 2.

2.5 Onderzoeksmethode en reikwijdte uitspraken

Voor het onderzoek zijn jongeren benaderd die zich gemeld hebben voor een Wwb-uitkering bij 8 geselecteerde gemeenten. De jongeren zijn geselecteerd op variatie in geslacht, leeftijd, werkervaring en opleidingsniveau; de gemeenten op variatie in de wijze van uitvoering. Verder is er voor gezorgd dat er ook jongeren werden geselecteerd die na de melding (en de 4-weken zoekperiode) niet meer terugkwamen om de definitieve aanvraag in te dienen, en dat er jongeren bij waren die zich na beëindiging van een Ww-uitkering voor de WWB aanmelden. Uiteindelijk zijn op deze manier 51 jongeren bij 8 gemeenten geselecteerd die een grote variatie van jongeren en van typen uitvoering representeren.

Deze jongeren worden 8 maanden gevolgd door onderzoekers van de Inspectie. We rapporteren nu over de eerste drie maanden daarvan. Dat volgen gebeurt door het bijwonen van enkele contactmomenten tussen de jongeren en de uitvoering, het periodiek interviewen van de jongeren en de betrokken klantmanagers van de gemeenten en het bestuderen van dossiers over de jongeren. De onderzoekers houden ook contact met de jongeren die uit de uitkering komen. Uiteraard hebben de jongeren toestemming gegeven voor het onderzoek.

Naast een aantal persoonskenmerken is in kaart gebracht welke dienstverlening deze jongeren in de eerste drie maanden na de melding krijgen, hoe hun situatie zich in termen van werk, uitkering en opleiding ontwikkelt, of daarbij een verband is met die dienstverlening en welke knelpunten bij de dienstverlening optreden. Meer specifiek is telkens gekeken en gevraagd naar de houding van de jongere ten opzichte van werk en opleiding, het zoekgedrag, de belemmeringen, participatie in de maatschappij en (als resultante daarvan) de afstand tot de arbeidsmarkt.

Het betreft kwalitatief onderzoek; de jongeren vormen door onze selectie op variatie geen representatieve groep Wwb-melders. Maar met deze gevarieerde groep jongeren, bij deze gemeenten, is een goed beeld te schetsen van wat jongeren in Nederland zoal kunnen verwachten als zij zich melden voor een Wwb-uitkering. Daarnaast maken we plausibel dat gevonden knelpunten van meer dan individueel belang zijn en schetsen we patronen en mechanismen die, gegeven de bepalende factoren daarin, ook voor andere gemeenten en jongeren zullen opgaan. Voor een meer uitgebreide methodologische verantwoording verwijzen we naar bijlage 1.

2.6 Onderzoekperiode

De onderzoekers hebben het overgrote deel van de jongeren benaderd op werkpleinen en bij sociale diensten als zij na de 4-weken-zoekperiode terugkwamen om een definitieve aanvraag voor de WWB in te dienen. Een klein deel werd via de administratie van gemeenten benaderd; dat waren de jongeren die niet terugkwamen na de zoekperiode. Dit alles vond plaats in april-mei 2014. De melding heeft dan 4 weken daarvoor plaatsgevonden. De onderzoekperiode loopt daarmee van maart-april 2014 tot 3 maanden daarna.

3 Achtergrondkenmerken jongeren volgonderzoek

3.1 Inleiding

Bij het onderzoek zijn 51 jongeren betrokken die zich in de periode april/mei 2014 hebben gemeld voor een uitkering. Voor de selectie van de jongeren is gestreefd naar variatie op de achtergrondkenmerken opleiding, geslacht, leeftijd en werkervaring.

Allereerst (in paragraaf 3.2) beschrijft de Inspectie de achtergrondkenmerken van de geselecteerde jongeren. Bij deze beschrijving is uitgegaan van de situatie op het moment van de eerste melding bij de gemeente. In de onderstaande tabellen wordt steeds het totale aantal jongeren weergegeven, dat in het onderzoek is betrokken. De tabellen bevatten dus ook de gegevens van jongeren die na de eerste melding de aanvraag niet hebben doorgezet of snel zijn uitgestroomd. In paragraaf 3.3 volgt een beschrijving van de door ons gevolgde jongeren naar drie categorieën: kansrijk voor de arbeidsmarkt, kansrijk voor scholing en kansarm. Paragraaf 3.4 geeft een overzicht hoe de uitkeringssituatie van de 51 gevolgde jongeren in de eerste drie maanden na de melding zich heeft ontwikkeld.

3.2 Feitelijke kenmerken van de jongeren

In tabel 3.1 is te zien dat de gevolgde jongeren een diverse groep vormen, met name waar het gaat om geslacht, leeftijd, werkervaring en opleiding. De jongeren zijn geselecteerd op diversiteit op deze kenmerken. Er is geen sprake van een representatieve afspiegeling van de jongerenpopulatie in de bijstand.

Er zijn ongeveer evenveel mannen als vrouwen gevolgd en ook zijn er zowel 'jonge jongeren' als wat oudere jongeren gevolgd. Een meerderheid van de jongeren heeft een startkwalificatie behaald, maar voor 21 jongeren geldt dat zij alleen basisschool of vmbo hebben afgerond. Verder is het zo dat de meeste jongeren geen kinderen hebben. Ongeveer een derde heeft wel kinderen of is zwanger (dan wel heeft een zwangere partner) op het moment van het onderzoek. Daarnaast woont het grootste deel van de jongeren bij hun ouders. Een kwart woont op zichzelf. Een enkeling woont bij familie of heeft geen vaste woon- of verblijfplaats.

Tabel 3.1 Kenmerken van de jongeren

Kenmerk	Aantal jongeren	Percentage jongeren	Percentage landelijk gemiddelde jongeren in de WWB ⁴
Geslacht			
Man	28	55	46
Vrouw	23	45	54
Leeftijd⁵			
18-20 jaar	11	22	11
21-22 jaar	10	20	21
23-24 jaar	13	25	31
25-26 jaar	17	33	37
Opleiding			
Basisschool	7	14	
vmbo	14	28	
havo-vwo	3	6	
mbo	22	43	
hbo-wo	5	10	
Kinderen			
Ja	7	14	
Nee	38	75	
Zwanger (zelf of partner in verwachting van eerste of volgende kind)	6	12	
Woonsituatie			
Bij ouder(s)	25	49	
Alleenstaand	13	25	
Samenwonend	9	18	
Overig	4	8	
Werkervaring			
Geen	8	16	
Weinig	13	25	
Veel	30	59	

3.3 Indeling in drie klantgroepen

In de rest van deze nota onderscheidt de Inspectie drie typen jongeren. Er is een onderverdeling tot stand gekomen van kansarme en kansrijke jongeren, waarbij de kansrijke jongeren zijn onderverdeeld in jongeren die een grote kans hebben om werk te vinden (kansrijk naar werk) en jongeren waarvan de kans groot is dat zij (weer) een opleiding gaan volgen (kansrijk naar school).

Deze typen zijn gebaseerd de achtergrondkenmerken van de jongere en de inschatting van de kansen door de klantmanager, de jongere zelf en de onderzoeker. De indeling in de typen is gemaakt op basis van een combinatie van factoren: een jongere met alleen basisonderwijs, veel werkervaring en

⁴ Bron: CBS Statline

⁵ De leeftijdscategorieën in tabel 3.1 wijken af van de categorieën in tabel 3.2. De reden hiervoor is dat de Inspectie bij de werving van de jongeren andere leeftijdscategorieën heeft gehanteerd dan de categorieën die worden gebruikt voor de landelijke gegevens. De verdeling overeenkomstig de categorieën in tabel 3.2 is als volgt: 18-20 jaar: 11 (22%), 21-23 jaar: 16 (31%), 24-26 jaar: 24 (47%).

een goede motivatie is bijvoorbeeld ingedeeld in de groep kansrijken. Een andere jongere met eveneens alleen basisonderwijs, weinig werkervaring en minder motivatie kan in de groep kansarmen zitten.

In de volgende paragraaf geeft de Inspectie per onderscheiden groep de kansen en belemmeringen en de houding en motivatie weer bij het zoeken naar werk, rondom het tijdstip van de melding. De schets van de drie typen geeft een goede indruk van de jongeren die hebben deelgenomen aan het onderzoek.

In tabel 3.2 is goed te zien dat de mate waarin een jongere als kansrijk is geschat, is gebaseerd op een combinatie van factoren; een enkele variabele niet doorslaggevend is geweest voor de categorisering in de drie groepen. Binnen de groepen is sprake van een redelijke mate van diversiteit. Er bleken echter geen kansarme jongeren te zijn met een hbo- of wo-opleiding. Het gaat hierbij dus niet om een representatief beeld van de groepen, maar om een beschrijving van de door ons geselecteerde 51 jongeren, gecategoriseerd in die drie groepen.

Tabel 3.2 Kenmerken van de groepen jongeren

Kenmerk	Kansarme jongeren (n=14)	Kansrijke jongeren werk (n=24)	Kansrijke jongeren school (n=14)
Geslacht			
Man	6	15	7
Vrouw	8	9	6
Leeftijd			
18-20 jaar	4	3	4
21-23 jaar	4	7	5
24-26 jaar	6	14	4
Opleiding			
basisschool	2	3	2
vmbo	6	5	3
havo-vwo	1	2	0
mbo	5	10	7
hbo-wo	0	4	1
Kinderen			
Ja	3	3	1
Nee	8	19	11
Zwanger (zelf of partner in verwachting van eerste of volgende kind)	3	2	1
Woonsituatie			
Bij ouder(s)	4	14	7
Alleenstaand	3	7	3
Samenwonend	5	3	1
Overig	2	0	2
Werkervaring			
Geen	4	2	2
Weinig	5	7	1
Veel	5	15	10

3.4 Jongeren in de steekproef nader beschreven naar deelgroep

De groep kansrijke jongeren is opgesplitst in een groep waarvan de verwachting is dat ze snel uitstromen naar werk en een groep die snel zal uitstromen naar onderwijs. In deze paragraaf wordt eerst de groep jongeren die kansrijk is voor werk uitgebreider beschreven. Daarbij wordt ingegaan op achtergrondkenmerken, kansen en belemmeringen, motivatie en zoekgedrag.

3.4.1 *Kansrijk voor werk*

Kansrijk voor werk noemt de Inspectie die geselecteerde jongeren die:

- geen of in beperkte mate belemmeringen hebben;
- gemotiveerd zijn;
- werkervaring hebben of net een opleiding afgerond;
- niet per se een verdere opleidingswens hebben;
- kleine of geen afstand tot de arbeidsmarkt hebben volgens de klantmanager.

Er zijn 24 jongeren in het onderzoek die naar verwachting een grote kans hebben om (weer) aan het werk te gaan. Deze groep bestaat voor de meerderheid uit mannen, oudere jongeren en jongeren zonder kinderen. De belangrijkste redenen voor instroom in de bijstand is het einde van een opleiding en het einde van een Ww-uitkering. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld jongeren die geen Ww-recht hebben door eigen ontslag of jongeren die een aanvulling nodig hebben op hun inkomen of een andere uitkering. Er zijn binnen deze groep veel jongeren met werkervaring.

Box 3.1 Voorbeeld van een jongere die kansrijke is voor werk (case 31)

A. is een jonge vrouw van 23 jaar. Ze kan het goed vinden met haar ouders, bij wie ze nog woont. Ze doet vrijwilligerswerk bij mensen in de buurt en helpt hen bij financiële zaken. Ze heeft eerder deeltijd gewerkt en heeft daarna deels een Ww-uitkering ontvangen. Ze heeft nu een aanvraag voor een Wwb-uitkering gedaan. Ze is vooral op zoek naar een baan in het verlengde van haar ambitie en werkervaring: een baan in de financiële dienstverlening. Zij is bereid ook ongeschoold werk te doen, maar heeft ervaren dat men haar daarvoor niet aanneemt omdat ze geen werkervaring heeft op dat gebied.

De werkmatcher denkt dat ze een grote kans heeft om werk te vinden. Ze is daarom verwezen naar de groepsbijeenkomsten om haar sollicitatievaardigheden nog wat aan te scherpen en wat te leren over het netwerken.

Zij solliciteert verder bijzonder intensief en toont veel inzet om iets te vinden. Ze is bereid ook ver buiten haar woonplaats te solliciteren: zo heeft ze ook vacatures lopen in andere steden en heeft daar ook in een gesprek gehad. Het thuis zitten, bevalt haar maar matig. Zij stelt zich in de 2^e periode toch breder op omdat ze heeft gemerkt dat het heel moeilijk is iets te vinden. Hoewel ze bij laag- of ongeschoold werk vaak te horen heeft gekregen dat ze geen ervaring op dat gebied heeft. Ze wordt wel regelmatig voor sollicitatiegesprekken uitgenodigd.

Belemmeringen

Ongeveer de helft van de kansrijke jongeren heeft volgens de klantmanager geen belemmeringen om aan het werk te komen, zoals onvoldoende of eenzijdige werkervaring, beperkingen in de gezondheid of schulden. Wanneer er wel sprake is van belemmeringen gaat het meestal om weinig

werkervaring, schulden, zwangerschap of alleenstaand ouderschap. Een enkele jongere heeft een combinatie van problemen, zoals schulden, een detentieverleden of geen startkwalificatie. Een voorbeeld hiervan is een 19-jarige jongen van wie de vader in de gevangenis zit en die weinig contact heeft met zijn moeder. Hij is een tijd dakloos geweest, maar heeft nu zelfstandige woonruimte. Hij is niet in bezit van een startkwalificatie, maar heeft wel veel werkervaring en is gemotiveerd om aan de slag te gaan, eventueel via een Bbl-opleiding, zodat hij wel actief kan blijven en niet hele dagen de schoolbanken in hoeft. De combinatie van problemen staat voor deze jongen werkherleving niet in de weg.

Participatie

De kansrijke jongeren participeren verder meestal op een wijze die als 'normaal' kan worden getypeerd. Het gaat dan om participatie in de vorm van dagelijkse activiteiten zoals sporten, uitoefenen van hobby's, en het bij vrienden op bezoek gaan. Soms doet men iets aan vrijwilligerswerk. Een iets kleinere groep participeert voornamelijk in het eigen gezin of de familie. Een enkeling heeft een deeltijdbaan of een baan als oproepkracht.

Toekomstvisie

De meeste jongeren in deze categorie hebben een duidelijk beeld van het werk dat ze willen doen. Ze hebben over het algemeen realistische verwachtingen die aansluiten bij hun mogelijkheden en capaciteiten, zo menen de klantmanagers. Ze zouden bijvoorbeeld beroepen willen uitoefenen als koerier, werk in een winkel, schoonmaak, manager in de horeca of kapper. Een enkeling heeft wat meer ambitieuze doelen, zoals het opzetten van een eigen bedrijf of een promotieplek. Deze jongeren hebben echter voor de korte termijn doelen gesteld die eenvoudiger haalbaar zijn.

Case 24, laagopgeleid

"En als je nu wat verder in de toekomst zou kijken, hoe zie je jezelf over tien jaar? Wat voor een baan heb je dan, en hoe ziet je leven er verder uit?"

Klant: "Nou, ik hoop dat ik dan nog gezond ben, en dat ik misschien een eigen bedrijfje, klein klusbedrijf of zo begin. Daar heb ik altijd wel aan gedacht in mijn achterhoofd. [...] Ik ben altijd schilder geweest. Maar goed, om een schildersbedrijf te beginnen, dat... Dus ik wil gewoon klein beginnen, misschien als ramenwasser of als timmerman. Gewoon kleine klusjes, en wie weet dat dat ooit wat wordt. Dat lijkt me wel wat. Ik wil graag voor mezelf."

Motivatie

De kansrijke jongeren zijn zo goed als allemaal gemotiveerd. Ze willen graag aan het werk en vinden werken belangrijk. Sommige jongeren geven ook aan het niet prettig te vinden een uitkering te moeten ontvangen.

Een aantal jongeren is wel gemotiveerd, maar bijvoorbeeld alleen voor specifieke beroepen of ze zijn afwachtend en hebben sturing nodig om hun motivatie om te zetten in actief zoekgedrag. Een voorbeeld hiervan is een jongen van 22. Hij volgt thuis een ICT-opleiding, maar zoekt weinig naar werk. Hij geeft wel aan het vervelend te vinden een uitkering te moeten ontvangen en wil graag zelfstandig zijn. Tegelijkertijd lukt het hem moeilijk zichzelf te motiveren om te zoeken naar vacatures.

Case 40

"Dan heb ik gewoon niks gezien dat überhaupt in de buurt is of bij me past of waar ik überhaupt voor in aanmerking komt (...) En dat is soms heel demotiverend. Het klinkt heel weinig, elke dag een sollicitatie. En dat zijn toch

dingen waar je soms tegenaan loopt. Van 8 tot 5 zit je te kijken en dan gewoon helemaal niks tegenkomt. Dat is soms wel demotiverend. Maar alsnog, hoe je het ook wendt of keert, je zult toch moeten komen.”

Zoekgedrag

De meeste kansrijke jongeren zoeken veel naar werk, met name door te reageren op vacatures en zich in te schrijven bij uitzendbureaus. Ook geven ze soms in hun netwerk aan dat ze op zoek zijn naar een baan. Sommige jongeren zoeken breed en willen eigenlijk al het werk wel aanpakken.

Case 19

“Ja, zodra ik weer werk heb en wat kan sparen en gewoon voor mezelf alles kan betalen dan wil ik wel gewoon op mezelf. Ja. Maar dan moet ik natuurlijk eerst werk hebben. [...]”

En op wat voor vacatures solliciteer je zoal?

“Op eigenlijk van alles. Ik wil gewoon aan het werk nu. Dus. Het is niet dat ik alleen maar op de toeristische dingen solliciteer want dan solliciteer ik bijna niet. Nee, ook gewoon logistiek, administratief, gewoon van alles wat er voorbij komt.”

Andere jongeren zoeken alleen naar werk dat aansluit bij hun opleiding of bijvoorbeeld alleen op vacatures voor fulltime werk.

3.4.2

Kansrijk voor school

Kansrijk voor school noemt de Inspectie de jongeren die aan een combinatie van onderstaande eigenschappen voldoen:

- Geen grote belemmeringen hebben, behalve het niet hebben van een startkwalificatie;
- gemotiveerd zijn;
- vaak een verdere opleidingswens hebben;
- opleiding gewenst is volgens de klantmanager;
- veel werkervaring hebben.

Er zijn 13 jongeren die waarvan wordt verwacht dat ze een grote kans hebben om terug te gaan naar school. Het gaat met name om jongeren met een mbo-opleiding. Vaak heeft de jongere die opleiding niet afgerond of heeft men de verkeerde opleiding gekozen. Onder deze jongeren zijn ook de jongeren zonder startkwalificatie en jongeren die op grond van hun leeftijd gecoacht worden richting school.

