



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

“Met een beetje hulp van ons...”

Dienstverlening aan jonge WWB'ers
Een longitudinaal onderzoek

Colofon

Programma	Dienstverlenende overheid
Projectnaam	Volgonderzoek WWB
Datum	6 mei 2015
Nummer	Nvb-Programma D – 15/03a

Inhoud

Colofon—2

1	Samenvatting en conclusies—5
2	Inleiding—15
2.1	Introductie—15
2.2	Doelstelling onderzoek—15
2.3	Referentiekader—15
2.4	Onderzoeksverantwoording—16
2.5	Leeswijzer nota—17
3	Achtergrondkenmerken van de jongeren—19
3.1	Inleiding—19
3.2	Feitelijke kenmerken van de jongeren—19
3.3	Indicatoren arbeidsmarktkansen—20
3.4	Typering van de jongeren—22
3.5	Verloop jongeren tijdens het onderzoek—23
3.6	Samenvatting—25
4	Plan van aanpak—27
4.1	Inleiding—27
4.2	Het opstellen van het plan van aanpak: de wijze van diagnosestelling—28
4.3	Inhoud van plannen van aanpak en passendheid—29
4.4	Gebruik van het plan van aanpak—30
4.4.1	Gebruik van het plan van aanpak door de jongeren—30
4.4.2	Gebruik van het plan van aanpak door de klantmanager—31
4.5	Aanpassingen en evaluatie van het plan van aanpak—31
4.6	Illustratieve case—32
4.7	Samenvatting—33
5	Aanbodgerichte dienstverlening—35
5.1	Inleiding—35
5.2	Jongeren die aanbodgerichte dienstverlening hebben gekregen—35
5.3	Beschrijving van de aanbodgerichte dienstverlening—36
5.3.1	Ontwikkeling van sollicitatievaardigheden—37
5.3.2	Ontwikkeling van werknemersvaardigheden—38
5.3.3	Combinaties van typen dienstverlening—39
5.4	Samenwerking in de dienstverlening—39
5.5	Ontwikkeling arbeidsmarktkansen als gevolg van de dienstverlening—40
5.6	Knelpunten en succesfactoren—44
5.7	Illustratieve case—45
5.8	Samenvatting—45
6	Vraaggerichte dienstverlening—47
6.1	Inleiding—47
6.2	Jongeren die vraaggerichte dienstverlening hebben ontvangen—47
6.3	Overzicht vraaggerichte dienstverlening per gemeente—48
6.4	De 4 vormen van vraaggerichte dienstverlening in de praktijk—49
6.5	Samenwerking ten behoeve van vraaggerichte dienstverlening—53
6.6	Ontwikkeling arbeidsmarktkansen als gevolg van de dienstverlening—54

6.7	Succesfactoren en knelpunten in de vraaggerichte dienstverlening—57
6.8	Illustratieve case—58
6.9	Samenvatting—59
7	Dienstverlening gericht op zorg en welzijn—61
7.1	Inleiding—61
7.2	Jongeren met een zorg- of welzijnsvraag—61
7.3	Verdieping op de problematiek door middel van verlengde diagnosestelling—61
7.4	Vormen van dienstverlening gericht op zorg en welzijn—62
7.5	Samenwerking—64
7.6	Ontwikkeling arbeidsmarktkansen als gevolg van de dienstverlening—66
7.7	Succesfactoren en knelpunten—68
7.8	Illustratieve case—68
7.9	Samenvatting—69
8	Dienstverlening ten aanzien van scholing—71
8.1	Inleiding—71
8.2	Gemeentelijk beleid en de scholingsplichtige jongeren—71
8.3	Geboden dienstverlening—73
8.4	Ontwikkeling arbeidsmarktkansen als gevolg van de dienstverlening—74
8.4.1	Oordeel van de jongeren—74
8.4.2	Oordeel van de klantmanagers—75
8.5	Succesfactoren en knelpunten in de dienstverlening—76
8.6	Illustratieve case—76
8.7	Samenvatting—77
9	Handhaving—79
9.1	Inleiding—79
9.2	Sollicitatieverplichtingen bij de onderzochte gemeenten—79
9.3	Het niet nakomen van verplichtingen—81
9.4	Het opleggen van een maatregel—82
9.5	Ontwikkeling arbeidsmarktkansen als gevolg van handhaving—83
9.6	Deeltijdwerk en inspanningsverplichting—84
9.7	Succesfactoren en knelpunten—85
9.8	Samenvatting—85
10	De geboden dienstverlening: een totaaloverzicht—87
10.1	Inleiding—87
10.2	Overzicht eindsituatie jongeren—87
10.3	Uitgestroomde jongeren: dienstverlening en ontwikkeling indicatoren—88
10.4	Niet uitgestroomde jongeren: geboden dienstverlening en indicatoren—90
10.5	Algemene succesfactoren en knelpunten in de dienstverlening—91
10.6	Samenvatting—93

Bijlage 1: Methodologische verantwoording—95

Bijlage 2: Referentiekader—99

Bijlage 3: Overzicht geboden dienstverlening per case—105

1 Samenvatting en conclusies

Achtergrond en vraagstelling van het onderzoek

In deze nota van bevindingen presenteert de Inspectie SZW de resultaten van een kwalitatief onderzoek onder jongeren die zich melden voor een WWB-uitkering. Dit onderzoek vormt een onderdeel van het onderzoeksprogramma 'Uitvoering van de WW en WWB voor jongeren (18-27 jaar)'. Daarin onderzoekt de Inspectie of de uitvoering van de WW en de WWB ten aanzien van jonge werklozen door UWV en gemeenten adequaat is. Het programma bestaat uit zes deelonderzoeken.¹ Deze nota van bevindingen geeft de resultaten weer van het onderzoek waarin jongeren in de WWB ongeveer acht maanden zijn gevolgd door de Inspectie. De nota is het vervolg op de nota van bevindingen 'Kwalitatief volgonderzoek dienstverlening jongere WWB'ers', die de dienstverlening aan jongeren gedurende de eerste drie maanden in de uitkering beschreef.

Onderzoeksvragen

In het kwalitatief onderzoek is nagegaan hoe de gevolgde jongeren zijn begeleid en welke dienstverlening is ingezet. Daarbij is ook ingegaan op belemmeringen die jongeren ervaren en de knelpunten die er zijn in de uitvoering. Tevens is aandacht besteed aan de succesfactoren in de dienstverlening.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre is de uitvoering van de WWB voor jongeren adequaat? Doet de uitvoering wat ze moet doen (volgens het referentiekader) en levert ze een bijdrage aan het vergroten van kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt?

Deze hoofdvraag wordt beantwoord op basis van de volgende deelvragen:

1. Hoe verloopt de uitvoering van de WWB voor jongeren?
2. Wat zijn de gevolgen van de dienstverlening voor de kansen van de jongeren op de arbeidsmarkt?
3. Wat zijn de belangrijkste knelpunten en succesfactoren in de dienstverlening?

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 ten behoeve van de arbeidsinschakeling door de uitvoering.

Bij de ontwikkeling van kansen op de arbeidsmarkt van de jongere heeft de Inspectie gekeken naar vier indicatoren, namelijk de belemmeringen die werkhervatting in de weg staan, de houding van de jongere, het zoekgedrag en de participatie van de jongere. Deze aspecten laten naast zogenaamde 'harde' effecten van de dienstver-

¹ Een volgonderzoek waarbij een aantal jongeren, dat een WWB uitkering aanvraagt voor langere tijd worden gevolgd; Een volgonderzoek waarbij een aantal jongeren, dat een WW uitkering aanvraagt voor een periode worden 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; Een onderzoek naar jongeren buiten het zicht van de gemeenten die wellicht behoefte en/of recht hebben op een uitkering.

lening, namelijk uitstroom naar werk, ook de ontwikkeling zien op meer zachte factoren zoals de motivatie, de verantwoordelijkheid die de jongere zelf neemt en de acceptatiebereidheid wat betreft werk. Deze indicatoren zijn nader beschreven in de inleiding. Het referentiekader is weergegeven in bijlage 2.

Onderzoeksverantwoording

Voor het onderzoek zijn er 9 gemeenten geselecteerd en 68 jongeren. Bij de selectie is rekening gehouden met een aantal variaties, omdat het een kwalitatief onderzoek betreft. Bij de gemeenten is dat onder andere de omvang van het aantal jongeren in de bijstand (variërend van meer dan 1000 tot minder dan 50) en de uitvoering van de WWB voor de doelgroep (wel of geen contact voor aanvang van de zoektijd, wel of geen jongerenloket). Bij de selectie van jongeren is een variatie aangebracht in geslacht, leeftijd, werkervaring en opleidingsniveau. De respondenten worden verdeeld over 2 cohorten. Het eerste cohort bestaat uit 51 jongeren die de Inspectie onderzoekt vanaf het moment van melding voor de uitkering, het tweede cohort bestaat uit 17 jongeren die al acht maanden tot één jaar een uitkering ontvangen en die niet (volledig) zijn ontheven van de re-integratieverplichtingen. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode februari 2014 tot december 2014. De onderzoeksinformatie is verzameld door observaties van eerste contactmomenten, maandelijkse interviews met jongeren, 3 maandelijkse interviews met hun klantmanagers en een dossieronderzoek. Van alle gesprekken zijn er transcripten gemaakt. Voor de analyse zijn de transcripten gecodeerd met behulp van het programma Atlas.ti, zijn er uitgebreide caseverslagen gemaakt en hebben er meerdere analysesessies plaatsgevonden.

Kenmerken van de jongeren en uitstroom: ontwikkelingen in tijd

De Inspectie heeft de jongeren getypeerd op basis van een combinatie van factoren, namelijk belemmeringen voor uitstroom naar werk, motivatie, (actief) zoekgedrag en participatie-activiteiten. Aan de hand van deze factoren zijn er 3 typen jongeren onderscheiden: kansarm, kansrijk voor werk en kansrijk voor scholing. De jongeren die zijn getypeerd als kansarm hebben psychische, sociale of andere belemmeringen en vaak weinig werkervaring. Ze hebben door een cumulatie van verschillende, redelijk zware problemen en volgens de klantmanager een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Er zijn 20 jongeren in het onderzoek die als kansarm zijn gedefinieerd en hebben vaak een zorg- of welzijnsvraag

Er zijn verder 33 jongeren als kansrijk voor werk en 15 jongeren als kansrijk voor school getypeerd. Deze jongeren hebben een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt, geen of weinig belemmeringen en zijn over het algemeen goed gemotiveerd.

In de onderstaande tabel staat hoe het de jongeren is vergaan gedurende de onderzoeksperiode. De jongeren zijn in te delen in twee groepen, namelijk jongeren die een uitkering hebben ontvangen en jongeren die geen uitkering hebben ontvangen (aanvraag niet ingediend of uitkering niet toegekend). De meeste jongeren die uiteindelijk zijn uitgestroomd, werden door de Inspectie bij de melding geclassificeerd als kansrijk naar school of werk.

Tabel: Verloop jongeren gedurende onderzoeksperiode

Jongeren met uitkering	1 ^e cohort (n= 51)	2 ^e cohort (n=17)	Totaal (n=68)
Uitgestroomd naar werk	14	6	21
Uitgestroomd naar school	4	1	5
Uitgestroomd anders	7	0	7
Nog in de uitkering	11	10	21
Totaal			54
Jongeren zonder uitkering			
Aan het werk	5	-	4
Op school	4	-	4
Niet aan het werk, niet op school	4	-	4
Onbekend	2	-	2
Totaal			14

Dienstverlening aan jongeren

De 1^e deelvraag van dit onderzoek is: *hoe verloopt de uitvoering van de WWB voor jongeren?* Deze vraag wordt hierna beantwoord.

Vormen van dienstverlening

De Inspectie heeft de dienstverlening aan de jongeren onderverdeeld in vier vormen:

- Aanbodgerichte dienstverlening, gericht op de versterking van sollicitatie- of werknemersvaardigheden van jongeren in de WWB.
- Vraaggerichte dienstverlening, waarbij de behoefte van werkgevers centraal staat. Deze vorm van dienstverlening heeft als direct doel arbeidsparticipatie.
- Dienstverlening op zorg en welzijn waarbij problemen op psychische, sociale of andere gebieden worden opgelost. Deze dienstverlening wordt meestal aangeboden door andere organisaties dan de sociale dienst zoals schuldhulpverlening, geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en Gemeentelijke gezondheidszorg (GGD).
- Dienstverlening ten aanzien van scholingsplicht vanuit de WWB voor jongeren tot 27 jaar oud. Het betreft de dienstverlening die als doel heeft het ondersteunen of stimuleren om (terug) naar school te gaan.

Verder krijgen jongeren voor hun periode in de uitkering ook een plan van aanpak. Indien nodig, wordt handhaving ingezet.

Inzet en verloop van de dienstverlening

In artikel 44a van de WWB is vastgelegd dat gemeenten een plan van aanpak moeten opstellen waarin de gemeente en jongere afspraken vastleggen over het zoeken naar werk, de verplichtingen waaraan de jongeren moet voldoen en de eventuele ondersteuning die de gemeente biedt.

De Inspectie heeft vastgesteld dat de meeste jongeren uit het onderzoek met een WWB-uitkering, een plan van aanpak hebben (42 van de 54). De jongeren voor wie geen plan van aanpak is opgesteld, zijn binnen twee weken tot drie maanden uitgestroomd of hadden de uitkering voor een beperkte periode. Deze klanten kregen ook meestal geen dienstverlening.

Bij het opstellen van het plan van aanpak is er meestal geen diagnose-instrument gebruikt. De afspraken in de plannen gaan meestal over het zoeken van werk, het te volgen re-integratietraject en de verplichtingen. Daarnaast worden er eveneens afspraken vastgelegd over het wegnemen van belemmeringen. De scholingsplicht zoals vastgesteld in de WWB voor jongeren tot 27 jaar oud, komt zelden expliciet aan de orde. Ongeveer de helft van de jongeren heeft een plan dat is toegesneden op de persoonlijke situatie. In enkele gevallen blijkt het plan van aanpak niet passend en ontstaat er een mismatch tussen de dienstverlening en de situatie van de

jongere. Hoewel volgens de WWB de gemeente het plan van aanpak periodiek moet evalueren en indien nodig bijstellen, gebeurt dit meestal niet.

In de onderzochte doelgroep is vraaggerichte dienstverlening het meest ingezet, gevolgd door de aanbodgerichte dienstverlening. Beide vormen van dienstverlening worden vooral geboden aan jongeren met een korte afstand tot de arbeidsmarkt die kansrijk zijn om uit te stromen naar werk, maar ook aan enkele jongeren met een wat grotere afstand. Er zijn in het onderzoek vier vormen van vraaggerichte dienstverlening onderscheiden, waarvan het aanbieden van vacatures en directe bemiddeling het meest worden toegepast. Het opleiden van jongeren voor vacatures wordt niet veel aangeboden. De vierde vorm, namelijk het zoeken van een vacature voor een specifieke jongere in het netwerk, wordt vaker ingezet voor jongeren die belemmeringen ervaren en niet zonder meer breed inzetbaar zijn. Bij de aanbodgerichte dienstverlening gaat het vooral om het ontwikkelen van sollicitatievaardigheden. Een deel van de jongeren krijgt ook dienstverlening gericht op de ontwikkeling van werknemersvaardigheden zoals cursussen, (semi) beschutte werkplekken, reguliere werkervaringsplekken, stages of leerwerkplekken.

Dienstverlening gericht op zorg en welzijn werd minder vaak ingezet. De inzet van dienstverlening gericht op zorg is afhankelijk van de problematiek die speelt. Bij een aantal jongeren is er een aanvullende (verlengde) diagnose uitgevoerd. Bij psychische problematiek is vaak inschakeling van een GGZ-instelling aan de orde. Bij jongeren met huisvestingsproblematiek wordt ingezet op tijdelijke opvang, bijvoorbeeld door het Leger des Heils of door (begeleid-) woonorganisaties. Als er sprake is van problemen in de sociale- en/of gezinssfeer worden maatschappelijk welzijnsorganisaties ingeschakeld.

Dienstverlening gericht op scholing wordt het minst aangeboden. De gemeenten hebben, binnen de wettelijke kaders, de ruimte om een eigen invulling te geven aan de uitvoering van de scholingsplicht. Drie van de negen bestudeerde gemeenten hanteren een brede definitie van de scholingsplicht waarbij alle jongeren tot 27 jaar ongeacht hun opleiding onder de scholingsplicht vallen. In totaal vielen, volgens de door de gemeenten gehanteerde definitie, 24 jongeren onder de scholingsplicht. Er is slechts in tien gevallen dienstverlening ten aanzien van scholing geboden. Het betrof voornamelijk jongeren met een scholingsplicht, maar ook enkele niet scholingsplichtige jongeren hebben scholingsdienstverlening ontvangen. De dienstverlening varieert van een verwijzing naar een website tot een opdracht aan de jongere of het afnemen van een interestetest.

Vaak wordt een combinatie van de hierboven beschreven dienstverleningsvormen aangeboden. De aanbodgerichte dienstverlening wordt in bijna alle gevallen gecombineerd met andere typen van dienstverlening, vooral met vraaggerichte dienstverlening. Ook dienstverlening ten aanzien van scholing werd meestal aangeboden in combinatie met vraaggerichte of aanbodgerichte dienstverlening. Combinaties met dienstverlening gericht op zorg en welzijn komen aanzienlijk minder voor. Ook dienstverlening ten aanzien van scholing werd meestal aangeboden in combinatie met vraaggerichte of aanbodgerichte dienstverlening.

De Inspectie heeft ook gekeken naar handhaving en het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen door gemeenten. De onderzochte gemeenten verschillen onderling in de wijze waarop de sollicitatieverplichtingen worden opgelegd. In sommige gemeenten moeten klanten een verplicht aantal sollicitaties per week verrichten, bij andere gemeenten wordt maatwerk gehanteerd. De meeste gemeenten hanteren evenwel maatwerk voor klanten die vanwege belemmeringen niet in staat zijn zelfstandig te solliciteren. Uit het onderzoek blijkt eveneens dat klantmanagers binnen

gemeenten verschillend omgaan met de inspanningsplicht ten aanzien van jongeren die deeltijd werken en aanvullend een WWB-uitkering ontvangen: de ene klantmanager legt een aanvullende sollicitatieplicht op, de andere klantmanager doet dat niet.

De meeste jongeren in dit onderzoek hebben gedurende de uitkering voldaan aan de opgelegde verplichtingen. Er zijn enkele voorbeelden aangetroffen van jongeren die strikt genomen wel aan de verplichtingen voldoen, maar beter hun best kunnen doen om uit de WWB te geraken. Deze jongeren hebben een waarschuwing gekregen en hun gedrag daarop aangepast. Elf jongeren hebben gedurende de uitkering niet voldaan aan de verplichtingen, daarvan zijn er 6 gesanctioneerd, in de vorm van een korting op de uitkering of het helemaal stopzetten van de uitkering. Bij 3 jongeren is de sanctie weer teruggedraaid, omdat alsnog aan de verplichting is voldaan of omdat ze te veel belemmeringen hadden om aan de verplichtingen te voldoen. Het laatste was ook een reden om de overige 5 klanten niet te sanctioneren.

Samenwerking

De Inspectie heeft gekeken naar de mate waarin de uitvoerders van de WWB samenwerken met andere instanties zoals onderwijs-, (jeugd)zorg- en welzijnsinstellingen. De plicht tot samenwerking is vastgelegd in de Wet SUWI. De Inspectie onderscheidt in het referentiekader een aantal vormen van samenwerking. De minst intensieve vorm van samenwerking is het doorverwijzen van klanten. De andere vormen zijn intensiever, zoals periodieke terugkoppeling en warme overdracht. Het meest intensief is afstemming over in te zetten trajecten of het maken van afspraken over participatiedoelen.

De inspectie is nagegaan of de samenwerking verschilt naar type dienstverlening:

- De meeste samenwerking vond plaats bij de dienstverlening gericht op zorg en welzijn, met GGZ-organisaties, huisvestingsorganisaties en schuldhulpverlening. De samenwerking varieert in de mate van intensiteit, afhankelijk van de situatie van de klant. Bij intensieve samenwerking is er terugkoppeling naar de klantmanager over de voortgang van het traject, bij minder intensieve samenwerking worden klanten veelal doorverwezen. In sommige cases is er niet samengewerkt, terwijl de situatie van de klant daar wel om vraagt.
- Aanbodgerichte dienstverlening wordt vaak uitgevoerd door de gemeenten zelf, waarbij er geen samenwerking is met derden. Als er samenwerking is, betreft het voornamelijk samenwerking tussen klantmanagers en begeleiders van trajecten, in de vorm van doorverwijzen. In een beperkt aantal gevallen is de samenwerking intensiever, zoals periodieke terugkoppeling of gezamenlijke begeleiding.
- Er is vooral sprake van extensieve samenwerking, namelijk klantmanagers die jongeren doorverwijzen naar werkgeversteams of klantmanagers die cv's van jongeren mailen naar accountmanagers van werkgeversteams. In enkele gevallen is er intensieve samenwerking aangetroffen tussen re-integratiebegeleiders en accountmanagers van werkgeversteam. Er zijn in het kwalitatief onderzoek 2 cases aangetroffen (beide uit 1 gemeente), waarbij er sprake was van (intensieve) samenwerking met werkgevers.
- Bij dienstverlening ten aanzien van scholing werd er zelden samengewerkt met het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt of regionale opleidingscentra. Samenwerking bij het opstellen van het plan van aanpak en bij handhaving is nagevoel niet aangetroffen.

Deelvraag 2: *Wat zijn de gevolgen van de dienstverlening voor de kansen van de jongeren op de arbeidsmarkt?*

Om deze vraag te beantwoorden heeft de Inspectie gekeken naar de daadwerkelijke uitstroom uit de uitkering en de ontwikkeling van de jongeren op de vier eerder genoemde indicatoren: belemmeringen, houding, zoekgedrag en participatie.

Uit het onderzoek blijkt dat het plan van aanpak meestal niet bijdraagt aan de kansen op de arbeidsmarkt. De meeste jongeren kennen het plan van aanpak niet en als ze het kennen, gebruiken ze het niet. Zij vinden het geen nuttig instrument. Het gebruik van het plan van aanpak door de klantmanagers varieert sterk. Sommige klantmanagers zien het plan van aanpak als een tool om overzicht te houden en te gebruiken bij handhaving. Andere zien het nut van het plan vooral voor de klanten, namelijk een overzicht van de afspraken en de verplichtingen. Tenslotte zijn er klantmanagers die het plan van aanpak puur als formaliteit zien.

De gevolgen van de afzonderlijke vormen van de dienstverlening op de kansen op de arbeidsmarkt zijn niet gemakkelijk te duiden, omdat er vaak combinaties van dienstverlening zijn ingezet. Wel zijn er bepaalde werkzame mechanismen te onderkennen. Deze worden hieronder beschreven.

Van de jongeren die aanbodgerichte dienstverlening hebben gekregen, is een aanzienlijk deel (gedeeltelijk) uitgestroomd. Bij een aantal jongeren verandert het zoekgedrag in positieve zin als gevolg van de aanbodgerichte dienstverlening. Jongeren met weinig sollicitatie-ervaring hebben baat bij het bijbrengen van sollicitatievaardigheden en het beïnvloedt hun zoekgedrag positief. Door de deelname aan re-integratietrajecten, beschutte werkplaatsen, werkervaringplekken, stages of leerwerkplekken, is er sprake van (soms) tijdelijke participatie.

De houding van de jongeren ten aanzien van werk kan door de aanbodgerichte dienstverlening zowel in de positieve als negatieve zin veranderen. De jongeren en klantmanagers zijn over het algemeen positiever over de persoonlijke sollicitatiebegeleiding dan over de groepsbijeenkomsten. Ook plaatsing op een onbetaalde plek (werkervaringplekken of leerwerkplekken) wordt positief beoordeeld. Het oordeel van de jongeren over de groepsbijeenkomsten en andere trainingen is overwegend negatief en ook de sociale werkvoorziening ervaart men over het algemeen als niet nuttig.

Vraaggerichte dienstverlening kan een direct effect hebben op de uitstroom van jongeren. Ongeveer een kwart van de jongeren die vraaggerichte dienstverlening hebben ontvangen, zijn uitgestroomd als direct gevolg van de dienstverlening. Werkzame mechanismen bij vraaggerichte dienstverlening zijn vooral het aanbieden van actuele en realistische vacatures, en de vorm van vraaggerichte dienstverlening (intensief of minder intensief) afstemmen op de kenmerken van de klant. Dat betekent dat de dienstverlening aan zelfredzame klanten kan volstaan met een aanbod van vacatures, maar dat minder zelfredzame jongeren meer baat hebben bij intensievere vormen van vraaggerichte dienstverlening. Het onderzoek laat zien dat minder zelfredzame jongeren vaak niet weten hoe ze werk moeten zoeken of moeten solliciteren, terwijl ze wel heeft graag willen werken. Als minder zelfredzame jongeren intensievere vormen van vraaggerichte dienstverlening krijgen, zoals directe bemiddeling of het zoeken van (specifieke) vacature in het netwerk, dan heeft dat een positieve invloed op de motivatie en leidt het in veel gevallen ook tot participatie. Jongeren oordelen over het algemeen positief over de vraaggerichte dienstverlening. Ze zijn echter ontevreden over het aanbod van vacatures (beperkt, verouderd en niet passend). Soms geven jongeren aan dat de dienstverlening geen meerwaarde heeft voor hen, maar klantmanagers delen deze mening niet altijd.

Dienstverlening gericht op zorg en welzijn speelt met name een belangrijke rol in het wegnemen van belemmeringen. Als dienstverlening zorg en welzijn is geboden, wil dit niet altijd zeggen dat de jongeren daarmee direct dichterbij de arbeidsmarkt

komen, maar het wegnemen van de belemmeringen draagt wel in positieve zin bij aan de positie op de participatieladder. Bij de dienstverlening gericht op zorg en welzijn speelt diagnose een belangrijke rol. In de cases waar een uitgebreidere diagnose is verricht, zijn daarnaast de problemen van de jongeren vaak beter in beeld gebracht. Dit vormt de basis voor dienstverlening die is afgestemd op de problematiek van de jongere. In dat geval zijn de jongeren ook meer gemotiveerd, omdat ze hulp krijgen bij het oplossen van problemen en er naar hen wordt geluisterd. Er zijn echter ook voorbeelden waarbij jongeren niet (tijdig) op een passend traject zijn geplaatst. Dit leidt tot uitval en een (te) lange duur van begeleiding naar een meer passende dienstverlening. De jongeren zijn het niet altijd eens met de voorgestelde aanpak, omdat ze zich niet herkennen in het beeld dat de klantmanager van hen heeft. Soms ontbreekt daardoor het draagvlak voor de aanpak.

De meeste jongeren die scholingsdienstverlening hebben gekregen zijn uitgestroomd naar school of werk. De dienstverlening ten aanzien van scholing werd meestal geboden in combinatie met andere dienstverleningsvormen. De jongeren zijn in het algemeen niet zo tevreden over deze dienstverlening, omdat het niet concreet genoeg is. Ook de communicatie over de scholingsplicht kan in hun ogen duidelijker. De klantmanagers zijn wat positiever over de effecten van deze dienstverlening. Zij vinden bijvoorbeeld de bemiddeling en de hulp van het RMC aan de jongeren nuttig.

Combinatie van verschillende vormen van dienstverlening

De meeste klanten hebben een combinatie van aanbod- en vraaggerichte dienstverlening ontvangen. De kansarme jongeren die zijn uitgestroomd, hebben in ieder geval ook dienstverlening gericht op zorg en welzijn gekregen. In een aantal gevallen is er ook scholingsdienstverlening geboden. De dienstverlening heeft bij een deel van de uitgestroomde jongeren positief bijgedragen aan het zoekgedrag. De invloed op de houding van de jongeren is kleiner en ambivalent: in enkele gevallen was er sprake van een positieve beïnvloeding van de houding, in andere gevallen negatief. Ongeveer de helft van de niet-uitgestroomde jongeren is aan het einde van het onderzoek te typeren als kansarm. Twee jongeren die niet zijn uitgestroomd, zijn bij aanvang van de uitkering getypeerd als kansrijk. De groep kansrijken die niet is uitgestroomd, heeft vaak enkel aanbodgerichte dienstverlening gekregen, een enkele in combinatie met vraaggerichte dienstverlening. Hoewel ze niet zijn uitgestroomd heeft de dienstverlening in enkele gevallen wel bijgedragen aan een beter zoekgedrag of een betere houding.

Knelpunten en succesfactoren

Deelvraag 3: *Wat zijn de belangrijkste knelpunten en succesfactoren in de dienstverlening?*

De Inspectie kwam de volgende knelpunten en succesfactoren tegen.

Aanbodgerichte dienstverlening:

Succesfactoren:

- Jongeren zijn redelijk positief over persoonlijke sollicitatiebegeleiding, al dan niet als onderdeel van een re-integratieproject.
- Jongeren waarderen de ruimte die ze krijgen om eigen invulling te geven aan participatieplekken of vrijwilligerswerk, die passen bij hun interesses.

Knelpunten:

- Sollicitatietraining in groepsverband wordt over het algemeen niet als nuttig ervaren: het bevat veelal bekende informatie of in de training wordt geen rekening gehouden met persoonlijke belemmeringen.

- Jongeren die op onbetaalde werkplekken zitten, solliciteren minder. Dit komt de uitstroom niet ten goede.
- Er is soms niet genoeg samenwerking of slechte communicatie tussen de klantmanagers en begeleiders van trajecten.

Vraaggerichte dienstverlening:

Succesfactoren:

- Een realistisch vacatureaanbod. Jongeren die vinden dat ze een realistisch aanbod krijgen, zijn positief gestemd en gemotiveerd om te solliciteren. In veel gevallen leidt het tot uitstroom.
- Een vorm van vraaggerichte dienstverlening die past bij de achtergrondkenmerken van de klant. Kansrijke, zelfredzame jongeren hebben soms genoeg aan het ontvangen van actuele en realistische vacatures. Minder zelfredzame jongeren hebben meer baat bij actievere vormen van vraaggerichte dienstverlening, zoals directe bemiddeling of het zoeken van (specifieke) vacatures in het netwerk.
- Het bieden van de mogelijkheid tot het volgen van een opleiding in combinatie met werk, werkt goed bij jongeren zonder startkwalificatie, die langer in de uitkering zitten en geen of weinig belemmeringen hebben
- Actieve vormen van vraaggerichte dienstverlening, zoals directe bemiddeling en het inzichtelijk maken van mogelijkheden op de arbeidsmarkt zijn succesvol.

Knelpunten:

- Het aanbieden van verouderde vacatures: vacatures waarvan de reactietermijn is verstreken of vacatures die reeds zijn vervuld.
- Het aanbieden van passieve vormen van vraaggerichte dienstverlening aan niet-zelfredzame jongeren. Deze vorm slaat niet aan omdat deze jongeren niet in staat zijn zelfstandig te solliciteren.
- Het aanbieden van intensieve vraaggerichte dienstverlening (bijvoorbeeld in verplichte trajecten) aan kansrijke en gemotiveerde kandidaten, omdat het hen demotiveert.

Dienstverlening op zorg en welzijn:

Succesfactoren:

- Het herkennen van de (meervoudige) problematiek door het stellen van een adequate diagnose.
- Tijdig signaleren welke problemen er zijn, zodat het traject aansluitend op de diagnose kan worden gestart.
- Draagvlak bij de jongere creëren voor de dienstverlening.

Knelpunten:

- Vertraging in het signaleren van problemen kan ertoe leiden dat problemen niet effectief worden aangepakt.
- Het ontbreken van draagvlak bij de jongere voor de dienstverlening leidt tot gebrek aan motivatie en het niet participeren in de dienstverlening.

Dienstverlening ten aanzien van scholingsplicht:

Succesfactoren:

- Enkele jongeren vinden de persoonlijke gesprekken met de klantmanagers en het RMC over opleiding nuttig.
- Sommige klantmanagers vinden de bemiddeling en de hulp van het RMC aan de jongeren nuttig.

Knelpunten:

- Jongeren vinden de dienstverlening ten aanzien van scholing niet concreet en praktisch genoeg. Het gaat voornamelijk om doorverwijzing naar algemene informatiecentra, zoals die van het RMC. Jongeren vinden dat ze hier geen concrete hulp en antwoorden krijgen.
- Jongeren vinden de communicatie over de scholingsplicht niet altijd duidelijk.

- Volgens de klantmanagers is het inzetten op uitstroom naar tijdelijk werk tot de opleiding is begonnen niet altijd realistisch, gezien de vaak korte duur van beschikbaarheid van de jongere die (terug) naar school gaat.