Box 3.2 Voorbeeld van een jongere die kansrijk is voor school (case 45)

De jongere gaat per september Bbl-opleiding verzorgende individuele gezondheidszorg doen. Zij ziet haar toekomst in de zorg. Zij weet nog niet welke kant precies.

“Nee, dat weet ik nog niet. Als ik die andere opleidingen heb gedaan dan weet ik wel wat me het meest ligt en wat ik het leukst vind. Dat is echt gehandicaptenzorg, ouderenzorg. Echt alle onderdelen van de zorg. Maar het is wel leuk dat je alle kanten op kan, want als daar geen werk in is kan je iets anders proberen en dat is wel een hele grote opleiding. Dus je hebt veel meer keus.”

Belemmeringen

Volgens de klantmanagers ervaart meer dan de helft van deze groep jongeren belemmeringen om uit te stromen. Het gaat dan vooral om het ontbreken van een startkwalificatie, schulden, gebrek aan werkervaring en alleenstaand ouderschap.

Participatie

De meeste jongeren in deze groep participeren meestal op een manier die als 'normaal' kan worden getypeerd. Zij doen aan sport, hebben veel sociale contacten en bezoeken vrienden. Een minderheid heeft weinig contacten buitenshuis of leeft geïsoleerd. Een enkeling heeft een deeltijdbaan, doet vrijwilligerswerk of overweegt dat te doen. De mate van participatie wordt soms belemmerd door een gebrek aan inkomsten.

Case 32

"Ik zit niet op een sport of iets dergelijks, dat kost ook weer allemaal geld dus dat heb ik allemaal een beetje laten vallen. Ik ging wel vroeger naar de fitnessschool, maar dat doe ik nou maar niet want zo'n abonnement is ook prijzig."

Toekomstbeeld

Van de jongeren uit deze groep hebben de meesten veel werkervaring (10 cases). Zij hebben tijdelijke banen gehad; soms in deeltijd. De jongeren uit deze groep hebben bij de melding meestal een duidelijk beeld van de baan of sector waarin men wil werken. Een sector die relatief vaak wordt genoemd is de zorgsector (5 cases). Een enkeling ziet een toekomst als zelfstandige of weet het nog niet maar wil wel een opleiding volgen. Ook al heeft men al een beroepsopleiding achter de rug dan blijkt dat het toch moeilijk is om een baan te vinden.

Case 17

"En daar word je ook niet aangenomen, dat is gewoon eigenlijk woonbegeleider zelf, waar ik voor geleerd heb."

Om de gewenste baan te vinden is het daarom nodig eerst een (aanvullende) opleiding te volgen (8 cases).

Soms ligt de keuze voor een aanvullende opleiding in het (verre) verlengde van de toekomstvisie van de jongere.

Case 17

"Ja, ik doe het eigenlijk voornamelijk omdat, de echte baan die ik zou willen hebben en heel mijn leven zou willen doen, dat je, daar kom je nou eenmaal niet binnen."

Ook is men soms in een eerdere periode aan een opleiding begonnen, maar heeft deze niet afgerond. Een jongere die graag in een ziekenhuis wil werken en eerdere mbo-3 opleiding niet heeft afgerond, vertelt over haar keuze.

Case 42

"En toen dacht ik: ik kan beter voor verpleegkundige gaan, want dat lijkt me ook leuk. Ik vind het sowieso leuk om mensen te helpen. En daarom ga ik de opleiding verzorgende IG doen. [...] Niveau 3 duurt drie jaar maar ik wil doorstuderen naar niveau 4 en dat duurt vier jaar."

Motivatie

De jongeren uit deze groep zijn gemotiveerd. De meesten ambiëren een vervolgopleiding of willen een opleiding oppakken nadat ze dat eerder zonder succes hebben geprobeerd. Ze hebben zich vaak al ingeschreven voor een bepaalde richting. Een klantmanager over een jongere die zelf al voor een opleiding gezorgd in september heeft gezorgd.

Case 45

"Kijk, ze komt gemotiveerd over. Het is een meisje dat wel wil. Daarom heeft ze ook al de stage geregeld en de school geregeld."

De keuze voor een vervolgopleiding is soms ingegeven door de slechte arbeidsmarkt. Met een afgeronde of andere opleiding denkt men verder te komen op de arbeidsmarkt. Men is gemotiveerd om een betere startpositie te krijgen om zo de kans op een baan te vergroten. Een jongere met een mbo-diploma niveau 4 onderwijsassistente, kiest voor een opleiding in een andere richting omdat de eerdere opleiding nauwelijks beroepsperspectief biedt.

Case 41

"Je kunt gewoon op een basisschool aan het werk gaan of middelbare school. [Maar] die banen zijn er helemaal niet. Niks."

De klantmanager onderschrijft de keuze van deze jongere:

"En het is momenteel heel verstandig denk ik om een opleiding te nemen waarmee je allerlei kanten nog op kan, omdat tegen de tijd dat je die opleiding hebt afgerond tegenwoordig is er meestal geen werk meer in."

Zoekgedrag

De meeste jongeren zoeken veel naar werk. Zij zoeken op diverse manieren: ze zoeken vacatures op internet, benutten hun sociale netwerk en een enkeling gaat oude werkgevers af (case 32). Een minderheid uit deze groep zoekt beperkt: alleen in een bepaalde beroepsrichting of minder intensief als gevolg van ziekte. Een enkeling kan niet overtuigend aantonen dat hij heeft gesolliciteerd.

3.4.3

Kansarme jongeren

Kansarm noemt de Inspectie die geselecteerde jongeren die:

- belemmeringen hebben;
- minder of niet gemotiveerd zijn;
- vaak weinig werkervaring hebben;
- een eventuele opleidingswens hebben die niet reëel is;
- een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben volgens de klantmanager.

Er zijn 14 jongeren in het onderzoek die naar verwachting minder of weinig kans op de arbeidsmarkt maken: de kansarme jongeren. Deze groep bestaat voor het grootste deel uit vrouwen, waarvan een deel met kinderen, jongeren met een lagere opleiding en jongeren uit de jongste leeftijdscategorie (tot 24 jaar). Redenen voor het beroep op bijstand zijn meestal het geen werk (8) hebben en het gestopt zijn met, dan wel afgerond hebben van de opleiding (2).

Box 3.3 Voorbeeld van een kansarme jongere (case 1)

B heeft een burnout gehad en ze vindt het moeilijk om werk te combineren met zorg voor haar kinderen. Er blijkt bij de jongere meer aan de hand te zijn dan alleen een burnout. De jongere woont in bij haar moeder op het moment van melding. Ze komt uit een gezin waar veel problemen zijn geweest en eigenlijk nog zijn. Er heeft altijd al veel hulpverlening gespeeld. Er wordt nu geprobeerd zo snel mogelijk eigen woonruimte te regelen voor de jongere met haar drie kinderen. De jongere heeft door alle omstandigheden psychische en lichamelijke problemen ontwikkeld. Ze heeft veel last van hoofdpijn.

Belemmeringen

Kansarme jongeren hebben vaak een combinatie van twee of meer belemmeringen: psychische of fysieke belemmeringen, het ontbreken van werkervaring of een startkwalificatie, schulden, zorg voor kinderen. Een voorbeeld van een combinatie van belemmeringen bij een kansarme jongere is: het ontbreken van werkervaring terwijl men tevens psychische klachten heeft.

Case 47

“Ik denk dat de afstand op dit moment behoorlijk groot is. Ik denk dat het beeld dat de begeleiders duidelijk is: als je x ziet denk je leuke x vlot, wel wat terughoudend en pittig. Maar als je verder naar x kijkt merk je dat er meer problematiek is. Ik schat de kans vrij klein dat x tussen nu en een jaar aan het werk is, en dat bedoel ik een dienstband fulltime ik denk dat daar naar toe gewerkt moet worden middels de hulpvraag, zeg maar. Als je kijkt naar haar verleden, x heeft geen arbeidsverleden. Ja, vier uurtjes bij tempo-team heeft x een keer gewerkt. Met paniekaanvallen. Geen afgeronde opleidingen, met uitzondering van het vmbo.”

Jongere en klantmanager hebben niet altijd hetzelfde beeld van hun kansen en belemmeringen. Bij de jongeren met een verkeerd zelfbeeld is het lastig om hen te motiveren zich meer realistisch op te stellen op het gebied van hulpverlening, werk of opleiding.

Case 47

“Ik wil gewoon een eengezinswoning. Gewoon een woning. Ik wil absoluut niet begeleid wonen. Interviewer: kun je op jezelf wonen? Jongere ja, eerste klas. Ik kan koken, kinderen verschonen. Maar begeleid wonen... dat doe ik niet. Dat spring ik net zo lief voor een trein. Nee, dat doe ik niet. Dat doe ik echt niet.”

De klantmanager denkt juist dat betrokkene langdurig veel hulp nodig heeft, totaal niet zelfredzaam is en dus een verkeerd zelfbeeld heeft.

Motivatie

De houding en motivatie van de kansarme jongeren wisselt. Een kleine meerderheid van jongeren uit deze groep (8) is niet (heel) gemotiveerd om werk te vinden. Zo valt het één van de jongeren tegen dat ze veel moet solliciteren en zich volledig beschikbaar moet stellen voor werk en niet “*snel even een uitkering kon aanvragen*” (Case 1). Sommige jongeren hebben al vele afwijzingen achter de rug en zien zichzelf niet snel aan het werk komen. Anderen zien het meest in een baan in de eigen interessesfeer en staan niet open voor reëlere mogelijkheden (case 51). Het gebrek aan energie om

zelfstandig op zoek te gaan naar werk of scholing kan ook voortkomen uit depressieve klachten van de jongere (case 2) of zwangerschap (case 13). De gemotiveerde jongeren uit deze groep willen graag aan de slag. Een jongere is zwanger en toch gemotiveerd om te werken, ongeacht het soort werk.

Case 15

En wat voor werk zou je graag willen doen?

“Op dit moment maakt het me echt niet uit. Werk is werk.”

Het toekomstbeeld van deze groep

Het toekomstbeeld van deze groep varieert van het graag willen werken (7 cases); mogelijk een opleiding volgen (3 cases) tot een toekomst waarbij het gezin centraal staat (2 cases). Degenen die op zoek zijn naar een baan, zoeken meestal ook in een bepaalde richting.

Sommigen jongeren hebben een duidelijk beeld over de toekomst en hebben daarbij ook een bepaalde richting in gedachte.

Case 43

“Ik heb altijd al in de uiterlijke verzorging gewild, dus met haren, make-up. De uiterlijke verzorging is echt mijn ding, waar ik me mee bezig wil houden en wat ik leuk vind.

Over 10 jaar, het liefst wil ik dan een eigen salon hebben. Een eigen salonnetje voor make-up, haar enz.”

Participatie

Er zijn zeven kansarme jongeren die alleen binnen het eigen gezin/familie participeren. Een jongere die bij haar moeder woont, verricht vooral huishoudelijke taken en zegt daarover het volgende.

Case 1

“Het hele huishouden. Mijn moeder is de hele dag weg. Tussendoor komt ze een keertje thuis om te slapen en daarna gaat ze weer naar haar werk. Dus mijn moeder helpt vrijwel niet. We leven een beetje apart, maar wel in hetzelfde huis. Ik sta op, ga met de kinderen ontbijten, de jongste naar school, verder boodschappen doen, huis schoonmaken. De taak van het huishouden heb ik, mijn moeder werkt.”

Van de overige zeven jongeren participeren er vijf vrijwel niet en twee jongeren participeren op een manier die als (vrij) normaal is te typeren. Geld voor activiteiten buitenshuis is er vaak niet.

Case 8

“Daar heb ik allemaal geen geld voor. Nee, ik heb wel heel veel contacten met mijn burens. De ene keer eten we daar en de andere keer eten we hier en voor sporten heb ik geen geld en lid van een ander soort vereniging is geen geld voor. Dat valt eigenlijk allemaal weg en voor de rest ik zit thuis met een kind.”

Desgevraagd, stelt een van de jongeren niets te zien in vrijwilligerswerk.

Case 15

“Ik zou geen vrijwilligerswerk doen of stage, want daar verdien ik niks mee. Het is wel mooi meegenomen, maar ik moet uiteindelijk wel van m'n uitkering afkomen.”

3.5 Verloop na melding

Voor het vervolg van het rapport is het tot slot van belang om te weten in hoeverre de 51 jongeren die zich hebben gemeld voor een uitkering ook daadwerkelijk hun aanvraag hebben doorgezet en een uitkering hebben gekregen. Dit is immers van invloed op de onderzoeksgroep die in de volgende hoofdstukken over de dienstverlening aan de jongeren wordt beschreven. Welke groep niet wordt meegenomen verschilt per aspect van dienstverlening en dit zal dus per hoofdstuk worden aangegeven. Voor het thema handhaving tijdens de zoekperiode kunnen bijvoorbeeld 51 jongeren worden meegenomen, maar voor een thema als vraaggerichte dienstverlening moet er in ieder geval sprake zijn geweest van dienstverlening dus vormen 37 jongeren de onderzoeksgroep. Onderstaand schema laat zien hoe het verloop was van de jongeren die na de eerste melding voor een uitkering de zoektijd doorliepen en de aanvraag om een uitkering al dan niet doorzetten.

Figuur 3.1 Schema verloop uitkering



Van de 51 melders zijn er zes jongeren niet teruggekomen voor een uitkeringsaanvraag. De redenen voor het niet doorzetten van de aanvraag om een uitkering zijn divers: twee jongeren hadden zelf werk of vonden dat in de zoekperiode; twee jongeren hadden werkende partners; één jongere een bijdrage van zijn ouders ontvangt en had daarmee geen recht op een uitkering en één jongere wilde niet naar school.

Van de groep die zich heeft gemeld en de uitkering heeft doorgezet, hebben acht personen uiteindelijk geen uitkering toegekend gekregen. De voornaamste reden voor het niet toekennen van een uitkering was het niet leveren van de gevraagde (rechtmatigheids-)documenten. In drie gevallen ging het om andere redenen: vermoeden van samenwoning; recht op studiefinanciering of een te hoog inkomen.

Van de 37 jongeren die wel een uitkering hebben gekregen, is aan acht jongeren een maatregel opgelegd wegens het niet of niet voldoende naleven van een of meer verplichtingen. Tien jongeren zijn binnen de eerste onderzoeksperiode uitgestroomd naar werk en van een iemand is het niet bekend of er nog een uitkering loopt. Uiteindelijk zijn er 26 jongeren waarvan de uitkering drie maanden na de eerste melding bij de gemeente nog loopt.

4 Organisatie van de dienstverlening aan jongeren

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie de wijze waarop de onderzochte gemeenten de dienstverlening aan jongeren organiseren. De Inspectie schetst de uitvoeringsmodaliteiten in de organisatie van de uitvoering en beschrijft waar gemeenten of groepen gemeenten van elkaar afwijken. Het gaat daarbij enerzijds om de vraag in hoeverre gemeenten een specifieke uitvoering voor jongeren kennen en anderzijds om de wijze waarop het klantmanagement is ingericht en er al of geen sprake is van een taakscheiding tussen klantmanagers. Tot slot benoemt de Inspectie mogelijke knelpunten in de organisatie, mede op basis van de bevindingen uit het veldonderzoek.

4.2 Uitvoering specifiek voor jongeren

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om het specifieke beleid voor jongeren uit te voeren binnen de organisatie van de reguliere dienstverlening (aan 27 Plussers) of om dit zoveel mogelijk separaat te doen. Op één gemeente na hebben de onderzochte gemeenten de organisatie van de uitvoering van de WWB voor jongeren in meer of mindere mate losgekoppeld van de reguliere uitvoering. Soms is er daarbij sprake van een specifiek loket voor jongeren, vaker gaat het om teams van professionals die zich richten op de dienstverlening aan jongeren.

Jongerenloket: Twee gemeenten (A en D) hebben een fysiek loket waar jongeren terecht kunnen met vragen over scholing, werk of inkomen (of problemen die daarmee samenhangen). Een derde gemeente (H) is voornemens een dergelijk loket in te richten. Het jongerenloket is het startpunt voor het aanvragen van een WWB uitkering. Tot het recente verleden hadden nog twee van de onderzochte gemeenten (I en F) een jongerenloket.

Jongerenteams: Bij bijna alle in het onderzoek betrokken gemeenten wordt er gewerkt met zogenaamde jongerenteams. Deze bestaan uit klantmanagers - en soms andere professionals zoals jobcoaches of -hunters, recruiters - die zich specifiek bezig houden met de dienstverlening aan jongeren. Bij de kleinere gemeenten is er als gevolg van de schaalgrootte minder ruimte voor een specifieke organisatie voor de uitvoering van de WWB voor jongeren. Zo heeft de kleinste gemeente in het onderzoek (G) geen specifieke klantmanagers voor jongeren.

Gemeenten geven aan de organisatie rondom de jongerendienstverlening regelmatig aan te passen, bijvoorbeeld als het aandeel jongeren op de totale bijstandspopulatie van de gemeente significant toe- of afneemt. Zo geeft een grote gemeente (I) aan dat als gevolg van een bestandsafname met betrekking tot jongeren in het voorjaar van 2014, steeds meer klantmanagers van het jongerenteam ook 27-plussers gaan ondersteunen.

4.3 Inrichting klantmanagement

Gemeenten richten het klantmanagement met betrekking tot jongeren op verschillende manieren in. Bij sommige gemeenten liggen de werkzaamheden voor een specifieke jongere zoveel mogelijk bij één en dezelfde klantmanager, terwijl bij andere gemeenten vanwege scheiding van taken meerdere overdrachtsmomenten kunnen plaatsvinden.

Scheiding taken naar werk en inkomen

Bij twee gemeenten in het onderzoek (H en I) zijn de klantmanagers zowel verantwoordelijk voor de inkomens- als de werkaspecten. De overige gemeenten hebben rechtmatigheid (recht op uitkering) en doelmatigheid (activering) gesplitst in aparte functies. In deze gemeenten hebben jongeren die een uitkering aanvragen eerst een intakegesprek met de klantmanager werk en direct aansluitend, of soms tot enkele weken daarna, een intakegesprek over de rechtmatigheid van de uitkering met de klantmanager inkomen.

Scheiding naar proces

Sommige gemeenten hebben specifieke klantmanagers die jongeren begeleiden tijdens een bepaalde periode, zoals de vier weken zoekperiode (I) of gedurende een specifiek traject (D).

Scheiding naar doelgroep

Andere gemeenten werken met klantmanagers voor specifieke groepen zoals jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt (F), jongeren die zorg nodig hebben (B, F) of jongeren die terug moeten naar school of begeleid worden richting werk (F, H).

Wel of geen vaste caseload

Bij enkele gemeenten (I, D, F) hebben klantmanagers die zich bezighouden met een bepaald deel van het uitvoeringsproces geen vaste caseload, maar zijn samen met het team waar zij deel van uitmaken gezamenlijk verantwoordelijk voor een groep jongeren. Gevolg hiervan is dat jongeren voor een bepaalde periode na aanmelding voor een uitkering (bijvoorbeeld gedurende de zoekperiode) te maken kunnen krijgen met verschillende klantmanagers.

4.4 Mogelijke knelpunten als gevolg van de organisatie van de dienstverlening

Knelpunten i.v.m. overdracht

In het algemeen geldt dat hoe meer de taken van klantmanagers zijn gedifferentieerd (zie paragraaf 4.3), hoe groter de kans dat er sprake zal zijn van overdrachtsmomenten van dossiers tussen klantmanagers. De jongeren die in de zoekperiode spreken met meerdere klantmanagers ervaren dit door de bank genomen niet als negatief, zolang de gesprekken maar toegevoegde waarde hebben en gemaakte afspraken goed vastgelegd zijn in het systeem zodat zij niet elke keer hun verhaal opnieuw moeten doen. Ook jongeren die na de zoekperiode op enig moment overgedragen worden, ervaren deze overdracht niet als een specifiek probleem.

Wel geven meerdere jongeren aan de scheiding van de werkintake en de uitkeringsintake ongewenst te vinden omdat zij na de zoekperiode van vier weken en een 'goed verlopen' werkintake, in onzekerheid blijven over het recht op uitkering, aangezien de inkomensintake pas in een later stadium plaatsvindt.

Andere aangetroffen knelpunten in de overdracht hebben over het algemeen te maken met onvoorziene overdrachtsmomenten, meestal als gevolg van onverwachtse uitval van een klantmanager, bijvoorbeeld door ziekte of ontslag.

Maar zoals gezegd ervaren jongeren het feit dat ze met verschillende klantmanagers te maken hebben in de meeste gevallen niet als problematisch, mits er sprake is van een goede afstemming tussen de klantmanagers onderling en tussen de klantmanagers en de jongeren.

Knelpunten i.v.m. communicatie

Een goede afstemming valt of staat met een goede communicatie. Juist op het terrein van de communicatie tussen klantmanager en jongere gaat er nog wel eens was mis, zo blijkt uit een aantal cases van de in dit onderzoek gevolgde jongeren.

Grofweg kan het hierbij (vanuit het perspectief van de jongere) vanwege twee redenen mis gaan:

Onduidelijkheid / verkeerde verwachtingen

Na contact met de gemeente is het voor jongeren lang niet altijd duidelijk welke verplichtingen hij of zij heeft (case 38, 39) en of er al dan geen recht is op een uitkering (case 15, 20, 27, 34, 36, 51) en in het verlengde daarvan wanneer een eventuele uitkering ingaat.

Onvoldoende bereikbaarheid gemeente

Meerdere jongeren hebben klachten geuit over de bereikbaarheid van de gemeente en de mate waarin men zich bij vragen tot de betreffende klantmanager kon (case 9, 14, 43, 45) richten.

Overigens blijken gemeenten in de communicatie met jongeren gebruik te maken van een breed spectrum aan communicatiemiddelen, variërend van schriftelijke communicatie over formele zaken (toe- en afwijzing uitkering, besluit maatregel), face tot face als het om afstemming en voorlichting over de dienstverlening gaat, email voor het maken van een afspraak en teruglegging van verslagen, tot telefonisch of zelfs whatsapp-berichten, bijvoorbeeld bij het versturen van een herinnering voor een afspraak.

5 Zoektijd van jongeren

5.1 Inleiding

Jongeren tot 27 jaar die een bijstandsuitkering aanvragen, moeten eerst zelf vier weken naar werk zoeken en kijken of er voor hen nog reguliere scholingsmogelijkheden zijn. De eigen verantwoordelijkheid van de jongere staat daarbij voorop. Van de gemeente verwacht de Inspectie dat ze de eigen verantwoordelijkheid van de jongere faciliteert en stimuleert, hen daar zo nodig op aanspreekt en ondersteuning biedt daar waar de werkzoekende niet (geheel) in staat is tot zelfredzaamheid (zie het referentiekader in bijlage 2).⁶

Eerst wordt de uitvoering van de zoektijd door de gemeenten beschreven, en welke modaliteiten daarin kunnen worden onderscheiden. Deze beschrijving is gebaseerd op het beleid, op de dienstverlening die door de Inspectie is geobserveerd en de dienstverlening die door de jongere en de medewerkers van de gemeenten is genoemd tijdens de interviews. Vervolgens wordt beschreven of er verschillen zijn in de dienstverlening tijdens de zoektijd voor kansarme en kansrijke jongeren. Daarna beschrijft de Inspectie de knelpunten en succesfactoren die naar voren zijn gekomen in de gesprekken met de jongeren en de klantmanagers. Tot slot gaan we in de laatste paragraaf in op de effecten van de zoektijd.

5.2 De uitvoering van de zoektijd

In deze paragraaf wordt beschreven hoe gemeenten de zoektijd uitvoeren. De Inspectie richt zich daarbij met name op de voorlichting en de ondersteuning van de jongere tijdens de zoektijd. De controle en de handhaving naar aanleiding van de zoektijd komt in hoofdstuk 6 aan de orde. De dienstverlening tijdens de zoekperiode is overwegend op organisatieniveau in kaart gebracht en niet structureel te relateren aan de jongeren en hun kansrijkheid.

5.2.1 *Meldingsprocedure*

De zoektijd begint als de jongere zich bij UWV inschrijft als werkzoekende. Jongeren kunnen zich rechtstreeks bij de gemeente melden voor een uitkering of via werk.nl. In vier gemeenten kunnen jongeren zich uitsluitend via werk.nl melden voor de WWB. In vier gemeenten mogen jongeren zich melden op de wijze die hun voorkeur heeft. Kort na de melding bepaalt de gemeente aan welke verplichtingen de jongere gedurende de zoektijd moet voldoen en wordt hij hierover voorgelicht.

Een klantmanager in gemeente I geeft aan dat de beoordeling of scholing aan de orde is verder geobjectiveerd kan worden, door meer diagnose-instrumenten in te zetten en administraties van de sociale dienst en de leerplichtregistratie op elkaar aan te laten sluiten. Deze gemeente is voornemens om de diagnose verder objectiveren door iedereen bij melding direct te screenen met een diagnose-instrument.

⁶ Met name de normen b, c en e worden in dit hoofdstuk nader uitgewerkt. Norm a komt uitgebreid aan de orde in de klantmanagersenquête en norm d wordt nader uitgewerkt als we de jongeren wat langer hebben gevolgd. Deze nota gaat namelijk over de eerste drie maanden van de uitkering, en evaluatie en bijstelling van het plan van aanpak is in deze fase van de uitkering nog niet aan de orde.

5.2.2 *Rechten en plichten tijdens de zoektijd*

Jongeren die zich melden worden in alle gemeenten - uitgezonderd één - verwezen naar een voorlichtingsbijeenkomst of intake om daar nader geïnformeerd te worden over de verplichtingen tijdens de zoektijd. De gemeenten communiceren de verplichtingen aan de jongeren in een:

- verplichte groepsgewijze voorlichtingsbijeenkomst (B, D, I);
- vrijwillige groepsgewijze voorlichtingsbijeenkomst (E, H);
- verplichte individuele intake (A, F, I)

Alleen in gemeente G wordt de jongere na de aanmelding via Werk.nl niet verwezen naar een vrijwillige of verplichte voorlichtingsbijeenkomst van de gemeente. Het eerste contact tussen die gemeente en de jongere zal vier weken na de melding plaatsvinden, bij het vierwekengesprek.

Een groot aantal jongeren – zowel kansrijke als kansarme - geeft aan dat de rechten en plichten die horen bij de zoektijd en het ontvangen van een uitkering duidelijk worden uitgelegd (case 3, 4, 12, 43).

Case 40

“Ik vond het best wel informatief in ieder geval. Ik weet nu wel waar ik aan toe ben en waar het in ieder geval naar toe gaat. Wat ik er van kan verwachten en ook wat het mij kan bieden. Want ik had eerlijk gezegd niet gedacht dat ze me zo erg zouden kunnen helpen als dat ze nu aangeven. Dus dat is wel mooi in ieder geval.”

Sommige jongeren geven aan dat de verplichtingen niet bij hun situatie passen. Dit geldt bijvoorbeeld voor een jongere met drie kinderen die in haar laatste baan een burn-out heeft gehad. Toen zij bij de melding te horen kreeg dat ze zich fulltime beschikbaar moet stellen voor werk heeft ze het gesprek voortijdig afgebroken. De jongere is enkele weken later teruggekeerd met haar vader en heeft ze gesproken met een andere klantmanager. Deze klantmanager toont meer begrip voor haar situatie en laat weten dat ze vanwege haar omstandigheden tijdelijk niet hoeft te solliciteren (case 1). Hieruit blijkt dat klantmanagers uit dezelfde gemeente tot een ander oordeel van de zelfredzaamheid kunnen komen. Een ander voorbeeld is van een jongere die tijdens de zoektijd verplicht deel moet nemen aan een defensiedag. Deze jongere heeft echter een strafblad en komt daardoor niet in aanmerking voor een baan bij defensie (case 6).

Ook sommige kansrijke jongeren die een baan hebben, maar ook een bijstandsuitkering moeten aanvragen vinden dat de verplichtingen tijdens de zoektijd geen recht doen aan hun persoonlijke situatie. Eén klant vindt dat er geen rekening wordt gehouden met het feit dat hij vanwege werk niet zo vaak kan solliciteren als voorgeschreven (case 16). In een ander geval wil de gemeente de werkgever van de jongere vragen of die met LKS bereid is om het dienstverband uit te breiden. De jongere is hier niet enthousiast over. Hij vreest dat het tegen hem gaat werken en dat de werkgever niet mee wil werken (case 22). Een andere jongere doet al ongeschoold werk in de horeca en is verward over de verplichting om te zoeken naar ongeschoold werk.

Case 37

“Dan zou ik bijvoorbeeld de horecabaan die ik nu heb vervangen met een andere horecabaan en, ja... en daar heeft die mevrouw nog wel op gereageerd en ze zei totdat er een beslissing is genomen over de aanvraag behoor je nog wel te solliciteren.”

5.2.3 *Ondersteuning tijdens zoektijd*

In de eerdergenoemde voorlichtingsbijeenkomsten of intakes wordt in de meeste gemeenten ook advies gegeven over het zoeken naar vacatures en het solliciteren. Op die manier helpen gemeenten de jongeren op weg met als doel om hen zo effectief mogelijk naar werk te laten zoeken en de kans op uitstroom tijdens de zoektijd te optimaliseren. Daarnaast heeft de Inspectie de volgende vormen van dienstverlening tijdens de zoektijd aangetroffen:

- vaststellen of de jongere zelfstandig naar werk of scholing kan zoeken;
- vacatures meegeven of het CV doorsturen naar het werkgeversservicepunt;
- verwijzen naar RMC of een jongerenloket om daar advies in te winnen over de mogelijkheden om terug te keren naar school, te kijken of er recht is op studiefinanciering of de leerbaarheid van de jongere te laten bepalen;
- de mogelijkheden en belemmeringen van de jongere in kaart brengen;
- globale toets op het recht op bijstand;
- een speciaal telefoonnummer voor jongeren die tijdens de zoektijd in de problemen komen.

In tabel 5.1 is weergegeven in welke gemeente welke vorm van ondersteuning wordt geboden. In verschillende gemeenten kunnen de bijeenkomsten en activiteiten onderdeel zijn van de inspanningsverplichtingen in de zoekperiode.

Tabel 5.1 Ondersteuning tijdens zoektijd

Ondersteuningsvorm	Gemeente							
	a	b	d	e	f	g	h	i
Assessment eigen verantwoordelijkheid	-	-	-	-	x	-	-	x
Advies over vinden vacatures	x	x	-	x	x	-	x	x
Vacaturebemiddeling / CV naar wsp	-	x	-			-	-	x
Sollicitatievaardigheden	x	x	-	x	x	-	-	x
Advies over onderwijsmogelijkheden	-	x	x	-	x	-	x	x
Diagnose	-	x	x	-	x	-	-	x
Hulp bij problemen tijdens zoektijd	-	-	x	-	-	-	x	-

In de gemeenten f en i heeft de ondersteuning een intensiever karakter. Daar nemen jongeren die kunnen werken en waar scholing geen optie is, verplicht deel aan tweewekelijkse bijeenkomsten waarin ze uitgebreid gediagnosticeerd worden en begeleid bij het doelgericht zoeken naar werk. Gemeente i denkt dat de zelfredzaamheid het best gefaciliteerd kan worden door de jongere gericht te laten zoeken naar werk en tips te geven hoe werk te vinden en hoe te solliciteren. De gemeente vindt het niet handig deze 'jongeren aan hun lot over te laten' in de zoekperiode.

Jongeren oordelen wisselend over de meerwaarde van de ondersteuning op het gebied van sollicitatievaardigheden. Enerzijds vinden sommige kansrijke jongeren dat de informatie die ze krijgen over solliciteren niet zoveel meerwaarde heeft (case 11, 17, 18, 19, 21, 38, 42). Dit geldt bijvoorbeeld voor jongeren die al voor de uitkeringsaanvraag actief op zoekwaren naar werk of op hun opleiding sollicitatievaardigheden hebben geleerd. Ze wekken overigens niet de indruk dat het hen erg heeft gestoord. Een jongere die vindt dat de ondersteuning niet zoveel meerwaarde heeft, verwoordt dat als volgt:

Case 11

“Het is goed dat ze het doen. Alleen, ik ben management assistent afgestudeerd. Dit zijn dingen die ik kan en geen moeite mee heb. Maar het is goed. Je leert weer

een paar nieuwe dingen. Het is altijd goed om dingen te leren. Maar mijn CV was in principe al in orde. Daar hoeft niet zoveel aan gedaan te worden. Spreker 1: Heb je zelf iets geleerd? Spreker 2: Een elevatorpitch."

Anderzijds zijn er ook jongeren die de aanwijzingen over hoe ze moeten solliciteren, zichzelf onder de aandacht van werkgevers kunnen brengen en een CV moeten opstellen als nuttig ervaren (case 9, 13, 22, 23 en 24, 48). Vier jongeren ontvangen tijdens de zoektijd een vacature van de gemeente en allemaal stellen ze deze dienstverlening op prijs (case 4, 9, 21, 36). Er zijn klanten die de workshop gezellig vinden en die het interessant vinden om te horen wat andere jongeren meemaken (case 9). De meeste jongeren die een positief oordeel uitspreken zijn kansrijk, een enkeling kansarm. Een jongere die enthousiast is over de sollicitatieondersteuning zegt daarover:

Case 48

"De gesprekken zelf zijn altijd behulpzaam. Ze zoeken ook uitzicht voor je, want er waren ook bepaalde dingen die ik niet altijd wist, zoals bepaalde bedrijven waar ik niet moest gaan solliciteren, dat hebben ze aangegeven. Dan hebben ze goede tips voor mij. Nou ja. daardoor word je wel vaker teruggebeld. Mijn CV was wel goed, maar de indeling was niet goed. Daar hebben ze mee geholpen. Dus eigenlijk ben ik er wel blij om. En ze doen ook hun best om mee een baan te gaan zoeken. Dus, ja."

Voor enkele kansrijke jongeren is de ondersteuning stimulerend. Ze worden er enthousiast van, of vinden het gezellig. Eén jongere geeft aan dat de sollicitatiehulp hem enthousiasmeert.

Case 48

"Ik krijg echt enthousiasme van degene met wie je spreekt. Je ziet ook dat diegene geïnteresseerd is in je verhaal, en wat je doet, want als je iemand hebt die gewoon denkt, oké, ja, blijf solliciteren, en kijk maar, maar in tegendeel geven zij me gewoon tips van, als je vragen hebt kun je altijd terugkomen. Dat geeft wel een goed gevoel ervoor. En dat is best wel fijn, want dat weet je tenminste dat iemand je echt wil gaan helpen een baan te zoeken."

Jongeren blijken met name op het gebied van scholing meer ondersteuning te verwachten dan ze in de praktijk hebben ervaren. Ongeveer de helft van de jongeren (25) die we in dit onderzoek volgen heeft een opleidingswens. Dertien van hen zijn ingedeeld in de groep kansrijk naar school, zeven in de groep kansrijk naar werk en vijf in de groep kansarm. Slechts een klein deel (4) heeft gezien de leeftijd en het ontbreken van een startkwalificatie een scholingsplicht.

Sommige jongeren – zowel kansrijk als kansarm - vinden dat de gemeente hen niet genoeg helpt om hun opleidingswens te realiseren (case 4, 6, 8, 10, 19). Deze jongeren verwachtten dat de gemeente hen een opleiding zou 'aanbieden' of een opleiding zou bekostigen, wat wezenlijk anders is dan jongeren ondersteunen bij het onderzoeken van hun mogelijkheden tot het volgen van een opleiding. Sommige jongeren hebben er weinig begrip voor dat de gemeente hen niet helpt om terug te gaan naar school omdat ze te oud zijn of al een startkwalificatie hebben.

Het vooruitzicht op hulp en ondersteuning stemt een aantal jongeren hoopvol. Een jongere ziet een mogelijke uitkering en begeleiding van de gemeente als een eerste stap om uit "het moeras van ellende" te komen waarin hij is verzeild geraakt sinds de dood van zijn vader en een operatie (case 51). Een andere jongere is gemotiveerd geraakt door de voorlichting en het uitzicht op

hulp bij de zoektocht naar werk en heeft weer hoop om in de toekomst aan het werk te komen (case 14). De hier genoemde jongeren hebben allemaal een problematische persoonlijke situatie en zijn kansarm.

5.3 **Verskil in aanpak kansrijke en kansarme jongeren**

Een deel van de ondersteuning is uniform voor alle jongeren, kansrijk of kansarm. Dit geldt bijvoorbeeld voor het informeren over rechten en plichten, advies over sollicitatievaardigheden en de piketdienst voor jongeren die in problemen komen tijdens de zoektijd.

Twee gemeenten (F en I) onderscheiden klantgroepen en stemmen de ondersteuning af op de kenmerken van die groep. De groepen die ze daarbij onderscheiden komen overeen met de groepen die de Inspectie in dit onderzoek onderscheid.

- In deze gemeenten nemen jongeren die kunnen werken en waar scholing geen optie is - jongeren die we in dit onderzoek zouden bestempelen als kansrijk voor werk - verplicht deel aan tweewekelijkse bijeenkomsten. Daarin worden ze uitgebreid gediagnosticeerd en begeleid bij het doelgericht zoeken naar werk.
- Gemeente f organiseert daarnaast scholingsbijeenkomsten voor jongeren die mogelijk terug kunnen naar school.
- In gemeente i hebben jongeren met veel of specifieke problemen tijdens de zoektijd (kansarm) minder verplichtingen. De gemeente richt zich bij deze jongeren in eerste instantie op ondersteuning zodat de problemen beheersbaar worden. Pas daarna wordt er aangestuurd op participatie en vervolgens eventueel re-integratie.