Handhaving:

Succesfactoren:

- Er wordt in de uitvoering rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden, die maken dat jongeren niet kunnen voldoen aan de inspannings- en inlichtingenverplichtingen. Daardoor wordt voorkomen dat jongeren (verder) in de (financiële) problemen geraken.
- Het is niet altijd nodig om een maatregel op te leggen, er zijn gevallen waarbij een waarschuwing ("*maatregelengesprek*") al leidt tot gedragsverandering én uitstroom naar werk.
- De jongeren krijgen niet altijd een formele ontheffing van inspanningsverplichtingen als er problemen zijn, maar krijgen wel de ruimte, in de vorm van een (gedeeltelijke) vrijstelling, om persoonlijke problemen op te lossen. Door hen niet formeel te ontheffen, blijft de gemeente met hen in contact en wordt per keer bekeken wat mogelijk is in het kader van activering. Dit voorkomt dat de afstand tot de arbeidsmarkt groter wordt.
- Enkele klantmanagers zien het strikt toepassen van het WWB, artikel 13, 2c 'Uitsluiting van de bijstand' met betrekking tot de scholingsplicht als een succesfactor. Er is een aantal voorbeelden aangetroffen van redelijke kansrijke jongeren, bij wie de uitkering is stopgezet vanwege dit artikel. Zij meldden zich niet meer bij de gemeente en dit is een signaal voor de gemeente dat ze zelfstandig in onderhoud kunnen voorzien en niet zijn aangewezen op gemeentelijke voorzieningen.

Knelpunten:

- Er zijn verschillen aangetroffen in het toepassen van de inspanningsverplichtingen voor jongeren die deeltijd aan het werk zijn, zowel tussen als binnen gemeenten. Dit duidt op willekeur in de dienstverlening.

Naast deze specifieke succesfactoren en knelpunten zijn er een paar algemene succesfactoren en knelpunten in de dienstverlening te benoemen.

Succesfactoren:

- Jongeren en klantmanagers zijn positief over persoonlijke aandacht en over rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van de klant. Dit werkt namelijk motiverend voor de jongeren.

Knelpunten:

- Soms is er sprake van discontinuïteit in de dienstverlening. Dit werkt inactiviteit in de hand, en het motiveert ook niet, omdat de klant de indruk krijgt dat hij niks hoeft te doen voor de uitkering.
- Jongeren vinden soms dat de gemeente slecht communiceert en slecht bereikbaar is.
- Jongeren ervaren soms ongeloof en onbegrip van klantmanagers; dit is overigens wederzijds.

2 Inleiding

2.1 Introductie

De titel van deze nota van bevindingen is ontleend aan een uitspraak van een klantmanager tegen een jongere: *"Met een beetje hulp van ons, en je doet je best, dan ben je dadelijk gewoon aan het werk"*. In deze nota zijn de uitkomsten weergegeven van een onderzoek waarbij de (effecten van) dienstverlening aan jongeren die een WWB-uitkering aanvragen in kaart is gebracht. Dit onderzoek is een onderdeel van het onderzoeksprogramma naar de dienstverlening aan jongeren in de WW en WWB, 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 adequate uitvoering van de dienstverlening aan jonge werklozen. In dit onderzoek wordt nagegaan hoe de jongere wordt begeleid, welke dienstverlening wordt ingezet en welke samenwerking er is om de arbeidsmarktkansen van de jongeren te vergroten. Eveneens komt aan de orde de belemmeringen die de jongeren ervaren en welke knelpunten er zijn in de uitvoering. Het wegnemen van dergelijke knelpunten leidt tot vergroting van de kansen van de jongeren op de arbeidsmarkt, niet alleen voor dit moment maar ook wanneer de arbeidsmarkt zich weer gaat herstellen. Met de boodschap beoogt de Inspectie eraan 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.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre is de uitvoering van de WWB voor jongeren adequaat? Doet de uitvoering wat ze moet doen (volgens het referentiekader) en levert ze een bijdrage aan het vergroten van kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt?

De Inspectie beantwoordt in dit kwalitatief onderzoek drie deelvragen:

1. Hoe verloopt de uitvoering van de WWB voor jongeren?
2. Wat zijn de gevolgen van de dienstverlening voor de kansen van de jongeren op de arbeidsmarkt?
3. Wat zijn de belangrijkste knelpunten en succesfactoren?

2.3 Referentiekader

Voor het 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 ten behoeve van arbeidsinschakeling door de uitvoering.

Om een oordeel te geven over de ontwikkeling van de kansen op de arbeidsmarkt van de jongeren 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 jongere zelf neemt en de acceptatiebereidheid. Gedacht kan worden aan de bereidheid van de jongere om op een lager niveau te willen werken, minder salaris te accepteren of te reizen voor het werk. Het referentiekader is weergegeven in bijlage 2.

2.4 Onderzoeksverantwoording

Selectie van gemeenten en jongeren

De jongeren zijn gevolgd in 2 cohorten bij 9 geselecteerde gemeenten. De Inspectie heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke variatie in de selectie van de jongeren en de gemeenten. Het betreft immers een kwalitatief onderzoek, waarbij het in kaart brengen van variatie en diepgang centraal staat. De selectie van de gemeenten en de jongeren heeft als volgt plaatsgevonden. Allereerst heeft de Inspectie de gemeenten voor het volgonderzoek geselecteerd. Voor de kwantitatieve onderzoeken van deze programmarapportage is er een representatieve steekproef van 100 gemeenten getrokken. In bijlage 1 wordt de selectie van de gemeenten nader toegelicht.

Vervolgens zijn er bij de 9 gemeenten 6 tot 12 jongeren per gemeente geselecteerd, verdeeld over 2 cohorten. Het eerste cohort bestaat uit 51 jongeren die bij het onderzoek zijn betrokken vanaf het moment dat ze zich meldden voor een uitkeringsaanvraag (voor aanvang van de wettelijke zoekperiode). Het tweede cohort bestaat uit 17 jongeren die in mei 2014 8 maanden tot 1 jaar een WWB-uitkering ontvingen en die niet (volledig) zijn ontheven van de re-integratieverplichting. De jongeren zijn geselecteerd op variatie in geslacht, leeftijd, werkervaring en opleidingsniveau. De onderzoekspopulatie vormt geen representatieve afspiegeling van de jongeren in de WWB; daar streefde de Inspectie ook niet naar. Door de variatie in de onderzoekspopulatie kan de Inspectie een kwalitatief, gevarieerd beeld schetsen over de dienstverlening aan jongeren. Niet alle jongeren uit het 1^e cohort ontvingen een WWB-uitkering. In de onderzoekspopulatie zitten er ook jongeren die zich na de zoektijd niet meer melden of van wie de aanvraag is afgewezen.

Onderzoekperiode en verzamelen kwalitatieve onderzoeksdata

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode februari 2014 – november 2014. De jongeren uit het eerste cohort zijn gedurende 8 maanden gevolgd en de jongeren uit het tweede cohort gedurende 3 maanden. De onderzoeksdata zijn verzameld door het volgen van jongeren gedurende deze perioden. Daarbij zijn de volgende technieken toegepast: observaties van het eerste persoonlijke contactmoment tussen de jongere en de gemeentelijke sociale dienst, open interviews met klantmanagers en jongeren en dossieronderzoek. De dataverzameling en analyse zijn beschreven in bijlage 1.

Uitval gedurende het volgonderzoek en redenen van uitval

Een aantal jongeren gedurende het onderzoek uitgevallen. Sommige jongeren geven expliciet aan niet meer mee te werken aan het onderzoek, andere jongeren heeft de Inspectie niet meer bereikt na een aantal gesprekken. In totaal zijn 19 van de 68 jongeren uitgevallen. De onderzoeksgegevens van deze jongeren zijn wel betrokken in de analyse. Een ruime meerderheid (49 jongeren) van de in het onderzoek betrokken jongeren hebben de volledige onderzoeksperiode geparticipeerd.

In tabel 1.1 is aangegeven hoeveel jongeren per gemeente zijn afgehaakt en in welke periode (in de eerste 3 maanden of daarna).

Tabel 1.1 Uitval per gemeente, onderscheiden naar 1^e en 2^e cohort en naar duur volgperiode

Gemeente + totaal aantal jongeren	1 ^e cohort	2 ^e cohort	Totaal uitval	Uitval in de 1 ^e 3 mnd	Uitval na 3 mnd
A (6)	2	1	3	2	1
B (8)	1		1	1	
C (3)					
D (12)		1	1		1
E (7)	1	1	2	1	1
F (5)	2		2	1	1
G (10)	4		4	2	2
H (10)	3		3	1	2
I (7)	3		3	2	1
Totaal (68)	16	3	19	10	9

2.5 Leeswijzer nota

De nota neemt de lezer mee in de dienstverlening aan jongeren zoals die zich voordoet bij de in het onderzoek betrokken gemeenten. Elk hoofdstuk bevat ook een illustratief voorbeeld van dienstverlening aan een jongere.

In hoofdstuk 2 wordt de onderzoekspopulatie beschreven. In dit hoofdstuk is aangegeven wat de achtergrondkenmerken van de in het onderzoek betrokken jongeren zijn en wat volgens de Inspectie hun arbeidsmarktkansen zijn bij de aanvang van de uitkering.

Hoofdstuk 3 richt zich op de start van de dienstverlening. Hierbij is aandacht voor de diagnosestelling en het daarop volgende plan van aanpak. Onderzocht wordt wat de inhoud van het plan van aanpak is en in hoeverre dit wordt gebruikt om de jongere verder te helpen op zijn weg naar werk of scholing. Ook schetst de Inspectie het perspectief van de jongeren op het plan van aanpak.

In de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 staan de verschillende vormen van dienstverlening centraal.

Hoofdstuk 4 bespreekt de aanbodgerichte dienstverlening die als doel heeft om de eigen verantwoordelijk van jongeren te faciliteren door kennis en vaardigheden met betrekking tot solliciteren en werk te versterken.

Hoofdstuk 5 brengt de vraaggerichte dienstverlening, waarbij de behoefte van werkgevers centraal staat, in beeld.

In hoofdstuk 6 is de dienstverlening beschreven die zich richt op zorg en welzijn. Voor de jongeren met belemmeringen of problemen, geldt vaak dat de gemeente daarmee rekening houdt en een aanpak kiest die zich tevens richt op het wegnemen van die belemmeringen.

Hoofdstuk 7 gaat over de ondersteuning in het kader van de scholingsplicht vanuit de WWB voor jongeren tot 27 jaar oud. Er wordt beschreven welke jongeren onder de scholingsplicht vallen en welke instrumenten gemeenten inzetten om deze jongeren te stimuleren terug te gaan naar school.

Voor al deze vormen van dienstverlening is in het onderzoek nagegaan of en op welke manier ze bijdragen aan het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt. De Inspectie onderzoekt of er bepaalde mechanismen of factoren te onderscheiden zijn die als succesvol kunnen worden beschouwd.

In hoofdstuk 8 gaat het over handhaving door gemeenten. Dit hoofdstuk laat zien in welke gevallen gemeenten kiezen voor waarschuwingen of maatregelen en wat de eventuele effecten hiervan zijn op de houding en het gedrag van de jongere. Hierbij wordt ook gekeken welke jongeren juist een ontheffing van de sollicitatie en/of re-integratieplicht krijgen en wat het effect daarvan is.

In hoofdstuk 9 wordt een totaaloverzicht gegeven van de geboden dienstverlening en de invloed van de dienstverlening op de indicatoren houding en gedrag. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de uit het onderzoek naar voren gekomen algemene knelpunten en succesfactoren van de dienstverlening.

3 Achtergrondkenmerken van de jongeren

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de achtergrondkenmerken van de jongeren uit het onderzoek. Zoals in de inleiding is beschreven, zijn er 2 cohorten in het onderzoek. Het 1^e cohort bestaat uit 51 jongeren die participeren in het onderzoek vanaf het moment dat zij zich melden voor een WWB-uitkering. Het 2^e cohort bestaat uit 17 jongeren die al minimaal 8 maanden een WWB-uitkering ontvangen. Allereerst wordt in dit hoofdstuk in een tabel weergegeven welke feitelijke kenmerken de 68 jongeren hebben, zoals leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. Vervolgens wordt beschreven welke belemmeringen jongeren hadden bij aanvang van het onderzoek, hoe hun houding was ten opzichte van werk, hoe breed en actief ze solliciteerden en in welke mate ze participeerden. Deze indicatoren geven een beeld van hun arbeidsmarktkansen. Op basis van hun feitelijke kenmerken en arbeidsmarktkansen categoriseert de Inspectie de jongeren bij aanvang van de uitkering in 3 typen: kansrijk voor werk, kansrijk voor school of kansarm. Voor de jongeren uit het 2^e cohort geldt de kanttekening dat het niet mogelijk is om voor alle jongeren nauwkeurig vast te stellen hoe zij bij aanvang van de uitkering scoorden op de indicatoren arbeidsmarktkansen, op basis van de interviews en de dossiers. Voor een deel van de jongeren uit het 2^e cohort geldt daarom ook dat de typering is gebaseerd op de feitelijke kenmerken en op de waarneming van belemmeringen, houding, gedrag en participatie bij aanvang van het onderzoek; toen ontvingen ze al minimaal 8 maanden een uitkering. Tot slot geeft de Inspectie weer hoe het deze jongeren is verlopen gedurende de onderzoeksperiode.

3.2 Feitelijke kenmerken van de jongeren

De feitelijke kenmerken van de 68 jongeren zijn weergegeven in tabel 2.1. De jongeren zijn geselecteerd op een variatie van de kenmerken en vormen dus een diverse groep wat betreft leeftijd, geslacht, werkervaring en opleiding.²

² Er is bij de selectie niet gestreefd naar een representativiteit van de bijstandspopulatie jongeren.

Tabel 2.1 Kenmerken van de jongeren 1^e en 2^e cohort

Kenmerk	Aantal jongeren	
	1 ^e cohort	2 ^e cohort
Geslacht		
Man	28	11
Vrouw	23	6
Leeftijd		
18-20 jaar	11	0
21-22 jaar	10	4
23-24 jaar	13	1
25-26 jaar	17	10
Onbekend	0	2
Opleiding		
Basisschool	7	2
Vmbo	14	0
havo-vwo	3	1
Mbo	22	13
hbo-wo	5	0
Onbekend	0	1
Kinderen		
Ja	7	2
Nee	38	15
Zwanger (zelf of partner in verwachting van eerste of volgende kind)	6	0
Woonsituatie		
Bij ouder(s)	25	10
Alleenstaand	13	5
Samenwonend	9	1
Overig	4	1
Werkervaring		
Geen	8	5
Weinig	13	0
Gemiddeld tot veel	30	12

3.3 Indicatoren arbeidsmarktkansen

Bij de ontwikkeling van kansen op de arbeidsmarkt kijkt de Inspectie naar 4 aspecten, namelijk de belemmeringen, de houding, het zoekgedrag en de participatie van de jongere. Deze aspecten laten naast zogenaamde 'harde' effecten van de dienstverlening, namelijk uitstroom naar werk, ook de ontwikkeling zien op meer zachte factoren zoals de motivatie, de verantwoordelijkheid die de jongere zelf neemt en de acceptatiebereidheid wat betreft werk. In deze paragraaf komt aan de orde hoe de jongeren bij aanvang van het onderzoek 'scoren' op deze indicatoren. In hoofdstuk 9 wordt vervolgens een conclusie getrokken over de mate waarin de dienstverlening bijdraagt aan het vergroten van de arbeidsmarktkansen van jongeren.

Belemmeringen die werkhervatting in de weg staan

In het onderzoek is nagegaan welke belemmeringen jongeren en hun begeleiders aangeven ten aanzien van re-integratie op de arbeidsmarkt. Mogelijke 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.

Van de 68 jongeren die zijn geselecteerd voor dit onderzoek hebben 25 jongeren geen belemmeringen voor uitstroom naar werk, 23 jongeren hebben lichte belemmeringen en 20 jongeren hebben zware belemmeringen. Bij lichte belemmeringen gaat het bijvoorbeeld om het ontbreken van een startkwalificatie, weinig of geen werkervaring, een klein bedrag aan schulden en lichte fysieke of psychische problemen. De jongeren hebben deze belemmeringen redelijk onder controle, bijvoorbeeld in de vorm van maatschappelijke hulp en ervaren het zelf niet als belemmeringen om uit te stromen naar werk of naar school. Bij de jongeren die zware belemmeringen hebben, is er vaak sprake van een combinatie van meerdere belemmeringen. Behalve zaken als te weinig werkervaring of het ontbreken van een startkwalificatie, zijn ze vaak ziek of hebben ze fysieke klachten. Deze jongeren hebben gedurende een langere periode (intensieve) begeleiding nodig. De jongeren uit het 2^e cohort, die al wat langer een uitkering ontvangen, hebben vaker lichte of zware belemmeringen dan de jongeren uit het 1^e cohort.

Houding van de jongeren

Bij houding gaat het om de motivatie, de acceptatiebereidheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van de jongere. Er is gekeken in welke mate de jongere de intentie heeft om de uitkeringsperiode zo kort mogelijk te houden, bijvoorbeeld door zichzelf doelen te stellen, een startkwalificatie te behalen, werk te accepteren onder het opleidingsniveau, tijdelijk of parttime werk te accepteren, meer te reizen voor werk of in te leveren op het gewenste salaris. Bij aanvang van het onderzoek zijn, naar bevindingen van de Inspectie, 31 jongeren goed gemotiveerd. Dit betekent dat ze ongeacht hun belemmeringen een brede acceptatiebereidheid hebben. Ze hebben vaak een bepaalde baan in gedachten, maar zijn bereid om in de tussentijd alles te accepteren. Een paar van de jongeren die een opleiding willen volgen, hebben zich daarvoor al ingeschreven, vragen een uitkering aan ter overbrugging en proberen in de tussentijd zoveel mogelijk te werken, bijvoorbeeld via het uitzendbureau. Sommige van deze jongeren geven ook aan het niet prettig te vinden een uitkering te moeten ontvangen.

Er zijn 24 jongeren enigszins gemotiveerd. Dit wil zeggen dat ze alleen gemotiveerd zijn voor hele specifieke banen (wensberoepen), vaak aansluitend bij hun opleiding. De mindere motivatie komt bij sommige jongeren voort uit hun belemmeringen, de verslechterde arbeidsmarkt of het feit dat hun huidige opleiding nauwelijks beroepsperspectief biedt. Dertien jongeren zijn helemaal niet gemotiveerd. Het gaat hierbij meestal om jongeren die veel en zware belemmeringen ervaren en daardoor niet zelfstandig kunnen solliciteren of daar de motivatie voor kunnen opbrengen. Er zitten ook enkele jongeren in deze categorie die in principe geen belemmeringen hebben, maar "gewoonweg" niet gemotiveerd zijn. Er zijn geen verschillen tussen de jongeren uit het 1^e en het 2^e cohort.

Actief zoekgedrag

De Inspectie is eveneens nagegaan wat het zoekgedrag is van de klant. Het gaat hierbij ook om de acceptatiebereidheid: accepteert iemand daadwerkelijk een baan onder het opleidingsniveau, zodat hij niet meer afhankelijk is van een uitkering? Onder zoeken naar werk of opleiding worden alle activiteiten verstaan, dus niet alleen het reageren op vacatures, maar ook bijvoorbeeld het aanspreken van het eigen netwerk of concrete acties gericht op het volgen van een opleiding. Er is gekeken wat de frequentie van het zoeken is en naar welk type banen jongeren zoeken. De jongeren die deelnemen aan het onderzoek zoeken niet allemaal even actief naar werk. Bij aanvang van het onderzoek zoeken 29 jongeren breed en intensief naar werk. Dat houdt in dat ze diverse zoekkanalen gebruiken, zoals het internet, uitzendbureaus, hun netwerk, maar ook open sollicitaties versturen en binnenlopen bij

werkgevers. Ze zoeken breed naar werk en stellen in eerste instantie niet hele hoge eisen aan salaris of het soort werk, zolang ze maar geen (of een minder groot) beroep hoeven te doen op de uitkering. 21 jongeren zoeken minder breed en minder intensief naar werk. De reden hiervoor is dat ze bepaalde belemmeringen hebben waardoor ze niet zonder meer alle soorten werk kunnen verrichten of dat ze specifiek naar een baan zoeken passend bij hun opleiding. Er zijn ook jongeren die niet alle zoekmogelijkheden kennen en niet goed weten welke mogelijkheden er voor hen zijn op de arbeidsmarkt. Verder zijn er jongeren die niet intensief en breed zoeken, omdat ze zullen starten met een opleiding en een uitkering aanvragen ter overbrugging. In totaal zoeken 18 jongeren helemaal niet naar werk: ze hebben veel belemmeringen, kinderen waarvoor ze geen opvang hebben of hebben een ontheffing of vrijstelling. De jongeren die om deze redenen niet zoeken naar werk, zijn vaak ook niet gemotiveerd. Er zijn jongeren die niet solliciteren, omdat ze al een parttime baan hebben en aanvullend een uitkering aanvragen. Als de jongeren uit de 2 cohorten met elkaar worden vergeleken, dan zoeken de jongeren uit het 2^e cohort over het algemeen niet breed en intensief, of helemaal niet. Alleen een klein deel, namelijk 4 jongeren, zoekt wel breed en intensief.

Participatie

Tot slot heeft de Inspectie ook gekeken naar de participatie van de jongeren als indicator voor de ontwikkeling van de arbeidsmarktkansen. Het gaat hierbij om arbeidsparticipatie en of maatschappelijke participatie. Er is bijvoorbeeld nagegaan of de jongeren uit het onderzoek geïsoleerd leven, maatschappelijk actief zijn in bijvoorbeeld sportverenigingen en of ze onbetaald werk (vrijwilligerswerk) verrichten. Bij aanvang van het onderzoek zijn 32 jongeren maatschappelijk actief, dat wil zeggen dat ze normale contacten met familie en vrienden hebben, aan sport doen of actief zijn als vrijwilliger. Vijftien jongeren hebben naast hun maatschappelijke activiteiten ook nog een deeltijdbaan. Deze jongeren participeren dus al op de arbeidsmarkt. Er is 1 jongere die alleen een deeltijdbaan heeft en verder geen tijd voor sociale contacten vanwege deze baan en de zorg voor zijn moeder (case 16). Voor 20 jongeren geldt tot slot dat ze heel beperkte of geen sociale contacten hebben. Dit zijn vaker jongeren met belemmeringen. De jongeren uit het 2^e cohort zijn vaker maatschappelijk actief dan de jongeren uit het eerste cohort.

3.4 Typering van de jongeren

Op basis van hun achtergrondkenmerken en hun arbeidsmarktkansen bij aanvang van het onderzoek, zijn de jongeren gecategoriseerd in 3 typen, namelijk kansrijk voor werk, kansrijk voor school en kansarm.³ Deze typen zijn gebaseerd op de achtergrondkenmerken van de jongere en de inschatting van de kansen door de klantmanager, de jongere zelf en de onderzoeker. In tabel 2.2 staat hoe de verdeling is over deze 2 typen, voor de 2 cohorten.

Tabel 2.2 Typering jongeren bij aanvang onderzoek

	1 ^e cohort	2 ^e cohort	Totaal
Kansrijk voor werk	25	8	33
Kansrijk voor school	13	2	15
Kansarm	13	7	20
Totaal	51	17	68

³ Zie ook de kanttekening welke geldt voor het 2e cohort, zoals opgenomen in de inleiding van dit hoofdstuk.

Kansrijk voor werk

Kansrijk voor werk houdt in dat de jongeren geen of in beperkte mate belemmeringen hebben. Ze hebben vaak een afgeronde opleiding, gemiddeld tot veel werkervaring en zijn in staat om zelfstandig uit de uitkering te stromen. Ze zijn gemotiveerd en hebben geen of een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Ze vertonen ook actief en breed zoekgedrag. De belangrijkste redenen voor instroom in de bijstand van deze jongeren is het einde van een opleiding of het einde van een WW-uitkering. Sommige van deze jongeren hebben bij aanvang van het onderzoek al een baan en vragen een uitkering aan ter overbrugging, of ze hebben in de zoektijd werk gevonden en vragen met terugwerkende kracht een uitkering aan. In totaal zijn er 33 jongeren uit dit onderzoek te kenmerken als kansrijk voor werk, waarvan 25 jongeren behoren tot het 1^e cohort en 8 tot het 2^e cohort.

Kansrijk voor school

De jongeren die worden getypeerd als kansrijk voor school hebben eveneens geen of in beperkte mate belemmeringen. Een deel van deze jongeren heeft al concrete onderwijsplannen en vraagt ter overbrugging een uitkering aan. Een ander deel wil bijvoorbeeld heel graag terug naar school om een vervolgopleiding te volgen of om alsnog een startkwalificatie te behalen, maar heeft nog geen concrete plannen. Het kan ook zijn dat de klantmanager het volgen van een opleiding gewenst vindt. De jongeren hebben gemiddeld tot veel werkervaring. Over het algemeen zijn de jongeren goed gemotiveerd om, tot aan de start van de opleiding, te werken, maar dat geldt niet voor allemaal. Sommige van de jongeren zijn minder gemotiveerd en passen daar hun zoekgedrag op aan. Zij zoeken niet heel intensief. Hiervan is vooral sprake wanneer er al concrete onderwijsplannen zijn en de jongere zich al heeft ingeschreven voor een opleiding. Er zijn 15 jongeren getypeerd als kansrijk voor school.

Kansarm of zorgjongeren

De jongeren die zijn getypeerd als kansarm hebben bij aanvang van het onderzoek meerdere belemmeringen die hun beperken om zelfstandig uit te stromen naar werk, zoals het ontbreken van een startkwalificatie, sociale problemen, fysieke belemmeringen, weinig werkervaring, verslavingsproblemen, geen vaste woon- of verblijfplaats of (zware) psychische problemen. De belemmeringen versterken elkaar en de jongeren zijn vaak niet in staat om zelfstandig en snel uit de uitkering te stromen. Een deel van deze jongeren ontvangt bij aanvang van de uitkering al dienstverlening gericht op zorg en welzijn. De jongeren hebben een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt, zijn vaak niet of heel beperkt gemotiveerd en zoeken over het algemeen niet naar werk. Er zijn in totaal 20 jongeren bij aanvang van het onderzoek getypeerd als kansarm.

3.5 Verloop jongeren tijdens het onderzoek

In deze paragraaf wordt kort aangegeven hoe het met de 68 jongeren op hoofdlijnen is verlopen tijdens de uitkering. De jongeren zijn grofweg in te delen in 2 categorieën: jongeren die wel een uitkering hebben ontvangen en jongeren die geen uitkering hebben ontvangen. Tot de 1^e categorie behoren 54 jongeren die na de zoektijd de aanvraag hebben doorgezeten en de uitkering toegekend hebben gekregen. Drie jongeren uit deze categorie hebben evenwel geen dienstverlening ontvangen, omdat ze in de zoektijd op eigen kracht werk gevonden en met terugwerkende kracht voor een beperkte periode een uitkering hebben ontvangen (cases 18, 21 en 39). Er zijn 14 jongeren die helemaal geen uitkering hebben ontvangen. Dit zijn de

jongeren die na de zoektijd de aanvraag niet doorzetten, jongeren van wie de aanvraag buiten behandeling is of van wie de aanvraag is afgewezen.

Tabel 2.3 Verloop jongeren gedurende onderzoeksperiode

Jongeren met uitkering	1 ^e cohort (n= 51)	2 ^e cohort (n=17)	Totaal (n=68)
Uitgestroomd naar werk	14	6	21*
Uitgestroomd naar school	4	1	5
Uitgestroomd anders	7	0	7
Nog in de uitkering	11	10	21
Totaal			54
Jongeren zonder uitkering			
Aan het werk	5	-	4
Op school	4	-	4
Niet aan het werk, niet op school	4	-	4
Onbekend	2	-	2
Totaal			14

* Vier jongeren zijn uitgestroomd in de zoektijd.

Verloop jongeren zonder uitkering

Ruim de helft van de jongeren die zich na de zoektijd niet meer melden of van wie de aanvraag is afgewezen, is aan het werk of volgt een opleiding. Dit is te zien in tabel 2.4. Deze jongeren waren ook allemaal getypeerd als kansrijk. Eén jongere werd als kansarm beschouwd (case 13). Ze had namelijk specifieke beroepswensen, eenzijdige werkervaring en solliciteerde niet actief. Deze jongere is evenwel uitgestroomd naar werk door proactieve houding, via haar netwerk. Ze heeft nu een tijdelijk contract, met uitzicht op een vaste aanstelling.

Tabel 2.4 Verloop jongeren zonder uitkering

Casenummer + gemeente	Typering jongere beginsituatie	Eindsituatie jongere
Case 12, gemeente D	Kansrijk voor school	aan het werk
Case 13, gemeente D	Kansarm	aan het werk
Case 17, gemeente D	kansrijk naar school	aan het werk
Case 28, gemeente F	kansrijk naar school	aan het werk
Case 29, gemeente F	kansrijk naar werk	aan het werk
Case 25, gemeente E	kansrijk naar school	op school
Case 34, gemeente G	kansrijk naar school	op school
Case 42, gemeente H	kansrijk naar school	op school
Case 15, gemeente D	Kansarm zorgjongere	Niet op school, niet aan het werk
Case 27, gemeente F	kansrijk naar werk	Niet op school, niet aan het werk
Case 41, gemeente H	kansrijk naar school	Niet op school, niet aan het werk
Case 44, gemeente H	kansrijk naar school	Niet op school, niet aan het werk
Case 33, gemeente G	kansrijk naar school	Onbekend
Case 36, gemeente G	kansarm	Onbekend

Vier jongeren zijn aan het einde van het onderzoek niet op school en ook niet aan het werk. Ze ontvangen geen uitkering. Tijdens het onderzoek is het de jongeren als volgt verlopen:

- Case 15: heeft een kind, redelijk veel belemmeringen en probeert samen met haar partner rond te komen van zijn Wajong-uitkering.
- Case 27: de uitkeringsaanvraag was afgewezen vanwege vermoedens van samenwonen. Ze heeft zich vervolgens ingeschreven voor een opleiding, maar stopt na een paar weken omdat het niet te combineren is met de zorg voor haar kinderen. Bovendien heeft ze onvoldoende inkomsten. Aan het eind van de onderzoeksperiode dient ze weer een uitkeringsaanvraag in, maar dan is ze al ouder dan 27 jaar.
- Case 41: heeft geen vaste woon of verblijfplaats. Ze weigert om zich aan te melden bij het Daklozenteam van de gemeente.
- Case 44: de aanvraag van de jongere is door de gemeente buiten behandeling gesteld, omdat ze niet de benodigde informatie aanleverde. Ze was hiertoe niet in staat vanwege een problematische zwangerschap. Ze was wel gestart met een opleiding, maar is daarmee gestopt vanwege fysieke problemen.

3.6 Samenvatting

De 68 jongeren uit het onderzoek vertonen een diversiteit aan feitelijke kenmerken, zoals leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en werkervaring. Ze zijn daar ook op geselecteerd. Ruim de helft van de jongeren heeft lichte of zware belemmeringen, die uitstroom naar werk of een opleiding in de weg staan, vaak gezondheidsproblemen en sociale problemen, zoals een problematische jeugd, zorgtaken en gebrek aan werkervaring en een startkwalificatie. De meeste jongeren zijn redelijk goed gemotiveerd om uit de uitkering te stromen voor werk of een opleiding. Jongeren die helemaal niet gemotiveerd zijn, hebben vaak ook belemmeringen. Minder dan de helft van de jongeren zoekt bij aanvang van de uitkering breed en intensief naar werk. Een groot deel zoekt niet of beperkt, bijvoorbeeld alleen op wensberoepen of beroepen passend bij de opleiding. Als de Inspectie kijkt naar participatie, blijken veel jongeren actief te participeren in arbeid, maatschappelijke activiteiten of in beide. Ongeveer een derde participeert beperkt of helemaal niet. Aan de hand van de feitelijke kenmerken en de indicatoren voor arbeidsmarktkansen, blijken de meeste jongeren bij aanvang van de uitkering kansrijk te zijn voor school of voor werk. Van de 54 jongeren met een uitkering, ontvangt iets minder dan de helft aan het einde van het onderzoek nog een uitkering. Een groot deel van de 54 jongeren zijn uitgestroomd naar werk of naar school. Van de 14 jongeren die geen uitkering hebben gekregen, is eveneens een groot deel aan het werk of op school.

4 Plan van aanpak

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het opstellen, de inhoud en het gebruik van het plan van aanpak centraal. Er wordt ingegaan op het gebruik van diagnose-instrumenten bij het opstellen van het plan van aanpak. Verder wordt gekeken in hoeverre het plan door de jongere en de klantmanager wordt gebruikt, of er aanpassingen van het plan plaatsvinden en of het wordt geëvalueerd. In de onderstaande tabel wordt gepresenteerd hoeveel jongeren uit het onderzoek er per gemeente een plan van aanpak hebben.