Daarnaast kunnen er verplichtingen worden opgelegd, of kan ondersteuning worden geboden die afgestemd is op de individuele kenmerken van de klant. In gemeente b bijvoorbeeld moesten twee jongeren – naast de standaardverplichtingen – deelnemen aan een defensiedag.

5.4 **Knelpunten en succesfactoren ten aanzien van het referentiekader**

In dit hoofdstuk is beschreven op welke manier gemeenten de zoektijd uitvoeren en jongeren gedurende de zoektijd ondersteunen. In deze paragraaf relateert de Inspectie de uitkomsten aan het referentiekader om zodoende een aantal knelpunten en succesfactoren in de dienstverlening te benoemen. Vanuit het referentiekader zijn met name ‘faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid’ relevant.

Faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid

Gedurende de zoektijd staat de eigen verantwoordelijkheid van de jongere voorop: in de WWB is vastgelegd dat gemeente gedurende de vier weken na de melding geen ondersteuning biedt aan jongeren.⁷ Ook de inzet van een re-integratievoorziening door middel van een participatieplaats niet aan de orde.⁸ De professional zorgt dat de Wwb-gerechtigde voldoende kennis van

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

⁸ Artikel 7, lid 8, WWB

de arbeidsmarkt en vaardigheden (solliciteren en netwerken) heeft om zelfstandig werk te zoeken.⁹

In het rapport *Actief op weg naar werk* (I-SZW, 2013) oordeelt de Inspectie dat lichte ondersteuning bij problematiek of verwijzing naar adviserende instanties passen bij het uitgangspunt van de wetgever. Zware en verplichte ondersteuning tijdens de zoektijd is echter niet conform het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid tijdens de zoekperiode.

Uit het onderzoek komen de volgende knelpunten en succesfactoren naar voren ten aanzien van het faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid:

In de meeste gemeenten is de eigen verantwoordelijkheid sterk ingekaderd. Slechts één gemeente volstaat met de mededeling dat de jongere tijdens de zoektijd zelfstandig alles moet doen om werk te vinden of terug te gaan naar school. Alle andere gemeenten hebben de inspanningsverplichting nader uitgewerkt zodat de jongere precies weet wat de gemeente van hem verwacht tijdens de zoektijd. Voor de meeste jongeren is het duidelijk aan welke regels ze zich tijdens de zoektijd moeten houden.

Dat betekent niet dat de jongeren de verplichtingen altijd passend vinden.

- De Inspectie heeft een aantal jongeren gesproken die werken, maar daarmee niet genoeg verdienen om boven de bijstandsnorm uit te komen. Zij geven aan dat ze onvoldoende tijd hebben om zo vaak te solliciteren als de gemeente voorschrijft, of ze hebben het idee dat ze de ene laagbetaalde baan moeten inruilen voor een andere laagbetaalde baan.
- Sommige jongeren geven aan dat ze vanwege persoonlijke omstandigheden niet kunnen voldoen aan de verplichtingen. De situatie waarbij de klant in het tweede gesprek met een nieuwe klantmanager te horen krijgt dat ze niet hoeft te solliciteren, laat zien dat klantmanagers verschillend kunnen oordelen over zelfredzaamheid en passendheid van de verplichtingen.
- In een enkel geval is het evident dat het naleven van de verplichting niet zal leiden tot preventie of schadelastbeperking, bijvoorbeeld in het geval van een jongere die een defensiedag moet bezoeken, maar vanwege een strafblad nooit voor defensie zal kunnen werken.

Vervolgens is het aan de jongere om zelfstandig uitvoering te geven aan de inspanningsverplichting. In de wet staat dat er geen ondersteuning mag worden geboden. Er zijn echter twee gemeenten waarin de ondersteuning een verplicht karakter heeft. In deze gemeenten moeten jongeren deelnemen aan tweewekelijkse bijeenkomsten gedurende de zoektijd. Eén van deze gemeenten vindt het niet handig deze 'jongeren aan hun lot over te laten' in de zoekperiode en denkt dat de zelfredzaamheid het best gefaciliteerd kan worden door de jongere gericht te laten zoeken naar werk en tips te geven hoe werk te vinden en hoe te solliciteren.

De gemeente mag wel ondersteuning bieden die gericht is op het verbeteren van de kennis van de arbeidsmarkt en vaardigheden (solliciteren en netwerken) heeft om zelfstandig werk te zoeken. De meest voorkomende vorm van ondersteuning is advies over het zoeken naar vacatures en advies over de sollicitatiebrief en het CV. De Inspectie heeft zowel jongeren getroffen die vinden dat deze vorm van ondersteuning meerwaarde heeft, als jongeren die geen meerwaarde ervaren. De eerste groep geeft aan dat je er

⁹ TK 2002-2003, 28870 nr.3

altijd wat van opsteekt, dat het nuttig is om met lotgenoten ervaringen uit te wisselen en dat het gezellig is. De tweede groep hoort er niets dat ze nog niet wisten, maar heeft ook niet veel bezwaar tegen deze vorm van ondersteuning.

6 Dienstverlening

6.1 Inleiding

Naast het standaard contactmoment bij melding en na de zoekperiode van vier weken, bieden gemeenten nog aanvullende dienstverlening gericht op de re-integratie van jongeren die een Wwb-uitkering hebben aangevraagd. Deze dienstverlening komt in veel verschillende vormen. Omdat in het volgonderzoek is gekeken naar het Wwb-traject van acht gemeenten is de onderstaande beschrijving van de re-integratiedienstverlening niet uitputtend, maar biedt deze wel inzicht in de verscheidenheid aan gemeentelijke ondersteuning aan jongeren op weg naar werk en scholing.

In dit hoofdstuk wordt de dienstverlening beschreven die is geboden aan de 41 jongeren uit de steekproef. Van de oorspronkelijke 51 klanten zijn er zes aanvragen niet doorgezet en zijn ze direct uitgevallen (case 13, 17, 25, 28, 29 en 30), zijn er vier klanten niet de volledige periode van drie maanden gevolgd omdat binnen de periode de uitkering stopte (case 26, 33 en 49) of omdat de klant niet meer wenste mee te werken (case 50).

6.2 Standaard dienstverlening

Hoewel de naamgeving per gemeente verschilt, hebben alle gemeenten standaard op twee momenten contact met jongeren die een Wwb-uitkering hebben aangevraagd. Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven is de melding via de gemeente of werk.nl het eerste contactmoment waarbij de klant informatie krijgt over het verloop van de zoekperiode en de verplichtingen die komen kijken bij het aanvragen van een Wwb-uitkering.

Na vier weken vindt het tweede standaard contactmoment plaats. Afhankelijk van de gemeente wordt dit het intake- of vierwekengesprek genoemd. Tijdens dit gesprek wordt, zoals in hoofdstuk 5 is te lezen, in ieder geval gecontroleerd of de jongere tijdens de zoekperiode aan de inspanningsverplichting heeft voldaan. Een aantal gemeenten controleert direct of ook aan de inlichtingenverplichting is voldaan (gemeente H en I), andere gemeenten plannen hiervoor een aparte afspraak in (gemeente A, B, C, D, E, F, G). Vrijwel alle gemeenten stellen tijdens het intake- of vierwekengesprek vast of er behoefte is aan extra dienstverlening. Alleen gemeente B heeft nog voor het vierwekengesprek een workshop waarin een diagnose wordt opgesteld. De afspraken die tijdens het gesprek worden gemaakt, worden vastgelegd in het plan van aanpak.

Jongeren zijn over het algemeen tevreden over de dienstverlening die ze ontvangen met betrekking de uitkeringsaanvraag. Ze geven aan dat aan hen in het eerste gesprek na de zoekperiode duidelijk wordt uitgelegd welke documenten nodig zijn voor de afhandeling van de aanvraag. Verder begrijpen – en accepteren – klanten dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor een tijdige aanlevering. Vaak moeten jongeren bij dit gesprek al wat documenten en gegevens meenemen, zoals bankafschriften, bewijzen van inschrijving voor te volgen opleiding en aanvragen voor studiefinanciering.

In de uitkeringsintake – bij zeven gemeenten uitgevoerd door een andere functionaris - wordt uitgebreid en dieper ingegaan op de reden van de aanvraag, de financiële omstandigheden en de wijze waarop de klanten de afgelopen periode in een inkomen hebben voorzien. Dit kan ertoe leiden dat extra (specifieke) gegevens worden opgevraagd, of dat er aanvullend onderzoek plaatsvindt (huisbezoeken of onderzoeken op afstand), vaak door speciale handhavingsteams. Het gaat vaak om extra gegevens of onderzoeken met betrekking tot de woonsituatie, in geval van een huishouden met meerdere personen, een overzicht van kosten en kostendeling of hoe de jongere is rondgekomen voordat een uitkering werd aangevraagd en bijvoorbeeld zijn rekeningen betaalde. De toonzetting van de uitkeringsintake is volgens klanten streng.

Case 19

“Dat was eigenlijk dat die duidelijk op een rijtje wilde hebben in hoeverre mijn aanvraag zeg maar echt nodig was. Die wilde gewoon duidelijkheid creëren over de noodzaak van mijn uitkering zelf, hoe ik heb geleefd de afgelopen periode. Ja, of wat dat betreft mijn aanvraag noodzakelijk was of dat in die zin op een andere manier ergens van kon leven. In die zin voelde het meer als een verhoor. Ik moest verantwoorden waar mijn geld de afgelopen maanden vandaan kwam.”

Jongeren begrijpen niet altijd waarom de gemeenten bepaalde gegevens willen hebben, maar de meesten leveren die toch aan, omdat ze anders geen inkomen hebben.

Case 12, inkomensconsulent:

“Ja, er zijn ook veel jongeren die zijn helemaal nieuw op dit terrein en die zijn heel open maar die weten echt niet waar het om gaat, maar die nemen dan meer een houding aan van: ik weet er niks van en ik ga gewoon alles doen om zo snel mogelijk te helpen.”

Als klanten geen gegevens aanleveren, is het uitgangspunt van klantmanagers of inkomensconsulenten dan vaak dat een uitkering niet nodig is.

Jongeren zijn over het algemeen minder tevreden over de tijd die nodig is voor de afhandeling van de aanvraag. Gemeenten moeten binnen een redelijke termijn van maximaal 8 weken na datum van melding een beschikking afgeven over de aanvraag conform de Algemene Wet Bestuurrecht¹⁰. Dit kan langer duren als bij de uitkeringsintake blijkt dat er extra gegevens nodig zijn voor de rechtmatige afhandeling.

Zes tot acht weken na de melding geven veel klanten aan dat de uitkeringsintake heeft plaatsgevonden, ze alle nodige gegevens hebben aangeleverd, maar dat ze nog steeds geen beschikking hebben gekregen. Uit de onderzoeksgegevens is nauwelijks te achterhalen of de gemeente binnen de redelijke termijn een toekennings- of afwijzingsbeschikking afgeeft. Ongeveer 12 weken na melding – hebben alle klanten al een bericht gekregen over de afhandeling van de uitkeringsaanvraag.

In dit onderzoek zijn er acht aanvragen afgewezen (cases 12, 15, 27, 33, 34, 36, 41, en 44), en wel om de volgende redenen: gegevens niet aangeleverd, vermoeden van samenwoning, recht op voorliggende voorziening, inkomen te hoog in combinatie met onduidelijkheid over de woonsituatie, nalatigheid van

¹⁰ Artikel 4:13, tweede lid

de bewindvoerder. De meeste van deze klanten zijn nog wel tevreden over de ontvangen dienstverlening. In één geval is het duidelijk de nalatigheid van een andere dienstverlenende instantie (bewindvoerder), waardoor de aanvraag niet is afgehandeld.

Case 15

"Ik heb helemaal geen uitkering meer, omdat ik geen recht meer heb op een bijstandsuitkering, omdat ons zoontje is geboren en mijn bewindvoerder die had helemaal niks geregeld en die heeft weer alle stukken niet opgestuurd naar de gemeente. Maar die <bewindvoerders> zijn inmiddels ook al failliet, heb ik vorige week te horen gekregen. Ik heb zelf gebeld daar naartoe <gemeente>. Maar de brieven zijn allemaal naar mijn bewindvoering gegaan en die heeft niks aan mij laten weten, dus toen ben ik een keer zelf naar de gemeente geweest ook voor een bijdrage. En alles wordt niet geregeld en ze zeiden dat ik geen recht meer heb. En ze zeiden ook omdat ze al zoveel keer een herinnering hebben gestuurd naar hem."

6.3 Plan van aanpak

Veel jongeren die in het kader van dit onderzoek worden gevolgd, en die een uitkering hebben gekregen, hebben een plan van aanpak ontvangen. Uiteraard is er geen plan van aanpak opgesteld als de jongere de aanvraag niet heeft doorgezet, niet terugkeert na de zoektijd, als de jongere werk heeft gevonden tijdens de zoektijd en een uitkering ontvangt met terugwerkende kracht of snel uit zal stromen. In één geval is er afgezien van het opstellen van een plan van aanpak omdat de jongere 27 is geworden (case 24).

Er zijn wel verschillen in de wijze waarop gemeenten uitvoering geven aan het plan van aanpak. Het plan van aanpak wordt over het algemeen meegezonden met de beschikking en bevat in veel gemeenten de afspraken die zijn gemaakt bij het intakegesprek. In gemeente A wordt bij het opstellen van het plan van aanpak gebruik gemaakt van een geautomatiseerd systeem. Deze bevat een standaard set van vragen ten behoeve van het opstellen van het plan van aanpak. In gemeente D stellen de klanten zelf een plan van aanpak op aan de hand van een format van de gemeente. De gemeente schrijft bijvoorbeeld voor dat de klant in het plan van aanpak zijn persoonlijke situatie in beeld moet brengen en moet beschrijven hoe hij zich wil ontwikkelen. Het ingevulde plan van aanpak wordt vervolgens besproken met de re-integratiebegeleider. Een klantmanager geeft aan dat de invulling van het plan van aanpak heel concreet moet zijn: *"...niet van ik ga vijf sollicitaties doen, maar waar ga je heen, of hoe ga je bedrijven zoeken waar je heengaat, dus echt dat ze specifiek neerzetten van wat ga ik doen die week?"*

In gemeente B maken de klantmanagers een plan van aanpak en werkmakelaars stellen een trajectplan werkbemiddeling op. In het trajectplan werkbemiddeling staan overwegend standaardafspraken voor direct bemiddelbare klanten zoals: de klant moet vijf keer per week solliciteren, beschikbaar zijn voor trajecten, zich serieus en intensief inzetten, sollicitaties bijhouden, telefonisch en per mail bereikbaar zijn, CV actueel houden, een inschrijvingsbewijs sturen en wijzigingen doorgeven. In het plan van aanpak staan gepersonaliseerde afspraken voor klanten die wat verder van de arbeidsmarkt staan.

Het kan enige tijd duren voordat de klant het plan van aanpak ontvangt. Gemeenten hanteren na de zoektijd over het algemeen een termijn van acht weken om een beslissing te nemen over de uitkeringsaanvraag van de klant. Als er een hersteltermijn wordt opgelegd – omdat de jongere nog niet alle gegevens heeft aangeleverd, of omdat de gemeente aanvullend onderzoek wil doen – dan kan deze periode nog wat langer duren.

Eén klantmanager (case 26) stuurt het plan van aanpak weliswaar mee met de beschikking, maar stuurt na het vierwekengesprek ook gelijk een overzicht van de afspraken die zijn gemaakt. *“Dat stuur ik hem bewust eerder, zodat hij weet wat we hebben afgesproken, en wat niet. Anders weet hij pas na acht weken of misschien wel langer wat hij moet doen. [...] Sommigen krijgen een hersteltermijn en dan duurt het ook wel eens langer. Ik vind dat jammer. Ze horen bij de voorlichting al dat ze vanaf de datum melding in principe een meewerkverplichting, een re-integratieplicht, een arbeidsverplichting hebben. Dan vind ik het ook goed, om zodra ik een beeld heb, ze het plan van aanpak vast te geven.”*

6.4 Werk- en studiegerichte dienstverlening

Van de 41 jongeren die gedurende de volledige drie maanden van het onderzoek zijn gevolgd, hebben 23 jongeren van de gemeente aanvullende dienstverlening gehad. Tijdens het eerste contact tussen klant en klantmanager (bij de meeste gemeenten het vierwekengesprek) maakt de klantmanager op basis van de beschikbare informatie een inschatting of er bij de klant behoefte is aan aanvullende dienstverlening. Eén van de gemeenten (gemeente b) laat de jongeren tijdens de zoekperiode apart langskomen om een diagnose te kunnen stellen over de hulpbehoefte van de klant. De extra dienstverlening is er in de meeste gevallen op gericht om barrières voor participatie weg te nemen en jongeren te ondersteunen richting werk of scholing. Het grootste deel van de passende werkdienstverlening is daarom gericht op re-integratie richt zich op het voorbereiden op werk en onderwijs, bijvoorbeeld sollicitatietrainingen of door het voorstellen van (passende) vacatures. Een aantal van de jongeren uit het vervolgonderzoek heeft te maken met grotere problemen die het vinden van werk of het volgen van onderwijs problematisch maken. Bij nadere bestudering blijkt dat het hier vrijwel uitsluitend gaat om jongeren die als kansarm zijn ingeschat. Gemeenten bieden deze jongeren, soms naast de eerder genoemde trajecten gericht op werk, extra ondersteuning aan gericht op de persoonlijke problematiek. Deze jongeren moeten volgens de klantmanagers eerst hun leven weer op de rit krijgen, voordat aan de uitstroom naar werk of scholing kan worden gedacht. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op dienstverlening gericht op persoonlijke problematiek.

In deze paragraaf worden achtereenvolgend de verschillende vormen van werk- en studiegerichte dienstverlening behandeld waarbij wordt ingegaan op de ervaringen van de jongeren uit de eerste drie maanden van het vervolgonderzoek. Ondanks de variatie aan namen en vormen zijn de soorten van werk- of studiegerichte dienstverlening bij de onderzochte gemeenten, worden hieronder vier categorieën beschreven. De eerste drie categorieën (loopbaanoriëntatie, werkvoorziening, sollicitatietraining) is werkgerichte dienstverlening gericht op het wegnemen van belemmeringen en het faciliteren van de eigen verantwoordelijk richting werk. In de laatste categorie

van vraaggerichte dienstverlening richt de aandacht zich op de ontwikkelingen en kansen van de arbeidsmarkt.