Tabel 3.1 Jongeren met een plan van aanpak

Gemeente	Jongeren met uitkering**	Jongeren met een plan van aanpak
A	6	6
B	8	8
C	3	0
D	8	5
E	6	5
F	2	1
G	6	6
H	7	5
I	8	6*
Totaal	54	42

* Van 1 jongere is het onbekend

** Exclusief jongeren die de aanvraag niet hebben doorgezet, van wie de aanvraag buiten behandeling is gesteld of van wie de aanvraag is afgewezen.

Voor de meerderheid van de gevolgde jongeren met een uitkering is een plan van aanpak opgesteld. Een analyse van de plannen laat zien dat in de helft van de gevallen (21 van de 42) het plan van aanpak binnen 2 weken na de uitkeringsaanvraag is opgesteld. In enkele gevallen (heeft het echter veel langer geduurd, oplopend tot meer dan een half jaar. Dit had bijvoorbeeld te maken met de situatie van de jongere (bijvoorbeeld ziekte), het uitzoeken van de rechtmatigheid van de uitkering of het vaststellen van de inhoud van de dienstverlening.

Een deel van de jongeren heeft wel een uitkering toegekend gekregen, maar heeft geen plan van aanpak (11 van 54). In bijna alle gevallen betrof het jongeren die snel zijn uitgestroomd (binnen twee weken tot drie maanden). Ze hebben tijdens de zoektijd of snel daarna een (parttime) baan gevonden en kregen verder geen dienstverlening. Zij kregen een uitkering voor een beperkte periode, al dan niet met terugwerkende kracht. Een klantmanager licht dit toe:

Klantmanager, case 43:

"Nee, het plan van aanpak gaan we pas maken op het moment dat we een traject aan gaan bieden of als ze langer in de uitkering zitten."

In één gemeente wordt in plaats van een plan van aanpak een klantvolgsysteem gebruikt (gemeente C, cases 55, 56 en 57). Deze jongeren hebben daarom geen plan van aanpak.

Er is slechts één jongere die sinds maart 2014 een uitkering ontvangt en geen plan van aanpak heeft. Deze jongere heeft een parttime uitzendbaan. Als reden voor het

ontbreken van het plan noemt de klantmanager het feit dat hij deze jongere niet voor een traject heeft aangemeld (case 16).

4.2 Het opstellen van het plan van aanpak: de wijze van diagnosestelling

In de meeste gevallen wordt het plan van aanpak opgesteld op basis van de deskundigheid van de klantmanager en wordt er geen diagnose-instrument gebruikt. Een klantmanager licht het toe:

Klantmanager, case 45:

"Nee (er is geen diagnose-instrument gebruikt), ik heb mezelf als instrument gebruikt tijdens dat intakegesprek om alles een beetje in kaart te brengen."

Een andere klantmanager vertelt dat er bijna nooit een diagnose-instrument wordt gebruikt:

Klantmanager, case 61:

"Nee, dat (=gebruik maken van een diagnose-instrument bij het opstellen van plan van aanpak) doen wij eigenlijk nooit. Althans, als GGZ of een arts, of een behandelaar, iets wil verklaren dan gebruiken wij dat. Stel dat is onvoldoende, of iemand wil het niet, dan zetten we een instrument in, bijvoorbeeld een medisch, psychisch of arbeidskundig onderzoek."

In een beperkt aantal gevallen (9 cases) is er bij het opstellen van het plan van aanpak een diagnose-instrument gebruikt. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen de diagnose-instrumenten gerelateerd aan de participatieladder en instrumenten die zich meer richten op de lichamelijke en/of psychische problemen. De participatieladder-instrumenten werden zowel bij jongeren met psychische en sociale problemen als jongeren zonder specifieke problemen toegepast. Te denken valt aan een vaste set van vragen (gemeente A, case 2 en gemeente D, case 19). Soms vormde deze diagnosestelling een vast onderdeel van het aanmeldingstraject. Dat was bijvoorbeeld het geval in de gemeente I waar standaard een trajectplanner werd gebruikt of de gemeente B waar tijdens een workshop aan het begin van de uitkering door de jongeren een diagnose-instrument moest worden ingevuld.

De instrumenten die betrekking hebben op psychische en lichamelijke klachten werden, logischerwijs, ingezet bij jongeren met dergelijke problemen. Deze diagnoses werden soms uitbesteed aan een externe organisatie. Zo liep een jongere op het moment van melding bij psychische en psychiatrische zorg. De diagnose die uitgevoerd is door een externe hulporganisatie is opgenomen in het plan van aanpak (case 47). Bij een andere jongere werd onder andere een psychodiagnostisch onderzoek uitgevoerd waaruit bleek dat hij een aan autisme verwante stoornis had (case 67). In een enkel geval was een diagnosestelling volgens de klantmanager moeilijk uitvoerbaar. Zoals bij een jongere die wellicht een beperkt IQ heeft, maar diagnosestelling wordt bemoeilijkt doordat hij niet goed Nederlands spreekt (case 66).

In een aantal gevallen werd er in een later stadium een diagnose uitgevoerd. Dit soort diagnosestelling wordt besproken in hoofdstuk 5 over de dienstverlening gericht op zorg en welzijn.

4.3 Inhoud van plannen van aanpak en passendheid

Volgens de WWB (artikel 44a) bevat het plan van aanpak, indien van toepassing, de uitwerking van de ondersteuning en de verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling en de gevolgen van het niet naleven van die verplichtingen.⁴ Deze paragraaf gaat nader in op de afspraken die de plannen van aanpak van de in het onderzoek betrokken jongeren bevatten.

Sommige gemeenten zien de beschikking als een plan van aanpak. Daarin staat kort vermeld wat voor traject de klant gaat volgen en welke verplichtingen er zijn. Ongeveer de helft van de gevolgde jongeren heeft een plan van aanpak in de vorm van een beschikking. Het betrof vooral jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Een klantmanager licht het toe:

Klantmanager, case 31:

"Het plan van aanpak is bij ons meestal standaard (...) het is niet specifiek. En omdat zij (=de jongere) meteen goed bemiddelbaar was, heeft zij gewoon geen uitgebreid plan van aanpak."

In een aantal gevallen werden de standaardverplichtingen later aangepast, bijvoorbeeld in verband met de zwangerschap van de jongere (case 11) of aangevuld met maatwerk (case 54 en 19). In het laatste geval werd aan de jongere gevraagd om een weekplanning bij het plan van aanpak toe te voegen. De klantmanager vertelt:

Klantmanager, case 19:

"(...).. Ik heb het aan hem gevraagd, om echt per week een keer op te schrijven: maandag doe ik dit, dinsdag doe ik dat."

In een enkel geval werden de extra afspraken niet genoemd in het plan van aanpak maar opgenomen in het digitale dossier (case 20). De andere helft van de jongeren heeft een plan van aanpak dat meer toegesneden is op hun persoonlijke situatie. Dit waren overwegend jongeren met psychische en sociale problemen. De meeste afspraken in de plannen van aanpak hadden betrekking op het zoeken van werk en het volgen van re-integratietrajecten inclusief de daarbij behorende verplichtingen. Daarnaast werden er afspraken gemaakt over het verminderen van belemmeringen. Deze afspraken hadden bijvoorbeeld betrekking op het verminderen van schulden of van psychische problemen. Afspraken over het verbeteren van vaardigheden, zoals het volgen van een sollicitatietraining, werden in de plannen van aanpak minder vaak genoemd. Enkele plannen van aanpak bevatten specifieke afspraken zoals extra begeleiding, ontheffing van de sollicitatieplicht of het afnemen van een speciale test. De scholingsplicht wordt zelden expliciet in het plan van aanpak genoemd.

In enkele gevallen sloot de inhoud van het plan van aanpak door een verkeerde inschatting van de klantmanager niet aan op de persoonlijke situatie en de problematiek van de jongere. Zo had een jongere ondanks het grote aantal belemmeringen (fysiek, psychisch, geen startkwalificatie, schulden) en zijn grote afstand tot de arbeidsmarkt een vrij standaard plan van aanpak, vergelijkbaar met dat voor jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Daarin stonden afspraken over het zoeken van werk, en het volgen van een re-integratietraject (case 51). In een ander geval werd de jongere eerst naar een regulier workfirsttraject gestuurd, maar daar-

⁴ Participatie wet, artikel 44a)

na overgedragen aan het zorgteam, omdat zij veel persoonlijke problemen had. Het plan van aanpak werd aangepast en er werd in opgenomen dat ze voorlopig niet hoefde te werken, te solliciteren of een opleiding te volgen (case 14). In beide gevallen werd de diagnose voor het plan van aanpak uitgevoerd door de klantmanager zelf op basis van eigen deskundigheid en is de jongere aangemeld voor een verkeerd traject, gericht op mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt.

4.4 Gebruik van het plan van aanpak

Volgens de WWB (Artikel 44a) begeleidt de gemeente een persoon die recht heeft op algemene bijstand bij de uitvoering van het plan van aanpak en evalueert zij, in samenspraak met die persoon, periodiek het plan van aanpak en stelt dit indien nodig bij. Onder artikel 8 van de WWB over de verplichtingen staat ook dat de uitkeringsgerechtigde onder andere verplicht is om mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a. Uit het onderzoek blijkt echter dat de meeste jongeren het plan van aanpak niet kennen en niet actief gebruiken. Ook het gebruik van het plan van aanpak door de klantmanagers varieert sterk.

4.4.1 Gebruik van het plan van aanpak door de jongeren

De meeste jongeren uit het onderzoek hebben hun plan van aanpak niet goed op het netvlies staan. Dit betreft ook jongeren die minder dan een jaar in de uitkering zitten. Eén van de jongeren geeft bijvoorbeeld aan dat hij een vage herinnering heeft aan "een geel papiertje" dat hij aan het begin van zijn uitkering heeft gekregen, maar zeker weet hij het niet (case7). Een andere jongere heeft het over een lijstje van afspraken (case 51). Een jongere vertelt over zijn plan van aanpak:

Jongere, case 20:

"Ik weet niet zeker wat er allemaal in dat plan van aanpak staat. Ik weet dat er wel zoiets is maar ik weet niet of ik daar een document van heb gezien. (...) Er staat ook wel ergens iets in een brief maar ik durf niet te zeggen wat daar concreet in staat."

Andere jongeren kunnen zich een document als het plan van aanpak niet eens herinneren en sommige zeggen dat zij het niet hebben ontvangen of ondertekend, terwijl hun klantmanager zegt van wel. En dit terwijl de meeste jongeren volgens hun klantmanagers op één of andere manier betrokken waren bij het opstellen van het plan van aanpak.

Dat de meeste jongeren het document plan van aanpak niet snel voor de geest kunnen halen, kan te maken hebben met het feit dat in een aantal gemeenten het plan van aanpak niet wordt ondertekend door de jongere, maar gelijk is aan de beschikking of een onderdeel daarvan is. Echter ook in de gemeenten (bijvoorbeeld gemeente H) waar het plan van aanpak wel door de jongeren wordt ondertekend, herinneren de jongeren zich het niet altijd.

Slechts enkele jongeren herinneren zich iets te hebben ontvangen en/of hebben een vaag beeld van het document. Enkele jongeren kennen ook de inhoud van het plan van aanpak op de hoofdlijnen. Eén jongere kan de verschillende onderdelen en aanpassingen in het plan van aanpak opnoemen. Het betreft een zorgjongere met veel dienstverlening die al meer dan een jaar in de uitkering zit (case 67). Als jongeren het plan van aanpak kennen, gebruiken ze het meestal niet. Dit betekent echter niet dat ze hun rechten en plichten niet kennen.

Jongere, case 11:

"Dat (=plan van aanpak) gaat in mijn administratiemapje. Ik wist wat mij te doen stond."

Slechts een enkeling vindt het plan van aanpak een nuttig instrument. Klant, case 45:

"(Het is) gewoon een goede stok achter de deur. Je weet wat er van je verwacht wordt en waar je op afgerekend kan worden."

4.4.2 Gebruik van het plan van aanpak door de klantmanager

De meningen van klantmanagers over het nut van het plan van aanpak variëren. Sommige klantmanagers zien het plan van aanpak als een tool om overzicht te houden en om te gebruiken bij de handhaving. Het helpt de klantmanager om bij contacten met de jongere een overzicht te hebben van de afspraken die op dat moment gelden. Als die niet worden nageleefd kan hij op basis van de beschikking (of wel het plan van aanpak) handhaven. Een klantmanager, case 19, vertelt:

"Het is handig voor monitoring, om te zeggen: je hebt dit gedaan. Heb je het wel of niet gedaan? En zo niet, hoe komt het dan dat je dat niet hebt gedaan? Want het is je eigen plan, ben je ergens tegen aan gelopen? Waarom is het je niet gelukt? Dus dan ga je daarover in gesprek."

Een tweede groep klantmanagers zegt dat plan van aanpak niet zo zeer voor hen, maar vooral voor de klanten handig is: het geeft de jongeren een overzicht van de afspraken en verplichtingen.

Klantmanager, case 59:

"Ik denk dat een plan van aanpak wel duidelijk maakt voor de klant wat er van de klant verwacht wordt en wat je samen hebt afgesproken, dus het geeft duidelijkheid."

Uit de vorige paragraaf bleek echter dat de jongeren zelf het niet zo ervaren. De meeste jongeren zijn zich niet bewust van het bestaan van een plan van aanpak. Tenslotte zijn er klantmanagers die het plan van aanpak als een pure formaliteit zien en niet echt gebruiken. In hun ogen stelt het plan van aanpak niet zo veel voor, het is vooral een administratieve handeling, een formaliteit. Het wordt alleen ingezet als de jongere zich niet houdt aan de afspraken.

Klantmanager, case 46:

"Kijk een plan van aanpak is een formaliteit (...) Het enige is dat je een overzicht hebt van welke afspraken je gemaakt hebt en dat de jongere daarvoor tekent dat hij zich daaraan houdt. En in dat opzicht gebruik ik het ook. Stel je voor dat hij zich er niet aan zou houden. Maar als iemand zich eraan houdt dan is dat het eigenlijk: even opstellen en tekenen."

4.5 Aanpassingen en evaluatie van het plan van aanpak

Zoals al eerder vermeld staat in de WWB (Artikel 44a) dat de gemeente het plan van aanpak periodiek moet evalueren en indien nodig bijstellen. De meeste plannen van aanpak van jongeren in dit onderzoek zijn echter niet geëvalueerd. Soms worden plannen van aanpak niet geëvalueerd door de klantmanager, maar door de instantie die een traject verzorgt (case, 52). In een enkel geval is het duidelijk dat er een evaluatie heeft plaats gevonden en dat deze leidde tot een aanpassing van het plan van aanpak (case 14). De voorwaarden voor een evaluatie zijn niet altijd eenduidig. Sommige klantmanagers zeggen nooit te evalueren of niet te evalueren als er een traject loopt. Een andere klantmanager zegt dat het plan van aanpak alleen

wordt geëvalueerd als het traject voortijdig beëindigd wordt, of na afloop van het traject.

Klantmanager, case 67:

"Het (plan van aanpak) wordt geëvalueerd als het nodig is. Als het traject voortijdig beëindigd wordt, of als het traject eindigt. Dan moeten we een nieuw traject bedenken. Als iemand nog niet is uitgestroomd naar werk of naar school, dan ga ik wel evalueren. Dan ga je wel kijken van: wat is er nu gebeurd? Moet het aangepast worden? Maar in het meest gunstige geval maak je een plan van aanpak, dat iemand naar werk moet bijvoorbeeld. En iemand stroomt door naar werk. Dan is het einde plan van aanpak, einde uitkering en klaar."

De werkwijze binnen een gemeente kan ook per klantmanager verschillen. Zo zegt een klantmanager meestal te evalueren (case 54), terwijl zijn collega binnen dezelfde gemeente zegt het nooit te doen (case 53).

Ongeveer de helft van de plannen van aanpak werd tussentijds aangepast, niet zozeer naar aanleiding van een evaluatie, maar omdat er iets veranderde in de dienstverlening. De eventuele aanpassingen worden in het oude plan van aanpak gezet of worden als een nieuw plan van aanpak gezien. Zo hebben sommige jongere meerdere plannen van aanpak (bijv. case 14 en 58).

Het aanpassen gebeurt echter niet consequent. Zo zijn bij een zwangere jongere met zwangerschapsverlof standaard afspraken over werkbemiddeling blijven staan, terwijl het zowel voor de jongere als voor de klantmanager duidelijk was dat de jongere niet vijf keer per week kan solliciteren tijdens het verlof, en dat daar niet op zal worden gehandhaafd (case 8). Bij een andere jongere werden de afspraken in het plan van aanpak wel aangepast naar aanleiding van de zwangerschap (case 11). Niet alle klantmanagers passen een plan van aanpak dus aan. Een klantmanager legt uit dat als er iets verandert in de dienstverlening zij het eerder en liever in het digitale systeem aanpast dan op het papier. Het kost anders namelijk te veel tijd.

Klantmanager, case 65:

"Nee, ik pas het (plan van aanpak) sowieso zelden aan, omdat ik dan het papieren plan van aanpak tienduizend keer zou moeten aanpassen. Daarom laat ik het vrij open aan het einde, de volgende activiteit is afhankelijk van het resultaat van de eerste activiteit en leerdoelen zijn nader te bepalen. Daar kan ik zowat alle kanten mee op."

4.6 Illustratieve case

Een aantal plannen van aanpak werd meerdere keren aangepast. Eén van de meeste uitgebreide voorbeelden is dat van een jongere die in mei 2013 in de uitkering kwam. De jongere had lichamelijke en psychische problemen. Hieronder volgt een korte weergave van de aanpassingen.

Het plan van aanpak werd in juli 2013 verstuurd met een beschikking. Daarin stonden afspraken over het wegnemen van de belemmeringen. De jongere moest onder andere medewerking verlenen aan een hulpverleningsproject en een behandeltraject. Daarnaast stonden er afspraken over ontheffing van sollicitatieplicht in.

Eind 2013 werd het plan van aanpak aangepast. Er werden nieuwe afspraken gemaakt waarin onder andere stond dat de jongere op zoek moest gaan naar een dagbesteding in de vorm van vrijwilligerswerk. Daarnaast werd de jongere aange-

meld voor een psychodiagnostisch onderzoek om de psychische klachten in beeld te krijgen.

Begin 2014 vond er weer een wijzing plaats. Daarin werd onder andere vermeld dat naar aanleiding van het psychodiagnostisch onderzoek de jongere opnieuw een ont-heffing heeft gekregen van de actieve arbeidsverplichting. De jongere moest wel meewerken aan trajecten maar hoefde niet naar werk te solliciteren.

In de zomer van 2014 werd het plan van aanpak weer aangepast, omdat de jongere aangemeld werd voor een re-integratietraject.

4.7 Samenvatting

De meeste jongeren die een uitkering hebben gekregen, hebben een plan van aanpak. Het gaat om 42 van de 54 jongeren. Degene die het niet hebben zijn snel uit de uitkering uitgestroomd of hadden een uitkering voor een beperkte periode al dan niet met terugwerkende kracht en kregen geen dienstverlening. In enkele gevallen moesten jongeren meer dan een half jaar op een plan van aanpak wachten. Soms had dit te maken met de situatie van de jongere (ziekte), het uitzoeken van de rechtmatigheid van de uitkering of het vaststellen van de inhoud van de dienstverlening.

Bij het opstellen van het plan van aanpak wordt er meestal geen diagnose-instrument gebruikt. Het plan van aanpak wordt opgesteld op basis van de deskundigheid van de klantmanager. Ongeveer de helft van de jongeren heeft een plan van aanpak dat toegesneden is op zijn of haar situatie. In enkele gevallen bleek het plan van aanpak niet passend en is er mismatch ontstaan tussen de aangeboden dienstverlening en de situatie van de jongere. Bij de andere helft van de jongeren vormt de beschikking het plan van aanpak. Daarin staat dan in het kort vermeld wat voor traject de klant gaat volgen en welke verplichtingen er zijn.

De meeste jongeren kennen het plan van aanpak niet en gebruiken het niet actief. Dit betekent echter niet dat ze hun rechten en plichten niet kennen. Het gebruik door de klantmanagers van het plan van aanpak varieert sterk. Sommige klantmanagers gebruiken het als een tool om overzicht te houden van de afspraken en daarop te handhaven. Anderen zien het als een administratieve formaliteit. De plannen van aanpak worden zelden geëvalueerd. Zij worden ook niet altijd aangepast als de dienstverlening verandert. Er zijn ook klantmanagers die aangeven dat het vooral een nuttig instrument is voor de jongere, want het geeft een overzicht van de afspraken en verplichtingen. Jongeren zelf ervaren dit echter niet zo. Zij realiseren zich nauwelijks dat er een plan van aanpak is.

5 Aanbodgerichte dienstverlening

5.1 Inleiding

Onder aanbodgerichte dienstverlening worden alle vormen van dienstverlening geschaard die gericht zijn op de versterking van sollicitatie- of werknemersvaardigheden van jongeren in de WWB. Aanbodgerichte dienstverlening speelt in op de kennis en vaardigheden van jongeren die van belang zijn om aan het werk te komen en aan het werk te blijven. Deze dienstverlening heeft tot doel:

- de versterking en ontwikkeling van werkzoekenden, zoals het faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid om op zoek te gaan naar werk of scholing;
- het stimuleren van zoekgedrag;
- het wegnemen van barrières voor werk of scholing of het verbeteren van de houding ten opzichte van werk.

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de kenmerken zijn van de jongeren die de aanbodgerichte dienstverlening hebben gekregen. Vervolgens wordt aangegeven welke vormen van aanbodgerichte dienstverlening zijn geboden. Ook wordt er aandacht besteed aan de samenwerking tussen de gemeenten en andere partijen. De laatste paragraaf gaat over de ontwikkeling van de arbeidsmarktkansen als gevolg van de aanbodgerichte dienstverlening en de knelpunten en succesfactoren in de aanbodgerichte dienstverlening die de Inspectie gedurende dit volgonderzoek is tegengekomen.

5.2 Jongeren die aanbodgerichte dienstverlening hebben gekregen

Van de jongeren die gedurende het onderzoek zijn gevolgd is er bij 30 personen een vorm van aanbodgerichte dienstverlening toegepast. Aanbodgerichte dienstverlening is vooral aangeboden aan jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Deze jongeren hebben niet altijd voldoende kennis of vaardigheden om zelfstandig aan het werk te komen. Zo zijn er bijvoorbeeld jongeren die onvoldoende zicht hebben op de mogelijkheden op de arbeidsmarkt of onvoldoende sollicitatievaardigheden hebben. In veel gevallen gaat het om jongeren die pas sinds kort op zoek zijn naar werk, omdat ze zijn gestopt met school en daardoor weinig werkervaring hebben. Anderen hebben motivatieproblemen of hebben door omstandigheden in hun thuissituatie of gebeurtenissen in het verleden moeite om de discipline op te brengen om aan het werk te komen en te blijven. Tot slot behoren tot deze groep ook jongeren met concrete onderwijsplannen, die voor een korte periode een uitkering nodig hebben, totdat de opleiding van start gaat.

De aanbodgerichte dienstverlening is niet alleen voorbehouden aan jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Van de 22 jongeren die aan het begin van de uitkering door de onderzoekers zijn aangeduid als kansarm, hebben zeven jongeren -naast eventuele dienstverlening op het gebied van zorg en welzijn- aanbodgerichte dienstverlening gekregen. Het gaat dan bijvoorbeeld om workfirst trajecten.

Jongeren zonder aanbodgerichte dienstverlening

38 jongeren hebben geen aanbodgerichte dienstverlening gekregen. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat ze snel zijn uitgestroomd of dat ze teveel persoonlijke problemen hebben om al actief op zoek te gaan naar werk. In de interviews hebben verschillende klantmanagers aangegeven dat jongeren met aanzienlijke psychische

en sociale problemen niet in aanmerking komen voor aanbodgerichte, noch voor vraaggerichte dienstverlening omdat ze volgens de klantmanagers (eerst) vooral baat zouden hebben bij rust en intensieve dienstverlening gericht op zorg en welzijn. De overige jongeren die geen aanbodgerichte dienstverlening hebben gehad, behoorden tot de groep kansrijken: zij hadden een goede opleiding, waren direct bemiddelbaar en/of waren al gedeeltelijk aan het werk.

Tabel 4.1 Aantal jongeren met aanbodgerichte dienstverlening per gemeente, onderscheiden naar 1^e en 2^e cohort

Gemeente	1e cohort	2e cohort	Totaal
A	1	1	2
B	2	1	3
C	0	3	3
D	3	2	5
E	2	2	4
F*	0	0	0
G	4	2	6
H	2	2	4
I	2	1	30

*In de gemeente F werden 5 jongeren gevolgd waarvan bij 3 de uitkering is afgewezen en één is uitgestroomd tijdens de zoekperiode.

5.3 Beschrijving van de aanbodgerichte dienstverlening

Gedurende het volgonderzoek zijn vele verschillende vormen van aanbodgerichte dienstverlening voorbij gekomen; uiteenlopend van eenmalige workshops over solliciteren tot intensieve langlopende trajecten gericht op de re-integratie van jongeren. In tabel 4.2 wordt weergegeven hoe vaak de verschillende vormen van de aanbodgerichte dienstverlening in de onderzoeksgemeenten zijn ingezet. Omdat sommige jongeren meerdere vormen van de aanbodgerichte dienstverlening hebben gekregen is het totaal hoger dan de eerder genoemde 30 jongeren.

Tabel 4.2 Vormen van aanbodgerichte dienstverlening per gemeente

Gemeente	Ontwikkeling van Sollicitatievaardigheden			Ontwikkeling van werknemersvaardigheden			
	Groepsbijeenkomsten	Sollicitatietips als onderdeel van re-integratietraject	Persoonlijke begeleiding	(semi) beschutte werkplekken	werkevaringsplek, stage, leerwerkplek	taal cursus	Cur-sus/traject
A		1					1
B	3						
C	1				1	1	2
D	1	3		2	1		
E			2		1		
F							
G	5	1		1	3		
H	2	2			1	1	
I	1	1	1		1		
Totaal	13	8	3	3	8	2	3

5.3.1 *Ontwikkeling van sollicitatievaardigheden*

Het geven van sollicitatietraining is de meest voorkomende vorm van aanbodgerichte dienstverlening en neemt in de uitvoeringspraktijk uiteenlopende vormen aan. Centraal staat de ontwikkeling van kennis en vaardigheden die nodig zijn bij het vinden van werk. Veel voorkomende onderwerpen zijn het opstellen van een cv, het zoeken van vacatures, het benaderen van werkgevers, het schrijven van sollicitatiebrieven en tips bij het voorbereiden en voeren van sollicitatiegesprekken.

Vorm 1: groepsbijeenkomsten

In een aantal gemeenten uit het volgonderzoek (gemeente A, G en I) worden aan het begin van de uitkeringsperiode algemene sollicitatietrainingen aangeboden in de vorm van een groepsbijeenkomst voor jongeren met een sollicitatieplicht. Het doel van de groepsbijeenkomsten is om jongeren voor te bereiden op sollicitatiegesprekken en ze in staat te stellen zich goed te kunnen presenteren. Jongeren waarvan op basis van het intakegesprek wordt ingeschat dat ze zelfstandig op zoek kunnen naar werk, worden verplicht om deel te nemen aan deze groepsbijeenkomsten. Het gaat hier om reeksen van verschillende bijeenkomsten meestal met een klassikaal deel waarin kennis over solliciteren wordt overgedragen om vervolgens in kleinere groepen met opdrachten aan de slag te gaan. Voorbeelden van opdrachten zijn het oefenen met een 'elevator pitch', het opstellen van een cv of het oefenen van sollicitatiegesprekken.

Vorm 2: sollicitatietips als onderdeel van re-integratietrajecten

Door de gemeenten in het volgonderzoek worden verschillende uitgebreide re-integratietrajecten aangeboden waarbij ook aandacht wordt besteed aan solliciteren. Dit zijn in tegenstelling tot de algemene groepsbijeenkomsten, veelal individuele trajecten. De re-integratietrajecten worden geboden aan jongeren die volgens de klantmanager meer ondersteuning nodig hebben om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Bij gemeente D hebben bijvoorbeeld drie jongeren een traject aangeboden gekregen bij het werkleerbedrijf waar naast sollicitatietips aandacht wordt besteed aan loopbaanoriëntatie en begeleiding bij het zoeken naar geschikte vaca-

tures. Voor twee van de drie jongeren (case 14 en 19) zijn er ook werkactiviteiten toegevoegd aan het traject.

Voor jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt, die direct aan het werk zouden kunnen gaan maakt gemeente H gebruik van een intensief re-integratietraject waarbij jongeren fulltime bezig zijn met solliciteren. Naast een ruimte waarin voorzieningen beschikbaar zijn om te solliciteren, krijgen de jongeren in dit traject ook sollicitatietips. Twee jongeren uit het volgonderzoek kwamen in aanmerking voor deze aanpak.

Gemeente G heeft in samenwerking met een uitzendbureau een re-integratietraject opgezet waarin jongeren onder begeleiding op zoek gaan naar werk. De enige jongere uit het volgonderzoek die aan dit traject deelnam, kreeg hulp bij het opstellen van zijn cv en tips bij het zoeken van werk.

Vorm 3: persoonlijke begeleiding

Enkele jongeren uit het volgonderzoek kregen persoonlijke begeleiding bij het zoeken naar werk. In tegenstelling tot de sollicitatietips maakt deze begeleiding geen onderdeel van een officieel re-integratietraject. Bij case 23 (gemeente E) heeft de klantmanager enkele keren met een kansrijke jongere gesproken over sollicitatietips en het opstellen van een goed CV. Deze jongere zat enkele maanden in de uitkering als overbrugging totdat ze aan een nieuwe opleiding kon beginnen. In twee andere gevallen betrof het jongeren met psychische problemen (61 en 68).

5.3.2 *Ontwikkeling van werknemersvaardigheden*

Naast de ontwikkeling van de sollicitatievaardigheden, krijgt een deel van de jongeren in het volgonderzoek ook dienstverlening gericht op de ontwikkeling van werknemersvaardigheden. Dit is een brede categorie waaronder verschillende vormen van dienstverlening worden geschaard, van eenmalige workshops tot langlopende trajecten. Grofweg kan de ontwikkeling van werknemersvaardigheden worden verdeeld in twee vormen. De eerste is de ontwikkeling van algemene werknemersvaardigheden door het opdoen van werkritme op een beschutte werkplaats. De tweede vorm betreft werkervaringsplekken, stages of leerwerkplekken, waarbij de jongere ervaring opdoet met het werken in een specifieke sector, eventueel gecombineerd met een opleiding. Vrijwilligerswerk komt in beide vormen voor.

De dienstverlening ten aanzien van de ontwikkeling van algemene werknemersvaardigheden is er met name op gericht om een kwetsbare doelgroep met een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt voor te bereiden op werk (case 63, 14 en 19). Bij sommige gemeenten zijn er (semi-beschutte) werkvoorzieningsplekken beschikbaar waar jongeren met intensieve begeleiding in een van de organisatieonderdelen aan de slag kunnen gaan. Bij deze plaatsen is het de bedoeling dat jongeren uiteindelijk aan de slag gaan bij een externe werkervaringsplek in een bedrijf.

Naast de werkplekken waarbij begeleiding vanuit de gemeente (of vanuit de uitvoeringsorganisatie namens de gemeente) wordt geboden, komt een deel van de jongeren uit het volgonderzoek op werkervaringsplekken, stages of leerwerkplekken terecht. Anders dan bij de beschutte werkplekken doen jongeren hiermee gerichte werkervaring op in een specifieke sector om zo de kansen op het vinden van werk te vergroten. De rol van de gemeente kan zijn dat ze de jongere stimuleren om op zoek te gaan naar een onbetaalde plek bij een werkgever of bemiddelen bij werkgevers die zich met een dergelijke plek melden bij de gemeente. Deze vorm van dienstverlening komt in sommige gevallen dicht in de buurt van vraaggerichte

dienstverlening aangezien de werkervaringsplek kan uitgroeien tot een betaalde baan. Naast het ontwikkelen van werknemersvaardigheden (dwz het versterken van het potentieel van werkzoekenden) kan er bij een werkervaringsplek ook een betaalde aanstelling in het vooruitzicht worden gesteld. In dat geval is er sprake van een proefplaatsing, oftewel vraaggerichte dienstverlening.