Tabel 6.1 Werk- en studiegerichte dienstverlening per gemeente

Gemeente	Loopbaan-oriëntatie	Werkvoorziening	Sollicitatietraining	Vraaggerichte dienstverlening
A	0	0	1	1
B	2	0	0	1
D	0	2	2	2
E	0	0	0	1
F	0	0	5	4
G	0	0	0	0
H	0	0	2	3
I	1	0	0	0
Totaal	3	2	10	12

6.4.1

Loopbaanoriëntatie op het gebied van werk en onderwijs

Om jongeren te stimuleren om na te denken over de richting van hun carrière hebben twee gemeenten activiteiten opgenomen in het plan van aanpak van klanten gericht op loopbaanoriëntatie. Twee jongeren van gemeente B werden verplicht om de open dag van defensie te bezoeken. Volgens de klantmanager van één van de klanten (case 6) was hier sprake van een vergissing aangezien de jongere een strafblad had en dus niet in aanmerking kwam voor een baan bij defensie. De klant geeft dan ook aan dat hij er niet veel aan heeft gehad. De andere klant geeft aan dat hij de dienstverlening van de gemeente, waaronder de verwijzing naar de open dag, als nuttig heeft ervaren en dat het zijn ogen heeft geopend naar de mogelijkheden op de arbeidsmarkt.

Gemeente H heeft een klant een interressetest aangeboden om te bepalen voor welk type werk of opleiding hij in aanmerking zou komen. Het is (nog) niet duidelijk of de klant denkt hieraan iets te hebben.

6.4.2

Werkvoorziening

Gedurende de eerste drie maanden van het onderzoek heeft één gemeente (gemeente d) aan jongeren uit de steekproef extra ondersteuning geboden om arbeidsmarktvaardigheden te ontwikkelen door een plaatsing in de werkvoorziening. In gemeente d hebben twee jongeren deelgenomen aan een traject in de werkvoorziening. Volgens de klantmanagers was voor deze jongeren extra begeleiding en het opdoen van werkritme noodzakelijk om de positie op de arbeidsmarkt te verbeteren.

Eén van de jongeren (case 14) had volgens de klantmanager door een moeilijke jeugd, problemen in haar familie en verouderde werkervaring een grote afstand tot de arbeidsmarkt en had daarom behoefte aan het opdoen van arbeidsvaardigheden bij het leerwerkbedrijf. Volgens de jongere heeft dit traject niet het gewenste effect gehad. Er was haar toegezegd dat ze individuele begeleiding zou krijgen, in plaats van de ondersteuning via groepsbijeenkomsten waaraan ze mee moest doen. Daarnaast was ze niet te spreken over het type werk, dat ze omschrijft als "slavenwerk".

Case 14

"(...) ik ga niet, omdat ik geld krijg van de overheid, van de sociale dienst, schroefjes draaien."

In een eerder gesprek zegt ze:

"(...) het is nooit dat ze je persoonlijk aanspreken, het is gewoon groepsgesprekken en dan gooien ze je het WLB (werkleerbedrijf) in. En dan mag je schroefjes gaan draaien."

Later in het traject wordt deze klant door de klantmanager vrijgesteld van de verplichtingen van het werkleerbedrijf vanwege familieomstandigheden. De klantmanager gaat in het interview niet in op de onvrede van de klant over de dienstverlening.

Een andere klant (case 19), die ook heeft meegedaan aan een traject van het werkleerbedrijf in gemeente d, was minder negatief maar ziet net als een andere klant (case 14) weinig meerwaarde in het uitvoeren van eenvoudige werkzaamheden bij de werkvoorziening. Hij ervaart dat "(...) ze (de gemeente) 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 (case14)."

6.4.3

Sollicitatietraining

Versillende gemeenten bieden, via een externe partij of een intern programma, sollicitatietrainingen aan voor jongeren die een uitkering hebben aangevraagd. Grofweg komen deze trainingen neer op het ontvangen van tips en het uitvoeren van oefeningen rondom het zoeken van vacatures, het opstellen van een CV en het voeren van sollicitatiegesprekken. In de meeste gemeenten wordt de sollicitatietraining aangeboden in groepsverband.

In gemeente i zijn de groepsbijeenkomsten verplicht voor alle jongeren die direct bemiddelbaar zijn (treden vier en vijf op de participatieladder). Van de acht jongeren die tijdens het onderzoek werden gevolgd, kwamen vijf jongeren in aanmerking voor de groepsbijeenkomsten. Eén van de jongeren (case 31) laat weten dat het nut van de sollicitatietraining verschilt per bijeenkomst. De meeste informatie die ze krijgt over solliciteren wist ze al, maar voor sommige sollicitatievaardigheden is extra informatie en oefening handig. Een andere jongere was op het moment van het laatste interview net begonnen aan het traject, maar had verwacht dat de trainingen hem weinig zouden helpen. In de interviews met de drie andere deelnemers is niet expliciet ingegaan op de ervaringen van de groepsbijeenkomsten.

In gemeente a wordt de sollicitatietraining aangeboden als onderdeel van het samenwerkingsprogramma Baanbrekend waarin de gemeente samenwerkt met het lokale re-integratiebedrijf en een uitzendbureau. De sollicitatietraining is bedoeld voor mensen die al *jobready* zijn maar nog extra ondersteuning kunnen gebruiken bij het solliciteren. De enige klant uit het volgonderzoek die voor de sollicitatietraining van gemeente a is aangemeld, stroomde al voor aanvang van de training uit naar een baan die ze had gevonden via Baanbrekend waardoor ze geen oordeel over het traject heeft kunnen vormen.

Er zijn bij gemeente G twee trajecten mogelijk waarbij jongeren met een uitkering worden ondersteund bij het solliciteren. Bij de werkacademie van het UWV in G worden vier dagdelen in de week workshops aangeboden waarvoor de klant zich kan melden. In de werkacademie wordt nauw samengewerkt met het werkgeversservicepunt die helpen om de klanten te koppelen aan werkgevers. De enige klant (case 40) uit het volgonderzoek die diensten heeft afgenomen bij zowel de werkacademie als het

werkgeversservicepunt was hier zeer over te spreken. Deze klant heeft via het werkgeversservicepunt een plek bij een ICT-bedrijf gevonden en kon door middel van een proefplaatsing direct aan de slag.

Het tweede traject voor sollicitatietraining van gemeente g wordt uitgevoerd door de gemeente zelf. Ook bij dit traject wordt de klant in bemiddeling gebracht bij het werkgeversservicepunt. De klant (case 46) die dit traject volgde was zeer te spreken over het traject.

Case 46

“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.”

Gemeente D biedt de workshop ‘Aan het werk’ aan als onderdeel van het traject van de werkvoorziening. De twee klanten (case 14 en 19) die hebben deelgenomen aan de werkvoorziening hebben dus ook deelgenomen aan de workshop met tips gericht op solliciteren. Het oordeel over de workshop verschilde sterk. Zo was de een (case 14) tevreden met de tips over solliciteren en het opstellen van het CV, terwijl de ander er weinig aan heeft gehad, maar wel begrijpt dat het wordt aangeboden.

Case 14

“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.”

6.4.4 *Vraaggerichte dienstverlening*

Wanneer de klant door de klantmanager geschikt wordt geacht om uit te stromen naar werk (voornamelijk kansrijke jongeren) bieden de meeste gemeenten als laatste steuntje in de rug ondersteuning bij het zoeken naar werk. In veel gevallen (8 van de 11) wordt de matching van klanten met potentiële werkgevers gecombineerd met een sollicitatietraining. De training is gericht op het ontwikkelen van de sollicitatievaardigheden van de jongeren (zie hierboven) en vervolgens worden de jongeren geholpen om deze vaardigheden in de praktijk te brengen.

Bij vraaggerichte dienstverlening is de dienstverlening afgestemd op de vraag op de arbeidsmarkt. Dit in tegenstelling tot aanbodgerichte dienstverlening, waarbij vooral wordt uitgegaan van de kenmerken van de klant. De Inspectie maakt een onderscheid van vijf types van vraaggerichte dienstverlening.¹¹

- 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.

Gedurende de eerste drie maanden van het volgonderzoek is de Inspectie vraaggerichte dienstverlening tegengekomen die onder type a, c en d vallen. Dit houdt niet in dat de overige types dienstverlening niet voorkomen, omdat het volgonderzoek zich richt op de eerste drie maanden van dienstverlening

¹¹ Indeling zoals gebruikt in Inspectie SZW (2013), *Perspectief voor oudere werklozen*

aan 51 jongeren bij acht gemeenten. Mogelijk dat op een later moment in de dienstverlening deze vormen van dienstverlening zich aandienen.

Bij zes van de elf klanten die vraaggerichte dienstverlening hebben ontvangen bleef de dienstverlening beperkt tot het attenderen op één vacature ofwel door de klantmanager of vanuit het werkgeversservicepunt van het UWV. In geen van de gevallen heeft deze vorm van dienstverlening binnen de eerste drie maanden sinds de uitkeringsaanvraag geresulteerd in een baan. In één geval heeft de betreffende jongere ook daadwerkelijk gesolliciteerd maar is afgewezen omdat hij slechts tijdelijk beschikbaar was tot zijn nieuwe opleiding zou beginnen. Onduidelijk is waarom de vijf andere klanten niet op de vacature hebben gereageerd.

In drie gevallen is er sprake geweest van actieve bemiddeling door de gemeente bij werkgevers. Bij de eerste klant (case 37) heeft de werkmatcher van het werkgeversservicepunt een plek binnen een sociale traineeship gevonden en haar daarop voorgesteld. Uiteindelijk heeft de klant zichzelf teruggetrokken omdat de inhoud van de functie niet bij haar wensen aansloot. De tweede klant (case 9) is na bemiddeling aangenomen bij een callcenter. Omdat het om een deeltijd aanstelling gaat waarbij ze minder dan de Wwb-norm verdient, krijgt ze aanvullend nog uitkering. Een derde klant (case 23) is voorgesteld bij thuiszorgorganisatie om tijdelijk aan de slag te gaan voordat ze weer terug naar school gaat. Op het moment van onderzoek was de uitkomst nog onduidelijk.

Bij twee klanten zijn de werkmatchers van het werkgeversservicepunt in hun eigen netwerk op zoek gegaan naar passende banen. In één van de gevallen heeft dit tot een proefplaatsing van één maand met behoud van uitkering geleid bij een ICT-bedrijf. Ten tijde van het onderzoek was nog niet duidelijk of de proefplaatsing zou worden omgezet in een betaalde baan. In het andere geval ging de werkmatcher, op verzoek van de klant, op zoek naar een baan in de toerismesector. Onduidelijk is of dit is gelukt.

Ten opzichte van het aanbieden van vacatures, blijkt uit deze gevallen dat gemeenten door actieve vraaggerichte dienstverlening te verlenen er beter in slagen om werkzoekenden uit de WWB in contact te brengen met potentiële werkgevers en daarmee de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. De actieve vorm van vraaggerichte dienstverlening waarbij werkmatchers optreden als bemiddelaar heeft na drie maanden onderzoek tot betere uitkomsten geleid dan de passieve vorm.

6.5 Dienstverlening gericht op zorg en welzijn

Naast directe dienstverlening richting werk wordt een aantal jongeren ook aanvullende dienstverlening geboden gericht op het wegnemen van obstakels die er voor zorgen dat jongeren niet toe komen aan het zoeken van werk. Het gaat hier in veel gevallen om jongeren met een slechte positie op de arbeidsmarkt.

De enige klant van deze zeven (casus 32) waarbij de afstand tot de arbeidsmarkt bij aanvang beperkt was, had te maken met financiële problemen. Tijdens het vierwekengesprek blijkt dat de jongere een uitkering aanvraagt om de periode tot aan de nieuwe opleiding (hbo) te overbruggen.

Ze is op een eerder moment al eens begonnen aan hbo-opleiding maar is uitgevallen omdat ze te weinig uren aan stage had besteed, waardoor ze moest wachten tot het nieuwe schooljaar. In de tussentijd heeft ze schulden gemaakt en de klantmanager van gemeente g biedt haar een schuldhulpverleningstraject aan bij een externe instantie. Het is op het moment van schrijven nog niet duidelijk of dit traject het probleem heeft opgelost.

Problemen met schulden komen in het onderzoek bij meer jongeren voor vaak gecombineerd met één of meerdere andere persoonlijk problemen waardoor de situatie voor deze jongeren uitzichtloos lijkt. Zo is één van de jongere uit gemeente B (case 10) naast schulden ook dakloos geworden doordat hij uit de opvang van het Leger des Heils is gezet. Omdat in het verleden bij deze jongere PDD-NOS en een licht verstandelijke beperking is gediagnosticeerd, probeert de klantmanager hem te helpen door een zorgtraject aan te bieden waarbij hij passende zorg zal ontvangen en wordt hij geholpen met zijn schulden en het vinden van onderdak. De jongere weigert echter mee te werken aan de dienstverlening en heeft besloten zijn aanvraag stop te zetten omdat hij niet aan de verplichtingen van de aanvraag wil voldoen. De jongere is ontevreden over de dienstverlening. Hij zou graag willen dat de gemeente een uitkering zou verstrekken en hem zou begeleiden naar vier dagen werk en één dag school. Hij zit niet te wachten op extra begeleiding. Vanuit het perspectief van de gemeente is aan de jongere passende dienstverlening geboden. Doordat de jongere de dienstverlening heeft geweigerd, zijn de kansen op werk van de jongere niet toegenomen. De klantmanager hoopt dat hij tot inkeer komt en zich snel weer meldt bij de gemeente.

Bij de uitkeringsaanvraag van een jongere in gemeente G (case 47) wordt duidelijk dat zijn kans op werk beperkt is omdat hij belast is met de mantelzorg van zijn gehandicapte moeder waarbij hij in huis woont. Daarbij komt dat zowel zijn moeder als hij te maken hebben met grote schulden. De klantmanager besluit de jongere te ontlasten in zijn zorgtaken door ondersteuning te bieden vanuit een zorgorganisatie en hem aan te melden voor schuldhulpverleningstraject. Nu zijn persoonlijke problemen meer onder controle zijn, wordt hij verder begeleid naar werk met een sollicitatietraining en bemiddeling vanuit het werkgeversservicepunt. Ondanks dat het financieel en mentaal beter gaat met de jongere, ziet hij zijn kans op werk nog somber in. Zijn klantmanager is een stuk positiever en verwacht dat hij snel werk zal vinden en uit zal stromen.

Ook in andere gevallen waarbij jongeren te maken hebben met meervoudige problematieken wordt door de klantmanager eerst ingezet op het wegnemen van belemmeringen in het dagelijks leven, voordat ze worden begeleid voor de uitstroom naar werk. De klantmanager van de gemeente d besluit dat de jongere na zijn uitkeringsaanvraag wordt ontzien van de sollicitatieverplichting omdat hij eerst dagbehandeling bij een ggz-instelling nodig heeft. Naast de psychische behandeling wordt hij geholpen met zijn schulden via schuldsanering. Pas als de klant stabiel is, zal hij worden begeleid richting werk via werkgerichte dienstverlening.

Voordat een klant van gemeente A (case 3) kan beginnen met één van de reguliere begeleidingsprogramma's richting werk, besluit de klantmanager dat er eerst een aantal grote problemen in het leven van de klant moet worden opgelost. Ze lijkt slecht gemotiveerd om op zoek te gaan naar werk en de

klantmanager schat in dat er verschillende problemen onder de oppervlakte liggen. De jongere blijkt een slechte band te hebben met haar moeder en stiefvader en wordt gedurende het onderzoek het huis uitgezet. Ze krijgt een aangepast traject aangeboden waarbij ze wordt ondersteund bij het zoeken van huisvesting en vervolgens terug wordt begeleid naar school.

In twee andere gevallen waarbij sprake is van meervoudige problematiek (beide klanten van gemeente A) wordt de structuur van de werkvoorziening gebruikt om aanvullende dienstverlening te kunnen bieden. Eén van hen is een jonge moeder met drie kinderen die vanwege eerdere burn-out klachten ontslag heeft genomen bij haar vorige werk en vervolgens geen nieuw werk heeft kunnen vinden (case 1). De klantmanager heeft besloten een belastingonderzoek uit te laten voeren nadat de vrouw in paniek schoot toen de klantmanager vertelde dat ze aan de sollicitatieverplichting moest voldoen. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat ze nog steeds last heeft van burn-out klachten en dat ze niet te veel belast kan worden. De klant wordt aangemeld voor de werkvoorziening, maar wordt ontlast van verder verplichting. Tegelijkertijd wordt onderzocht of zij nog verdere psychische hulp nodig heeft, voordat ze wordt voorbereid om terug te keren op de arbeidsmarkt. Na drie maanden is nog niet duidelijk of deze aanpak de kansen op werk van deze klant heeft verbeterd. Wel is de houding van de klant verbeterd nu ze niet verplicht wordt te solliciteren en wordt begeleid bij haar persoonlijke problemen.

In het andere geval is besloten om een jongere vanwege zijn psychische en fysieke problemen te plaatsen in een aangepast traject van de werkvoorziening (case 2). Hij heeft last concentratie- en slaapproblemen, heeft pijn aan zijn kaak en hoofd vanwege een recent auto-ongeluk en zit de hele dag thuis. Omdat hij pas korte tijd in Nederland woont, is zijn netwerk beperkt en is hij in een sociaal isolement terecht gekomen. Het aangepaste traject bij de werkvoorziening is voor hem een eerste stap uit zijn isolement en richting de arbeidsmarkt. Daarnaast wordt hij begeleid door een maatschappelijk werker en moeten testen uitwijzen of hij behoefte heeft aan aanvullende ggz-zorg.

6.6 Verschil in aanpak kansrijke en kansarme jongeren

Het aanbod van re-integratiedienstverlening laat grote verschillen zien als de groep kansrijke jongeren wordt vergeleken met de groep kansarmen. Van de 13 jongeren die aan het begin van het onderzoek als kansarm werden ingeschat en gedurende de eerste drie maanden zijn gevolgd (één kansarme jongere is gedurende het onderzoek uitgevallen) is er aan negen een aanvullende vorm van dienstverlening geboden. Bij de meeste gevallen (zes jongeren) ging het om dienstverlening gericht op persoonlijke problematiek, eventueel aangevuld met werkgerichte dienstverlening (case 46). Vier kansarme jongeren krijgen van de gemeente ondersteuning bij het vinden van werk of scholingsmogelijkheden via de werkvoorziening (1x) en sollicitatietrainingen (3x), eventueel aangevuld met hulp bij het zoeken van vacatures (2x).

De vier jongeren die ondanks hun kansarme positie vanuit de gemeente geen verdere ondersteuning hebben gekregen, worden al via andere kanalen ondersteund of zijn (op het moment van onderzoek) niet geschikt voor verdere dienstverlening. Eén van de klanten werd ten tijde van de

uitkeringsaanvraag behandeld in een psychische zorginstelling en had begeleiding vanuit een andere zorginstelling (case 47). De andere jongere werd ook begeleid vanuit een zorginstelling maar was niet tevreden met de betrokkenheid van haar begeleider. Volgens de Inspectie verdiept de klantmanager zich onvoldoende in de situatie van de jongere om te kunnen beoordelen of aanvullende dienstverlening nodig is. Voor de derde klant is de aanvullende dienstverlening uitgesteld vanwege haar zwangerschap. Na de bevalling zal een diagnosetraject worden gestart om te kijken of de klant geschikt is voor een leerwerktraject. Het laatst geval heeft op het moment van contact geen recht op dienstverlening omdat zij is gaan samenwonen en haar vriend een vast inkomen heeft. De aanvraag voor de uitkering gaat over een voorliggende periode.