Een van de jongeren heeft via een re-integratietraject een werkervaringsplek gekregen bij een fietsfabriek waar hij zowel ervaring opdoet met werken als kans maakt om betaald werk te vinden (case 64). Een andere jongere is via het werkgeverservicepunt in bemiddeling gebracht bij een werkgever. De werkgever wilde de jongere niet aannemen, maar heeft haar wel een werkervaringsplek geboden (case 60). In een derde geval heeft een jongere een plek aangeboden gekregen om haar werkervaring te verrijken (case 37).

Taalcursussen

Jongeren die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen ondervinden een extra barrière om werk te vinden ten opzichte van andere werkzoekenden. Van de jongeren in het volgonderzoek hebben twee jongeren een Nederlandse taal cursus gevolgd die hen was aangeboden door de gemeente (case 55 en 66).

5.3.3 *Combinaties van typen dienstverlening*

De aanbodgerichte dienstverlening wordt in bijna alle gevallen gecombineerd met andere typen van dienstverlening. In veel gevallen is de aanbodgerichte dienstverlening onderdeel van een uitgebreider pakket om jongeren richting werk te begeleiden. Bij 21 van de 30 gevolgde jongeren waarbij enige vorm van aanbodgerichte dienstverlening is ingezet, werd ook vraaggerichte dienstverlening ingezet. Door de sollicitatie- en werknemersvaardigheden van de jongere te verbeteren, verbetert de positie op de arbeidsmarkt, maar kan het nog steeds lastig zijn om aan werk te komen. Als laatste stap richting werk brengen gemeenten deze jongeren onder de aandacht van werkgevers. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op vraaggerichte dienstverlening.

Combinaties met dienstverlening gericht op zorg en welzijn komen aanzienlijk minder voor. In acht gevallen is naast een vorm van aanbodgerichte dienstverlening ook dienstverlening gericht op zorg en welzijn geboden.

5.4 **Samenwerking in de dienstverlening**

De Inspectie onderscheidt in het referentiekader een aantal vormen van samenwerking. De minst intensieve vorm van samenwerking is het doorverwijzen van klanten. De andere vormen zijn intensiever, zoals periodieke terugkoppeling en warme overdracht. Het meest intensief is afstemming over in te zetten trajecten of het maken van afspraken over participatiedoelen.

Aanbodgerichte dienstverlening wordt veel uitgevoerd door de sociale diensten zelf, al dan niet in samenwerking met de interne afdelingen van de gemeente, zoals werkgeversservicepunten en een werkgeversteam. Als er samenwerking plaatsvindt is er voornamelijk sprake van samenwerking tussen klantmanagers en begeleiders van standaard of speciale trajecten, in de vorm van doorverwijzing (de minst intensieve vorm van samenwerking). De standaardtrajecten zijn een vast onderdeel in het traject dat de jongere verplicht moet doorlopen, waar aanbod- en vraaggerichte dienstverlening worden geboden. In een aantal gevallen is er sprake van doorver-

wijzing naar een traject, specifiek gericht op de problematiek of de behoefte van de jongere. Zo is de jongere van case 24 doorverwezen naar een leerwerkcentrum, omdat hem daar passende, aanbodversterkende dienstverlening kan worden geboden. De jongere van case 66 is doorverwezen naar een talentcentrum, omdat hij gebrekkig Nederlands spreekt.

In drie cases is de samenwerking ten aanzien van aanbodgerichte dienstverlening intensiever. Zo is er bij case 6 sprake van periodieke terugkoppeling tussen de klantmanager en de begeleider van een traject gericht op solliciteren en het vergroten van sollicitatievaardigheden. De jongere houdt zich niet aan de afspraken, en terugkoppeling is noodzakelijk in het kader van handhaving. Het tweede voorbeeld betreft een jongere (case 56) die bezig is met het opzetten van een eigen bedrijf. Hij zit in een speciaal traject, waarbij hij hulp krijgt bij het schrijven van een businessplan. In het traject krijgt hij ook de ruimte om andere zaken te regelen, zoals het aanvragen van vergunningen en middelen. Hij krijgt hierbij gezamenlijke begeleiding van een medewerker van het traject zelf en van zijn klantmanager. Tot slot is er een voorbeeld van warme overdracht. De jongere van case 64 had veel belemmeringen en daarnaast hebben teleurstellingen bij het solliciteren zijn motivatie op een negatieve manier beïnvloed. Hij is overgedragen naar een speciaal traject van de gemeente voor risicojongeren.

Er zijn ook cases waarin de samenwerking en communicatie tussen de klantmanagers en begeleiders van een (re-integratie)traject verliep niet goed verliep. In een geval verliep de selectie voor de opleiding via het workfirsttraject, maar de klantmanager is niet geïnformeerd over de start van het opleidingstraject. In een ander geval werd de naam van de jongere verkeerd doorgegeven, waardoor hij nog steeds niet aan traject kan beginnen.

Binnen de trajecten is er verder samenwerking met accountmanagers van werkgeversteams of dienstverleners voor zorg en welzijn. Deze samenwerking wordt beschreven in de hoofdstukken 5 en 6.

5.5 Ontwikkeling arbeidsmarktkansen als gevolg van de dienstverlening

Van de jongeren die gedurende de volgperiode aanbodgerichte dienstverlening hebben gekregen is een aanzienlijk deel (gedeeltelijk) uitgestroomd. Van de 30 jongeren zijn er:

- negen geheel uitgestroomd naar werk;
- twee die deeltijd werk hebben gevonden;
- drie jongeren uitgestroomd naar onderwijs.

Bij de ontwikkeling van kansen op de arbeidsmarkt is gekeken naar de belemmeringen, de houding, zoekgedrag en participatie van de jongere. Van de jongeren die aan het einde van de volgperiode nog volledig in de uitkering zaten, is de afstand tot de arbeidsmarkt gedurende de volgperiode niet of nauwelijks veranderd. Dit is vastgesteld op basis van de ervaringen van de jongere zelf, zijn klantmanager en de observaties van de onderzoekers.

Aanbodgerichte dienstverlening heeft als voornaamste doel om de kansen op werk van jongeren in de WWB te vergroten. De vraag in hoeverre er verandering van de afstand tot de arbeidsmarkt (of het uitblijven daarvan) is toe te schrijven aan de aanbodgerichte dienstverlening is niet eenduidig te beantwoorden. De aanbodge-

richte dienstverlening maakte in vrijwel alle gevallen deel uit van een breder pakket aan dienstverlening en daarom is het lastig te onderscheiden in hoeverre de veranderingen zijn toe te schrijven aan de aanbodgerichte dienstverlening.

Om toch meer te kunnen zeggen over de gevolgen van de aanbodgerichte dienstverlening wordt gekeken of de aanbodgerichte dienstverlening volgens de WWB-jongere en de klantmanager nuttig was. Daarnaast wordt beschreven welke vormen en werkzame mechanismen er in de aanbodgerichte vraaggerichte dienstverlening zijn, en welke invloed ze hebben op de arbeidsmarktkansen. Het gaat daarbij vooral om het aanleren van sollicitatie- en werknemers vaardigheden en/of veranderingen in het zoekgedrag, de houding en participatie van de jongere.

Dienstverlening gericht op sollicitatievaardigheden

De dienstverlening die als doel had om sollicitatievaardigheden te vergroten is door de jongeren uit het volgonderzoek als gematigd positief ervaren. Het is volgens vrijwel alle jongeren nuttig om meer te weten te komen over solliciteren en ze staan dan ook open voor nieuwe tips en inzichten. Het oordeel over deze dienstverlening hangt echter voor een groot deel af van de kenmerken van de jongeren en van de vorm waarin de sollicitatietips worden aangereikt.

Kenmerken van de jongeren

Veel kansrijke jongeren geven aan dat ze weinig nieuws hebben opgestoken of dat alle informatie al bekend was. Met name de jongeren die deel hebben genomen aan de standaard groepsbijeenkomsten zeggen weinig geleerd te hebben.

Daartegenover staan de jongeren die weinig ervaring hebben met solliciteren en niet via andere wegen (bijvoorbeeld opleiding, persoonlijk netwerk of Internet) in aanraking zijn gekomen met informatie over solliciteren. Verschillende jongeren geven aan dat hun cv een stuk is verbeterd door het volgen van de workshops of dat ze nu beter weten hoe ze werkgevers moeten benaderen in plaats af te wachten totdat er een vacature op Internet verschijnt. Voor deze groep heeft de dienstverlening wel effect gehad op hun zoekgedrag.

Groepsbijeenkomst versus persoonlijke begeleiding

Het oordeel van de jongeren in het volgonderzoek over de groepsbijeenkomsten trainingen is overwegend negatief. Enkele jongeren geven aan dat de sollicitatietips goed waren om hun geheugen op te frissen en dat ze zich door bezig te zijn met de sollicitatievaardigheden meer bewust werden van de plicht om te solliciteren. Maar het overgrote deel van de jongeren vond dat de inhoud van de bijeenkomsten niet goed aansloot op hun behoeften en achtergrondkennis (case 6, 31, 32, 40, 54, 63 en 65).

Het grootste deel van de informatie was bekend voor de jongeren, omdat er tijdens hun opleiding al aandacht was besteed aan het solliciteren of omdat ze zelf informatie via Internet hadden opgezocht. De sollicitatietrainingen hebben voor hen niet geholpen bij het solliciteren. Sommige jongeren vonden het zelfs tijdsverspilling om bij de bijeenkomsten aanwezig te zijn en zagen het als een verplichting (31). De bijeenkomsten hadden volgens deze jongeren geen positieve invloed op hun zoekgedrag.

Jongere, case 6:

"Kijk, ik ben ook naar die workshops geweest. En gelukkig godzijdank heb ik gezegd: ik wil nooit meer van mijn leven naar zo'n workshop want het is gewoon kansloos. Komt iemand me uitleggen hoe ik een cv moet maken, weet je. En er komt iemand mij vertellen hoe ik mezelf moet pitchen in dertig seconden. Dan denk ik bij mezelf van: ja... er worden mij dingen verteld die ik allang weet. Als ik een cv wil maken, toets ik op Google in: hoe maak ik een cv? En dan heb je een cv. En zij zeggen: het moet voldoen aan dit eisje en dat en dat... Dat is allemaal onzin. Iemand die jou aanneemt gaat niet kijken: hé, die heeft lang blond haar. Heb je een foto... Leuk. Daar kijken werkgevers niet naar."

Daarnaast vond een aantal jongeren de sollicitatietraining niet passen bij de belemmeringen waarmee ze te maken hadden. Zo heeft een jongere met een slaapstoornis (case 63) vooral behoefte aan specifieke begeleiding en ondersteuning bij het zoeken van passend werk in plaats van algemene sollicitatietips. Uiteindelijk is zij in een traject voor de ontwikkeling van werknemersvaardigheden terecht gekomen. Vergelijkbaar was de situatie van een jongere met ernstige astma en overgewicht (case 54) die vond dat tijdens de workshop haar belemmeringen niet serieus werden genomen en haar belemmeringen door de medewerker van de gemeente gebatelliseerd werden. Liever had ze persoonlijke begeleiding gekregen bij het zoeken naar werk. Daarnaast heeft ze tijdens de workshops niks nieuws gehoord.

De jongeren die persoonlijke begeleiding en sollicitatietips kregen, waren over het algemeen positiever over de dienstverlening. Dit zijn overwegend jongeren die volgens de gemeente minder zelfredzaam zijn in het zoeken naar werk. Deze intensieve manier om de sollicitatievaardigheden te ontwikkelen, levert volgens de jongeren meer op. Zoals bijvoorbeeld de wekelijkse gesprekken met de klantmanager en concrete tips over hoe je een goede brief schrijft, waar je vacatures vindt en hoe je een gesprek voert (case 68).

Ook over de sollicitatietips die onderdeel zijn van een re-integratietraject zijn de jongeren redelijk positief, al is er wel veel herhaling van de informatie. Deze tips hebben vaak de vorm van individuele begeleiding en komen van pas bij het zoeken naar vacatures en bij het solliciteren. Ondanks dat de inhoud nuttig is, is één van de jongere ontevreden over de begeleiding. Hij gaf aan dat het niet zinvol was, omdat hij intussen al 5 keer hetzelfde verhaal had gehoord en dat hij zijn tijd dan beter kan besteden aan het solliciteren (case 19). Ook enkele klantmanagers noemen het maatwerk in de sollicitatiebegeleiding, al dan niet als onderdeel van re-integratietrajecten, een succesfactor (zie bijv. case 66, 68).

Dienstverlening gericht op werknemersvaardigheden

Beschutte werkplekken versus werkervaring- en leerwerkplekken

De jongeren die op een plek in de sociale werkvoorziening terecht zijn gekomen vonden deze vorm van dienstverlening over algemeen niet nuttig. Het gaat hier om jongeren die volgens de gemeente onder begeleiding werkervaring op moeten doen voordat ze (betaald, dan wel onbetaald) aan de slag kunnen gaan op de arbeidsmarkt. In andere woorden: de gemeente vond de werkvoorziening passend voor de situatie van deze jongeren, maar de jongeren vonden dat ze weinig aan de re-integratieactiviteiten hebben gehad. Dit ondanks het feit dat het een enkeling gelukt is om werk te vinden of uit te stromen naar een werkplek buiten de gemeente. Zo werd een jongere die vond dat de groepsbijeenkomsten over solliciteren onvoldoende aansloten op haar belemmeringen (case 63, gemeente i) vervolgens in de werkvoorziening van de gemeente geplaatst. In deze beschutte werkomgeving voerde zij eenvoudige werkzaamheden uit om werkritme op te doen en hoefde ze niet te solliciteren. Op basis van de werkzaamheden in de werkvoorziening werd de belastbaarheid van de jongere ingeschat en kreeg zij persoonlijke begeleidingsgesprekken om haar voor te bereiden op de terugkeer naar de arbeidsmarkt. Aan het einde van de

volgperiode is ze als vrijwilliger begonnen bij een zorginstelling om werkervaring buiten de werkvoorziening op te doen.

De twee jongeren die bij gemeente D deelnamen aan werkactiviteiten bij het werk-leerbedrijf (case 14 en 19) waren ontevreden over het nut en effect. Ze hadden het gevoel dat ze hun tijd op een andere manier nuttiger hadden kunnen besteden. De jongere van case 19 vindt het werk, het sorteren van schroefjes, te eenvoudig maar begrijpt dat het goed is om een werkritme te behouden. Vervolgens is hij begonnen op een werkervaringsplek bij een postbedrijf. Uiteindelijk heeft hij gesolliciteerd op een vacature van het werkgeversservicepunt en is uitgestroomd naar werk.

De jongere van case 14 is aanzienlijk negatiever over sociale werkvoorziening. Ze noemt de eenvoudige activiteiten slavenwerk en is er niet over te spreken dat ze dat soort werk moet doen omdat ze een bijstandsuitkering heeft:

Jongere, case 14:

"Dit is niet acceptabel: het dreigement, de verplichting, geen begeleiding naar werk wat interessant is. Maar hier is het van, je wordt erin gegooid en zoek het maar uit." Later: "Het komt me mijn strot uit."

Aan het einde van de zoekperiode is het haar nog niet gelukt om uit te stromen naar werk. De klantmanagers zijn wat positiever over het effect van de (beschutte) werkplekken en leerwerkplekken. Zij zien het als een manier om arbeidsritme en werknemersvaardigheden te ontwikkelen (zie case 19).

De jongeren die op een onbetaalde plek bij een organisatie terecht zijn gekomen, bijvoorbeeld op werkervaringsplekken, leerwerkplekken of als vrijwilliger, zagen hier over het algemeen de meerwaarde van in. Door aan de slag te gaan bij een bedrijf konden ze werkervaring op doen en een werkritme opbouwen. Door hun werknemersvaardigheden te ontwikkelen konden zij hun positie op de arbeidsmarkt verbeteren. Met name de jongeren die aan de slag gaan in de sector waar ze werk zoeken, zagen hun kansen op werk toenemen. Een enkeling werd met het accepteren van de onbetaalde plek uitzicht geboden op betaald werk binnen dezelfde organisatie.

De keerzijde van de onbetaalde werkplekken is dat jongeren minder tijd hebben om te solliciteren. Voor veel jongeren gaat er veel tijd zitten in de re-integratieverplichtingen waardoor ze minder bezig zijn met werk vinden. Een van de jongeren uit het volgonderzoek heeft op aandringen van de gemeente vrijwilligerswerk gevonden en hoefde verder niet meer te solliciteren (case 57). Inmiddels heeft hij ruim zes maanden vrijwilligerswerk gedaan, maar heeft steeds minder hoop dat hij zijn vrijwilligerswerk om kan zetten in een betaalde baan. Doordat hij in de tussentijd niet heeft gesolliciteerd heeft hij weinig kans om uit te stromen naar werk.

Veranderingen in houding en gedrag

In dit onderdeel wordt een analyse weergegeven van de invloed van de aanbodgerichte dienstverlening op de ontwikkeling van de arbeidsmarktkansen. Hierbij wordt achtereenvolgens gekeken naar het zoekgedrag, participatie, de houding en de belemmeringen van de jongere. Van de dertig jongeren die aanbodgerichte dienstverlening hebben gehad, heeft dit bij een beperkt aantal (acht) een positief effect gehad op het zoekgedrag, de participatie en/of de houding van de jongere. Dit is geconstateerd door de jongere zelf of zijn/haar klantmanager of het is af te lezen aan het waargenomen gedrag door de onderzoeker van de Inspectie. Hieronder volgt een aantal voorbeelden:

- Case 14. Het betreft een jongere die graag aan het werk wil, maar kampt met sociale en licht psychische problemen. Zij heeft meegedaan aan een workfirst traject waardoor haar participatie (tijdelijk) is toegenomen.
Case 20. Dit is een jongere met psychische en verslavingsproblemen die aan het begin nog niet op zoek wil naar werk. De jongere wilde eerst alleen bepaald soort vrijwilligerswerk en zocht beperkt in zijn eigen netwerk. Gedurende de uitkeringsperiode is hij via de vrijwilligerscentrale gestart met vrijwilligerswerk. De jongere schrijft dit niet toe aan de dienstverlening, maar de klantmanager wel.
- Case 56. Het betreft een jongere die een eigen bedrijf wil starten. De dienstverlening was gericht op het starten van dit bedrijf. Dit heeft hem gemotiveerd en zijn doel mogelijk gemaakt. Volgens de jongere en de klantmanager was het effect van de dienstverlening groot. Het heeft de jongere geholpen met het opzetten van een ondernemingsplan en het krijgen van financiering en met allerlei tips en raadgevingen.
- Case 59. Dit is een jongere met een Mbo-diploma die graag HBO zou willen doen. Ze wordt echter belemmerd doordat ze hoog sensitief en ziek is. Door de sollicitatietrainingen en coachingsgesprekken wordt ze assertiever en zelfverzekerder.

In een aantal gevallen zijn er positieve veranderingen op het gebied van het zoekgedrag te zien als gevolg van de aanbodgerichte dienstverlening. De jongeren zijn breder en/of intensiever gaan zoeken of zeggen beter te kunnen solliciteren (bijvoorbeeld de cases 19, 20, 56, 58, 59, 68). In deze groep bevinden zich zowel jongeren die bij de melding als kansrijk voor werk werden gezien als jongeren die als kansarm waren geclassificeerd. In andere gevallen heeft er geen verandering in het zoekgedrag plaatsgevonden. Het gaat hierbij veelal om kansrijke jongeren. Een jongere (case 37) die een sollicitatietraining heeft gevolgd, zegt bijvoorbeeld dat ze nu weet dat ze haar netwerk en sociale media kan gebruiken, maar zij weet niet of ze nu meer of anders solliciteert dan voorheen.

Door deelname aan re-integratie trajecten, werken in een beschutte werkplaats, werkervaringsplekken, stages, leerwerkplekken of vrijwilligerswerk is de participatie van een aantal jongeren al dan niet tijdelijk toegenomen (cases 14, 19, 20, 61). Het betrof vooral jongeren die bij de melding als kansarm werden getypeerd.

De houding van jongeren ten aanzien van werk is door de aanbodgerichte dienstverlening zowel in de positieve als negatieve zin veranderd. In een aantal gevallen is de houding en het zelfvertrouwen van de jongere mede door de dienstverlening verbeterd (case 56, 68, 63). In een ander geval is juist door een niet gelukte proefplaatsing de motivatie van de jongere afgenomen (case 40).

In een enkel geval heeft de aanbodgerichte dienstverlening ook geholpen bij het wegnemen van belemmeringen. Zo is een jongere door de trainingen die aangeboden werden in het kader van een re-integratietraject volgens de klantmanager assertiever en zelfverzekerder geworden (case 59).

5.6 Knelpunten en succesfactoren

In de voorafgaande paragrafen is een aantal knelpunten en succesfactoren ten aanzien van aanbodgerichte dienstverlening genoemd. Hieronder volgt een korte samenvatting:

Knelpunten:

- Sollicitatietraining in groepsverband wordt door de jongeren over het algemeen niet als nuttig ervaren: het bevat veelal al bekende informatie en/of houdt geen rekening met de persoonlijke belemmeringen van de jongeren.
- Jongeren die op onbetaalde werkplekken zitten, solliciteren minder wat hun uitstroom niet ten goede komt.
- Geen samenwerking en/of slechte communicatie tussen de klantmanagers en begeleiders van een (re-integratie)traject. Dit kan leiden tot vertraging in de dienstverlening

Succesfactoren

- Jongeren zijn relatief positief over persoonlijke sollicitatiebegeleiding al dan niet als onderdeel van een re-integratietraject.
- Jongeren waarderen de ruimte die ze krijgen om eigen invulling te geven aan participatieplekken of vrijwilligerswerk die passen bij hun interesse (case 57, 61).

5.7 Illustratieve case

In deze paragraaf wordt een voorbeeld van een intensieve sollicitatiebegeleiding beschreven die leidt tot een leerwerkplek voor de jongere.

De jongere van case 68 stroomt in september 2013 in de uitkering. Hij heeft Vwo gedaan en heeft verschillende uitzendbaantjes gehad. Het waren allemaal kortduurende baantjes en hij heeft daardoor geen WW-rechten opgebouwd. De jongere heeft psychische problemen. De gemeente geeft hem de tijd om zijn leven weer wat op orde te krijgen en laat hem in de eerste periode met rust. In de zomer van 2014 gaan ze actief met hem aan de slag. Hij wordt intensief begeleid door de klantmanager. Zij voert wekelijks gesprekken met de jongere. Hij wordt ondersteund bij het solliciteren, schrijven van brieven, gesprekken voeren, etc. De gesprekken zijn op progressie gericht. Er wordt gestuurd op het proces. De klantmanager stelt de jongere steeds vragen: waarom heb je je sollicitatiebrief zo geschreven? Waarom solliciteert je op deze functie? De jongere moet steeds zelf antwoord geven. De jongere wordt steeds uitgedaagd om zelf na te denken wat zijn volgende stap moet zijn en hoe hij dat het beste kan doen. De klantmanager zegt:

"Ik heb wekelijks de gesprekken met hem gehad. Die voornamelijk op progressie waren gericht, waarbij we alleen op het proces sturen en de jongere met antwoorden laten komen. Dus: Je wilt solliciteren, op welke manier kun je dat doen? Hoe kun je ervoor zorgen dat je extra opvalt? Samen kijken we daarna hoe het anders zou kunnen. Wat kun je nog meer veranderen bijvoorbeeld aan je brief. Aantekeningen maken, verbeteren en weer terugleggen."

Uiteindelijk resulteert dit erin dat de jongere een leerwerkplek vindt voor een paar uur per week. Tijdens de gesprekken met de jongere blijkt dat het in algemene zin steeds beter met hem gaat. Niet alleen qua werk maar hij wordt ook psychisch sterker. De begeleiding en het hebben van deeltijd werk stimuleren de jongere enorm. Er gaat een sterk positief effect vanuit.

5.8 Samenvatting

Onder aanbodgerichte dienstverlening worden alle vormen van dienstverlening geschaard die gericht zijn op de versterking van sollicitatie- of werknemersvaardigheden van jongeren in de WWB. Van de jongeren die gedurende het onderzoek zijn gevolgd, is er bij 30 personen enige vorm van aanbodgerichte dienstverlening ingezet. Dit waren met name jongeren met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt die kansrijk zijn voor uitstroom naar werk.

Het geven van sollicitatietips is de meest voorkomende vorm van aanbodgerichte dienstverlening. Daarnaast worden er verschillende uitgebreide re-integratietrajecten aangeboden waarbij ook aandacht wordt besteed aan solliciteren. Enkele jongeren uit het volgonderzoek kregen persoonlijke begeleiding bij het zoeken van werk. Naast de ontwikkeling van de sollicitatievaardigheden, krijgt een deel van de jongeren in het volgonderzoek ook dienstverlening gericht op de ontwikkeling van werknemersvaardigheden, zoals cursussen, (semi) beschutte werkplekken, reguliere werkervaringsplekken, stages of leerwerkplekken. In enkele gevallen zijn er taallessen gegeven.

Veel aanbodgerichte dienstverlening wordt uitgevoerd door de gemeenten zelf dus er is geen samenwerking met derden. Als er samenwerking is, betreft het voornamelijk samenwerking tussen klantmanagers en begeleiders van re-integratietrajecten in de vorm van doorverwijzing (de minst intensieve vorm van samenwerking). In een beperkt aantal gevallen is de samenwerking ten aanzien van aanbodgerichte dienstverlening intensiever.

De gevolgen van de aanbodgerichte dienstverlening zijn niet gemakkelijk te duiden, omdat deze vaak in combinatie met andere dienstverlening wordt aangeboden. De dienstverlening die als doel had om sollicitatievaardigheden bij te brengen, is door de jongeren uit het volgonderzoek als gematigd positief ervaren. De jongeren die weinig ervaring hebben met solliciteren, hadden er de meeste baat bij en het heeft hun zoekgedrag positief beïnvloed. Het oordeel van de jongeren over de groepsbijeenkomsten is overwegend negatief. De jongeren waren positiever over de persoonlijke sollicitatiebegeleiding. Ook klantmanagers zien maatwerk als succesfactor. De jongeren die op een plek in de sociale werkvoorziening terecht zijn gekomen, vonden deze vorm van dienstverlening over algemeen niet nuttig. De jongeren die op een onbetaalde plek bij een organisatie terecht zijn gekomen, bijvoorbeeld op werkervaringsplekken, leerwerkplekken of als vrijwilliger, zagen over het algemeen wel hier de meerwaarde van in.

In een aantal gevallen zijn er positieve veranderingen in het zoekgedrag van jongeren te zien als gevolg van aanbodgerichte dienstverlening. Door de deelname aan re-integratie trajecten, werken in beschutte werkplaats, werkervaringsplekken, stages of leerwerkplekken, is in een aantal gevallen de participatie al dan niet tijdelijk toegenomen. De houding van de jongeren ten aanzien van werk is door de aanbodgerichte dienstverlening zowel in de positieve als negatieve zin veranderd.

6 Vraaggerichte dienstverlening

6.1 Inleiding

Vraaggerichte dienstverlening is een vorm van dienstverlening waarbij de behoefte van werkgevers centraal staat. Deze vorm van dienstverlening wordt uitgevoerd door accountmanagers die werken bij speciale teams gericht op werkgevers, zoals werkgeversservicepunten. Zij onderhouden contacten met werkgevers, verzamelen vacatures en zorgen ervoor dat werkzoekenden gematcht worden. Dat kunnen zij zelf actief doen, of via klantmanagers of re-integratiebegeleiders die werkzoekenden in de caseload hebben.

De Inspectie hanteert als norm voor vraaggerichte dienstverlening dat de verantwoordelijke professional een goede 'match' tussen werkzoekende en werkgever probeert te maken door in te spelen op de kwaliteiten en belemmeringen van de werkzoekende en de ontwikkelingen en kansen op de arbeidsmarkt. De professional moet deskundig zijn en een gedegen beeld hebben van de (lokale) arbeidsmarkt.

Vraaggerichte dienstverlening kent verschillende vormen:

1. vacatures aanbieden;
2. opleiden voor vacature(s);
3. jongere en werkgever met elkaar in contact brengen naar aanleiding van een concrete vacature (directe bemiddeling);
4. een vacature voor een specifieke jongere zoeken in het netwerk van werkgevers van de coach.

Een laatste – meer beleidsmatige - vorm is het maken van structurele afspraken maken met werkgevers in de regio. Geplaatst op een schaal, onderscheiden de vormen zich van passief naar actief, waarbij het aanbieden van vacatures de meest passieve vorm is, en het zoeken van een vacature voor een specifieke jongere in het netwerk de meest actieve vorm.

De Inspectie concludeert in de eerste rapportage van dit onderzoek dat de kansen van vraaggerichte dienstverlening in de eerste drie maanden van dienstverlening onvoldoende benut blijven. Vraaggerichte dienstverlening blijft in de eerste drie maanden meestal beperkt tot het attenderen op een vacature. Actievere vormen, zoals directe bemiddeling zijn minder vaak ingezet. Als jongeren slechts worden gewezen op een vacature, is de kans dat dit een baan oplevert gering in vergelijking met actieve bemiddeling door de gemeente. Verder lijkt de vraaggerichte dienstverlening zich alleen te beperken tot jongeren met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.

6.2 Jongeren die vraaggerichte dienstverlening hebben ontvangen

Van de 54 jongeren die 1 of meerdere vormen van dienstverlening hebben ontvangen, is voor 33 vraaggerichte dienstverlening ingezet. De verdeling per gemeente is weergegeven in tabel 5.1. In de tabel is eveneens een onderverdeling gemaakt naar cohortgroep. De meeste van deze 33 jongeren hebben een redelijk korte afstand tot de arbeidsmarkt, hebben gemiddeld tot veel werkervaring, hebben vaak een startkwalificatie of zijn van plan te starten met een (vervolg) opleiding. Een klein deel van de jongeren die vraaggerichte dienstverlening heeft ontvangen, heeft een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld omdat ze geen startkwalificatie of

werkervaring hebben, of vanwege sociaal-maatschappelijke problemen zoals een verslavingsverleden, strafblad, mantelzorg voor ouders of zorg voor 1 of meerdere kleine kinderen.

De rest van de jongeren 54 jongeren heeft geen vraaggerichte dienstverlening ontvangen, omdat ze binnen een paar weken uitstroomden of omdat de uitkering niet is toegekend (wel een aanvraag gedaan). Een ander deel is van plan te starten met een opleiding en zoekt zelf al actief naar tijdelijk werk, is deeltijd aan het werk (en ontvangt aanvullend een uitkering) of heeft zo veel psychische of fysieke belemmeringen, dat vraaggerichte dienstverlening niet aan de orde is.

Tabel 5.1 Jongeren met vraaggerichte dienstverlening per gemeente, onderscheiden naar 1^e en 2^e cohort

Gemeente	1 ^e cohort	2 ^e cohort	Totaal
A	2	0	2
B	4	1	5
C	0	3	3
D	2	2	4
E	3	2	5
F	0	1	1
G	3	2	5
H	4	2	6
I	1	1	2
Totaal	19	14	33

6.3 Overzicht vraaggerichte dienstverlening per gemeente

In tabel 5.2 geeft weer voor hoeveel jongeren (1^e en 2^e cohort) de vormen van dienstverlening zijn ingezet. De tabel geeft niet weer hoe vaak de vormen zijn ingezet. Dat aantal ligt veel hoger, maar het is niet voor alle jongeren nauwkeurig te reconstrueren op basis van de interviews of het dossieronderzoek.

Tabel 5.2 Vormen van vraaggerichte dienstverlening per gemeente

Gemeente	Vacatureaanbod	Opleiding voor vacatures	Directe bemiddeling	Vacature zoeken voor specifieke jongere	Afspraken regionale werkgevers
A	1			1	
B	1		4	1	
C	3	1			
D	4	1	3	1	
E	4	2	5	1	
F	1				
G	5		2	1	
H	5		4	1	1
I	1		2		
Totaal	25	4	20	6	1

Vraaggerichte dienstverlening kan worden toegepast in combinatie met financiële instrumenten, zoals proefplaatsingen, werken met behoud van uitkering of loonkostensubsidie. De gemeenten A, B, C en I hebben geen gebruik gemaakt van instrumenten bij het toepassen van vraaggerichte dienstverlening, omdat klanten of voldoende kansrijk zijn om zelfstandig uit te stromen, of omdat ze te veel belemmerin-

gen hebben en er nog niet aan toe zijn. Voor een deel van de jongeren is de reden niet te achterhalen. Voor de overige gemeenten geldt:

- gemeente D: proefplaatsing (1x) en een leerwerkovereenkomst (1x);
- gemeente E: proefplaatsing (1x) en loonkostensubsidie (3x);
- gemeente H: proefplaatsing (1x), loonkostensubsidie (1x) en specifiek instrument van de gemeente zelf (1x).

Het aanbieden van vacatures en directe bemiddeling zijn vormen die het meest worden toegepast. Het bieden van vraaggerichte dienstverlening in combinatie met een instrument komt het meest voor bij de intensievere vormen van vraaggerichte dienstverlening, namelijk directe bemiddeling en het zoeken van een vacature voor een specifieke jongere. Dit wordt duidelijk bij de beschrijving in de volgende paragraaf.

6.4 De 4 vormen van vraaggerichte dienstverlening in de praktijk

Hierna wordt beschreven hoe de verschillende vormen van vraaggerichte dienstverlening in de praktijk worden uitgevoerd en voor welke jongeren het wordt ingezet.

Het aanbieden van vacatures

De vorm wordt het meest toegepast voor een brede groep, ongeacht de afstand tot de arbeidsmarkt. Deze vorm van vraaggerichte dienstverlening wordt toegepast ongeacht de afstand tot de arbeidsmarkt. Het aanbieden van vacatures wordt ook toegepast in combinatie met andere, meer actievere vormen van vraaggerichte dienstverlening. Er zijn verschillende kanalen waarlangs gemeenten vacatures aanbieden aan jongeren, bijvoorbeeld via de mail of groepsgewijs in trainingen. Vacatures worden het meest per mail aangeboden door werkgeversteams, werkgeversservicepunten of klantmanagers. Medewerkers van het werkgeversservicepunt ontvangen de cv's van de klantmanagers of van de jongeren zelf en maken op basis daarvan een match. Jongeren hebben soms wel contact met de professionals van de werkgeversteams, als ze bijvoorbeeld vragen hebben over specifieke vacatures. In het onderzoek is niet aangetroffen dat er bijvoorbeeld een matchingsgesprek plaatsvindt. De jongeren krijgen wekelijks 2 á 3 vacatures aangeboden en het aanbod is vrij breed.

Jongere, case 59

"Ik krijg ze van het werkgelegenheidsteam. En meestal zijn dat toch technische functies. <...> Het komt niet zo vaak voor dat er vacatures zijn in de sector waarvoor ik wil gaan, bijvoorbeeld schoonmaak en thuiszorg."

Er worden ook vacatures aangeboden tijdens sollicitatietrainingen en jongeren krijgen er vaak hulp bij het reageren op de vacature. Zo is er een aantal gemeenten dat speciale trajecten heeft voor jongeren met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (gemeente A, E G en H). Gemeente A bijvoorbeeld heeft het traject 'Baanbrekend' voor jongeren met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.

Klantmanager, gemeente A

"Zij krijgen een taakstelling, namelijk taken per week moet ze uitvoeren en ze krijgen workshops, begeleiding van jobhunters, jobcoaches. Die kijken naar de motivatie, brieven, cv's. Dus ze krijgen echt intensieve begeleiding, ook moeten ze iedere week een aantal verplichte sollicitaties doen en de bewijzen doorsturen naar de coach."

Andere voorbeelden zijn tweewekelijkse groepsbijeenkomsten voor jongeren die snel kunnen uitstromen; in deze groepsbijeenkomsten krijgen ze vacatures aange-

boden, waar ze zelfstandig op kunnen reageren (gemeente G) en aanbod van vacatures aan zogenaamde 'Top 100 kandidaten', oftewel kansrijke klanten zonder belemmeringen, een startkwalificatie en werkervaring (gemeente E).

Het aanbod van vacatures is volgens veel jongeren niet heel divers. Veel jongeren geven aan dat ze via verschillende bronnen van de gemeente dezelfde vacatures ontvangen, of dat ze die al zelf hebben gevonden via hun eigen zoekkanalen, zoals vacaturesites.

Het opleiden van jongeren voor vacatures

In het onderzoek zijn 2 vormen aangetroffen. De eerste vorm is het opleiden van jongeren voor beschikbare vacatures; de jongeren worden eerst opgeleid en daarna geplaatst. Zo deed een jongere (case 26) een opleiding voor heftruckchauffeur voor een specifieke vacature. Deze jongere heeft de opleiding succesvol afgerond en is door bemiddeling van het uitzendbureau uitgestroomd met loonkostensubsidie. Een andere jongere (case 57) kreeg de mogelijkheid om zich bij een werkgever in de bouw om te scholen tot asbestverwijderaar. Deze jongere heeft de opleiding niet afgerond, omdat er waarschijnlijk allerlei belemmeringen waren. Als het gaat om het opleiden van jongeren voor een specifieke vacature, worden ook andere vormen van vraaggerichte dienstverlening ingezet, zoals directe bemiddeling.

De 2^e vorm is het aanbieden van opleidingen in kansrijke sectoren, zoals de detailhandel of de zorg. Deze vorm van dienstverlening raakt ook aan aanbodgerichte dienstverlening, omdat door de opleiding de jongere zijn arbeidsmarktpositie verbetert. In de meeste gevallen gaat het om de combinatie van werk en scholing, en moeten de jongeren zelf op zoek naar een werkgever. Daarbij ontvangen ze dienstverlening van de gemeente. Er zijn hiervan 2 voorbeelden aangetroffen. Een jongere (case 58) heeft 2 keer een aanbod gekregen van de gemeente, de eerste keer voor een opleiding in de zorg en de 2^e keer voor een opleiding in de detailhandel. Ze is ingegaan op het tweede aanbod en kreeg hulp van een jobcoach bij het zoeken van een stageplek. Deze jongere volgt nu de opleiding, is voor 20 uur aan het werk en ontvangt aanvullend een uitkering van de gemeente. Een andere jongere (case 61) kreeg via een re-integratiebedrijf een opleiding in de zorg aangeboden. De jongere zag ervan af: "ik moest ouderen wassen."

Het aanbieden van een opleiding/werkcombinatie wordt over meestal persoonlijk aangeboden, en soms per mail.

Directe bemiddeling

Bij directe bemiddeling brengt de gemeente de jongere en de werkgever met elkaar in contact naar aanleiding van een concrete vacature. Het is een vorm van bemiddeling die voor veel jongeren wordt toegepast, namelijk 20, maar niet veelvuldig tijdens de uitkeringsperiode. Jongeren die ongeveer 6 maanden in de uitkering zitten, zijn 1 of hooguit 2 keer direct bemiddeld bij een werkgever; jongeren die langer een uitkering ontvangen (8 maanden of meer) zijn hooguit 3 keer direct bemiddeld (sommigen slechts 1 keer). Er is vooral sprake van directe bemiddeling wanneer een jongere frequent contact heeft met de klantmanager en wanneer de klantmanager overtuigd is van een gemotiveerde houding. De afstand tot de arbeidsmarkt lijkt niet relevant. De klantmanager fungeert dan vaak als een actieve verbindende schakel met de professionals van de werkgeversbemiddeling. Directe bemiddeling wordt vaak geboden in re-integratietrajecten, maar er zijn ook voorbeelden van gemeenten die directe bemiddeling bieden in de trajecten voor kansrijke jongeren, bijvoorbeeld de 'Top 100 kandidaten' in gemeente G en jongeren die meedoen aan 'De Werkacademie' in gemeente H. In de Werkacademie krijgen jongeren die direct aan het werk kunnen een intensief programma aangeboden, gericht op het vinden

van een baan. Een jongere uit het traject 'Top 100 kandidaten' (case 60) is bemiddeld naar een werkervaringsplek voor een functie als balie- cq. administratief medewerker.

Directe bemiddeling is niet geboden aan jongeren waarvan vrijwel zeker is dat ze zullen starten met een opleiding. De klantmanagers geven aan dat het geen zin heeft om hen actief te bemiddelen, omdat ze vaak maar voor een korte periode werk nodig hebben. Deze jongeren worden gestimuleerd om via het uitzendbureau te gaan werken of krijgen per mail vacatures aangeboden. Er is 1 uitzondering: een jongere (case 23) die vrijwel zeker zou starten met een opleiding en een uitkering ontving ter overbrugging, is door een recruiter in contact gebracht met een werkgever omdat het haar niet lukte om zelfstandig werk te vinden in de uitkeringsperiode. De bemiddeling heeft overigens niet geleid tot uitstroom naar werk.

Directe bemiddeling wordt in sommige gevallen gecombineerd met de inzet van een financieel instrument voor plaatsing, zoals loonkostensubsidie (case 26), werken met behoud van uitkering (case 66 en case 64) of een proefplaatsing. Case 64 is bij het re-integratiebedrijf intensief bemiddeld naar passend werk en is gestart op een werkervaringsplaats in een fietsfabriek. Case 66 is geplaatst bij een sociale werkplaats, eveneens na bemiddeling van het re-integratiebedrijf. Deze jongere krijgt aan het eind van dit jaar een contract voor 6 maanden.

Er zijn 2 voorbeelden (case 40 en case 46, gemeente H) waarbij er sprake was van plaatsing, maar uiteindelijk geen definitieve uitstroom. Case 40 is vrij snel na instroom door de Werkgeversacademie bemiddeld op een proefplaatsing gedurende 1 maand in de ICT-sector. De jongere heeft na de proefplaatsing echter geen contract gekregen van de werkgever. Hij was veel afwezig, volgens de jongere omdat hij ziek was, maar de klantmanager twijfelt aan zijn motivatie voor deze baan (zie verder hoofdstuk 8 Handhaving).

Klantmanager, case 40

"Hij is een hele slimme jongen, de slimste van de 4 andere cliënten die daar zijn gestart. De andere cliënten hebben allemaal een arbeidscontract gekregen en hij niet. Ik denk dat hij heel goed weet wat hij wil en wat hij niet wil. Ik ben van mening dat als hij echt graag bij had willen werken dat hij daar een arbeidscontract had. <...> Ook in zijn communicatie, dat hij alles zo weet te brengen dat hij nergens fout zit of dat hij nergens debet aan is. Ik denk dat hij daardoor geen arbeidscontract heeft gekregen."

Case 46 had via een speeddate een baan gevonden bij een speelgoedwinkel. De winkel heeft een overeenkomst met de gemeente dat op drukke dagen er tijdelijk WWB'ers worden ingehuurd. De gemeente verwijst heel gericht kandidaten naar de werkgever. De werkgever heeft deze jongere na 2 weken ontslagen, omdat hij een paar keer niet was komen werken. Uiteindelijk heeft de jongere zelf via het uitzendbureau werk gevonden. Het uitzendbureau heeft eveneens afspraken met de gemeente over het plaatsen van mensen met een WWB-uitkering.

Vacatures jongere zoeken in het netwerk van werkgevers

Als gemeenten vacatures zoeken voor een specifieke jongere, dan gebeurt dat over het algemeen in een re-integratietraject en in combinatie met dienstverlening die is gericht op aanbodversterking. Deze vorm van vraaggerichte dienstverlening is aangetroffen bij 6 cases, waarvan 3 jongeren behoren tot het 2^e cohort.

- Bij case 9 (kansrijke jongere met een korte afstand tot de arbeidsmarkt) is door een accountmanager onder de aandacht gebracht bij 3 werkgevers. Ze is uitgestroomd op één van de vacatures.

- Case 37 (kansrijk) heeft van een werkmatcher een stageplek aangeboden gekregen, met uitzicht op een contract. De werkmatcher was getipt over deze jongere door het werkgeversservicepunt.
- Case 46 heeft de dienstverlening gekregen van het uitzendbureau (die speciale afspraken heeft gemaakt met de gemeente).
- Case 59 heeft goed en regelmatig contact met de accountmanagers van het werkgeversteam. Ze krijgt soms passende ("leuke") vacatures aangereikt. Ze werkt een paar uur in de week, is gemotiveerd om volledig uit te stromen en zoekt zelf ook actief naar werk.
- De cases 54 en 62 krijgen deze vorm van dienstverlening in een re-integratietraject. Deze jongeren hebben belemmeringen, een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en kunnen niet alle werk aan. Voor hen is het belangrijk dat de werkgever goed geïnformeerd is over hun belemmeringen en dat het werk passend voor ze is.
- Case 54 kreeg een aanbod om te werken op de juridische afdeling van de gemeente. Ze heeft dit aanbod afgeslagen, omdat het volgens haar niet aansloot bij het belastbaarheidsonderzoek (ze is door een arbeidsdeskundige bij het UWV deels arbeidsongeschikt verklaard).

Jongere, case 54

"Dan vragen ze me wel om dingen te doen zoals binnen de gemeente werken. <...> Ik voldoe ook niet aan alle eisen dus ik kan wel dingen weglaten en samenvatten en inkorten en daar ben ik het niet mee eens. Als ik nog steeds niet vooruit ben gegaan dan ga ik ook geen vrijwilligerswerk doen. <...> En dan zeiden ze er is ook wel iets bij de juridische afdeling te doen. En dan denk ik dat voldoet waarschijnlijk allemaal niet aan de eisen. Dus dat was niet erg nuttig."

Moment van aanbieden vraaggerichte dienstverlening

Over het algemeen wordt vraaggerichte dienstverlening ingezet in de eerste 5 á 6 maanden van de uitkering. Zeker de actievormen, zoals directe bemiddeling of het zoeken van een vacature in het netwerk, wordt maar sporadisch aangeboden aan jongeren die langer dan 5 of 6 maanden in de uitkering zitten. Behalve dat er bij sommige klanten belemmeringen spelen, zijn er geen verder gegronde redenen hiervoor aangetroffen. Er wordt daarna nog wel vraaggerichte dienstverlening geboden, maar dat beperkt zich dan vooral tot het aanbieden van vacatures per mail. In enkele cases is het wel duidelijk, namelijk dat er veel belemmeringen zijn waardoor de jongere niet in staat is te solliciteren, bijvoorbeeld bij case 14. Deze jongere had zelf een stageplek geregeld bij een werkgever en kon daar in principe gaan werken. Er spelen echter te veel persoonlijke problemen om op dit moment uit te stromen.

Re-integratiebegeleider, case 14:

"Dus deelname aan het traject heb ik op dat moment even gestaakt. Ik heb met haar een duidelijke afspraak gemaakt dat zij tijdelijk vrijgesteld wordt van het traject, dat zij in die tussentijd haar familie kan ondersteunen. Ik heb haar ook laten weten dat ik wel van haar verwacht dat ze contact blijft onderhouden met de werkgever."

Bij een aantal jongeren uit het 2^e cohort wordt vraaggerichte dienstverlening bewust later ingezet. Zij hebben dan in het begin vraaggerichte dienstverlening gekregen, maar gedurende de uitkering blijkt dat er te veel belemmeringen zijn voor arbeidsparticipatie. In de latere maanden van de uitkering zijn bij deze jongeren problemen opgelost of meer onder controle, en weten klantmanagers ook beter voor wat voor soort werk een jongere in aanmerking kan komen.

6.5 Samenwerking ten behoeve van vraaggerichte dienstverlening

In de cases zijn de volgende samenwerkingsverbanden aangetroffen:

- tussen klantmanagers en professionals van werkgeversteams;
- tussen re-integratiebegeleiders en professionals van werkgeversteams;
- met opleidingscentra;
- met werkgevers.

Samenwerking tussen klantmanagers en professionals van werkgeversteams

Klantmanagers en professionals van werkgeversteams werken veel samen. De samenwerking bestaat vooral uit het doorverwijzen van jongeren, het doorsturen van cv's en terugkoppeling over plaatsing bij een werkgever, meestal via elektronische klantvolgsystemen. Bij de meeste cases is er geen sprake van intensievere samenwerking, zoals warme overdracht, regelmatige terugkoppeling of overleg, afstemming over in te zetten trajecten of afspraken over participatiedoelen. Veel klantmanagers werken alleen intensief samen als dat nodig is, bijvoorbeeld als jongeren niet reageren op aangeboden vacatures of niet komen opdagen op afspraken. Die overtreding van de verplichtingen vermelden de professionals van de werkgeversbemiddeling in de klantvolgsystemen of ze informeren de klantmanagers per mail. De klantmanagers ondernemen vervolgens actie richting de jongeren. Ze vinden het vaak niet nodig om nog eens contact op te nemen met de andere professional, omdat de beschikbare informatie al duidelijk genoeg is. Als jongeren verder genoeg gemotiveerd zijn en actief zoekgedrag vertonen, vinden klantmanagers intensievere samenwerking ook niet nodig.

Er zijn 3 cases aangetroffen waarbij er sprake was van intensieve samenwerking tussen de klantmanager en de professional van het werkgeversservicepunt. In 2 gevallen (case 40 en 46) waren er problemen bij de plaatsing. In het andere geval (case 59) begeleidt de klantmanager de jongere actief bij het solliciteren en zoekt ze samenwerking op om meer informatie te krijgen over beschikbare vacatures, eisen van de werkgever of het verloop van sollicitatiegesprekken.

Klantmanager, case 59 (deels uitgestroomd)

"Het is wel zo dat ik als casemanager dan wel altijd met het werkgelegenheidsteam contact heb, als zij op gesprek is geweest, hoe is dat gesprek gegaan, wat gaf de organisatie terug als feedback."

De klantmanagers die intensief hebben samengewerkt geven aan dat zij de regisseur zijn. Voor de overige cases geldt veelal dat de klantmanagers vinden dat voor vraaggerichte dienstverlening de professionals van de werkgeversteam "aan zet zijn."

Samenwerking tussen re-integratiebegeleiders en professionals van werkgeversteams

Hier is sprake van intensieve samenwerking. Re-integratiebedrijven bieden jongeren aanbod- en vraaggerichte dienstverlening, dit is bijvoorbeeld het geval bij de cases 19, 63, 64, 66 en 67. Bij deze jongeren was sprake van samenwerking in de vorm van een warme overdracht, terugkoppeling over en weer over de vorderingen van de jongere en het verloop van de matching. Er was een concreet doel afgesproken, bijvoorbeeld een proefplaatsing, normale plaatsing of intensieve begeleiding op de werkvloer zodat de jongere betere kans maakt op een arbeidsovereenkomst. De professionals zoeken elkaar ook veel vaker en makkelijker op, omdat ze op 1 locatie zitten. Er is in die zin dus sprake van formele en informele terugkoppeling. In het geval van case 19 werkt de re-integratiebegeleider intensief samen met de accountmanager van het werkgeversteam, omdat ze vindt dat de jongere onvoldoende zijn best doet om uit te stromen.

Re-integratiebegeleider, case 19

"Maar dan ga ik ook wel andere gesprekken met hem aan, want ik geloof er gewoon in dat hij vooral in deze tijd, nu in de zomer, moet hij zo werk hebben. Dan is het echt onzin als hij hier nog zou zitten. <...> Hem te laten inzien dat hij alles moet aanpakken wat er is. En dat hij breder moet gaan kijken en daar wil ik het werkgelegenheidsteam voor inschakelen. Dan gaan ze een belronde voor hem houden. Of geven hem tips: deze bedrijven zoeken iemand, ga daarheen."

Samenwerking met opleidingscentra

De samenwerking in het kader van scholing komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 7. In het kader van vraaggerichte dienstverlening is 1 expliciet voorbeeld aangetroffen van samenwerking met scholingsinstellingen. Voor case 58 hebben de accountmanager van het werkgeversservicepunt en een professional van het opleidingscentrum intensief samengewerkt. Deze jongere had gereageerd op een aanbod van de gemeente om een opleiding in de detailhandel te volgen. De jongere had met beide professionals een intakegesprek en de professionals hebben gezamenlijk besloten dat de jongere de opleiding kan volgen. In de opleiding werd de jongere verder begeleid door een jobcoach bij het zoeken van een stageplek.

Samenwerking met werkgevers

De gemeente H heeft met een aantal werkgevers (grote warenhuizen, uitzendbureaus) afspraken gemaakt over het plaatsen van WWB'ers. Er zijn in dit onderzoek 2 jongeren die hier gebruik van hebben gemaakt (case 40 en 46), waarbij er ook in de uitvoering sprake was van samenwerking tussen de gemeente en de werkgevers. Er was bij deze cases sprake van contact over plaatsing, matching en terugkoppeling over uitval. Voor case 26 is er intensief samengewerkt tussen de re-integratiecoach en het uitzendbureau (wordt in dit hoofdstuk beschreven als illustratieve case). Een ander voorbeeld (case 61) betreft samenwerking (warme overdracht) met een vrijwilligersorganisatie, waar jongeren kunnen werken ter voorbereiding op een baan. De jongere heeft er een paar maanden gewerkt als administratieve kracht.

6.6 Ontwikkeling arbeidsmarktkansen als gevolg van de dienstverlening

In de voorgaande paragrafen is beschreven welke vraaggerichte dienstverlening wordt aangeboden, aan wie en op welke manier. In deze paragraaf wordt een analyse weergegeven van de invloed van de vraaggerichte dienstverlening op de ontwikkeling van de arbeidsmarktkansen. Onder ontwikkeling van de arbeidsmarktkansen verstaat de Inspectie veranderingen in de belemmeringen, de houding, het zoekgedrag en de participatie.

De paragraaf legt de Inspectie een relatie tussen mechanismen in de dienstverlening en de ontwikkeling van de arbeidsmarktkansen.

Vraaggerichte dienstverlening en verandering indicator participatie

Aangezien vraaggerichte dienstverlening als direct doel heeft het bewerkstelligen van een arbeidsrelatie, volgt allereerst een weergave van het aantal jongeren dat is uitgestroomd als direct gevolg van een vacatureaanbod van de gemeente. Oftewel de invloed van de vraaggerichte dienstverlening op de indicator participatie.

Van de 33 jongeren die vraaggerichte dienstverlening hebben ontvangen, zijn 9 jongeren (deels) uitgestroomd naar werk als gevolg van een vacatureaanbod van de gemeente.

- 3 jongeren zijn volledig uit de uitkering gestroomd naar werk (cases 4, 19 en 55).

- 3 jongeren zijn uitgestroomd met een financieel instrument, namelijk werken met behoud van uitkering en loonkostensubsidie (cases 26, 64 en 66);
- 3 jongeren zijn deels uitgestroomd en ontvangen deels nog een uitkering (cases 9, 58 en 59).

Al deze jongeren (met uitzondering van case 4) hebben naast vraaggerichte dienstverlening ook aanbodgerichte dienstverlening ontvangen. De invloed van de aanbodgerichte dienstverlening op de ontwikkeling van de arbeidsmarktkansen, is beschreven in het vorige hoofdstuk 4.

Drie jongeren (cases 40, 46 en 60) waren tijdelijk of op proef geplaatst bij een werkgever, maar de plaatsing heeft niet geleid tot een aanstelling dan wel (gedeeltelijke) uitstroom uit de uitkering.

De overige 24 jongeren die vraaggerichte dienstverlening hebben ontvangen:

- zijn uitgestroomd omdat ze zelf werk hebben gevonden of omdat ze zijn gestart met een opleiding;
- krijgen geen vraaggerichte dienstverlening meer vanwege belemmeringen. Zij ontvangen derhalve nog een uitkering;
- zijn nog niet uitgestroomd omdat ze vrijwilligerswerk doen (case 57) of bezig zijn met het opzetten van een eigen bedrijf (case 56);
- 1 jongere heeft het aanbod van de gemeente afgewezen (case 54) en ontvangt nog steeds een uitkering.

Een totaaloverzicht is opgenomen in de tabellen 9.3 en 9.4 in hoofdstuk 9.

De invloed van vraaggerichte dienstverlening op houding en gedrag

In totaal hebben 6 jongeren uitsluitend vraaggerichte dienstverlening ontvangen, waarvan er 4 zijn uitgestroomd naar werk (cases 4, 16, 26, 48), 1 is niet uitgestroomd (case 22) en 1 jongere (case 43) heeft geen recht meer op een uitkering, omdat de partner werk heeft gevonden. Bij 2 jongeren is te zien dat de dienstverlening invloed heeft op de indicator gedrag (case 4 en case 26); dat zijn ook de jongeren die zijn uitgestroomd als gevolg van de vraaggerichte dienstverlening. Bij de rest van de jongeren is er geen sprake van invloed van de vraaggerichte dienstverlening op de indicatoren houding en zoekgedrag. Dit zijn dan de jongeren die uitstromen, omdat ze zelf werk hebben gevonden.

Beschrijving mechanismen en verandering van indicatoren

Hierna wordt beschreven welke werkzame mechanismen er zijn in de vraaggerichte dienstverlening. Eveneens wordt beschreven op welke manier en waarom de indicatoren van arbeidsmarktkansen worden beïnvloed.

1. Een realistisch vacatureaanbod

Een realistisch vacatureaanbod is een aanbod van een actuele vacature, waarvan de jongere het idee heeft dat hij goede kansen heeft op de baan. Actualiteit is een belangrijke factor, want vaak geven jongeren aan dat ze vacatures krijgen aangeboden waarvan de reactietermijn al is verlopen. De vacature hoeft niet te passen bij het opleidings- of werkverleden, het hoeft ook geen baan te zijn die de jongere ambieert en het kan om een tijdelijke functie gaan. De wijze waarop de jongere de vacature krijgt, namelijk persoonlijk of per mail, lijkt eveneens niet relevant. De jongere moet de vacature als het ware zien zitten. Jongeren die vinden dat ze een realistisch aanbod krijgen, zijn positief gestemd en gemotiveerd om te solliciteren. In veel gevallen leidt het tot uitstroom. Case 55 is hier een voorbeeld van. De jongere zit langer dan een jaar in de uitkering en heeft een aantal sociale belemmeringen. Hij is wel heel gemotiveerd voor werk, wat ook wordt beaamd door de klantmanager. Hij krijgt een aanbod van de gemeente voor een jaarcontract in de groen-

voorziening via een uitzendbureau, neemt zelf contact op met het uitzendbureau en stroomt uit de uitkering.

Als jongeren het aanbod niet realistisch vinden, dan werkt dat demotiverend en frustrerend. Er zijn voorbeelden van jongeren die vacatures krijgen, waarvan ze op voorhand al weten dat ze er geen kans op maken. De jongeren worden echter min of meer verplicht door de gemeente om te reageren, uit het oogpunt van algemeen geaccepteerde arbeid. De jongere van case 19 geeft aan dat hij moet solliciteren op een functie in de horeca. Het ontbreekt hem echter aan de vereiste ervaring en hij weet dat hij zal worden afgewezen. Het frustreert hem dat de gemeente hem verplicht te solliciteren. Case 64 is een jongere met fysieke belemmeringen, die verplicht naar een groepsbijeenkomst moest voor kansrijke jongeren. Tijdens de groepsbijeenkomsten werden vooral vacatures aangeboden, maar hij geeft aan er niks aan te hebben gehad. Enerzijds heeft de frustratie een negatieve impact op de motivatie, anderzijds motiveert het juist om zelf actief en breed te solliciteren. Soms leidt eigen zoekgedrag als gevolg van dit mechanisme tot uitstroom.

Klantmanagers en jongeren zitten evenwel niet altijd op één lijn over wat een realistisch aanbod is. Dit blijkt zich voor te doen in cases waarbij jongeren vanuit hun WWB-situatie een specifieke baan ambiëren, of wanneer jongeren en klantmanagers van mening verschillen over de motivatie en opstelling van de jongere. Jongeren hebben dan vaak de neiging om te zeggen dat de gemeente niks voor hen doet en dat de dienstverlening demotiveert. Eerder is als voorbeeld case 63 genoemd: de jongere vindt dat de gemeente geen rekening houdt met haar beperkingen, de klantmanager vindt dat de jongere te veel bezig is met wat ze niet kan in plaats van wat ze wel kan. Redelijkerwijs ging het hier overigens wel om een realistisch aanbod.

2. Vorm van dienstverlening afstemmen op de kenmerken van de jongere

Een tweede mechanisme is het afstemmen van de vorm van vraaggerichte dienstverlening op de kenmerken van de jongere, oftewel maatwerk bieden. Het onderzoek laat zien dat bijvoorbeeld het aanbieden van vacatures aan jongeren die vanwege belemmeringen niet in staat zijn om zelfstandig te solliciteren geen activerende invloed heeft op zoekgedrag en geen motiverende werking op de houding. Ze reageren niet op de vacatures; niet omdat ze niet willen, maar omdat ze niet weten hoe. Als dergelijke jongeren echter actievere vormen van vraaggerichte dienstverlening krijgen, zoals directe bemiddeling of een (specifieke) vacature uit het netwerk van de klantmanager, dan heeft dat wel een positieve invloed op de motivatie en het leidt in veel gevallen ook tot participatie. Participatie op de arbeidsmarkt vermindert vaak ook (sociale) belemmeringen. Om de vorm van dienstverlening af te kunnen stemmen op de kenmerken van de jongere, is het belangrijk dat de professional de jongere kent, door bijvoorbeeld een goede diagnose en frequent contact. Het geeft de jongeren een gevoel van betrokkenheid en persoonlijke aandacht en dat heeft een positieve invloed op de motivatie. Andere belangrijke mechanismen zijn het combineren van de dienstverlening met een financieel instrument om plaatsing te realiseren (invloed op factor participatie), en directe betrokkenheid van de professional bij het maken van de match, door werkgevers te informeren over de kenmerken (mogelijkheden en beperkingen) van de jongere. Als werkgevers zijn geïnformeerd en hun verwachtingen afstemmen op wat de jongere wel of niet kan, neemt dat ook een drempel weg bij jongeren; het maakt het voor hen minder bedreigend.

3. Combinatie werk en opleiding

Jongeren die een aanbod krijgen om werk en school met elkaar te combineren en daar gebruik van maken, ervaren een vermindering van belemmeringen, zijn gemo-

tiveerder en er is sprake van participatie. Het combineren van werk en school is vooral een interessante optie voor jongeren die geen startkwalificatie hebben, langer in de uitkering zitten en geen of weinig belemmeringen hebben. Case 59 is hiervan een sprekend voorbeeld. Deze jongeren willen graag werken, en een aanbod om te werken en te leren motiveert om alsnog een startkwalificatie te halen en de arbeidsmarktkansen te vergroten. Er zijn geen voorbeelden van jongeren die zelf op zoek gaan naar een dergelijke combinatie, ze wachten tot een aanbod van de gemeente voorbijkomt. Het combineren van werk met school is niet interessant voor jongeren die al een startkwalificatie hebben of die zijn uitgevallen van school. Deze jongeren wil per se niet terug naar school, maar willen aan het werk. Deze jongeren raken niet gemotiveerd als de gemeente in de dienstverlening stuurt op het volgen van een opleiding.

4. Actief aanbieden en mogelijkheden inzichtelijk maken

Jongere zijn er over het algemeen positief over vraaggerichte dienstverlening die door de gemeente actief wordt geboden, dat wil zeggen face to face, in een persoonlijke mail of telefonisch. Ten eerste maakt het inzichtelijker waar er vacatures zijn en wat kansrijke sectoren zijn. Door de communicatie met professionals, kunnen ze meer informatie krijgen over de vacature. Dat activeert het zoekgedrag. Zo geeft de jongere van case 9 aan: *"ik ben aangenaam verrast door de leuke vacatures."* Case 67 is tevreden over de *"persoonlijke benadering en ondersteuning."* Andere voorbeelden zijn aangetroffen in de speciale trajecten voor kansrijke jongeren, zoals Baanbrekend (gemeente A) en de Top 100 kandidaten (gemeente E). Veel jongeren vinden de actieve en persoonlijke dienstverlening motiverend, het stimuleert jongeren om actief op zoek te gaan naar werk of ze zien het als een aanvulling op hun eigen sollicitatie-activiteiten. In beide gemeenten zijn er voorbeelden van jongeren die door de actieve dienstverlening in deze trajecten uitstromen. Er zijn evenwel ook jongeren die het tegenovergestelde ervaren; zij vinden dat de actieve dienstverlening voor hen geen meerwaarde heeft en dat ze daar vacatures krijgen die ze zelf al via eigen zoekkanalen hadden gevonden. Dit zijn vooral jongeren die voor instroom in de WWB al actief op zoek waren naar werk. Een deel van deze jongeren stroomt op eigen kracht uit.

5. Meer directe bemiddeling, meer aanreiken van vacatures

Er zijn in het onderzoek ook jongeren die vinden dat gemeenten in de dienstverlening te veel nadruk leggen op aanbodversterking en dat ze veel meer vacatures moeten aanbieden. Zij vinden dat trainingen geen meerwaarde hebben en dat ze meer gebaat zijn bij een groter aanbod van vacatures. De dienstverlening voldoet niet aan de verwachtingen en motiveert daarom (in het algemeen) niet. Het stimuleert daarentegen wel het eigen, brede zoekgedrag en leidt in bepaalde gevallen ook tot participatie. De jongeren die dit benoemen willen namelijk zo snel mogelijk uit de uitkering, omdat ze geen zin hebben in de verplichte trajecten.