De kansrijke jongeren hebben ofwel geen extra dienstverlening of minder intensieve vormen van re-integratiedienstverlening gekregen. Een groot deel van de re-integratiedienstverlening die is geboden aan jongeren was vraaggericht. Zo werden specifieke vacatures onder de aandacht gebracht en werd opgetreden als bemiddelaar tussen werkgever en de klant.

De uitkomst dat jongeren met een kansarme uitgangspositie meer dienstverlening hebben ontvangen dan kansrijke jongeren is niet verrassend, maar laat wel goed zien dat gemeenten in hun aanpak differentiëren. Van kansrijke jongeren wordt eerder verwacht dat zij zelfstandig in staat zijn om werk of scholing te vinden en kunnen uitstromen uit de WWB. Bij kansarme jongeren worden eerst de obstakels in kaart gebracht die de uitstroom naar werk of scholing kunnen verhinderen om deze vervolgens met een gerichte aanpak uit de weg te ruimen. Of deze aanpak daadwerkelijk effectief is zal uit het vervolgonderzoek moeten blijken. De periode van de eerste drie maanden is te kort om de impact van dienstverlening goed te kunnen meten.

6.7 Knelpunten en succesfactoren ten aanzien van het referentiekader

In dit hoofdstuk is beschreven op welke manier gemeenten ondersteuning geven aan jongeren die een Wwb-uitkering ontvangen. Hierbij is inzicht geboden in de verscheidenheid aan trajecten, workshops en andere vormen van dienstverlening die de positie van jonge Wwb-gerechtigden op de arbeidsmarkt moeten verbeteren. Daarnaast is gekeken naar geschiktheid van de dienstverlening op basis van de ervaringen en oordelen van de jongeren. Vanwege de korte looptijd van het volgonderzoek en het diverse beeld aan ervaringen en oordelen dat is ontstaan na drie maanden onderzoek is het niet mogelijk om generaliserende uitspraken te doen over de doeltreffendheid van de dienstverlening. De uitkomsten geven echter voldoende aanleiding om vanuit het referentiekader te wijzen op belangrijke knelpunten en succesfactoren in de uitvoering van de dienstverlening. Vanuit het referentiekader zijn met name 'faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid' en 'vraaggerichte dienstverlening' relevant om in dit hoofdstuk te bespreken.

Faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid van de werkzoekende

- Jongeren zijn over het algemeen te spreken over de twee standaard contactmomenten met de gemeente rondom de uitkeringsaanvraag (moment van melding en het vierwekengesprek). De informatievoorziening over de verplichtingen ten aanzien van de uitkeringsaanvraag is duidelijk, ook al hebben niet alle jongeren aan de verplichtingen weten te voldoen.

- De werkgerichte dienstverlening is toegespitst op het wegnemen van belemmeringen en het faciliteren van de eigen verantwoordelijk richting werk. Ondanks dat er tijdens het volgonderzoek verschillende vormen zijn gevonden, komen alleen sollicitatietrainingen op grote schaal voor. Er wordt zelden een plek in de werkvoorziening of activiteiten voor loopbaanoriëntatie aangeboden.
- De werkgerichte dienstverlening waarmee de eigen verantwoordelijk moet worden gefaciliteerd sluit in veel gevallen niet aan op de behoeften van jongeren. Verschillende jongeren uit het volgonderzoek zagen geen meerwaarde in het volgen van de sollicitatietraining of het werkvoorzieningstraject.
- Gemeenten bieden klanten die vanwege persoonlijke problematiek een grote afstand ten opzichte van de arbeidsmarkt hebben op maat gemaakte trajecten aan gericht op zorg en welzijn. Welke dienstverlening wordt geboden verschilt per geval en is afhankelijk van de problemen die door de klantmanager zijn waargenomen. Volgens de klantmanagers moeten deze obstakels eerst worden aangepakt voordat de stap richting werk en scholing mogelijk is.
- Er is een duidelijk onderscheid waargenomen tussen de dienstverlening aan kansarme en kansrijke jongeren. Gebaseerd op de inschatting van de klantmanager en de Inspectie zijn de jongeren uit het volgonderzoek als kansarm of kansrijk voor uitstroom naar werk of scholing ingeschat. De dienstverlening aan kansarme jongeren was vrijwel uitsluitend gericht op zorg en welzijn. Deze groep heeft vrijwel geen ondersteuning richting werk ontvangen.

Vraaggerichte dienstverlening

- Het succes van vraaggerichte dienstverlening lijkt sterk af te hangen van de mate van betrokkenheid van de gemeente. Als een klant slechts wordt gewezen op een vacature is de kans dat dit een baan oplevert gering. Wanneer de gemeente actief bemiddelt tussen werkgever en klant lijkt de kans op succes groter, maar zorgt dit wel voor meer belasting van het uitvoeringsapparaat. Deze conclusie werd eerder door de Inspectie getrokken naar aanleiding van het onderzoek onder oudere bijstandgerechtigden¹².

Plan van aanpak

Verder blijkt uit het referentiekader dat de professional bij aanvang van de WWB een op de jongere toegesneden plan van aanpak op dient te stellen, waarin de ondersteuning wordt uitgewerkt en de verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling en de gevolgen van het niet-naleven van die verplichtingen worden opgenomen.¹³

De meeste jongeren waarvan de uitkeringsaanvraag is toegekend hebben een plan van aanpak gekregen. In sommige gemeenten ontvangen jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt een plan van aanpak met standaardverplichtingen. Het is de vraag in hoeverre er hier kan worden gesproken van een op de klant toegesneden plan. Verder kan er enige tijd verstrijken tussen de aanvraag en de beschikking, aangezien het plan van aanpak in een aantal gemeenten pas met de beschikking wordt

¹² Inspectie SZW (2013), Perspectief voor oudere werklozen

¹³ Artikel 44, lid 4, WWB en artikel 44a, lid 1, WWB.

meegezonden. Dat roept vragen op over de verplichtingen en ondersteuning van jongeren in de waardevolle¹⁴ eerste weken van de uitkering.

¹⁴ Uitgaande van het feit dat de kans om uit te stromen kleiner wordt, naarmate men langer in de uitkering verblijft.

7 Handhaving

7.1 Inleiding

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk de verschillende instrumenten van handhaving beschreven en vervolgens de effecten die de inzet van handhavinginstrumenten veroorzaken bij de jongeren. In dit hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen preventieve instrumenten van handhaving door klanten te informeren over mogelijke sancties en repressieve instrumenten van handhaving door het opleggen van sancties. Om de effectiviteit van de handhaving vast te stellen wordt gekeken naar de invloed van handhaving op de houding, het zoekgedrag en veranderingen in de afstand tot de arbeidsmarkt van klanten.

7.2 Instrumenten van handhaving

7.2.1 *Informeren*

Zoals in een eerder hoofdstuk is beschreven (hoofdstuk 5) ontvangt een ieder die een bijstandsuitkering aanvraagt informatie over de verplichtingen die gelden voor het aanvragen van een uitkering. Op het moment dat de jongere zich via werk.nl of bij de gemeente meldt wordt expliciet duidelijk gemaakt dat: de klant verplicht is om kloppende en volledige informatie aan te leveren, zich gedurende het uitkeringstraject in moet zetten voor het vinden van werk of scholing en dient te voldoen aan de afspraken die worden gemaakt tijdens het vierwekengesprek na de zoekperiode. In de informatievoorziening wordt benadrukt dat deze verplichtingen niet vrijblijvend zijn en dat wanneer deze niet worden nageleefd een sanctie kan worden opgelegd. Door de verplichtingen en mogelijke sancties aan het begin van het traject te benadrukken, moet worden voorkomen dat jongeren de afspraken niet nakomen.

7.2.2 *Sanctioneren*

Als blijkt dat de klant niet aan de verplichtingen en afspraken heeft voldaan, kan de gemeente verschillende sancties opleggen. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de inlichtingenverplichting van de klant, de verplichting om correcte en volledige informatie aan te leveren over de leef- en inkomenssituatie. Anderzijds de inspanningsverplichting, de eigen verantwoordelijkheid voor het vinden van werk en het onderzoeken van scholingsmogelijkheden oppakken door voldoende activiteiten te ondernemen. Gemeenten kunnen ook aanwezigheid bij bijeenkomsten en trainingen opnemen als inspanningsverplichting. Het controlemoment voor beide verplichtingen kan, maar hoeft niet noodzakelijk samen te vallen. De inlichtingentoets (beoordeling of de klant heeft voldaan aan de inlichtingenverplichting) vindt plaats op het moment van de uitkeringsbeoordeling binnen de wettelijke termijn van acht weken. Deze toets wordt doorgaans uitgevoerd door de inkomensconsulent van de gemeente.

De klantmanager van de gemeente beoordeelt of de klant aan de inspanningsverplichting heeft voldaan. In een aantal gemeenten valt deze rol samen met de rol als inkomensconsulent en wordt zowel de inlichtingen- als

de inspanningstoets door dezelfde persoon uitgevoerd. Er zijn verschillende momenten waarop de inspanningsverplichting wordt getoetst. Het eerste moment vindt plaats tijdens het vierwekengesprek als de klant moet kunnen aantonen dat hij zich de eerste vier weken aan de sollicitatieplicht heeft gehouden. Tijdens het vierwekengesprek zal samen met de jongere een plan van aanpak worden opgesteld, waarin de verdere inspanningsverplichtingen in worden opgenomen. Op de volgende toetsmomenten zal het plan van aanpak leidend zijn voor de beoordeling van de inspanningstoets.

In het geval uit de inlichtingen- of inspanningstoets blijkt dat de klant zich niet aan de verplichtingen heeft gehouden kan respectievelijk de inkomensconsulent of de klantmanager besluiten om een sanctie op te leggen. De inkomensconsulent kan besluiten om de uitkeringsaanvraag af te wijzen als blijkt dat niet aan de inlichtingenverplichtingen is voldaan. Als blijkt dat de klant door het achterhouden van inkomensinformatie ten onrechte bijstand heeft ontvangen, dan wordt dit bedrag teruggevorderd, verhoogd met een boete die gelijk is aan het benadelingsbedrag (conform de fraudewet). In het geval de inspanningstoets uitwijst dat de jongere onvoldoende activiteiten heeft ondernomen om werk te vinden of scholingsmogelijkheden te verkennen, kan de klantmanager besluiten om een korting op de uitkering toe te passen of deze volledig in te trekken.

7.3 Uitvoeringspraktijk van handhaving

7.3.1 Informeren

Informatie over de verplichtingen en dreigende sancties bij het niet nakomen van de verplichtingen is een standaard onderdeel van de dienstverlening tijdens de zoektijd. Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven, krijgt een deel van de jongeren deze informatie direct wanneer zij zich melden voor uitkeringsinformatie. De rest van de jongeren dient een afspraak te maken met de gemeente voor een intakegesprek. Tijdens het intakegesprek worden de inlichtingen- en inspanningsverplichting nader toegelicht, evenals de mogelijke sancties. Alle jongeren uit het volgonderzoek hebben deze informatie ontvangen. De Inspectie heeft in het volgonderzoek niet specifiek gekeken of de informatie over handhaving er preventief toe heeft geleid dat jongeren zich beter aan de verplichtingen hebben gehouden, oftewel de effectiviteit van de informatievoorziening over handhaving. In de interviews spreken verschillende klanten zich wel uit over de informatievoorziening, waardoor een beeld ontstaat over het oordeel van de klanten en de effectiviteit van dit preventieve handhavinginstrument.

De informatievoorziening bij melding heeft als direct gevolg gehad dat vijf van de 51 volgjongeren hun uitkeringsaanvraag niet hebben doorgezet en direct zijn uitgestroomd omdat ze niet aan de inkomenseis van een uitkering voldeden. Nog twee jongeren zijn uitgestroomd omdat zij gedurende de zoekperiode van vier weken werk hebben gevonden. Van de overgebleven groep was voor het grootste deel van de klanten (30 klanten) de informatie over de inlichtingen- en inspanningsverplichting afdoende om eraan te voldoen. Aan dertig jongeren is namelijk de uitkering toegekend zonder dat een maatregel is opgelegd. Deze groep was, voor zover zij zich hierover hebben uitgelaten, overwegend positief over de informatievoorziening. Zo oordeelde een klant over het intakegesprek (case 40): "Ik vond het best wel informatief in ieder geval. Ik weet nu wel waar ik aan toe ben en waar het in

ieder geval naartoe gaat.” Een ander was ook tevreden over de informatie die ze van haar klantmanager had gekregen (case 43): “Die mevrouw heeft ons alles netjes uitgelegd, wat we allemaal nog moeten doen en inleveren. Ze heeft ons alles verteld, hoe, wat en waar. We hebben ons daar ook aan gehouden door alle stukken die nog nodig waren op te sturen.”

Toch was de informatie niet voor alle jongeren goed te begrijpen. Een klant (case 15) geeft aan dat het gesprek is verlopen zoals ze had verwacht. Maar haar vriend, die bij het gesprek aanwezig was, zegt daarentegen dat hij er niet veel van begreep en dat zijn hoofd vol raakt “van alles wat er werd gezegd”.

Voor de veertien klanten die een sanctie kregen opgelegd omdat ze niet aan de inlichtingen- of inspanningsverplichting hadden voldaan is de informatievoorziening niet voldoende effectief geweest. Dit betekent dat de informatievoorziening over de verplichten onvoldoende duidelijk was, de klant onvoldoende heeft gestimuleerd om aan alle verplichtingen te voldoen of omdat de schuld van het niet nakomen van de verplichtingen volgens de klant buiten zichzelf ligt. In de volgende paragraaf wordt verder op deze gevallen ingegaan. Voor de 30 klanten die geen sanctie opgelegd hebben gekregen kan worden geconcludeerd dat de informatie over de verplichtingen en sancties voldoende aanleiding is geweest om aan de verplichtingen te voldoen.

De overige drie klanten hebben hun uitkeringsaanvraag stopgezet nog voordat de uitkering was toegekend doordat zij gedurende de zoekperiode uitgestroomd zijn naar werk.

7.3.2

Sanctioneren

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten regelmatig maatregelen opleggen wanneer klanten niet aan de inlichtingen- of inspanningsverplichting hebben voldaan. De maatregelen die zijn opgelegd variëren van een korting van één of enkele maanden op de uitkering tot het afwijzen van de uitkeringsaanvraag. De invulling van de sanctie hangt van de mate waarin verplichtingen niet zijn nagekomen. Wat hierbij opvalt, is dat in enkele situaties naast de formele omstandigheden van de aanvraag, ook rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden bij het vaststellen van de sanctie. Zo is in enkele gevallen de sanctie voor het niet nakomen van de inlichtingen- of inspanningsverplichting afgezwakt of zelfs helemaal teruggedraaid om te voorkomen dat door de sanctie de problemen van de klant verder zouden toenemen. Bij verdere bestudering van deze gevallen wordt duidelijk dat er gemeenten zijn (in het vervolgonderzoek is er in ieder geval één naar voren gekomen) die geen eenduidige aanpak of richtlijnen hebben om te bepalen in hoeverre persoonlijke omstandigheden moeten worden meegewogen in de vaststelling van een eventuele sanctie. Bij de verdere behandeling van sancties naar aanleiding van de inspanningsverplichting (zie hieronder) wordt beschreven hoe drie klanten met complexe persoonlijke omstandigheden alle drie een andere sanctie opgelegd hebben gekregen bij het niet-nakomen van de sollicitatieverplichting. Twee van deze drie klanten hadden hun uitkeringsaanvraag bij dezelfde gemeente lopen.

Sancties bij het niet-nakomen van de inlichtingenverplichting worden met een ander motief toegepast dan sancties met betrekking tot de inspanningsverplichting. Wanneer er sancties worden opgelegd bij het onjuist of onvolledig aanleveren van informatie dan is er sprake van repressieve

maatregelen die verkeerd gedrag vooral moet bestraffen, terwijl sancties rondom de inspanningsverplichting er ook op zijn gericht om klanten aan te zetten tot ander gedrag (namelijk klanten stimuleren om op zoek te gaan naar werk en scholingsmogelijkheden). Vanwege dit onderscheid worden de twee typen apart van elkaar besproken

Sancties naar aanleiding van de inlichtingenverplichting

De Inspectie is in haar onderzoek alleen gevallen tegengekomen waarbij het niet-nakomen van de inlichtingenverplichting heeft geleid tot een afwijzing van de uitkeringsaanvraag. In geen van de gevallen heeft dit geleid tot het opleggen van boetes omdat de uitkering nog niet was toegekend en er dus geen benadelingsbedrag was. De uitkeringsaanvragen die op grond van de inlichtingenverplichting zijn afgewezen, zijn grofweg in te delen in drie categorieën. Allereerst zijn er de gevallen waarbij klanten, ondanks dat zij op de hoogte waren van de mogelijke consequenties, niet hebben gereageerd op de verzoeken voor het aanleveren van informatie van de gemeente. Uit de interviews komt hier de passieve houding van de klant als belangrijkste reden naar voren waardoor de benodigde gegevens niet op tijd bij de gemeente zijn aangeleverd. De dreigende sancties zijn voor deze groep onvoldoende aanleiding geweest om te voldoen aan de inlichtingenverplichting. Zo laat één van de klanten weten dat hij niet alle documenten voor de uitkeringsaanvraag heeft aangeleverd, omdat hij vindt dat de gemeente “onnodige informatie” aan hem vraagt en “dan maar weer via het uitzendbureau” zijn inkomen probeert veilig te stellen (case 12).

Case 12

“Ik kreeg 25 euro van mijn zus, en ze heeft dat op mijn bankrekening gezet. Nu vragen ze waar komt dat geld vandaan? Ze moeten een bewijs hebben, van haar identiteitskaart, en haar bankafschriften. Ja, ik doe dat niet. Dat is haar leven, dat is niet mijn leven. Zij vraagt geen uitkering aan, dat doe ik. Ik snap niet waarom ze dat dan vragen.”

Een andere klant heeft ook niet alle documenten kunnen aanleveren (case 33): “Eén ding is niet gelukt. Ik moest afschriften hebben, maar ik kon niet op mijn internet bankieren. Toen heb ik dat opnieuw aangevraagd, maar die brief daarvan heb ik nog niet binnengekregen. [...] Die had ik deze week dan aangevraagd maar het is nog niet binnengekomen.” De verklaring dat hij zijn zaken niet op orde heeft zoekt hij in zijn thuissituatie. Sinds zijn vader in de gevangenis terecht is gekomen, zit er niemand meer achter zijn broek aan waardoor hij zijn zaakjes niet meer op orde heeft.

De tweede categorie bestaat uit gevallen waarbij de uitkeringsaanvraag is afgewezen omdat de gemeente vermoedt dat bewust onjuiste informatie is aangeleverd of informatie wordt achtergehouden. De uitkeringsaanvraag van één van de jongeren (case 36) is afgewezen omdat de jongere volgens de klantmanager een rekening verzwegen, waardoor het eigen vermogen onvoldoende kon worden ingeschat. De jongere ontkent informatie achter te hebben gehouden en verwijt dat door de afwijzing haar financiële situatie alleen maar slechter wordt. In een ander geval (case 27) vermoedt de gemeente dat de klant samenwoont met haar ex-vriend waardoor ze niet in aanmerking komt voor een uitkering. Volgens de klant komt haar ex regelmatig zonder toestemming langs, maar heeft zij sinds de sanctie maatregelen getroffen.

De derde en laatste categorie bestaat uit klanten die aangeven dat ze vanwege persoonlijke omstandigheden niet aan de inlichtingenverplichting hebben kunnen voldoen. Zo geeft één van de klanten aan dat ze niet alle informatie voor de aanvraag van haar uitkering heeft kunnen aanleveren, vanwege ernstige problemen met haar zwangerschap (case 44): "Ik moest heel de dag op bed liggen, zodat ik de papieren niet kon gaan zoeken. Ik heb gezegd, als ik bevallen ben, ga ik het weer opnieuw aanvragen." In een ander geval is de klant afhankelijk van haar bewindvoerder die niet op tijd de benodigde informatie heeft aangeleverd waarover alleen hij beschikte, waardoor het uitkeringsverzoek is afgewezen (case 15). Hierdoor neemt de noodzaak van werk steeds verder toe, terwijl ze grote problemen ondervindt bij het vinden van passend werk. Ze vat de situatie als volgt samen: "Als puntje bij paaltje komt, moet ik het toch allemaal zelf regelen."

Onduidelijk blijft of de getroffen sancties naar aanleiding van de inlichtingenverplichting de betrokken jongeren hebben gestimuleerd om beter op zoek te gaan naar werk of scholingsmogelijkheden. Omdat de gemeente bij afwijzing van de uitkering gestopt is met de monitoring van deze jongeren, kunnen de klantmanagers niet oordelen of het zoekgedrag is veranderd.

Sancties naar aanleiding van de inspanningsverplichting

Als wordt vastgesteld dat de jongere na het aanvragen van een uitkering niet voldoet aan de inspanningsverplichting, dan kan worden besloten om de uitkering te korten of zelfs stop te zetten. Uit het onderzoek van de Inspectie komt naar voren dat er door gemeenten regelmatig (bij acht van de 44 onderzochte verzoeken) een sanctie naar aanleiding van de inspanningsverplichting is opgelegd. Wat hierin opvalt is dat deze vorm van sanctioneren niet altijd op dezelfde manier wordt toegepast, waardoor de omvang van de maatregel verschilt per situatie. Daarnaast geven de acht onderzochte gevallen weinig aanleiding om te veronderstellen dat sancties rondom de inspanningsverplichting tot positieve gedragsverandering bij klanten zal leiden.

De meest voorkomende aanleiding voor een sanctie met betrekking tot de inspanningsverplichting is het niet-nakomen van de sollicitatieplicht. Wanneer de jongere onvoldoende energie steekt in het solliciteren, kan de klantmanager besluiten om een sanctie op te leggen. Wat opvalt in deze beslissing is dat sommige klantmanagers persoonlijke problemen laten meewegen als verzachtende omstandigheden, terwijl anderen de sancties juist strikt toepassen. Zo is het achterblijven van sollicitaties bij één van de klanten in gemeente G (case 46) in eerste instantie aanleiding om een korting van 20 procent voor één maand op te leggen. Later besluit de klantmanager deze korting terug te trekken vanwege de persoonlijke omstandigheden van de klant (zware zorgtaak voor moeder en schulden). De klantmanager motiveert dit besluit als volgt:

"Een maatregel moet gedragsverandering teweegbrengen en hij had zoveel aan zijn hoofd nu dat ik denk dan ga ik een maatregel opleggen en dan wordt hij alleen maar misschien minder gemotiveerd."

Wat hierbij opvalt is dat de jongere zelf niet op de hoogte is van de motieven om al dan niet een korting op te leggen.

In twee andere gevallen (beide gemeente a) besluit de betreffende klantmanager, ondanks dat er in beide gevallen sprake lijkt te zijn van zwaarwegende persoonlijke omstandigheden, wel een sanctie op te leggen voor het niet-nakomen van de sollicitatieverplichting. Zo wordt in het ene geval (case 3), ondanks dat de jongere in gesprekken met de onderzoeker aangeeft dat ze vanwege problemen in haar thuissituatie (problemen thuis, door ouders uit huis gezet) moeite heeft met solliciteren, de uitkeringsaanvraag vanwege te weinig sollicitaties volledig afgewezen. In een ander geval (case 2) wordt de uitkering wel toegekend, maar met een eenmalige korting van 20 procent omdat de jongere onvoldoende heeft gesolliciteerd. Bij de toepassing van de korting lijkt geen rekening te worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden die het de klant moeilijk maken om zelfstandig te solliciteren. Naast fysieke en mentale klachten als gevolg van een auto-ongeluk is er ook sprake is van een verlaagd IQ (zwakbegaafd). De persoonlijke omstandigheden worden in deze twee gevallen niet meegewogen bij het opleggen van een sanctie. Wat verder opvalt is dat de hoogte van de sanctie in deze twee gevallen van elkaar verschilt, terwijl sprake is van dezelfde overtreding. Het betreft hier twee jongeren uit dezelfde gemeente met verschillende klantmanagers.

Hiermee wordt duidelijk dat er een beoordelingsruimte bestaat voor klantmanagers bij het opleggen van sancties voor het niet-nakomen van de sollicitatieplicht. De sanctie lijkt niet alleen af te hangen of de klantmanager op de hoogte is van persoonlijke omstandigheden, maar ook in hoeverre deze wordt meegewogen in de beslissing van de klantmanager. Ongeacht de hoogte van de sanctie (kwijtschelding, afwijzing uitkering of een korting) geven alle drie de jongeren aan hun zoekgedrag naar werk of scholingsmogelijkheden niet te hebben veranderd. In alle drie de gevallen geven de jongeren aan te veel te worden belemmerd door hun persoonlijke omstandigheden om voldoende zelfstandig te solliciteren.

Naast het voldoen aan de sollicitatieplicht, houdt de inspanningsverplichting ook in dat de klant zich aan gemaakte afspraken moet houden. Zo legde een klantmanager een korting op aan een jongere die wel veel bezig was met solliciteren, maar te laat kwam bij een verplichte groepsbijeenkomst (case 32). Volgens de klantmanager wist de klant dat ze een sanctie riskeerde en is daarom terecht een korting van 30 procent voor één maand toegepast. De klant beschouwt de sanctie als onredelijk. Ze had zich vergist in de begintijd van de bijeenkomst en vindt de bestraffing hiervoor te streng. De sanctie heeft geen invloed gehad op het zoekgedrag van de jongere. Volgens zowel de klantmanager als de klant is zij zowel voor als na de maatregel druk op zoek geweest naar werk.

Het opleggen van sancties blijkt in geen van de gevallen grote invloed te hebben gehad op het zoekgedrag van jongeren naar werk. Alle klanten die naar aanleiding van de inspanningsverplichting een sanctie opgelegd hebben gekregen, geven desgevraagd aan dat ze hun zoekgedrag niet hebben aangepast. Een deel van de jongeren reageert onverschillig nadat een sanctie is opgelegd en geeft aan hierdoor niet actiever op zoek te gaan naar werk. Bij het andere deel van de jongeren spelen er persoonlijke omstandigheden die het zoeken naar werk moeilijk maken. Mogelijk dat tijdens het verdere verloop van het onderzoek alsnog een gedragverandering valt waar te nemen, maar op dit moment hebben de sancties er niet toe geleid dat jongeren actiever op zoek gaan naar werk of scholingsmogelijkheden.

7.4 **Verschil in aanpak kansrijke en kansarme jongeren**

Als volgende stap in de analyse van handhaving op de inlichtingen- en inspanningsverplichting door gemeente wordt gekeken naar de verschillen tussen kansarme en kansrijke jongeren. Zoals in het eerste hoofdstuk is beschreven zijn de jongeren aan het begin van het volgonderzoek op basis van de inschatting van de klantmanager, de jongere zelf en de onderzoeker ingeschat als kansrijk of kansarm. Op het eerste gezicht wordt er geen verschil in handhaving duidelijk tussen kansrijke en kansarme jongeren. Zowel sancties naar aanleiding van de inlichtingen- als inspanningsverplichting worden opgelegd aan kansrijke én kansarme jongeren. Wanneer nauwkeuriger wordt gekeken vallen een aantal patronen op.

Van de zes jongeren waarvan de uitkeringsaanvraag is afgewezen vanwege het niet nakomen van de inlichtingenverplichting zijn er twee ingeschat als kansarm. In beide gevallen beweren de jongeren dat zij buiten hun eigen schuld om een sanctie opgelegd hebben gekregen. In het ene geval ontkent de jongere dat hij informatie over een spaarrekening achterhoudt en dat daarom zijn aanvraag ten onrechte is afgekeurd (case 36). Volgens hem komt hij door de afwijzing alleen maar meer in de problemen. In het andere geval is de bewindvoerder in gebreke gebleven, waardoor de problemen van de jongere nog verder oplopen (case 15). Het vinden van werk is noodzakelijker geworden, terwijl haar kansen op werk nog steeds beperkt zijn.

Van de vier kansrijke jongeren waarvan de uitkering op basis van de inlichtingenverplichting is afgewezen, is bij drie de kans groot dat ze een opleiding gaan volgen (case 12, 33 en 44). Zij hebben een uitkering aangevraagd als overbrugging naar school en dat lijkt in twee van de gevallen te verklaren waarom zij zich onvoldoende hebben ingezet voor de inlichtingenverplichting. Ondanks dat het hier om een klein aantal unieke casussen gaat, lijkt het er op dat bij de kansrijke jongeren de noodzaak om aan de inspanningsverplichting te voldoen minder dringend is.

Sancties opgelegd omwille van de inspanningsverplichting komen bij beide groepen voor. Er lijkt geen verschil te zijn of jongeren zijn ingeschat als kansrijk of kansarm. Wat opvalt is dat in de twee gevallen dat de sanctie later is teruggedraaid (case 46 en 47), hierbij sprake was van kansarme jongeren. In deze gevallen lijken hun complexe persoonlijk omstandigheden aanleiding te zijn geweest om ze te ontzien van een korting op hun uitkering.

7.5 **Knelpunten en succesfactoren ten aanzien van het referentiekader**

In dit hoofdstuk zijn het verloop van en ervaringen met handhaving uit de eerste drie maanden van het volgonderzoek beschreven. Dit heeft een aantal knelpunten en succesfactoren opgeleverd ten aanzien van het referentiekader.

Faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid van de werkzoekende:

- Het referentiekader schrijft voor dat de professional van de gemeente de eigen verantwoordelijkheid van de Wwb-gerechtigden stimuleert en hen daarop zo nodig aanspreekt. Uit het volgonderzoek komt naar voren dat

alle jongeren moeten voldoen aan de inspanningsverplichting en daarmee worden gestimuleerd om zelf actief op zoek te gaan naar werk door voldoende sollicitatieactiviteiten te ondernemen.

Handhaving:

- Op het moment dat de jongere zich bij de gemeente of werk.nl meldt voor een uitkering wordt informatie verstrekt over de verplichtingen die gelden voor een uitkeringsaanvraag.
- Alle onderzochte gemeenten controleren op de naleving van de inlichtingen- en inspanningsverplichting. Voor het grootste deel van de jongeren uit het volgonderzoek was de informatievoorziening bij melding voldoende aanleiding om aan de verplichtingen te voldoen. Een derde van de jongeren heeft ondanks de informatievoorziening niet voldaan aan de inlichtingen- of inspanningsverplichting en hebben door de gemeente een sanctie opgelegd gekregen.
- In het geval de inlichtingenverplichting niet is nagekomen, wordt de uitkeringsaanvraag afgewezen. In twee gevallen is omwille van de inlichtingenverplichting de uitkeringsaanvraag afgewezen ondanks dat de klanten hebben aangegeven dat ze buiten hun eigen schuld de inlichtingenverplichting niet zijn nagekomen. Gemeenten houden jongeren waarvan de uitkeringsaanvraag is afgewezen niet langer in de gaten.
- De klantmanagers blijken in de handhaving rondom de inspanningsverplichting over een aanzienlijke beoordelingsruimte te beschikken met als gevolg dat de hoogte van de sanctie varieert per klant. De ernst van de overtreding wordt meegewogen waardoor de sanctie per klant verschilt van een korting op de uitkering tot het afwijzen van de uitkeringsaanvraag of het stopzetten van de uitkering. Daarnaast houden sommige klantmanagers ook rekening met eventuele belastende persoonlijke omstandigheden waardoor de sanctie lager uitvalt of wordt kwijtgescholden. Een eenduidige aanpak ontbreekt waardoor er soms wel en soms geen rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden. Dit heeft als gevolg dat zelfs jongeren binnen dezelfde gemeente verschillende sancties krijgen opgelegd.
- Geen van de acht klanten met een sanctie naar aanleiding van de inspanningsverplichting zegt dat ze het gedrag ten aanzien van de verplichtingen heeft veranderd.
- In de handhaving worden zowel kansarme als kansrijk jongeren gesanctioneerd.

8 Samenwerking

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt weergegeven in hoeverre gemeenten samenwerken met andere partijen om de dienstverlening aan jongeren te optimaliseren.

In de cases is hierbij gekeken naar de volgende normen:

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.¹⁵
4. De professional zorgt dat hij voldoende op de hoogte is van activiteiten ten aanzien van de klant bij andere organisaties.¹⁶

Continuïteit

De eerste twee normen hebben betrekking op samenwerking ten behoeve van de continuïteit van het zoekproces. De professional moet zorgdragen voor een goed zoekproces waarin geen onnodige vertragingen ontstaan. Hij kan hiervoor samenwerken met andere instanties, bijvoorbeeld door klanten door te verwijzen in het geval van problemen die werk(hervatting) in de weg staan. Hierbij is van belang dat de overdracht soepel verloopt zonder wachttijden.

Op dit moment in het onderzoek is er, gezien de korte duur van de dienstverlening, nog onvoldoende informatie beschikbaar over de continuïteit in relatie tot samenwerking. Dit thema zal daarom in een volgende nota aan de orde komen.

Samenwerking

De derde en de vierde norm hebben betrekking op samenwerking ten behoeve van een betere dienstverlening aan de klant. De professional gaat na welke instanties nodig zijn voor een optimale dienstverlening en verwijst de klant door. De Inspectie maakt hierbij onderscheid naar verschillende vormen van samenwerking (zie ook Samen de focus op werk, Inspectie SZW 2012):

- Doorverwijzen
- Warme overdracht
- Regelmatige terugkoppeling of overleg
- Afstemming over inzet trajecten
- Afstemming over participatiedoelen

Het begrip intensiteit van de samenwerking wordt verder geoperationaliseerd door het beantwoorden van de volgende vragen (zie ook Samen de focus op werk, Inspectie SZW 2012):

¹⁵ Toezichtkader ITJ

¹⁶ Toezichtkader ITJ

1. Met wie werken de werk- en inkomenprofessionals samen voor werkzoekenden?
2. Op welke onderdelen van de dienstverlening wordt samengewerkt?
3. In welke vorm wordt samengewerkt?
4. In welke frequentie wordt samengewerkt?
5. Wat is de inhoud van het contact?
6. Op welke manier wordt samengewerkt: telefoon, mail, face-to-face etc.)
7. Is er een regisseur? Vanuit welke organisatie? Wie heeft beslissingsbevoegdheid?

Hieronder wordt aan de hand van deze vragen de samenwerking beschreven, zoals die in de onderzochte cases vorm krijgt.

8.2 Vorm en inhoud samenwerking

In ongeveer de helft van de cases is een vorm van samenwerking aangetroffen. In de andere cases is niet samengewerkt. Dit betreft voornamelijk cases waarin er geen recht bleek op een uitkering of waarin de jongere snel zelf werk had gevonden. In een klein aantal cases was wel sprake van uitgebreidere dienstverlening van de gemeente, maar is er niet gekozen voor samenwerking. Het is niet duidelijk waarom er niet wordt samengewerkt.

In de cases waar wel samenwerking is aangetroffen, gaat het vooral om samenwerking met re-integratiebureaus of met medewerkers van de gemeente of UWV die zorg dragen voor de bemiddeling naar werk. Dit is veelal standaardbeleid van de gemeente, waarbij jongeren die een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben worden aangemeld bij een extern bureau of werkgeversservicepunt. Bij deze samenwerking is het in de meeste cases nog niet bekend of en hoe de afstemming tussen het re-integratiebureau en de klantmanager plaatsvindt. Dit komt ook, omdat de dienstverlening vaak pas net is opgestart. De verwachting is dat hier in een later stadium van het onderzoek meer over bekend zal zijn.

In enkele gevallen is er daarnaast samenwerking met externe partijen zoals de MEE, Leger des Heils, bedrijfsarts of maatschappelijk werk. Dit betreft vaak jongeren met meerdere problemen. De hulpverlening is meestal al georganiseerd, voordat de klant zich aanmeldt bij de gemeente. In een enkel geval organiseert de gemeente de hulpverlening. Dit is bijvoorbeeld zo in een gemeente waar elke jongere wordt doorverwezen naar een re-integratiebureau. In het geval van jongeren die niet direct bemiddelbaar zijn naar werk en waar meer problemen spelen, gaan ze naar een bureau dat een uitgebreidere diagnose doet en eventueel informatie opvraagt bij externe instellingen of de klant doorverwijst naar MEE of ggz. Bij dit re-integratiebureau zijn deze instellingen intern aanwezig, waardoor een jongere ter plekke zijn afspraken kan hebben en er ook sturing mogelijk is op of hij naar de afspraak gaat.

Case 2

Klantmanager: Ik denk dat ik hem naar het WNK ga doorverwijzen omdat er belemmeringen zijn. Bij het WNK aan de slag.

Interviewer: En het WNK is?

Klantmanager: Dat is het werkbedrijf Noord-Kennemerland en daar heb je diverse trajecten en één traject, waarvoor ik hem ga aanmelden dat is nu nog dat TWPL, dat is Tijdelijke wet pilot loondispensatie. Dat is die loonkostensubsidie die per 1 januari gaat komen en dit was zeg maar de voorbode daarop en dan wordt gekeken: oké, dit zijn de belemmeringen. Dat wordt objectief vastgesteld en wat is dan je loonwaarde. Dus wat zou je dan nog kunnen werken en de eerste drie maanden krijgt die dan een assessment en daar zitten allerlei hulpkringen zoals een bedrijfsarts en ook stichting MEE en de ggz en dat soort dingen.