6.7 Succesfactoren en knelpunten in de vraaggerichte dienstverlening

De succesfactoren van vraaggerichte dienstverlening volgen uit de benoemde werkzame mechanismen. Een realistisch vacatureaanbod blijkt succesvol, evenals het aanbieden van vraaggerichte dienstverlening die is afgestemd op de kenmerken van de jongere. Dat laatste betekent dat jongeren die vrij zelfredzaam zijn en zelf al actief zoeken naar werk, voldoende hebben aan minder intensieve vormen van vraaggerichte dienstverlening. Het betekent ook dat jongeren die minder zelfredzaam zijn, maar wel gemotiveerd zijn om te werken, gebaat zijn bij intensievere vormen van vraaggerichte dienstverlening. Deze jongeren willen graag werken, maar weten alleen niet hoe ze naar werk moeten zoeken of moeten solliciteren.

Een andere succesfactor is het aanbieden van een leerwerkcombinatie aan jongeren zonder belemmeringen en zonder startkwalificatie en die graag hun arbeidsmarktkansen door een opleiding willen verbeteren. Het aanbod is evenwel niet interessant voor jongeren die al een startkwalificatie hebben of die zijn uitgevallen van school. Tot slot zijn actieve vormen van vraaggerichte dienstverlening zoals directe bemiddeling en het inzichtelijk maken van mogelijkheden op de arbeidsmarkt succesvol.

De knelpunten in de vraaggerichte dienstverlening zijn de keerzijden van de succesfactoren. Regelmatig geven jongeren aan dat de gemeente ze vacatures aanbiedt die niet meer actueel zijn. De reactietermijn is verstreken of de vacatures zijn reeds vervuld. Een tweede knelpunt is dat niet-zelfredzame jongeren soms passieve vormen van vraaggerichte dienstverlening krijgen aangeboden die niet aanslaan omdat deze jongeren intensieve begeleiding nodig hebben bij het solliciteren (en soms ook op de werkvloer), zoals een aanbod per mail of doorverwijzen naar werkgevert teams. Tot slot zijn kansrijke en gemotiveerde kandidaten niet gebaat bij hele intensieve vraaggerichte dienstverlening, bijvoorbeeld in verplichte trajecten.

6.8 Illustratieve case

Het volgende voorbeeld geeft weer hoe vraaggerichte dienstverlening heeft geleid tot uitstroom. Case 26 is een jongere uit gemeente E. Hij meldt zich in maart 2014 voor een WWB-uitkering, omdat hij was ontslagen bij zijn vorige werkgever en geen recht had op een WW-uitkering. Hoewel de jongere veel werkervaring en een startkwalificatie heeft, en zijn arbeidsmarktperspectieven bij melding redelijk goed zijn, had de klantmanager weinig vertrouwen in de zelfredzaamheid van de jongere wat betreft het vinden van werk. Hij heeft namelijk niet veel sollicitatievaardigheden, maar hij is wel gemotiveerd. Zo zegt de klantmanager:

"Een jongeman met een Mbo-3 diploma, heeft het laatst gewerkt, maar komt denk ik niet zo 1-2-3 uit zichzelf aan de bak. Hij heeft echt hulp nodig, en onze ondersteuning ook echt nodig. Anders denk ik dat het hem niet lukt. Als ik hem zo zie, spreek, zijn presentatie en het aanbod van werkzoekenden, dan sneeuwt hij een beetje onder. Begeleiding in de zin van naar voren schuiven bij een baan die exclusief voor ons wordt neergelegd door een werkgever. Dit is een jongen die op zich graag wil en een goede motivatie heeft. Die heeft ook laten zien dat ie een tijd gewerkt heeft en dat ie daardoor kansrijker is. Maar ik zie hem nog niet zo snel aan het werk gaan."

In de beginperiode van de uitkering heeft een recruiter verscheidene vacatures aangedragen, maar dat heeft niet geleid tot uitstroom. De jongere toonde weinig in initiatief, omdat hij ondersteuning nodig had bij het solliciteren. Vervolgens is de jongere overgedragen aan een re-integratiecoach, die heeft hem een cursus voor heftruckchauffeur aangeboden. Daarna is hij actief bemiddeld naar werk bij een uitzendbureau. Via het uitzendbureau heeft hij een werkstage van 2 weken bij een transportbedrijf gedaan. Het bedrijf heeft hem inmiddels in dienst genomen voor 20 tot 24 uur per week, met een loonkostensubsidie van 1 euro per uur voor een periode van 6 maanden. Zijn inkomen wordt aangevuld vanuit de WWB.

6.9 Samenvatting

Vraaggerichte dienstverlening heeft als direct doel arbeidsparticipatie. Het is een vorm van dienstverlening die vooral wordt geboden aan jongeren met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, maar ook aan jongeren met een wat grotere afstand. Er worden vier vormen van vraaggerichte dienstverlening onderscheiden, waarvan het aanbieden van vacatures en directe bemiddeling het meest worden toegepast. Het opleiden van jongeren voor vacatures wordt niet veel aangeboden. De vierde vorm, namelijk het zoeken van een vacature voor een specifieke jongere in het netwerk, wordt vaker ingezet voor jongeren die belemmeringen ervaren en niet zonder meer breed inzetbaar zijn. Het is bij deze jongeren belangrijk dat werkgevers zijn geïnformeerd over de beperkingen. Vraaggerichte dienstverlening wordt vooral ingezet in de eerste 5 á 6 maanden van de uitkering.

Er is bij vraaggerichte dienstverlening vooral sprake van minder intensieve samenwerking, zoals doorverwijzen van jongeren naar werkgeversteams (door klantmanagers). Er wordt wel intensief samengewerkt tussen re-integratiebegeleiders en accountmanagers van werkgeversteam, dit is aangetroffen bij een aantal cases. Bij 2 jongeren, uit 1 gemeente, is er sprake van intensieve samenwerking tussen de gemeente en werkgevers. Ongeveer een kwart van de jongeren die vraaggerichte dienstverlening heeft ontvangen, is uitgestroomd als direct gevolg van de dienstverlening. Deze jongeren hebben ook aanbodgerichte dienstverlening ontvangen. Uit de analyse blijkt dat vraaggerichte dienstverlening sec geen invloed heeft op de houding en het gedrag; houding en gedrag worden beïnvloedt door een combinatie van verschillende dienstverleningsvormen, zoals blijkt uit tabel 9.1 en 9.2 in hoofdstuk 9. Werkzame mechanismen zijn een realistisch vacatureaanbod, een vorm van vraaggerichte dienstverlening die past bij de achtergrondkenmerken van de jongere, het bieden van de mogelijkheid tot het volgen van een opleiding in combinatie met werk, directe bemiddeling en het inzichtelijk maken van mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Deze mechanismen kunnen ook worden beschreven als de succesfactoren van vraaggerichte dienstverlening. Het aanbieden van verouderde vacatures en passieve vraaggerichte dienstverlening zijn geconstateerde knelpunten.

7 Dienstverlening gericht op zorg en welzijn

7.1 Inleiding

In het onderzoek is een groep jongeren aangetroffen die, naast het niet hebben van werk of scholing, ook andere problemen hebben. Het gaat dan om gezondheidsklachten, financiële of huisvestingsproblemen of een combinatie daarvan. Naast de dienstverlening op gebied van werk en inkomen, krijgen deze jongeren dienstverlening die zich richt op het wegnemen van dergelijke belemmeringen. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke vormen van dienstverlening aan jongeren gericht zijn op zorg en welzijn en welk type jongere hiervoor in aanmerking komt. Vervolgens beschrijft de Inspectie wat de effecten van deze dienstverlening zijn voor de kansen op de arbeidsmarkt van de betreffende jongeren. Verder beschrijft de Inspectie het oordeel van jongeren en klantmanagers over de dienstverlening. Dienstverlening gericht op zorg en welzijn neemt de problemen voor een deel weg en draagt bij aan de vergroting van de kansen op de arbeidsmarkt.

7.2 Jongeren met een zorg- of welzijnsvraag

Bij kansarme jongeren met een zorg- of welzijnsvraag is sprake is van (ernstige) persoonlijke of sociale problematiek. Vaak gaat het om meervoudige problematiek. In de interviews geven verschillende klantmanagers aan dat jongeren met aanzienlijke psychische en sociale problemen niet in aanmerking komen voor aanbodgerichte of voor vraaggerichte dienstverlening. Volgens de klantmanagers hebben ze vooral baat bij rust en dienstverlening gericht op zorg en welzijn. Naar de verwachting van klantmanagers hebben zij minder of weinig kans op de arbeidsmarkt.

Er zijn 20 jongeren in het onderzoek die een kansarme positie op de arbeidsmarkt innemen en bij 15 van hen speelt een zorg- of welzijnsvraag. Deze groep bestaat voornamelijk uit mannen en uit jongeren uit de oudste leeftijdscategorie van 24 jaar en ouder.

Een voorbeeld van een kansarme jongere met een zorgvraag is case 1. De jongere met een burn-out komt uit een gezin waar veel problemen zijn geweest en eigenlijk nog zijn. Ze probeert de zorg voor haar kinderen te combineren met werk. Er heeft altijd al veel hulpverlening gespeeld en men probeert zo snel mogelijk eigen woonruimte te regelen voor de jongere en haar drie kinderen. De jongere heeft door alle omstandigheden psychische en lichamelijke problemen ontwikkeld. Ze heeft veel last van hoofdpijn. Er is een belastbaarheidsonderzoek bij een GGZ-instelling uitgevoerd en op basis van de uitkomsten besluit de gemeente dat de jongere ontheffing krijgt van de sollicitatieplicht tot haar jongste kind 5 jaar is.

7.3 Verdieping op de problematiek door middel van verlengde diagnosestelling

De problemen van de jongeren zijn bij de eerste melding en de diagnose niet altijd meteen duidelijk. Dan is het nodig om hier beter naar te kijken door het verrichten van een verdiepende diagnose. Deze paragraaf beschrijft hoe de verdiepende diagnose wordt uitgevoerd en wat de resultaten zijn.

Bij meerdere van de in het onderzoek betrokken jongeren zijn er belemmeringen en problemen van psychische of sociale aard. Het gaat dan om gezinsproblematiek, zoals bij de cases waarin de jongere nog thuis woont en er sprake is van problemen met de ouders. Ook zijn er jongeren met een verslavingsachtergrond of een detentieverleden. In deze groep bevinden zich ook dakloze jongeren of jongeren zonder vaste huisvesting. Verder hebben veel van deze jongeren schulden. Meestal is er sprake van een combinatie van problemen. Bij de eerste melding en de (gestandaardiseerde) diagnosestelling is dat niet altijd meteen duidelijk. Dan kan het nodig zijn te verdiepen op de problematiek door een nadere, verlengde diagnose te stellen. Vaak zijn er meerdere gesprekken, soms bij externe organisaties, voor nodig om te traceren waar de problemen liggen en welke aanpak nodig is. In zes cases is dat het geval. De dienstverlening richting werk of scholing moet dan volgens de klantmanager wachten op het zorgtraject, zodat eerst een meer stabiele situatie kan ontstaan:

De dienstverlening richting werk en scholing kan ook gelijktijdig met dienstverlening rondom zorg en welzijn worden verleend. Dan zijn de problemen niet zodanig groot dat deze eerst moeten zijn opgelost, alvorens de dienstverlening richting werk en scholing kan worden gestart. Daarvan is onder meer sprake in 3 cases in het onderzoek (cases 46 en 58, 67).

Naast een uitgebreidere (verdiepende) diagnose kan er ook gebruik worden gemaakt van tests en trainingen om te beoordelen wat de jongere qua werkzaamheden aankan. Op zo'n traject verrichten de jongeren werkzaamheden om ervaring op te doen in de vorm van werktrainingen, vrijwilligerswerk, sollicitatietrainingen of het opdoen van structuur (o.m. cases 63, 64, 67). Op basis van zo'n traject kan beter worden beoordeeld welk traject of aanpak nodig is om de jongere de stap richting werk of opleiding te laten zetten. Het gaat bij dergelijke trainingen ook vaak om het opdoen van een dagelijks ritme.

Een re-integratiebegeleider, case 67:

"We zijn met acht uur begonnen. En in principe moeten ze na een maand vierentwintig uur kunnen werken. En bij andere jongens doe ik dat wel vaker. Omdat ze eigenlijk geen werkritme hebben. Dus probeer ik dan langzaam, omdat ze bijvoorbeeld dag- en nachtritme helemaal omgegooid hebben, dan gaan we gewoon iedere week, dan kunnen we in drie weken tijd wel bij vierentwintig uur komen."

7.4 Vormen van dienstverlening gericht op zorg en welzijn

In deze paragraaf wordt beschreven welke vormen van dienstverlening de onderzochte jongeren hebben ontvangen.

Er zijn verschillende vormen van dienstverlening gericht op zorg en welzijn. De vorm is afhankelijk van de problematiek die speelt. Dienstverlening wordt veelal verleend door organisaties op het gebied van gezondheidszorg (inclusief verslavingszorg), welzijnsorganisaties, huisvestingsorganisaties en schuldhelpverlening. De dienstverlening in het kader van zorg en welzijn wordt veelal verleend door andere organisaties dan de sociale dienst. Of een aanpak succes heeft, is daarmee niet alleen de verantwoordelijkheid van de gemeente, maar ook van de inzet van, en de samenwerking met de externe organisatie. Het is van belang dat er afstemming is tussen de organisaties om de samenhang met de dienstverlening richting werk en scholing te bewaken. Inschakeling van de organisaties vindt plaats op initiatief van de gemeente of op initiatief van de jongere zelf of zijn /haar omgeving.

In de onderstaande tabel is samengevat welke vormen van dienstverlening gericht op zorg en welzijn zijn aangetroffen in de onderzochte cases. De indeling is gebaseerd op de in de cases beschreven problematiek. Vervolgens is de problematiek geclusterd naar een aantal hoofdrubrieken om inzichtelijk te maken welke problemen zich met name voordoen. Binnen één case kunnen zich meer problemen voordoen. Voor de categorie 'meervoudige problematiek' geldt dat sprake is van een dusdanige cumulatie van problemen dat hulp van meerdere professionals is geboden. Zoals te zien in de tabel verschilt het per gemeente welke dienstverlening is geboden.

Van 3 gemeenten is niet bekend of men dienstverlening gericht op zorg en welzijn biedt. Dit hangt samen met de wijze waarop de jongeren zijn geselecteerd. De in het onderzoek betrokken jongeren zijn namelijk a-select getrokken op basis van een aantal algemene achtergrondkenmerken en niet specifiek op de vraag naar zorg en welzijn.

Tabel 6.1 Aantal cases met dienstverlening gericht op zorg en welzijn per gemeente

Gemeente	psychische – en /of medische begeleiding	Maatschappelijke/welzijn (Huisvesting, sociale problematiek)	Schuldhulpverlening	Meervoudige problematiek (meerdere professionals)
A	3	2	3	3
B	1	1	2	1
C				
D	1	2	1	2
E	1		1	
F				
G				
H		1	1	
I	2	2	2	
Totaal	8	8	10	6

De dienstverlening wordt (deels) afgestemd op trajecten die zijn gericht op zorg en welzijn. Hieronder worden een aantal voorbeelden daarvan beschreven.

De klantmanager kan besluiten voor de jongere gedurende het zorgtraject geen sollicitatieplicht te hanteren (6 cases).

Een voorbeeld daarvan is een jongere met problemen in het gezin, die als gevolg daarvan psychische en lichamelijke problemen heeft ontwikkeld (case 1). Op basis van de uitkomsten van een belastbaarheidsonderzoek bij een GGZ-instelling besluit de klantmanager dat de jongere ontheffing krijgt van de sollicitatieplicht:

Klantmanager case 1:

"Thuis krijgt ze geen ondersteuning. Ik had haar wel aangemeld voor een belastbaarheidsonderzoek. Het blijkt dat ze wel geschikt is om te werken alleen parttime en opbouwend. Aangezien zij geen startkwalificatie heeft, heb ik eigenlijk de mogelijkheid van de ontheffing van arbeidsplicht gebruikt om haar de gelegenheid te geven om haar startkwalificatie te halen. Dus ik heb haar wel een ontheffing te geven."

De jongere is begeleid bij haar problemen en heeft een scholingsplicht gekregen. Door de interventie van de gemeente, volgt de jongere een opleiding in de hoop daarmee later een baan te vinden.

Een ander voorbeeld is de jongere uit case 20 waarbij de klantmanager voorstelt eerst het GGZ-traject af te wachten alvorens de dienstverlening te starten. De jongere voelt zich nog niet in staat om te werken en hoeft niet te solliciteren gezien de deeltijdbehandeling van zijn psychische problemen.

Klant, case 20:

"Ik wil nog niet aan re-integratie of werk beginnen. Dat wil ik absoluut niet."

Klantmanager, case 20:

"En ik denk dat als je te snel gaat dat je ook de kans hebt dat die terugvalt of vervalt in oud gedrag."

De klantmanager heeft deze jongere verder verwezen naar een vrijwilligerscentrale om een baan te vinden. De vrijwilligersbaan biedt hem de kans weer een ritme op te doen. Door de GGZ-hulpverlening, en het vrijwilligerswerk, krijgt de jongere naar verwachting van de klantmanager meer grip op zijn leven.

In 7 cases hebben jongeren geen vaste woonplaats of is de gezinssituatie niet bevorderlijk voor het welzijn van de jongere. In een aantal van deze cases is tijdelijke opvang geboden door organisaties zoals het Leger des Heils of door (begeleid-) woonorganisaties, een en ander in afwachting van meer permanente huisvesting. Bij problemen in de sociale- en/of gezinssfeer zijn ook maatschappelijk welzijnsorganisaties betrokken. Het zorgen voor goede huisvesting heeft vaak een grote prioriteit in de dienstverlening van de zorgverlenende organisaties. Goede huisvesting brengt stabiliteit in de situatie van de jongere. De jongeren uit deze groep hebben vaak schulden: in 10 cases is dat het geval. Ook bij deze jongeren is er vaak een samenloop van problemen. De dienstverlening ten aanzien van schulden verloopt vaak via externe organisaties. Bij een jongere (case 10) met schulden is in het verleden een PDD-NOS en een licht verstandelijke beperking gediagnosticeerd. Daarnaast is hij dakloos. Gelet op deze complexe situatie probeert de klantmanager de jongere te helpen door hem een zorgtraject aan te bieden. Daarin wordt hij door een externe organisatie geholpen met zijn schulden en met onderdak.

Ter ondersteuning van de dienstverlening gericht op zorg en welzijn, werd aan 7 jongeren uit deze groep een ontheffing of vrijstelling van de sollicitatieplicht gegeven om te kunnen werken aan het oplossen van de problemen.

7.5 Samenwerking

De Inspectie onderscheidt in het referentiekader een aantal vormen van samenwerking. De minst intensieve vorm van samenwerking is het doorverwijzen van klanten. De andere vormen zijn intensiever, zoals periodieke terugkoppeling en warme overdracht. Het meest intensief is afstemming over in te zetten trajecten of het maken van afspraken over participatiedoelen. In deze paragraaf wordt beschreven hoe klantmanagers samenwerken met organisaties op het gebied van zorg en welzijn. De samenwerking verschilt qua intensiteit en doelstelling.

In 9 cases is er sprake van samenwerking. Deze samenwerking verschilt in intensiteit. Samenwerking vindt plaats via verwijzing (cases 3, 10, 14, 46) door een warme overdracht (cases 1, 2, 67), of door samenwerking waarbij sprake is van onderlinge afstemming (case 52, 61). In de cases waar sprake is van samenwerking, draagt deze meestal bij aan het oplossen van de problemen.

In cases 3, 46 en 67 is sprake van een warme overdracht aan organisaties op het gebied van huisvesting, schuldhulpverlening en (externe) dienstverlening. De samenwerking leidde tot het vinden van woonruimte en een aanpak van de financiële problemen en het scherper in beeld krijgen van de re-integratiebehoefte van de jongere. In case 66 is sprake van *warme* overdracht van de gemeente aan de taalbegeleiding en er is frequent contact over de voortgang van de jongere. In case 61 is er sprake van *warme* overdracht aan een GGZ- instelling. De dienstverlening is afgestemd op de GGZ- behandeling.

In case 52 is er sprake van *warme* samenwerking tussen de diverse organisaties die bij de hulp aan de jongere zijn betrokken; de gemeente is regisseur. In deze case is er ook een gezamenlijk doel afgesproken (de jongere op termijn zelfstandig te laten functioneren).

In case 10 is sprake van afgestemde samenwerking met een GGZ-instelling waarbij een gezamenlijk doel is afgesproken, namelijk zorgen dat de jongere in de hulpverlening terecht komt, zodat er gezorgd kan worden voor huisvesting, een uitkering en verdere zorgverlening. Deze vorm van intensieve samenwerking had succes en leidde ertoe dat de jongere, na een aanvankelijke weigering om een uitkering aan te vragen, dit uiteindelijk toch deed. In case 47 werd er al samengewerkt tussen diverse zorgorganisaties: eerst moeten die trajecten worden afgerond voordat de - dienstverlening start. De zorgorganisaties stellen de gemeente op de hoogte als er iets verandert in de situatie van de jongere (afstemming).

In deze cases heeft de samenwerking naar de mening van de Inspectie bijgedragen aan het oplossen van de problemen die belemmerend zijn voor het aanvaarden van werk of scholing

De samenwerking kan ook betrekking hebben op de samenwerking met een re-integratiebureau (cases 1, 2, 52, 67). Terugkoppeling aan de gemeente over de voortgang of het gedrag van de jongere vindt in die gevallen plaats door de re-integratieorganisatie. Dat verloopt op verschillende wijzen: telefonisch, via de mail of mondeling. Als het nodig is, wordt er een driegesprek gevoerd tussen de klantmanager, de jongere en de re-integratiebegeleider (case 2,52).

In het onderzoek zijn ook cases aangetroffen *zonder* samenwerking. In cases 51, 53, 58 is er geen samenwerking terwijl dit naar de mening van de Inspectie wel nuttig zou zijn geweest. Zo gaat het in een van de cases om een jongere met schulden die de taal slecht spreekt en geen afgeronde opleiding heeft. De samenwerking zou in deze case nodig zijn voor aanpakken van de taalachterstand. In een van de andere cases (case 51) was het nodig om meerdere hulpverleners in te schakelen (o.m. GGZ-, maatschappelijke en schuldhulpverlening). Dit is in deze case niet gebeurd, omdat door een fout van de gemeente pas na 6 maanden werd aangemeld voor het dienstverleningstraject.

De gevolgen van het ontbreken van samenwerking in deze cases zijn dat hulp lang op zich laat wachten of dat verschillende trajecten niet op elkaar aansluiten, wat tot vertraging leidt in het verdere proces van dienstverlening. Twee van de jongeren in deze cases zijn aan het einde van de volgperiode nog steeds op zoek naar werk en de derde is deels aan het werk.

In de cases waar samenwerking is aangetroffen, zijn de problemen vaker snel opgepakt of vond er onderling afstemming plaats over de aanpak. In de cases waar niet is samengewerkt of waar het lang duurde voordat deze op gang kwam, leidde dit tot vertraging in het verdere proces van de dienstverlening.

7.6 Ontwikkeling arbeidsmarktkansen als gevolg van de dienstverlening

In de voorgaande paragrafen is beschreven welke vormen van dienstverlening gericht op zorg en welzijn zijn aangeboden, aan wie en op welke manier. In deze paragraaf wordt een analyse weergegeven van de invloed is van dienstverlening gericht op zorg en welzijn op de ontwikkeling van de arbeidsmarktkansen. Onder ontwikkeling van de arbeidsmarktkansen verstaat de Inspectie veranderingen in de belemmeringen, de houding, het zoekgedrag en de participatie.

De vraag in hoeverre er verandering van de afstand tot de arbeidsmarkt (of het uitblijven daarvan) is toe te schrijven aan de dienstverlening gericht op zorg en welzijn is niet eenduidig te beantwoorden.

De dienstverlening gericht op zorg en welzijn is in vrijwel alle cases primair gericht op het oplossen van belemmeringen op gezondheid- sociaal en andere gebieden. Vaak ook wordt de dienstverlening geleverd door andere professionals dan de klantmanager. Dat maakt het lastig om veranderingen in de arbeidsmarktkansen direct te kunnen verbinden aan de dienstverlening gericht op zorg en welzijn. In deze cases komt het vaker voor dat de participatie van jongeren wijzigt. Daarom is er in dit onderdeel voor gekozen om te kijken naar de opvattingen van de jongeren en klantmanagers over het nut van de dienstverlening en de ontwikkeling van de participatie.

Uitgebreidere diagnosestelling

In de cases waar een uitgebreidere diagnose is verricht, zijn de problemen van de jongeren vaak beter in beeld gebracht (cases 1, 67) Dit geeft de basis voor dienstverlening die is afgestemd op de problematiek van de jongere. Zo heeft de gemeente Paul, een jongere met fysieke en psychische problemen die al meer dan 1 jaar uitkering ontving (case 67), voor een verdiepende diagnose verwezen naar een gespecialiseerde kliniek. Deze verdiepende diagnose heeft effect gehad, want de belemmeringen van de jongere zijn beter in beeld gebracht. De jongere en de klantmanager vinden dit allebei winst.

Klant, case 67:

"Ik ben via de gemeente doorverwezen naar de hersenkliniek. De huisarts wou dat niet doen. (...) Dus dat is via de gemeente gegaan., Ik ben er achteraf dankbaar voor dat het bij hen wel lukte. Waar ze eigenlijk helemaal niet voor zijn: ze zijn er om je aan een baantje te helpen. Ik had ook niet verwacht, dat ze me zo zouden helpen."

De verdiepende diagnose heeft er in deze case toe geleid dat er nadere afspraken zijn gemaakt over de participatie van de jongere. De jongere moet namelijk op zoek gaan naar een dagbesteding in de vorm van vrijwilligerswerk.

Er is ook een aantal cases met zorgproblematiek of meervoudige problematiek, waarbij de gemeente direct startte met dienstverlening richting werk of scholing. Er vond aanvankelijk geen uitgebreidere diagnosestelling plaats. Dit liep mis omdat de jongere nog niet 'job ready' was, of het werk of training om andere redenen nog niet aankon. Pas na verloop van tijd paste de gemeente de dienstverlening aan door de betrokken jongere onder te brengen in een zorgteam, of alsnog een verdiepende diagnose te stellen of overweegt men deze aan te passen. In deze cases was de diagnose niet juist gesteld of te snel gesteld zonder rekening te houden met de belemmeringen van de jongere. Dat leidt tot uitval of vertraging (cases 3, 14, 51, 54).

Ervaringen van jongeren en klantmanagers

De jongeren uit deze groep die zich geholpen voelen met de dienstverlening, ervaren deze als positief (cases 1, 20, 46, 61, 67). De positief gestemde jongeren voelen zich geholpen, omdat de dienstverlening gericht op werk en scholing rekening

houdt met hun problemen en er trajecten of samenwerking is aangegaan om deze op te lossen. De jongere in case 61 is een voorbeeld van zo'n jongere met positieve ervaring. Hij heeft last van een sociale angststoornis, depressiviteit en ADHD. De jongere wordt begeleid door een psycholoog en psychiater om zijn psychische en sociale problemen onder controle te krijgen. De jongere geeft aan blij te zijn met het feit dat de dienstverlening rekening houdt met zijn belemmeringen en de behandeling die hij krijgt.

Klant, case 61:

"De belemmeringen die ik heb is mijn psychische gesteldheid. Ik heb ADHD en een depressiestoornis en een angst en paniekstoornis. (...) Omdat ik dit heb zijn sommige banen niet handig voor mij. Bijvoorbeeld banen in de call center branch waar erg veel druk wordt uitgeoefend en waar werken met targets vaak ook niet vreemd is, kan ik niet doen. De druk wordt mij dan teveel en daardoor krijg ik angst en paniek en ga ik me erg depressief voelen. Gelukkig houdt de gemeente daar rekening mee bij het zoeken naar werk."

De minder positieve jongeren, zijn het niet eens met de voorgestelde aanpak omdat ze de eigen capaciteiten hoger inschatten dan volgens de klantmanager reëel is (cases 10, 58, 66). De klantmanagers schatten de jongere in die cases anders in, en proberen de jongeren ervan te overtuigen een bepaald traject in te gaan. Een voorbeeld is de jongere in case 10 die aanvankelijk niet wil meewerken aan de voorgestelde aanpak. Het is een jongere bij wie veel problemen spelen. De uitkering wordt beëindigd omdat de jongere niet meewerkt, maar de klantmanager houdt wel contact met een hulpverlener om te monitoren hoe het met de jongere gaat. Ze verwacht dat hij na verloop van tijd vastloopt en zich dan weer meldt; ze wil hem dan weer opnemen in haar caseload en voortgaan op het ingeslagen pad van dienstverlening. Uiteindelijk gebeurt dit ook, Kees meldt zich weer en begint aan het voorgenomen zorgtraject.

In een ander voorbeeld voelt de jongere zich niet begrepen door de klantmanager.

Klant, case 54

"Ze maakt, ze bagatelliseert eigenlijk alles en daarbij gebruikt ze argumenten die gewoon vergelijkingen zijn en dat is niet iets om mij mee te motiveren. Juist als je ziek bent en je voelt je niet begrepen dan creëer je juist afstand. En je moet ook niet van iemand verwachten die gewoon klantmanager is dat hij of zij de medische situatie begrijpt"

De klantmanager denkt anders over de aanpak en stelt dat de jongere teveel de focus legt op haar medische beperkingen. De jongere is uiteindelijk deels uitgestroomd naar werk en volgt daarnaast een opleiding. Naar het oordeel van de inspectie hebben de klantmanagers in deze cases een juiste inschatting gemaakt, gelet op de terugkeer van de jongere in case 10 en de gedeeltelijke uitstroom van de jongere in case 54.

Ontwikkeling participatie

Voor veel van de jongeren met een zorgvraag geldt dat de stap richting arbeidsmarkt nog een te grote is gezien hun belemmeringen. Bij de jongeren met een zorgvraag wordt veelal een aanpak gekozen die in eerste instantie is gericht op het wegnemen van de belemmeringen. Het zijn meestal externe organisaties die de dienstverlening geven.

De effecten van de dienstverlening gericht op zorg en welzijn laten zich daarom het beste vertalen naar de mate waarin de participatie van de jongere is verbeterd. Verbetering van de participatie betekent dat een hogere stap op de participatielad-

der is gerealiseerd. Dit kan een eerste aanzet zijn naar een ontwikkeling waarbij ook de arbeidsmarktkansen toenemen.

In acht cases is de participatie verbeterd. In de overige cases is mate van participatie niet of nauwelijks gewijzigd. Van twee cases waarin er geen verbetering is, komt dat volgens de klantmanagers omdat de problemen te groot zijn en het niet realistisch is dat deze snel zijn op te lossen. De participatie is verbeterd als de jongere zich actiever opstelt bij het oplossen van zijn of haar problemen, en meer buiten de eigen kring participeert, of het verrichten van vrijwilligerswerk.

In vier cases is er ook verbetering van de kansen op de arbeidsmarkt met uitstroom naar werk en /of scholing (cases 3, 4, 6, 61).

7.7 Succesfactoren en knelpunten

Een succesfactor bij de aanpak van zorg- en welzijnsvragen is het herkennen van de (meervoudige) problematiek door het stellen van een adequate diagnose. Dit is ook van belang om tijdig te signaleren welke problemen er zijn zodat het traject aansluitend op de diagnose kan worden gestart. Vertraging hierin kan leiden tot het niet effectief aanpakken van de problemen en teleurstelling bij de jongere (cases 14, 51, 53). Een uitgebreidere diagnosestelling is het antwoord op de vraag of er zorgproblematiek speelt en zo ja, welke. In de cases waar dat niet (tijdig) is gebeurd, komt passende dienstverlening niet of later op gang. Naast de verantwoordelijkheid van gemeenten hebben de jongeren overigens ook een eigen verantwoordelijkheid om in aanmerking te komen voor de juiste vorm van dienstverlening.

Draagvlak bij de jongere is van belang voor de houding en motivatie van de jongere (cases 1, 46, 47, 61, 66). Onvoldoende draagvlak kan er toe leiden dat de jongere (aanvankelijk) niet participeert in de aanpak (cases 10, 14). Een goede motivatie kan effect hebben op het uiteindelijk slagen van de aanpak. Cases 46 en 61 zijn voorbeelden van zo'n aanpak en met als resultaat dat de jongeren (tijdelijk) zijn uitgestroomd naar werk.

Samenwerking en afstemming tussen de organisaties op gebied van zorg en welzijn draagt bij aan het beter in beeld brengen van en oplossen van de problemen van de jongere. Intensieve vormen van samenwerking geven klantmanagers en zorgprofessionals de mogelijkheid beter aan te sturen op de doelen van de dienstverlening (cases 1, 2, 10, 52, 67).

7.8 Illustratieve case

Dit is een voorbeeld van een case waarbij de dienstverlening gericht op zorg en welzijn in samenhang met de overige dienstverlening leidt tot het (langzaam) wegnemen van zijn belemmeringen.

In case 20 heeft de jongere psychische problemen waarvoor hij behandeling krijgt bij een GGZ- instelling. De schulden die hij had, heeft hij met hulp van zijn vader opgelost. De jongere krijgt daarnaast hulp bij het ordenen van zijn administratie van een externe organisatie.

Klant, case 20:

"Het idee is een professionele manier, maar tegelijkertijd ook een laagdrempelige manier. Het is daadwerkelijk een mens die gewoon thuis komt bij jou om even te praten over hoe dingen gaan en als je dingen lastig vindt dan geeft hij wat tips en het is ook gewoon leuk, het idee dat je een klein beetje steun hebt voor als het niet zo goed gaat."

Hij heeft geen formele sollicitatie- of re-integratieonthefing gedurende de periode dat hij behandeld wordt. Volledige formele ontheffing zou betekenen dat hij helemaal is uitgesloten van re-integratie en dat is volgens de klantmanager expliciet niet de bedoeling. Wel zijn de jongere geen verplichtingen opgelegd zolang het GGZ - traject nog loopt. Er zijn concrete afspraken gemaakt met de jongere over het vrijwilligerswerk dat hij doet en periodiek zijn er gesprekken met de klantmanager.

Klant, case 20:

"Het fijnste vind ik dat er op een goede manier naar me wordt geluisterd. Vooral als het gaat om mijn werkcoach zeg maar. Die heeft mij wel goed ingeschat. Heeft goed geluisterd en met mij meegedacht."

Klantmanager, case 20:

"Het is wel een jongen die je daarin een stukje houvast moet bieden. Dus als jij mij vraagt van wat is je rol dan is dat geweest om hem die houvast te bieden en hem te stimuleren en dus ook van checken van goh wat gaat er goed en wat gaat er niet goed."

In de loop van het onderzoek is een langzame verbetering te bespeuren, wat blijkt uit zijn ambitie om vrijwilligerswerk te gaan doen. Aanvankelijk zijn er voorzichtig ideeën uitgewisseld, die leidden tot het daadwerkelijk binnenlopen bij een vrijwilligerscentrale, en weer later tot aanmelding.

De aanpak die is gericht op het wegnemen van de belemmeringen werpt, zijn vruchten af. Kort na afronding onderzoek zal de jongere starten met het vrijwilligerswerk. Dat geeft structuur en de mogelijkheid tot het opdoen van werkervaring. De jongere is er zelf positief over. Deze case is illustratief voor een aanpak met een succesvolle afloop. De inspectie vindt dit een voorbeeld van een case waarin de klantmanager blij geeft van een juiste inschatting en betrokkenheid toont. De jongere voelt zich gesteund en dit heeft effect op zijn houding.

7.9 Samenvatting

Aan het onderzoek namen diverse jongeren deel met een zorg – of welzijnsvraag. Niet altijd is bij de diagnose direct duidelijk dat er bij deze jongeren problemen spelen of welk traject de juiste aanpak biedt. Er worden dan aanvullende, uitgebreidere diagnosetrajecten verricht.

Voor veel van de jongeren met een zorg- en welzijnsbehoefte, geldt dat de dienstverlening hiermee rekening houdt. Er wordt een aanpak gekozen die is gericht op het wegnemen van de belemmeringen. Daarmee ontstaat er meer ruimte in het leven van de jongere om het zoeken van werk of scholing op te pakken. Een aantal van hen is daardoor gestart met het oplossen van hun problemen. De dienstverlening gericht op zorg en welzijn heeft daar vaak een eerste aanzet toe gegeven.

Toch zijn er ook cases waarbij jongeren niet op een voor hen passend traject zijn geplaatst, of niet tijdig zijn geplaatst. Dat leidt tot uitval en een (te) lange duur van begeleiding naar een meer passende dienstverlening. In deze cases was de diagnose niet juist gesteld of te snel gesteld zonder rekening te houden met de belemmeringen van de jongere.

Niet altijd zijn de jongeren het eens met de voorgestelde aanpak; vaak gaat het er om dat ze zich niet herkennen in het beeld dat de klantmanager van hem/ haar heeft. Soms ontbreekt daardoor het draagvlak voor de aanpak en weigert de jongere mee te werken aan de aanpak. Dat hoeft niet te betekenen dat een jongere buiten beeld raakt. Bij één gemeente blijft de klantmanager via de hulpverlening zicht houden op de jongere: de jongere keert na verloop van tijd terug naar de gemeente.

Wanneer er sprake is van een traject gericht op zorg of welzijn, is het niet vanzelfsprekend dat de klantmanager samenwerkt met de organisatie die dit traject verzorgt. In sommige gevallen was er geen samenwerking, terwijl dit wel nodig was gezien de problematiek van de jongere. In de cases waar wel sprake was van samenwerking, verschilde deze in intensiteit. Er is in meer of minder intensieve vormen samengewerkt onder meer met GGZ-organisaties en organisaties op het gebied van huisvesting en schuldhulpverlening. Bij de meer intensieve vormen vindt terugkoppeling plaats aan de klantmanager over de voortgang van het traject of zijn er gezamenlijke afspraken over de doelstelling van het traject.

Als er aan jongeren dienstverlening op het gebied van zorg en welzijn is geboden, wil dit niet altijd zeggen dat de arbeidsmarktkansen zijn verbeterd. Omdat er een aanpak is voor hun problemen en deze zijn opgelost, komt er meer ruimte voor verbetering van de participatie. Ook zijn de jongeren meer gemotiveerd, omdat ze hulp hebben bij het oplossen van de problemen en er naar hen wordt geluisterd.

8 Dienstverlening ten aanzien van scholing

8.1 Inleiding

Volgens de WWB (Artikel 13, 2c) hebben jongeren onder 27 jaar, die recht hebben op studiefinanciering en terug kunnen naar school geen, recht op bijstand. De wet vermeldt dat uitgesloten van de bijstand zijn personen die jonger zijn dan 27 jaar en uit 's Rijkskas bekostigd onderwijs kunnen volgen en:

- 1°. in verband daarmee aanspraak hebben op studiefinanciering op grond van de Wet op de studiefinanciering 2000, dan wel
- 2°. in verband daarmee geen aanspraak hebben op studiefinanciering en dit onderwijs niet volgt.⁵

Gemeenten moeten dat rijksbeleid verder vormgeven. Het gaat dan bijvoorbeeld om de wijze waarop het "kunnen volgen van onderwijs" wordt gedefinieerd, de scholingsmogelijkheden worden onderzocht en vastgesteld en de manier waarop er wordt omgegaan met de inlichtingenplicht over scholingsmogelijkheden. In de memorie van toelichting staat dat de gemeenten ondersteuning en uitkering zonder meer dienen te weigeren, als er voor een jongere nog mogelijkheden binnen het reguliere onderwijs zijn die betrokkene onvoldoende heeft benut. IJkpunt hierbij kan zijn of die persoon een startkwalificatie (diploma op HAVO-, VWO- of MBO2-niveau) heeft. De beoordeling of iemand terug moet naar school of niet geschiedt door de gemeenten zelf.

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de gemeenten uitvoering geven aan de scholingsplicht en welke dienstverlening daarbij wordt verleend. Het betreft dienstverlening die als doel heeft te ondersteunen of stimuleren dat jongeren (terug) naar school gaan. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de eventuele samenwerking met andere organisaties en de handhaving van de scholingsplicht. Ook het oordeel van de jongeren en de klantmanagers over de dienstverlening gericht op scholing komt in dit hoofdstuk aan de orde.

8.2 Gemeentelijk beleid en de scholingsplichtige jongeren

De negen bij dit onderzoek betrokken gemeenten kunnen ingedeeld worden in drie categorieën wat betreft de uitvoering van de scholingsplicht.

Tabel 7.1 Gemeentelijk beleid ten aanzien van scholing

	Scholingsplicht geldt voor:	Gemeenten
Categorie 1	alle jongeren ongeacht of ze wel of geen startkwalificatie hebben	gemeente: C, H en F.
Categorie 2	alle jongeren zonder startkwalificatie	gemeente B en D.
Categorie 3	zonder startkwalificatie en jonger dan 23 jaar	gemeente A, E, G en I.

⁵ WWB, artikel 13, 2c 'Uitsluiting van de bijstand'.

Bij drie gemeenten vallen alle jongeren tot 27 ongeacht hun opleiding onder de scholingsplicht en moeten dus (terug) naar school. Bij vier bestudeerde gemeenten vallen alleen jongeren onder 23 jaar zonder startkwalificatie onder de scholingsplicht.

In bijna alle gevallen wordt de scholingsplicht vastgesteld door de klantmanager op basis van zijn deskundigheid en niet bijvoorbeeld op basis van een werkinstructie. In eerste instantie kijken de klantmanagers bij het vaststellen van de scholingsplicht (indien relevant) naar de startkwalificatie en de leeftijd van de jongere. In één gemeente wordt daarbij door sommige klantmanagers ook een checklist gebruikt die is opgesteld naar aanleiding van een onderzoek en verspreid is via e-mail (gemeente H). In een andere gemeente checkte de klantmanager in enkele gevallen het computersysteem SUWINET om na te gaan welke diploma's de jongere heeft behaald (gemeente E, case 60 en 61).

Tabel 7.2 Scholingsplichtige jongeren en de dienstverlening ten aanzien van scholing

Gemeente	Jongeren die een uitkering hebben gekregen	Aantal jongeren dat onder gemeentelijk scholingsplicht beleid valt	Aantal scholingsplichtige jongeren dat dienstverlening tav scholing heeft gekregen	Aantal niet-scholingsplichtige jongeren dat dienstverlening tav scholing heeft gekregen
A	6	1	1	0
B	8	2	2	0
C	3	3	0	0
D	8	3	1	1
E	6	1	0	1
F	2	2	1	0
G	6	0	0	0
H	7	7	1	0
I	8	5	1	1
Totaal	54	24	7	3

Van de jongeren uit dit onderzoek die een uitkering toegekend gekregen hebben, vielen er 24 onder de scholingsplicht. Een aantal van deze jongeren, namelijk 12, hoefde echter van de klantmanager niet naar school en er werd niet ingezet op scholingsplicht. Dit was het geval bij de jongeren die:

- veel belemmeringen hadden of niet leervaardig waren
- in een werktraject zaten
- snel zijn uitgestroomd
- zelf een opleiding gevonden hadden, waardoor er geen dienstverlening nodig was.

In drie gevallen heeft het niet naleven van de scholingsplicht door een jongere geleid tot het niet verlenen of tot het stopzetten van de uitkering. In één geval werd de aanvraag afgewezen vanwege het niet nakomen van de scholingsplicht die was opgelegd bij een eerdere uitkeringsaanvraag (case 28). Bij twee jongeren werd de uitkering stopgezet, omdat zij terug naar school moesten (case 6 en 65). Op deze twee laatste cases wordt ingegaan in het hoofdstuk over handhaving.

Jongeren met belemmeringen

In bijna alle gemeenten wordt bij het vaststellen van de scholingsplicht ook gekeken naar de belemmeringen van de jongere. Daarbij gaat het om psychische problemen, een problematische woon- of leefsituatie of het hebben van schulden. Veel klantmanagers benadrukken dat het vaststellen van de scholingsplicht maatwerk is. Een klantmanager licht het als volgt toe:

Klantmanager, case 40:

"Wij kijken wel naar de situatie van iemand. Kan iemand terug naar school qua financiën? Of moet iemand de schuldhulpverlening in? Is kinderopvang nodig? Is het te betalen? Kijk we kunnen iedereen terug naar school sturen maar als ze na een paar maanden met grotere problemen weer hier op de stoep staan dat is ook niet de bedoeling van de wet. Dus wij kijken toch wel van is het haalbaar of iemand terug naar school kan."

In het geval van jongeren met belemmeringen wordt soms eerst andere dienstverlening ingezet, bijvoorbeeld dienstverlening gericht op zorg en welzijn, voordat de jongere naar school kan. Sommige belemmeringen zijn echter permanent. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een 21 jarige jongere zonder startkwalificatie die in feite onder de scholingsplicht valt, maar door zijn lage IQ geen middelbaar beroepsonderwijs opleiding kan volgen (case 2).

Naast de persoonlijke situatie en belemmeringen houdt de klantmanager bij de toepassing van de scholingsplicht ook rekening met de lopende trajecten waar de jongere inzit. Een klantmanager (case 40) vertelt over een jongere die onder scholingsplicht valt en eigenlijk per september naar school zou moeten gaan, maar nog in een proefplaatsing zit.

Klantmanager, case 40:

"(Het) is een beetje onbehoorlijk om dan te zeggen van "we gaan wel je zetten op een proefplaatsing en aan de andere kant trekken we het recht op een uitkering in omdat je terug naar school kan" want we zijn wel in hem gaan investeren richting werk."

8.3 Geboden dienstverlening

Uit tabel 7.2 blijkt dat tien jongeren dienstverlening ten aanzien van scholing hebben gekregen. Het betrof vooral scholingsplichtige jongeren, maar ook enkele jongeren die niet onder de scholingsplicht vielen.

De aangeboden dienstverlening ten aanzien van scholing varieert van een verwijzing naar een informatie website (case 50 en 58), soms in combinatie met een verwijzing naar school of een scholingssteunpunt van de gemeente (case 18), tot een wat meer uitgebreid aanbod. Het betreft in deze laatste gevallen vaak een opdracht die de jongere moest uitvoeren. Zo is een jongere verwezen naar een gemeentelijk informatiecentrum van het ROC en kreeg hij daarnaast de opdracht om zich in te schrijven bij scholen. Hij kon ook hulp krijgen bij het aanvragen van studiefinanciering en gesprekken voeren over mogelijke opleidingen (case 6). Een andere jongere kreeg de opdracht om uit te zoeken wat voor opleiding bij hem zou passen en werd verwezen naar het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) om een gesprek te voeren over mogelijkheden om een opleiding te volgen (case 7).

Ook enkele jongeren die niet onder de scholingsplicht vielen kregen dienstverlening ten aanzien van school. Eén van deze jongeren wilde graag zelf (terug) naar school. Zij heeft gedurende haar uitkeringsperiode twee keer een aanbod gekregen voor het volgen van een opleiding (leerwerktraject). Beide verliepen via het werkgeversservi-

ceteam (case 58). Ook andere jongeren die niet scholingsplichtig waren, werden tijdens hun intakegesprek gewezen op de mogelijkheden om een opleiding te volgen. Volgens hun klantmanagers zou scholing hun arbeidsmarktkansen vergroten. Hen werd gevraagd naar hun scholingsplannen of ze werden doorverwezen naar een relevante instantie (case 11 en zie ook case 22 en 60).

Een enkele jongere die uiteindelijk geen uitkering kreeg, heeft ondersteuning gekregen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een jongere die geen uitkering kreeg, omdat hij niet alle gegevens had aangeleverd, maar waarbij de klantmanager toch contact met de opleiding heeft opgenomen om hem te helpen. Uiteindelijk is de jongere weer terug naar school gegaan (case 33).

Samenwerking

Slechts in een klein aantal gevallen werkte de gemeente samen met andere organisaties op het gebied van scholing. Bij jongeren jonger dan 23 jaar zonder startkwalificatie is er samengewerkt met het RMC⁶. Het betrof vooral doorverwijzing naar of aanmelding bij het RMC, zodat de jongere zijn of haar mogelijkheden kon onderzoeken, al dan niet door middel van een interesstest (case 3, 7, 50, en 62). Samenwerking met het ROC kwam heel weinig voor. Twee jongeren werden doorgewezen naar het ROC om informatie in te winnen (case 6, 58).

8.4 Ontwikkeling arbeidsmarktkansen als gevolg van de dienstverlening

In deze paragraaf wordt beschreven wat de invloed van de dienstverlening gericht op scholing is op de ontwikkeling van de arbeidsmarktkansen van de jongeren. De meeste jongeren die de dienstverlening gericht op scholing hebben gekregen, zijn uitgestroomd naar school of werk. Er zijn twee uitzonderingen. Het betreft een jongere die niet heeft meegewerkt aan de aangeboden dienstverlening. Zijn uitkering werd in verband met het niet nakomen van de scholingsplicht beëindigd (case 6). En een jongere die minder zelfredzaam bleek dan aan het begin van het uitkeringstraject werd ingeschat en niet in staat bleek scholing te volgen (case 7). De meeste jongeren die de dienstverlening ten aanzien van scholing hebben gekregen, hebben daarnaast ook andere dienstverlening gehad. Omdat de dienstverlening ten aanzien van scholing dus meestal in combinatie met andere soorten dienstverlening is gegeven, is het resultaat van de scholingsdienstverlening op zich moeilijk te bepalen. Tijdens het onderzoek is wel specifiek gevraagd naar het oordeel over het effect van de aan scholing gerelateerde dienstverlening.

8.4.1 Oordeel van de jongeren

De meeste jongeren zijn niet tevreden over de aangeboden dienstverlening ten aanzien van scholing. Zo vindt een jongere dat de ondersteuning van de gemeente niet veel voorstelt. Ze hebben hem verwezen naar een informatiecentrum van het ROC. Hij had verwacht dat ze hem direct van praktische informatie zouden voorzien.

Klant, case 6:

"..(...) dat ik bijvoorbeeld aangeef: ik wil die opleiding doen, dat zij daar achteraan gaan, dat zij bijvoorbeeld een deal sluiten met ROC. (...) Dat zij zelf de benodigde informatie hebben, dat ze jou kunnen informeren van ok, jij wilt die opleiding doen, nou hier heb ik informatie. Je leest het thuis door en dan bij het volgende gesprek, hoor ik wat je ervan"

⁶ Gemeenten zijn vanuit de Regionale Meld- en Coördinatie punten wetgeving (RMC) verplicht jongeren zonder startkwalificatie tot 23 jaar te volgen.

vindt en hoe je ermee omgaat en of je het wel nog wilt gaan doen. Daar heb je meer aan."

Ook een andere jongere vindt dat de gemeente hem niet helpt bij zijn specifieke vraag, namelijk waar hij een opleiding kan volgen. Hij wordt alleen verwezen naar een instantie, waar hij al is geweest. Hij gaat er ook niet heen, want hij verwacht er niet veel van (case 18). Een andere jongere is ontevreden over de ondersteuning op het gebied van scholing: hij wil dat de gemeente een opleiding voor hem betaalt (case 7). Een ander vindt het vreemd dat haar klantmanager niet wist dat ze begonnen was met het opleidingstraject, terwijl ze juist door hem op die opleiding is gewezen (case 59). Het kan zijn dat de jongeren niet altijd het effect van de dienstverlening goed kunnen inschatten. Een jongere heeft bijvoorbeeld op advies van de gemeente een interressetest gemaakt waaruit naar voren kwam dat hij een opleiding in de gezondheidszorg moest gaan volgen. Hij is vervolgens per september begonnen met een MBO2-opleiding 'Helpende zorg en welzijn'. Hij zegt echter niet dat de dienstverlening hem heeft geholpen bij het vinden van een opleiding (case 50). In dit geval lijkt volgens de onderzoekers het beeld van de jongere over de impact van de dienstverlening niet reëel.

Andere jongeren hadden behoefte aan de ondersteuning, maar hebben deze niet gekregen of wisten niet dat het mogelijk was. Het betrof onder andere niet scholingsplichtige jongeren (case 18, 19, 59 en 8).

De scholingsplicht kan bij de jongeren tot verwarring leiden, vooral in de situaties met meervoudige problematiek. Dit was het geval bij een jongere die een bewindvoerder had. Hij kreeg tegenstrijdige berichten van de klantmanager en de bewindvoerder en doet daarom maar helemaal niks meer op het gebied van scholing zoeken. De gemeente is niet met een oplossing gekomen. Jongere (case 7) vertelt dat hij een BBL opleiding transport en logistiek via ROC wilde gaan doen.

Klant, case 7:

"Het is een opleiding van 9.000 euro en daar heb ik het met mijn bewindvoerder over gehad. En het eerste wat er gezegd werd was "Daar is geen geld voor". Toen ben ik verder wezen zoeken en heb ik een soortgelijke opleiding gevonden voor 3.000 euro. Nou ja, daar werd ook nee tegen gezegd. Toen had ik zo iets van; zoek het dan maar zelf uit. Want de gemeente verplicht mij wel om naar school te gaan en mijn bewindvoerder houdt het tegen door elke keer te zeggen; "ja, er is geen geld". Dus nou heb ik zo iets van: dan vechten die twee het maar uit, ik bemoei me er niet mee."

Er zijn echter ook enkele positieve geluiden. De jongere uit het bovenstaande citaat vond in de eerste instantie het nuttig om te praten over werk en opleiding en hij heeft er zeker wat aan gehad. Hij is verwezen naar het RMC en heeft daar een gesprek gevoerd over de mogelijkheden om een opleiding te gaan volgen. Sommige jongeren hebben geen behoefte aan de ondersteuning. Zoals de niet scholingsplichtige jongere aan wie de gemeente heeft aangeboden om met hem mee te denken in zijn keuze voor een opleiding. De jongere geeft aan daar weinig meerwaarde in te zien. Volgens hem is het volgen van een BOL-opleiding te duur (case 22).

8.4.2 Oordeel van de klantmanagers

De klantmanagers zijn iets positiever over de gevolgen van de dienstverlening gericht op scholing. Een aantal klantmanagers noemt voorbeelden waarin de dienstverlening effect heeft gehad, zoals bij een jongere die doorverwezen werd naar het RMC en daar werd begeleid en met bemiddeling kon starten met een fulltime opleiding (case 6, zie ook case 1 en 62).

Sommige klantmanagers zeggen dat het strikt toepassen van het artikel "Uitsluiting van de bijstand" met betrekking tot de scholingsplicht de uitstroom kan stimuleren. Een klantmanager (case 65) die een uitkering op grond daarvan heeft beëindigd, antwoordt op de vraag wat er in haar ogen succesvol was:

"Ik zit te denken: gewoon zoals de procedure ingesteld is en het feit dat we echt de bepaling van de wet wel hanteren, want er zijn gemeentes die dat niet doen. (...) Dus deze jongedame is een jaar in de bijstand geweest en is daarna uitgestroomd. Ze had wel een parttime baantje, maar blijkbaar had ze de aanvulling van de bijstand niet nodig, want ze is niet teruggekomen"

Ook een andere klantmanager die een uitkering heeft beëindigd omdat de jongere niet heeft meegewerkt aan de ondersteuning gericht op scholing vindt het beëindigen van de uitkering in de zin positief omdat het tot uitstroom heeft geleid. Ten tijde van onderzoek was het onduidelijk of de desbetreffende jongere werkelijk naar school zou gaan. Hij was het wel van plan.

8.5 Succesfactoren en knelpunten in de dienstverlening

In de voorafgaande paragrafen is al een aantal succesfactoren en knelpunten de revue gepasseerd. Hieronder volgt een korte samenvatting en aanvulling met andere punten.

Succesfactoren

De jongeren zijn over het algemeen niet tevreden over de aangeboden dienstverlening ten aanzien van scholing en kunnen weinig werkzame en succesvolle mechanismen in de dienstverlening benoemen. Het lijkt erop dat sommige jongeren de impact van de dienstverlening niet altijd goed op waarde kunnen inschatten, terwijl de klantmanagers en de Inspectie wel een positieve bijdrage van de dienstverlening zien. Enkele jongeren vonden wel de gesprekken die zij hebben gevoerd met hun klantmanager of bij het RMC nuttig. De klantmanagers zijn wat positiever over de dienstverlening ten aanzien van scholing. Zij vinden bijvoorbeeld de bemiddeling en de hulp van het RMC aan de jongeren nuttig. Enkele uitvoerders noemen ook het stoppen van de uitkering naar aanleiding van de scholingsplicht als een succesfactor, omdat de jongere dan uitstroomt.

Knelpunten

De knelpunten die de jongeren benoemen hebben betrekking op de invulling van de dienstverlening. Jongeren vinden de dienstverlening ten aanzien van scholing niet concreet en praktisch genoeg. Daarnaast vinden zij de communicatie over de scholingsplicht niet altijd duidelijk. Volgens de klantmanagers is het inzetten op uitstroom naar tijdelijk werk tot de opleiding is begonnen vaak problematisch. De jongeren kunnen voor de tussenliggende periode vaak geen werk vinden vanwege de korte duur van de beschikbaarheid (case 23 en 32).

8.6 Illustratieve case

Een van de knelpunten in de dienstverlening richting scholing is de communicatie over de scholingsplicht. Hieronder volgt een voorbeeld van een miscommunicatie.

Een jonge vrouw van 22 heeft niet zo lang geleden een MBO 4 opleiding afgerond. Het heeft haar wat moeite gekost om de examens te halen en zij wil niet weer terug naar school. Zij valt echter wel onder de scholingsplicht van de gemeente waar ze

een uitkering heeft. Zij krijgt geen ondersteuning van de gemeente voor het zoeken naar een opleiding. Zij heeft een parttime baan en een aanvullende uitkering per oktober 2013. De klantmanager heeft haar, naar eigen zeggen, op vier verschillende momenten medegedeeld dat zij in september naar school moet als zij dan nog geen fulltime baan heeft. Het stond ook vermeld in het plan van aanpak. Toch wordt de jongere overvallen door de mededeling dat haar uitkering per september 2014 stopt. Zij kreeg dit te horen toen ze voor iets anders naar de gemeente belde. De jongere begrijpt dat de uitkering ooit moet stoppen, maar niet op een dergelijke abrupte manier.

Klant, case, 65:

"Ze hebben me niet eens kunnen helpen, ze hebben niets gedaan, zo uit het niets, zeg maar. Ik krijg nu niet genoeg inkomen. Ik moet ook thuis helpen en zo en dat kan ik nu niet. Ik kan nu niks doen. Ja, het is wel allemaal in één keer en dat vind ik wel minder, dat had ik niet verwacht."

Deze jongere vindt uiteindelijk een tijdelijke fulltime baan. Zij is bij het laatste interview wat milder over het stoppen van de uitkering, maar vindt het gek dat het zo snel is gegaan en dat de gemeente niet meer in haar is geïnteresseerd (case 65).

8.7 Samenvatting

De gemeenten hebben de ruimte om een eigen invulling te geven aan de uitvoering van de scholingsplicht. Drie van de negen bestudeerde gemeenten hanteren een brede definitie van de scholingsplicht waarbij alle jongeren tot 27 ongeacht hun opleiding onder de scholingsplicht vallen. Bij vier bestudeerde gemeenten vallen slechts jongeren onder de 23 jaar zonder een startkwalificatie onder de scholingsplicht. De scholingsplicht is maatwerk en wordt vastgesteld op basis van de deskundigheid van de klantmanager. Bij het opleggen van de scholingsplicht wordt rekening gehouden met de belemmeringen van de jongeren. Aan de jongeren die in een traject zitten of al een baan of een opleiding op het oog hadden, wordt meestal geen dienstverlening gericht op scholing geboden. Er is slechts in ongeveer tien gevallen dienstverlening ten aanzien van scholing geboden. Het betrof voornamelijk jongeren met een scholingsplicht, maar ook enkele niet scholingsplichtige jongeren. De aangeboden dienstverlening varieert van een verwijzing naar een website tot een opdracht aan de jongere of het afnemen van een interesstest. De jongeren zijn in het algemeen niet zo tevreden over de aangeboden dienstverlening, omdat het niet concreet genoeg is. Ook de communicatie over de scholingsplicht kan in hun ogen beter.

Slechts enkele jongeren vonden wel de gesprekken die zij hebben gevoerd met hun klantmanager of bij het RMC nuttig. De klantmanagers zijn iets positiever over de dienstverlening. Enkel zien het strikt toepassen van het WWB, artikel 13, 2c 'Uitsluiting van de bijstand' met betrekking tot de scholingsplicht als een succesfactor, omdat het uitstroom stimuleert. Het inzetten op uitstroom naar tijdelijk werk tot de jongere met een opleiding is begonnen is echter soms problematisch, gezien de vaak korte duur van beschikbaarheid van de jongere die (terug) naar school gaat.

9 Handhaving

9.1 Inleiding

Het recht op een WWB-uitkering gaat samen met het voldoen aan verplichtingen. De gemeenten zien erop toe dat jongeren de verplichtingen naleven. In het referentiekader heeft de Inspectie opgenomen dat de professional de klant aanspreekt als diens gedrag niet in overeenstemming is met de plichten. Het gaat dan om onder andere breed en reëel zoekgedrag, conform artikel 9, lid 1 van de WWB.⁷ De handhaving van de gemeente moet zijn afgestemd op de mate waarin de werkzoekende aan zijn verplichtingen voldoet.

In de eerste nota werd een onderscheid gemaakt tussen de inlichtingenverplichtingen en de inspanningsverplichtingen. In de eerste 3 maanden hadden verschillende jongeren de inlichtingenverplichting niet nageleefd, onder andere door een passieve houding, onenigheid over de gegevens die de gemeente vroeg, of vanwege persoonlijke omstandigheden. Daar waar de gemeenten sanctioneerden naar aanleiding van de tekortkomingen van de jongere, leidde dit tot een afwijzing of buitenbehandelingstelling van de uitkeringsaanvraag. Acht jongeren hadden in de eerste drie maanden een sanctie gekregen wegens het niet-naleven van de inspanningsverplichting, in de meeste gevallen omdat de sollicitatieplicht niet was nagekomen. Bij het vaststellen van de hoogte van de sanctie werd gekeken naar de ernst van de overtreding en soms naar persoonlijke omstandigheden (vooral bij de jongeren met problemen). Hierdoor was de sanctie in een aantal gevallen lager uitgevallen of teruggedraaid. Klantmanagers beschikken over een aanzienlijke beoordelingsruimte, waardoor de hoogte of zelfs het opleggen van de sanctie blijkt te variëren. Zo zijn er jongeren die aangeven dat ze buiten hun eigen schuld niet aan de verplichtingen konden voldoen, maar werd er toch een sanctie opgelegd. Bij jongeren met problemen is de kans groter dat de sanctie wordt afgezwakt of teruggedraaid. Jongeren met een korte afstand tot de arbeidsmarkt reageerden onverschillig op de sanctie, vaak omdat de uitkering wordt aangevraagd als overbrugging naar werk of scholing. Bij jongeren met problemen was de teleurstelling vaak groter en werden externe oorzaken aangedragen voor het niet kunnen naleven van de verplichtingen.

9.2 Sollicitatieverplichtingen bij de onderzochte gemeenten

In de onderstaande tabel 9.1 staan de sollicitatieverplichtingen van de onderzochte gemeenten vermeld. Dit zijn de verplichtingen die gelden na de zoektijd.

⁷ Artikel 9, lid 1 van de WWB stelt dat uitkeringsgerechtigden verplicht zijn naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden.

Tabel 8.1 Sollicitatieplicht onderzochte gemeenten

Gemeente A	Jongeren moeten na de zoektijd 2 tot 4 sollicitaties per week verrichten. De sollicitaties worden gecontroleerd door begeleiders van het re – integratiebureau, waarnaar alle jongeren worden verwezen wanneer ze zich melden voor een uitkering.
Gemeente B	In de regel moeten jongeren 5 activiteiten per dag verrichten, en dat is heel breed; van reageren op vacatures tot langsgaan bij werkgevers. De activiteiten worden circa 3 keer per week gecontroleerd. Voor jongeren met belemmeringen hanteert de gemeente geen strikte sollicitatieplicht. Er wordt dan per situatie bekeken wat een jongere nodig heeft om weer stappen te kunnen maken richting werk.
Gemeente C	Jongeren moeten na de zoektijd blijven solliciteren en dat ook kunnen aantonen bij het volgende contactmoment, maar er zijn geen verplichte aantallen sollicitaties. In vervoltrajecten wordt maatwerk toegepast, afhankelijk van de kansen op werk, de houding en afstand tot de arbeidsmarkt.
Gemeente D	Jongeren komen na de zoektijd in een workfirsttraject, waarin ze worden begeleid bij het solliciteren. Solliciteren is verplicht, maar er zijn geen verplichte aantallen per week. De gemeente past maatwerk toe.
Gemeente E	Na de zoektijd moeten jongeren die direct en goed bemiddelbaar zijn 5 keer per week solliciteren. Elke 2 weken moeten zij hun inspanningen mailen naar hun contactpersoon.
Gemeente F	Er worden individuele afspraken met jongeren gemaakt maar in ieder geval met een verplichting van minimaal 5 sollicitaties per week. De klantmanager houdt de sollicitatieplicht wekelijks in de gaten, de jongeren moeten per week hun activiteiten inleveren bij de gemeente.
Gemeente G	Jongeren moeten in de regel 5 keer per week solliciteren naar zogenaamde 'broodbanen', oftewel algemeen geaccepteerd werk. In de vervoltrajecten na zoektijd kan maatwerk worden toegepast, afhankelijk van de kansen op werk en de afstand tot de arbeidsmarkt.
Gemeente H	Er wordt uitgegaan van 5 tot 20 sollicitaties per week, afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt en de branche waarin de jongere solliciteert. De sollicitatieactiviteiten worden gecontroleerd binnen het traject waar jongeren doorgaans in zitten, zitten jongeren niet op een traject dan voeren klantmanagers voortgangsonderzoeken uit. De intensiteit van de controle is afhankelijk van de inzet van de jongere. Als er twijfels zijn over de motivatie en het zoekgedrag dan wordt de frequentie opgeschroefd.
Gemeente I	Jongeren moeten gemiddeld 5 sollicitaties per week verrichten. Als zij deelnemen aan workfasttraject, dan moeten ze gemiddeld 10 tot 15 sollicitaties per week verrichten. Dit wordt ook gecontroleerd binnen de trajecten. Er is evenwel sprake van maatwerk.