Het komt uit de interviews niet naar voren dat er naast doorverwijzing nog sprake is van uitgebreidere afstemming aan het begin of gedurende het traject. Voorbeelden van samenwerking waarin structureel contact is en doelen worden besproken en worden afgestemd zijn niet aangetroffen. Er is een incidenteel voorbeeld waarbij de contactpersoon van de hulpverlenende instantie op eigen initiatief meegaat naar de afspraken van de jongere bij de gemeente. Dat er nog geen uitgebreidere samenwerking is aangetroffen komt waarschijnlijk ook, omdat de dienstverlening vaak pas net is opgestart. De verwachting is dat hier in een later stadium van het onderzoek meer over bekend zal zijn.

Een laatste externe partij waar incidenteel mee wordt samengewerkt is het onderwijs. Klantmanagers zoeken soms contact met onderwijsinstellingen om een jongere naar een opleiding te begeleiden. Er zijn geen voorbeelden aangetroffen van meer structurele contacten met het onderwijs over een klant. In een enkel geval houdt de klantmanager vinger aan de pols om te zorgen dat de jongere zich tijdig inschrijft.

Case 50

"Het belangrijkste is vind ik dat scholing duidelijk wordt voor hem. September starten de scholen, en dat hij daar naartoe werkt. Samen met het ROC, ik blijf dat monitoren, maar ook niet meer dan dat. Weet je? In die zin, het ROC begeleidt hem in het hele keuzetraject. Wat is passend en wat wil je, is het haalbaar, is het ook... kun je er straks ook wat mee op de arbeidsmarkt? Ik wil het niet te verwarrend voor hem maken, dat hij bij mij alles moet uitleggen en bij het ROC alles moet uitleggen. Spreek dan met het ROC, ik blijf aangesloten bij wat er gebeurt, dat het in ieder geval voor september geregeld is. Dat het staat, dat hij erachter staat, dat hij er een goed gevoel bij heeft, van: ik zie deze opleiding zitten, en ik heb er ook vertrouwen in mezelf dat ik het kan afronden."

In een aantal van de onderzochte cases is verder sprake van interne samenwerking. Dit is vaak met een werkgeversservicepunt of een werkmakelaar. In deze gevallen worden er of vacatures aangedragen die de klantmanager met de klant bespreekt of de volledige bemiddeling wordt door de werkmakelaar gedaan. In dit laatste geval wordt de klantmanager voornamelijk geïnformeerd bij problemen.

Case 40

Klantmanager: In principe krijg ik eigenlijk niet echt veel teruggekoppeld van de werkacademie als het goed gaat, als het niet goed gaat krijg ik training teruggekoppeld. Ik verwacht dat het goed gaat en af en toe loop ik even langs. Als je zeg maar naar de poortjes gaat, zijn het die zalen daar, dus je loopt er heel vaak langs. Dus dan kijk ik even en dan vraag even hoe het gaat, maar goed. Geen bericht is goed bericht, dus dan krijgen we gewoon geen bericht. Tenzij aan het werk of er misschien iets extra's moet worden ingezet met een proefplaatsing,

eventueel loonkostensubsidie bij een werkgever en dan vragen ze aan mij of het akkoord is.

Daarnaast kan er bij interne samenwerking sprake zijn van samenwerking met medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het afhandelen van de uitkeringsaanvraag of met een afdeling bijzonder onderzoek, wanneer er sprake is van vermoedens van fraude.

8.3 Resultaten samenwerking

Het is in de meeste gevallen nog te vroeg om de resultaten van de samenwerking vast te stellen. Jongeren zijn pas twee a drie maanden gevolgd, waarvan de eerste maand de zoekperiode was. De samenwerking verkeert daarmee vaak ook in een beginfase. De belangrijkste opbrengst van de samenwerking tot nu toe is betere kennis over de inzetbaarheid van de jongere. In een aantal cases wordt een diagnosetraject ingezet waarbij aandacht wordt besteed aan psychische problematiek, intelligentie, etc. Dit levert voor de klantmanager een beeld op van de mogelijkheden van de jongere. In de betreffende cases is het diagnosetraject echter nog niet afgerond, waardoor niet duidelijk is wat met de informatie uit de diagnose wordt gedaan.

Verder is een enkele case sprake van doorverwijzing naar bijvoorbeeld schuldhulpverlening of een organisatie die helpt bij school- beroepskeuze. Het is niet altijd duidelijk of hier daadwerkelijk gebruik van wordt gemaakt door de jongere, maar in de cases waar dat wel het geval is, leidt de samenwerking tot betere hulp voor de jongere. Of samenwerking leidt tot werk(hervatting) kan op dit moment niet worden vastgesteld.

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Inleiding

De kern van deze nota van bevindingen bestaat uit een kwalitatief onderzoek onder jongeren die zich aanmelden voor een Wwb-uitkering. Het kwalitatief volgonderzoek kent meerdere fasen en deelonderwerpen. In deze nota wordt gerapporteerd over de eerste drie maanden na de aanvraag. Maar de geselecteerde jongeren worden 8 maanden gevolgd, het vervolg loopt nog. Ook worden in het kader van het volgonderzoek inmiddels jongeren bevroegd die enige tijd in de WW lopen en worden nog Wwb-jongeren gevolgd die al ongeveer een jaar in de WWB lopen. Daar wordt later over gerapporteerd. In deze methodologische verantwoording beperken we ons tot het deel van het volgonderzoek dat betrekking heeft op de eerste drie maanden van jongeren die zich voor de WWB melden.

Dit onderzoek is één van in totaal vier onderzoeken die gezamenlijk de centrale onderzoeksvraag beantwoorden. Die onderzoeksvraag luidt: in hoeverre is de uitvoering van de WW en WWB t.a.v. jongeren 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? Die onderzoeken zijn in samenhang uitgewerkt en opgezet. Dat heeft uiteraard consequenties voor methodologische keuzen voor de afzonderlijke onderzoeken. Soms zijn die gebaseerd op praktische overwegingen voortkomend uit de samenhang tussen de onderzoeken, bijvoorbeeld de keuze om niet voor elk van de onderzoeken een andere steekproef van gemeenten te gaan benaderen. Die vier onderzoeken betreffen:

- dit kwalitatief volgonderzoek, waarbij jongeren die zich voor de WWB melden langere tijd worden gevolgd;
- een beleidsinventarisatie, waarbij via een enquête het gemeentelijk beleid Wwb-jongeren in kaart wordt gebracht;
- een klantmanagersonderzoek waarbij via een enquête de praktijk van hun werkzaamheden wordt beschreven;
- een bestandsanalyse die op macroniveau de stromen van Wwb-jongeren van en naar uitkering, werk en opleiding in beeld brengt.

In het vervolg gaan we in op de methodologie van de hier beschreven volgonderzoek, maar ontkomen we er niet aan hier en daar te refereren aan de andere onderzoeken.

Onderzoekspopulatie

De onderzoekspopulatie bestaat uit alle jongeren in Nederland die zich (in maart en april 2014) aanmelden bij hun gemeente of het UWV om een Wwb-uitkering aan te vragen. Die jongeren krijgen te horen dat ze eerst vier weken zelf moeten zoeken naar werk of opleiding voor ze een aanvraag voor een Wwb-uitkering mogen indienen. Zij moeten zich bij die aanvraag dan verantwoorden over hun inspanningen gedurende die vier weken.

Steekproef

Voor het onderzoek zijn jongeren benaderd die zich gemeld hebben voor een Wwb-uitkering bij 8 geselecteerde gemeenten. De gemeenten zijn geselecteerd op variatie in de wijze van uitvoering. Vanuit de gedachte om voor deze gemeenten allerlei soorten van informatie te kunnen combineren is er voor gekozen om gemeenten te kiezen die ook geselecteerd werden voor de beleidsinventarisatie en het klantmanagersonderzoek. Dat betrof een (gestratificeerde) steekproef van uiteindelijk 98 gemeenten. De selectie van de 8 gemeenten uit die 98 is gebeurd op basis van beschikbare informatie over de wijze van uitvoering uit onder meer eerste resultaten uit de beleidsinventarisatie, waarbij ook gezocht is naar een zekere regionale spreiding van de gemeenten. Bijkomende eis was dat de gemeenten genoeg Wwb-aanmeldingen in een korte periode ontvangen om daaruit een voldoende aantal jongeren te kunnen selecteren. Het aantal van 8 is ingegeven vanuit praktische overwegingen (niet teveel verschillende gemeenten i.v.m. reistijd) en de overtuiging dat met deze 8 gemeenten het spectrum aan uitvoeringsmodaliteiten was afgedekt. De steekproef is uiteraard niet representatief.

Er zijn 51 jongeren bij 9 gemeenten geselecteerd, die een grote variatie van jongeren en van typen uitvoering representeren. De jongeren zijn geselecteerd op variatie in geslacht, leeftijd, werkervaring en opleidingsniveau. De onderzoekers hebben het overgrote deel van de jongeren, na afstemming met de gemeenten, benaderd op werkpleinen en bij sociale diensten als zij na de 4-weken-zoekperiode terugkwamen om een definitieve aanvraag voor de WWB in te dienen. Een klein deel werd via de administratie van gemeenten benaderd; dat waren de jongeren die niet terugkwamen na de zoekperiode. De selectieperiode duurde ongeveer een maand; in die periode is de typering van de geselecteerde jongeren - en met name welke kenmerken we nog misten - continu bijgehouden en naar de wervende onderzoekers gecommuniceerd. Zo konden zij gericht zoeken. Verder is er voor gezorgd dat er ook jongeren werden geselecteerd die na de melding (en de 4-weken zoekperiode) niet meer terugkwamen om de definitieve aanvraag in te dienen, en dat er jongeren bij waren die zich na beëindiging van een Ww-uitkering voor de WWB aanmelden.

Aan de jongeren is uitdrukkelijk duidelijk gemaakt welke rol de Inspectie heeft en wat het doel van het onderzoek is. Uiteraard hebben de geselecteerde jongeren toestemming gegeven voor het onderzoek. De Inspectie belooft de geselecteerde jongeren voor hun bijdrage aan het onderzoek. Voor elk contactmoment met de onderzoeker krijgt de jongere een aantal punten, die staan voor een zekere waarde aan euro's in de vorm van geschenkbonnen. Na drie en na acht maanden ontvangen de jongeren die bonnen.

Dataverzameling

Standaard bestond de dataverzameling in de eerste drie maanden uit:

- observatie van het vierwekengesprek (na de zoekperiode) tussen jongere en een klantmanager van de gemeente;
- aansluitend een interview met de jongere en een interview met de klantmanager;
- een telefonisch of e-mailcontact met de jongere een maand later (dus 2 maanden na de melding);

- een persoonlijk, telefonisch of e-mailcontact met de jongere een maand later (dus 3 maanden na de melding)
- een interview met de klantmanager 3 maanden na de melding;
- een dossieronderzoek 3 maanden na de melding.

Wanneer jongeren geen uitkering vroegen, kregen of wanneer die uitkering binnen drie maanden afliep, liep de dataverzameling daar wat afwijkend van. Met name was een klantmanager dan niet of minder in beeld.

Voor elk interview is een (semigestructureerde) vragenlijst opgesteld; voor de observatie een observatieschema. Naast een aantal persoonskenmerken is in kaart gebracht welke dienstverlening deze jongeren in de eerste drie maanden na de melding krijgen, hoe hun situatie zich in termen van werk, uitkering en opleiding ontwikkelt, of daarbij een verband is met die dienstverlening en welke knelpunten bij de dienstverlening optreden. Meer specifiek is telkens gekeken en gevraagd naar:

- de houding van de jongere ten opzichte van werk en opleiding;
- het zoekgedrag;
- de bestaande belemmeringen voor de jongere;
- de mate van participatie in de maatschappij;
- (als resultante daarvan) de afstand tot de arbeidsmarkt.

Alle gesprekken zijn opgenomen en de geluidsbestanden zijn woordelijk uitgewerkt in gespreksverslagen. Ervaringen met de contacten zijn regelmatig tussen de onderzoekers uitgewisseld en hebben geleid tot enkele verbeteringen in de aanpak en in de vragenlijsten.

Lopende het onderzoek zijn 4 van de 51 jongeren afgehaakt; zij leveren geen bijdrage meer aan het onderzoek.

Analyse

De transcripten van de contactmomenten zijn door de onderzoekers binnen het programma Atlas.ti gecodeerd op circa 40 relevante onderwerpen. Werd er wat gezegd over handhaving, dan werd die zin, of die alinea met het onderwerp "handhaving" gecodeerd. Op basis van die coderingen hebben de onderzoekers van "hun" jongeren een caseverslag opgesteld, volgens een vast format, toegespitst op die coderingen. Die caseverslagen zijn vervolgens nog weer een slag verder gestructureerd tot een overzichtelijk excelbestand waarin alle relevante onderwerpen en kenmerken van de 51 jongeren gecategoriseerd zijn opgeslagen. Daarbij gaat de detaillering en de nuancering verloren, maar er wordt wel overzicht gegenereerd, op basis waarvan veronderstelde patronen, mechanismen, knelpunten en succesfactoren in eerste aanleg kunnen worden bekeken. Vooral kunnen dan snel de cases worden gevonden waar een dergelijk patroon zich zou moeten voordoen. Dat is dan vervolgens nader beschouwd via de caseverslagen of via uitdraaien van de onderwerpen bij die cases uit Atlas.ti.

Patronen, mechanismen, knelpunten en succesfactoren zijn aan het licht gekomen in twee overlegsessies waarvoor de onderzoekers, in eerste instantie op basis van ervaringen met hun eigen jongeren een zogenaamde twopager hebben opgesteld met hun meest belangwekkende bevindingen. Die zijn op die sessies besproken. De bevindingen die daar overeind bleven, zijn vervolgens door daarvoor aangewezen onderzoekers nader onderzocht in de verzamelde data (op de wijze zoals beschreven

in de vorige alinea).

Reikwijdte uitspraken

Het betreft een kwalitatief onderzoek; de jongeren vormen door onze selectie op variatie geen getalsmatige representatieve groep Wwb-melders. Maar met deze gevarieerde groep jongeren bij deze gemeenten, is een goed beeld te schetsen van wat jongeren in Nederland zoal kunnen verwachten als zij zich melden voor een Wwb-uitkering. Het hele palet aan mogelijkheden komt in deze groep, naar onze overtuiging, langs. Dat geschetste beeld zegt dus niet hoe vaak welke mogelijkheden zich voordoen. Daarnaast maken we plausibel dat gevonden knelpunten van meer dan individueel belang zijn en schetsen we patronen en mechanismen die, gegeven de bepalende factoren daarin, ook voor andere gemeenten en jongeren zullen opgaan.

Het is goed denkbaar dat het proces wordt beïnvloed wanneer de Inspectie meekijkt. Een klantmanager die weet dat bepaalde jongeren in zijn caseload door de Inspectie worden gevolgd, zal allicht voor die jongeren beter zijn best doen en het beeld van de uitvoering daarmee positief beïnvloeden. Ook de jongere zelf doet wellicht beter zijn best, waardoor de uitkomst (al dan niet werk vinden, een verbeterde houding, ander zoekgedrag ed.) eveneens positief wordt beïnvloed. Bij positieve uitkomsten van het onderzoek zijn we zodoende waakzaam op dit gegeven. Bij negatieve uitkomsten (kritiekpunten op de uitvoering, slecht resultaat van de jongere wat werk vinden of een andere houding betreft) geldt dat we deze vaststellen, ondanks de veronderstelde positieve beïnvloeding. Het zal in de werkelijkheid hooguit nog negatiever zijn. In dat geval beperken we ons evenwel tot de geconstateerde tekortkomingen in het onderzoek zelf.

Bijlage 2 Referentiekader

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

In het onderzoek richten wij ons op de volgende aspecten van dienstverlening: het faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid van de werkzoekende, de vraaggerichte dienstverlening, de handhaving, de samenwerking, en de organisatieverplichtingen. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen deze aspecten worden uitgewerkt.

Dit referentiekader geldt als uitgangspunt bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

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

Het faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid van de werkzoekende

Wettelijke eis

Bij dienstverlening aan werkzoekenden wordt uitgegaan van eigen verantwoordelijkheid.

Norm

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

Operationalisatie

1. De professional ziet er op toe dat Wwb-gerechtigden zich bij UWV inschrijven en ingeschreven blijven staan als werkzoekende.¹⁷
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.¹⁸ In deze gevallen is ook de inzet van een re-integratievoorziening door middel van een participatieplaats niet aan de orde.¹⁹
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

¹⁷ Artikel 9 WWB

¹⁸ Artikel 7, lid 3, onderdelen a en b, WWB

¹⁹ Artikel 7, lid 8, WWB

gevolgen van het niet naleven van die verplichtingen worden opgenomen.²⁰

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 zondig bij.²¹ Indien noodzakelijk biedt de professional, een voorziening aan. Onder een voorziening wordt tevens verstaan sociale activering gericht op arbeidsinschakeling.²²

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 zondig daarop aan en biedt ondersteuning daar waar de werkzoekende niet (geheel) in staat is tot zelfredzaamheid.²³

Vraaggerichte dienstverlening

Wettelijke eis

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

Norm

De dienstverlening is afgestemd op de vraag op de arbeidsmarkt.

Operationalisatie

1. De professional stemt de dienstverlening af op de mogelijkheden op de arbeidsmarkt en zorgt ervoor dat hij die mogelijkheden zo goed mogelijk in beeld krijgt. De professional maakt daarbij gebruik van de werkgeversservicepunten
2. De professional maakt gebruik van het netwerk van werkgevers, intermediairs, uitzendbureaus, etc .
3. Als 'matching' via het elektronische vacaturesysteem (nog) niet mogelijk is, probeert de professional zelf een 'match' tot stand te brengen of deze te bevorderen.²⁴
4. De professional relateert de kansen en belemmeringen van de werkzoekende aan de vraag op de arbeidsmarkt.
5. Als (volledige) uitstroom naar werk nog niet mogelijk is, bevordert de professional andere mogelijkheden die (op den duur) de arbeidsmarktkansen -gerelateerd aan de vraag op de arbeidsmarkt- vergroten zoals scholing, sociale activering of partiële uitstroom.

Handhaving

Wettelijke eis

UWV en gemeenten dragen zorg voor (digitale) handhaving.

²⁰ Artikel 44, lid 4, WWB en artikel 44a, lid 1, WWB.

²¹ Artikel 44a, lid 2, WWB

²² Artikel 7, lid 1, WWB

²³ TK 2002-2003, 28870 nr.3

²⁴ Zie bij kader UWV: de professional betreft ook zo nodig informatie uit de regionale arbeidsmarktanalyses en – plannen

Norm

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

Operationalisatie

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

Samenwerking

Wettelijke eis

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

Norm

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

Operationalisatie

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

Organisatieverplichtingen

Wettelijke eis

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

Norm

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

Operationalisatie

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

Operationalisatie arbeidsmarktkansen

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

Vermindering van belemmeringen die werkhervatting in de weg staan

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

Verbetering houding

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

Verbetering gedrag

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

Participatie

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