Ontheffing of vrijstelling van de sollicitatieplicht

In sommige situaties kunnen jongeren een ontheffing of vrijstelling van (bepaalde) inspanningsverplichtingen van de gemeente krijgen, waarbij een ontheffing formeel is vastgelegd in een beschikking. De meeste jongeren bij wie dit speelt, krijgen geen ontheffing maar een vrijstelling voor bepaalde inspanningsverplichtingen. De vrijstelling is gebaseerd op een afspraak tussen de klantmanager en de klant en het wordt vastgelegd in het dossier. In het dossier wordt ook vastgelegd welke inspanningsverplichtingen niet gelden voor de klant, en waarom niet. De reden om geen formele ontheffing te verlenen aan jongeren is dat klantmanagers het contact met hen willen behouden, hen periodiek willen spreken over de stand van zaken en per

keer willen beoordelen wat mogelijk is in het kader van participatie, activering of eventueel scholing. Er is een klantmanager die aangeeft dat als een jongere formeel wordt ontheven van de verplichtingen, de afstand tot de arbeidsmarkt alleen maar toeneemt.

Klantmanager, case 14

"Iedereen hier krijgt de arbeidsverplichting opgelegd, sollicitatieplicht is daar een onderdeel van, met als einddoel werk. Het kan natuurlijk zijn dat er op dit moment zaken zijn die eerst opgelost moeten worden. Dat wil nog niet meteen zeggen dat je een ontheffing krijgt, maar dat je tijdelijk een ander traject ingaat. Alleen, we houden even rekening met de klachten."

In totaal hebben 9 jongeren een ontheffing of vrijstelling (cases 1, 14, 18, 47, 56, 60, 61, 64 en 67), vanwege persoonlijke omstandigheden, zoals mantelzorg, zorg voor kinderen, zwangerschap en (zware) psychische problemen. Er is een jongere (case 56) die is vrijgesteld van sollicitatieactiviteiten, omdat hij bezig is met het opzetten van een eigen bedrijf. Hij wordt daarbij begeleid door de gemeente. In gemeente A krijgen jongeren niet zonder meer een vrijstelling van de inspanningsverplichtingen; 2 jongeren (case 3 en 52) met veel persoonlijke problematiek krijgen dienstverlening gericht op zorg, maar moeten tegelijk proberen om in de tussentijd werk te vinden. Ook daar krijgen ze begeleiding bij.

9.3 Het niet nakomen van verplichtingen

De meeste van de 53 jongeren die dienstverlening ontvangen, hebben gedurende de uitkering voldaan aan de verplichtingen. Een deel van de jongeren heeft geen inspannings- en inlichtingenverplichtingen, omdat zij bijvoorbeeld heel kort een uitkering ontvangen. Daarnaast is er nog de groep die (deels) is vrijgesteld of ontheven van de verplichtingen (9 jongeren).

In totaal zijn 11 jongeren op enig moment (of meerdere keren) in de uitkering hun verplichtingen niet nagekomen, namelijk de cases 2, 6, 10, 11, 14, 16, 50, 52, 53, 56 en 65. Zij hebben bijvoorbeeld niet of onvoldoende meegewerkt aan hun re-integratietraject of zijn niet komen opdagen op verplichte afspraken met de gemeente. Verder zijn er ook jongeren die gewoonweg weigeren te voldoen aan de WWB-verplichtingen, werk hebben geweigerd of onvoldoende breed en intensief solliciteren. Een enkele jongere heeft niet voldaan aan de inlichtingenverplichtingen, namelijk het aanleveren van de sollicitatie-activiteiten. Er is 1 jongere die van de gemeente terug moet naar school (case 65).

Van deze 11 jongeren hebben 5 een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en zijn ze vanwege sociale of psychische problemen belemmerd voor arbeidsparticipatie (cases 2, 10, 14, 52 en 53).

Redenen niet nakomen van verplichtingen

Een deel van de jongeren kan niet aan de verplichtingen voldoen, vanwege persoonlijke problemen, zoals fysieke problemen (ziek) en sociale problemen, zoals de zorg voor kinderen, familieproblemen, huisvestingsproblemen etc. Dit is ook vastgesteld door de gemeenten. Voor de rest van jongeren is vastgesteld dat ze vanwege de volgende redenen de verplichtingen niet kunnen nakomen:

- Case 6: beschikt niet over de gevraagde informatie en vindt het dus niet nodig om naar de gemeente te gaan.
- Case 10: heeft problemen, maar wil ook zelf solliciteren en niet meewerken aan de dienstverlening.
- Case 16: vergeten om werkbriefjes in te leveren.

- Case 50: de klantmanager heeft vermoedens van fraude, namelijk zwart werk.
- Case 56: geeft aan werk te weigeren, omdat hij het niet terecht vindt dat hij van de gemeente moest gaan straatvegen omdat hij een uitkering ontvangt.
- Case 62: kan zich niet vinden in de verplichtingen die de gemeente oplegt, zoals het verplicht volgen van trainingen en solliciteren naar werk.
- Cases 65: moet terug naar school.

Klantmanagers geven overigens ook aan dat jongeren ook een ongemotiveerde houding hebben ten aanzien van de verplichtingen, en dat ze zich daarom soms ziekmelden of verschuilen achter bepaalde problemen.

Klantmanager, case 6

"Hij is gewoon in staat te werken, alleen heeft hij tegen mij gezegd: "ik ga liever niet onder een baas werken." Ja, hij wilde gewoon niet. Vanwege zijn houding heeft hij een afstand tot de arbeidsmarkt."

9.4 Het opleggen van een maatregel

Van de 11 jongeren die gedurende de uitkering niet hebben voldaan aan de verplichtingen, hebben 8 jongeren een maatregel opgelegd gekregen, namelijk cases 2, 6, 10, 14, 16, 50, 56 en 65. De maatregel hield in dat de uitkering werd ingehouden of helemaal stopgezet. Bij 3 jongeren werd de maatregel later teruggedraaid, namelijk bij de cases 14, 16 en 56:

- Case 14 had te veel problemen om te kunnen voldoen aan de verplichtingen en heeft een tijdelijke vrijstelling.
- Case 16 heeft alsnog voldaan aan de verplichting, namelijk het aanleveren van sollicitatieactiviteiten.
- Case 56 is via een bezwaarschriftprocedure in het gelijk gesteld (case 56).

Bij 5 jongeren is de sanctie dus gehandhaafd gebleven, namelijk bij de cases 2, 6, 10, 50 en 65:

- Case 2: heeft veel sociale problemen, waardoor het voor hem lastig was om al bij aanvang van de uitkering te voldoen aan de verplichtingen. Dat heeft geresulteerd in een korting in de 1^e maand, maar ook dat de gemeente hem heeft verwezen naar een traject, waar hij passende dienstverlening kreeg, inclusief begeleiding ten aanzien van de problemen. In het traject weigert de jongere bepaalde werkzaamheden te verrichten omdat hij ze fysiek te zwaar vindt en hij meldt zich vaak ziek. Tegelijk wordt hij gezien in de stad en gaat hij frequent naar de sportschool. De jongere wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheden, maar het leidt niet tot gedragsverandering. Uiteindelijk stopt de gemeente na 6 maanden de uitkering. Het is onduidelijk wat de jongere hiervan vindt.
- Case 6: betreft een jongere met een deeltijdbaan bij de post en een aanvullende uitkering. Hij heeft tijdens de uitkeringsperiode verschillende keren een korting opgelegd gekregen omdat hij niet op komt dagen bij afspraken en bij zijn re-integratietraject. Als reden geeft hij aan dat hij geen geld had voor de bus en zijn identiteitsbewijs kwijt was. Hij meldt zich keurig af, maar de gemeente vindt de redenen niet valide en vindt dat de jongere zich onttrekt aan de dienstverlening. Het leidt evenwel niet tot gedragsverandering, ook al vinden er diverse gesprekken plaats met de jongere, voordat hij wordt gekort op de uitkering. De gemeente bepaalt uiteindelijk dat hij zich onvoldoende inspant en terug naar school kan. De uitkering wordt per februari beëindigd.
- Case 10: jongere wil niet meewerken aan de dienstverlening en geeft aan dat hij liever zelf een baantje zoekt. De klantmanager geeft aan dat dit kan, maar dat dan de uitkering wordt beëindigd.

- Case 50: er is vermoeden van fraude, namelijk zwart werk en onjuiste adresgegevens. Er heeft een maatregelenonderzoek plaatsgevonden en er is een sanctie opgelegd.
- Case 65: heeft nog een uitkering ten tijde van het onderzoek, maar die eindigt omdat de jongere terug moet naar school. De jongere vindt dit onterecht en zegt te zijn overvallen door het besluit van de gemeente.

Voor 3 jongeren geldt dat er geen maatregel is opgelegd, namelijk de cases 11, 52 en 53. De jongere van case 11 is met bevallingsverlof en kan voorlopig niet solliciteren. De jongeren van de cases 52 en 53 hebben veel sociale problemen en krijgen dienstverlening en begeleiding van hulpverlenende instanties. Ze zijn evenwel niet vrijgesteld van de inspanningsverplichtingen.

Waarschuwing in plaats van maatregel

Er zijn ook jongeren, die strikt genomen voldoen aan de verplichtingen, maar bijvoorbeeld niet breed en intensief zoeken naar algemeen aanvaard werk (cases 9, 19, 59). Deze jongeren krijgen een waarschuwing of een maatregelengesprek. In het gesprek wordt hen duidelijk gemaakt dat hun inzet moet verbeteren, omdat er anders consequenties zijn voor de uitkering. De klantmanagers geven aan dat ze daarna wel verandering zien bij de jongeren; ze zijn gemotiveerder, stellen zich actiever op tijdens trainingen en reageren meer op vacatures die ze voor de waarschuwing op voorhand afwezen. Ook uit de gesprekken met jongeren blijkt een verandering. Zo geeft een jongere (case 19) in de eerste 2 interviews aan alleen te solliciteren op vacatures die aansloten bij zijn opleiding en dat hij alleen wil uitstromen op een fulltimebaan. Andere vacatures, met name lager geschoold werk, ziet hij niet zitten omdat hij daarmee, in zijn optiek, zijn kansen op een betere baan verkleint. In de latere gesprekken geeft hij aan dat hij liever aan het werk is, ook al is het tijdelijk en parttime: *"dat is voor werkgevers beter dan in de uitkering zitten en zo heb ik geen gat in mijn cv."* In de tussentijd was hij door de re-integratiebegeleider aangesproken op zijn houding en zoekgedrag. Overigens was dat in zijn ogen onterecht en is zijn mening: *"ze wil alleen maar scoren, en doet helemaal niks voor mij."*

Een ander voorbeeld betreft een jongere uit het 2^e cohort (case 59) die ook is aangesproken op haar zoekgedrag. De klantmanager gaf aan dat ze niet kan blijven wachten *"totdat die ene leuke baan voorbijkomt."* De jongere is kort daarna voor 16 uur per week uitgestroomd op schoonmaakwerk.

Overigens vindt er bij de onderzochte gemeenten altijd een maatregelengesprek plaats, voordat daadwerkelijk wordt overgegaan tot sanctioneren.

9.5 Ontwikkeling arbeidsmarktkansen als gevolg van handhaving

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de maatregelengesprekken wel een positieve invloed hebben op de houding, het gedrag en de participatie van de jongeren, maar het daadwerkelijk sanctioneren over het algemeen niet. Van de laatste groep jongeren kan ook worden gesteld dat het maatregelengesprek geen invloed heeft gehad - immers, een maatregelengesprek gaat altijd vooraf aan een sanctie. Dit maakt duidelijk dat maatregelen geen invloed hebben op de inzet van de jongeren, als ze van zichzelf al onvoldoende gemotiveerd zijn en beperkt zoekgedrag vertonen. Jongeren die (van zichzelf) de bereidheid hebben, hebben dus aan een waarschuwing voldoende.

Een enkele jongeren oordeelt positief over het besluit van de gemeente de uitkering te korten of te stoppen. De jongere van case 6 vindt het onterecht dat de gemeente zich niet kon vinden in de redenen waarom hij niet kon voldoen aan de verplichtingen, maar vindt het uiteindelijk wel goed dat zijn uitkering wordt stopgezet omdat

hij terug moet naar school en daardoor niet altijd is aangewezen op korte uitzendbaantjes. Eerder in dit hoofdstuk is een citaat opgenomen, waarin de klantmanager van deze jongere aangeeft dat hij door zijn ongemotiveerde houding een afstand heeft tot de arbeidsmarkt. De jongere (case 16) die een maatregel kreeg opgelegd omdat hij zijn werkbriefjes niet heeft aangeleverd, geeft aan dat hij daar in het vervolg wel alerter op zal zijn. De jongere van case 50 (fraude) heeft uiteindelijk zelf de uitkering stopgezet.

Jongere, case 6

"Vanuit mijn positie vind ik het wel een goeie. Want ik ben zelf 24 en ik heb jarenlang bij uitzendbureaus aangepapt. En halfjaar contractjes los proberen te peuten. En weet je, dan na een tijdje kom je op zo'n moment in je leven en dan denk je van: ja, liever ga ik dan een studie doen, dat ik in ieder geval die startkwalificatie heb. Dan dat ik nu over vijf jaar zie ik mezelf nog steeds op de uitzendbureaus bellen. Dus dat wil ik niet."

Er zijn ook voorbeelden aangetroffen van jongeren die een 2^e aanvraag doen, nadat de 1^e aanvraag is afgewezen of stopgezet, namelijk cases 10, 27 en 41. Zoals eerder aangegeven weigerde de jongere van case 10 mee te werken aan het traject dat de gemeente voor hem uitstippelde. Zijn uitkering is kort na instroom beëindigd. Na enkele maanden meldt hij zich weer en verleent nu wel medewerking aan het traject. De twee andere jongeren (case 27 en 41) leveren geen correcte gegevens aan om het recht op uitkering vast te stellen. Er was bijvoorbeeld vermoeden van samenwonen. De gemeente spreekt hen daarop aan, en zij trekken de aanvraag in. Een paar maanden later doen zij opnieuw een aanvraag, de jongere van case 27 krijgt de uitkering toegekend, de jongere van case 41 niet omdat ze niet reageert op oproepen van de gemeente. Het feit dat deze jongeren weer een beroep doen op sociale voorzieningen, is een indicatie dat het soms jongeren niet lukt om zelfstandig te werken aan de ontwikkeling van arbeidsmarktkansen.

9.6 Deeltijdwerk en inspanningsverplichting

Uit het onderzoek blijkt dat klantmanagers binnen gemeenten verschillend omgaan met de inspanningsplicht ten aanzien van jongeren die deeltijd werken en aanvullend een WWB-uitkering ontvangen. Zo heeft gemeente D twee jongeren (case 16 en 59) die deeltijd werken en aanvullend een uitkering ontvangen. De jongere van case 59 is verplicht om voor de uren dat ze niet aan het werk is, trainingen te volgen en te solliciteren. De jongere van case 16 moet in principe solliciteren, maar dit wordt niet gecontroleerd. Verder was aan deze jongere actieve dienstverlening toegezegd aan het begin van de uitkering, zodat hij zo snel mogelijk volledig kon uitstromen. Nu geeft de klantmanager aan dat als de jongere over een paar maanden nog aanvullend een uitkering ontvangt, ze gaan bekijken welke dienstverlening nodig is. Een vergelijkbaar voorbeeld is aangetroffen in gemeente E (cases 22 en 26). Beide jongeren zijn aan het werk; eentje heeft een sollicitatieplicht (case 22), de andere niet (case 26, is geplaatst voor 20-24 uur met loonkostensubsidie). In gemeente B zijn er eveneens twee jongeren met deeltijd werk (cases 6 en 9) en hier zijn beide jongeren gehouden aan de plicht om verder te solliciteren en trainingen te volgen. Dat wordt ook actief gemonitord door de gemeente.

9.7 Succesfactoren en knelpunten

Een succesfactor in de handhaving door gemeenten is dat er terdege rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden waardoor jongeren niet kunnen voldoen aan de inspannings- en inlichtingenverplichtingen. Als de gemeente de maatregel doorzet, dan blijkt er toch echt sprake te zijn van verwijtbaar gedrag en een weigering bij de jongeren zelf om hun inzet te veranderen.

Een tweede succesfactor is dat het niet altijd nodig is om een maatregel op te leggen, er zijn gevallen waarbij een waarschuwing of maatregelengesprek al leidt tot gedragsverandering én uitstroom naar werk. Dit werkt evenwel alleen voor jongeren die bereid zijn hun inzet te veranderen.

Een derde succesfactor is dat jongeren niet vaak een formele ontheffing krijgen van inspanningsverplichtingen als er problemen zijn, maar de ruimte krijgen om persoonlijke problemen op te lossen. Door ze niet formeel te ontheffen, blijven klantmanagers met hen in contact en wordt voorkomen dat de afstand tot de arbeidsmarkt groter wordt.

Een knelpunt is dat er verschil is ten aanzien van inspanningsverplichtingen voor jongeren die in deeltijd aan het werk zijn. Dit verschil doet zich voor binnen gemeenten; sommige jongeren moeten verplicht blijven solliciteren, anderen niet. In de inleiding van dit onderzoek wordt gerefereerd aan de bevindingen uit de eerste rapportage, namelijk dat klantmanagers over een beoordelingsruimte beschikken wat leidt tot variatie in de dienstverlening, ten nadele van jongeren.

9.8 Samenvatting

De onderzochte gemeenten verschillen onderling in de wijze waarop sollicitatieverplichtingen worden opgelegd. Soms moeten klanten een verplicht aantal sollicitaties per week verrichten, variërend van 5 tot 15 per week. Andere gemeenten monitoren de sollicitatieplicht in trajecten die klanten volgen en hanteren maatwerk. Er zijn in totaal 9 jongeren uit het onderzoek ontheven of vrijgesteld van (een deel) van de inspanningsverplichtingen, meestal vanwege persoonlijke problemen of zorg voor kinderen. Gemeente A verleent geen vrijstellingen; jongeren met problemen krijgen dienstverlening gericht op zorg en welzijn, maar moeten tegelijk proberen om aan het werk te komen. In totaal hebben 11 jongeren gedurende de uitkering niet voldaan aan de verplichtingen. Een deel kon er niet aan voldoen vanwege persoonlijke problemen, maar een ander deel weigerde gewoonweg mee te werken aan de verplichtingen van de WWB.

Het opleggen van een maatregel wordt altijd voorafgegaan aan waarschuwing of maatregelengesprek. Bij een aantal jongeren heeft dat invloed gehad op breder zoekgedrag en het accepteren van algemeen aanvaard werk. Bij 8 jongeren heeft dat geen invloed gehad en is de gemeente overgegaan tot sanctioneren, in de vorm van een korting of het stopzetten van de uitkering. Drie jongeren zijn niet gesanctioneerd, omdat ze te veel problemen hebben. In een aantal gevallen zijn sancties teruggedraaid, omdat alsnog werd voldaan aan de verplichting of omdat er problemen blijken te zijn bij de jongeren. 1 jongere is via een bezwaarschriftprocedure in het gelijk gesteld. Bij 5 jongeren is de sanctie gehandhaafd gebleven, omdat zij weigeren om hun houding en gedrag aan te passen. Drie jongeren dienen na stopzetting of afwijzing van de uitkeringsaanvraag opnieuw een WWB-aanvraag in.

Uit het onderzoek blijkt dat klantmanagers binnen gemeenten verschillend omgaan met de inspanningsplicht ten aanzien van jongeren die deeltijd werken en aanvullend een WWB-uitkering ontvangen. Soms leggen klantmanagers de jongeren een inspanningsverplichting op voor de uren dat ze niet werken, maar soms ook niet.

Jongeren met problemen worden niet altijd formeel ontheven van de inspanningsverplichtingen, maar krijgen bijvoorbeeld de ruimte om een paar weken of maanden te werken aan persoonlijke belemmeringen. Klantmanagers kiezen hier bewust voor; ze blijven met jongeren in contact en kunnen per contactmoment monitoren wat mogelijk is wat betreft activering en participatie. Met een formele ontheffing kan dit niet en wordt de afstand tot de arbeidsmarkt volgens de klantmanagers alleen maar groter.

10 De geboden dienstverlening: een totaaloverzicht

10.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende vormen van dienstverlening aan WWB-jongeren beschreven, waarin ook aandacht is besteed aan de invloed van de dienstverlening op de arbeidsmarktkansen. Eveneens is aandacht besteed aan succesfactoren en knelpunten van de afzonderlijke dienstverleningsvormen. In dit hoofdstuk geeft de Inspectie een totaaloverzicht van de dienstverlening aan de WWB-jongeren. Dit hoofdstuk beschrijft allereerst kort hoe het de jongeren is verlopen gedurende de uitkering. Hierbij wordt uitgegaan van de 68 jonge WWB'ers, die op basis van een aantal kenmerken bij aanvang van de uitkering of van het onderzoek getypeerd in hoofdstuk 2. Vervolgens wordt in tabellen weergegeven welke dienstverleningsvormen zijn geboden aan de uitgestroomde en niet uitgestroomde jongeren en of er sprake is van invloed op de ontwikkeling van de arbeidsmarktkansen. Hierbij gelden een aantal kanttekeningen. De cases zijn gevarieerd en onderling niet altijd vergelijkbaar, daarom moet de invloed van de dienstverlening op houding en zoekgedrag worden beschouwd als indicatief en niet als feitelijk. De invloed van de dienstverlening op de indicator belemmeringen is in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten, omdat dit al aan de orde komt in hoofdstuk 6. Het feit of een jongere wel of niet is uitgestroomd, zegt iets over de indicator participatie. Tot slot geeft de Inspectie weer welke successen en knelpunten er in het algemeen zijn aangetroffen.

10.2 Overzicht eindsituatie jongeren

Van de 68 jongeren die hebben meegedaan aan het onderzoek hebben 54 een uitkering gekregen. Twintig van deze jongeren zijn aan het einde van de onderzoeksperiode (deels met een aanvullende uitkering) uitgestroomd naar werk en 21 ontvangen nog volledig een uitkering. De rest van de 54 zijn uitgestroomd naar een opleiding of vanwege andere redenen, zoals samenwonen met een partner met voldoende inkomsten, verhuizing of het niet voldoen aan de verplichtingen. Het overzicht is opgenomen in tabel 2.3 (hoofdstuk 2). Bij aanvang van het onderzoek zijn de jongeren getypeerd als kansrijk voor werk, kansrijk voor school of kansarm. Hieronder staat hoe het deze jongeren is verlopen gedurende het onderzoek. Er wordt alleen ingegaan op de jongeren die een uitkering hebben gekregen. Hoe het met de jongeren zonder uitkering is verlopen, is al aan de orde gekomen in hoofdstuk 2.

Eindsituatie jongeren kansrijk voor werk

Van de 33 jongeren die waren getypeerd als kansrijk voor werk, zijn er 31 ingestroomd in de uitkering. In totaal zijn er 20 gedurende het onderzoek uitgestroomd, waarvan 16 jongeren zijn uitgestroomd naar werk. Elf jongeren ontvangen aan het einde van het onderzoek nog steeds een uitkering. De meeste daarvan zijn nog steeds te typeren als kansrijk voor werk.

Eindsituatie jongeren kansrijk voor school

Er zijn 15 jongeren bij aanvang van het onderzoek getypeerd als kansrijk voor het volgen van een opleiding. Iets minder dan de helft van deze jongeren, namelijk 6 jongeren, heeft een uitkering ontvangen. Daarvan zijn er gedurende het onderzoek

3 uitgestroomd, waarvan 2 naar een opleiding. Een jongere ontvangt nog een uitkering en is nog steeds te typeren als kansrijk voor school.

Eindsituatie jongeren kansarm

Van de 20 jongeren die zijn getypeerd als kansarm, hebben er 17 - een uitkering ontvangen. Zeven zijn aan het einde van het onderzoek niet meer in de uitkering, waarvan voor de meesten geldt dat ze niet zijn uitgestroomd naar werk of naar school, maar om andere redenen. Twee jongeren zijn uitgestroomd naar werk en 1 jongere is uitgestroomd naar een opleiding.

10.3 Uitgestroomde jongeren: dienstverlening en ontwikkeling indicatoren

Van de 54 jongeren die een uitkering hebben aangevraagd en ontvangen, zijn er 33 jongeren gedurende het onderzoek uit de uitkering gestroomd, waarvan 21 (deels) naar werk, 5 naar een opleiding en 7 om andere redenen, onder andere voldoende inkomsten van partner, verhuisd naar een andere gemeente, fraude of niet meer komen opdagen op afspraken. In tabel 9.1 staat aangegeven welke jongeren zijn uitgestroomd en hoe ze werden getypeerd bij aanvang van het onderzoek. Eveneens geeft de tabel aan welke dienstverlening de jongeren hebben ontvangen en of de indicatoren houding en gedrag zijn veranderd als gevolg van de dienstverlening.

De tabel laat zien dat, ongeacht de typering, elke jongere wel minimaal 1 of 2 vormen van dienstverlening krijgt aangeboden, meestal aanbod- of vraaggerichte dienstverlening. Nagenoeg alle jongeren die zijn getypeerd als kansarm, kregen ook dienstverlening gericht op zorg en welzijn, soms in combinatie met andere vormen. Ongeveer een kwart van de uitgestroomde jongeren heeft helemaal geen dienstverlening ontvangen, waarvan er een aantal is uitgestroomd in de zoektijd of vrij kort na de zoektijd. Uit de tabel is eveneens af te lezen dat bij een combinatie van verschillende vormen van dienstverlening, er vaker sprake is van een beïnvloeding van de indicatoren houding en zoekgedrag, dan wanneer er slechts 1 vorm wordt aangeboden. De dienstverlening heeft verder vaker een invloed op het zoekgedrag dan op de houding. Hierbij geldt de kanttekening dat de meeste uitgestroomde jongeren bij aanvang zijn getypeerd als kansrijk voor werk of school, en dat deze groep al bij aanvang van de uitkering redelijk goed gemotiveerd is.

Bij verreweg de meeste jongeren, waarbij de indicator gedrag is beïnvloed, is er sprake van in ieder geval vraaggerichte dienstverlening. In hoofdstuk 5 staat al dat vraaggerichte dienstverlening een positieve bijdrage levert aan het (actieve) zoekgedrag van jongeren. Ook voor jongeren die aanvang van het onderzoek zijn getypeerd als kansarm heeft de dienstverlening positief bijgedragen aan de houding en het zoekgedrag. Een voorbeeld is een dakloze jongere (case 3) die is uitgestroomd naar school. De klantmanager noemt twee succesfactoren in de dienstverlening: de ondersteuning bij het zoeken naar woonruimte en de hulp van het RMC bij het zoeken naar een opleiding. Deze dienstverlening heeft volgens de klantmanager bijgedragen aan de motivatie van de jongere. De aanvankelijke ongemotiveerdheid van de jongere kwam voort uit een veelheid aan problemen. Met hulp van de juiste instanties is ze nu zelfstandig een fulltime opleiding aan het volgen. Een ander voorbeeld betreft case 61, een jongere die met een combinatie van diverse dienstverleningsvormen is uitgestroomd naar werk. Succesfactoren waren volgens de klantmanager het organiseren van hulpverlening voor het verminderen van belemmeringen, het blijven stimuleren van de jongere om de motivatie op peil te houden en stapsgewijs de jongere begeleiden naar de arbeidsmarkt.

Er zijn ook jongeren waarbij de dienstverlening helemaal geen invloed heeft gehad op de arbeidsmarktkansen. Het gaat dan vooral om jongeren die kort een uitkering

hebben ontvangen of deels aan het werk zijn en geen of heel weinig dienstverlening krijgen.

Tabel 9.1 Uitgestroomde jongeren (n=33)

					Ontvangen dienstverlening				Δ indicator agv dv	
gem	cohort	Casennr.	typering jongere beginsituatie	eindsituatie jongere	zorgdienstverlening	aanbodgericht	vraaggericht	schooling	houding	gedrag
A	1e	04	kansrijk werk	uitstroom werk	0	x	x	0	0	+
A	1e	05	kansrijk werk	uitstroom werk	0	0	x	0	0	0
B	1e	11	kansrijk werk	uitstroom werk	0	0	0	0	0	+
D	1e	16	kansrijk werk	uitstroom werk	0	0	x	0	0	0
D	1e	18	kansrijk werk	uitstroom werk	0	0	0	x	0	0
D	1e	19	kansrijk werk	uitstroom werk	0	x	x	0	-	+
D	1e	21	kansrijk werk	uitstroom werk	0	0	0	0	0	0
E	1e	26	kansrijk werk	uitstroom werk	0	0	x	0	?	+
F	1e	30	kansrijk werk	uitstroom werk	0	0	0	0	0	0
G	1e	31	kansrijk werk	uitstroom werk	0	x	x	0	0	+
G	1e	35	Kansrijk werk	Uitstroom werk	0	0	0	0	0	0
G	1e	37	kansrijk werk	uitstroom werk	0	x	x	0	0	+
G	1e	38	kansrijk werk	uitstroom werk	0	x	x	0	0	+
H	1e	39	kansrijk werk	uitstroom werk	0	0	0	0	0	0
I	1e	48	kansrijk werk	uitstroom werk	0	0	0	0	0	0
C	2e	55	kansrijk werk	uitstroom werk	0	x	x	0	0	+
D	2e	58	Kansarm	uitstroom werk	X	x	x	x	0	+
D	2e	59	kansrijk werk	uitstroom werk	0	x	x	0	+	+
E	2e	61	Kansarm	uitstroom werk	X	x	x	0	0	+
H	2e	65	kansrijk school	uitstroom werk	0	x	x	x	0	0
I	2e	68	kansrijk school	uitstroom werk	0	x	0	x	+	+
totaal		21								
A	1e	03	Kansarm	uitstroom school	X	0	0	x	+	0
E	1e	23	kansrijk school	uitstroom school	0	x	x	0	0	0
G	1e	32	kansrijk school	uitstroom school	X	x	x	0	0	0
I	1e	49	kansrijk werk	uitstroom school	0	x	0	0	0	0
F	2e	62	kansrijk werk	uitstroom school	0	0	x	x	-	-
totaal		5								
A	1e	02	Kansarm	uitstroom anders	X	0	0	0	0	0
B	1e	08	Kansarm	uitstroom anders	0	0	0	0	-	-
B	1e	10	Kansarm	uitstroom anders	X	0	0	0	+	-
H	1e	43	kansrijk werk	uitstroom anders	0	0	x	0	0	0
H	1e	45	kansrijk school	uitstroom anders	0	0	0	0	0	0
H	1e	46	Kansarm	uitstroom anders	X	x	x	0	0	+
I	1e	50	kansrijk werk	uitstroom anders	X	x	x	x	0	0
totaal		7								

Legenda: 0: geen invloed van dv op houding/zg, of geen specifieke dv (mn handhaving) op houding zoekgedrag, terwijl dit wel aan de orde is. +: wel invloed van de dv. op houding / zoekgedrag; -: negatieve invloed van de dv. op houding / zoekgedrag; +/-: tussen in.

10.4 Niet uitgestroomde jongeren: geboden dienstverlening en indicatoren

Er zijn 21 jongeren niet uitgestroomd uit de WWB. Tabel 9.2 geeft de dienstverlening weer aan de jongeren en invloed van de dienstverlening op houding en zoekgedrag. De tabel laat eveneens zien hoe de jongeren aan het einde van het onderzoek worden getypeerd. Deze eindtypering is gebaseerd op de waarneming van de jongere en van de klantmanager. Aan hen is de vraag voorgelegd hoe zij hun arbeidsmarktkansen inschatten, gegeven de dienstverlening en de ontwikkelingen van de arbeidsmarktkansen gedurende de onderzoeksperiode.

ge me en- te	Co ho rt	Case num mer	Typering jongere be- ginsituatie	Typering jongere eindsi- tuatie	Ontvangen dienstverlening				indicator	
					Zorg- dienstver- lening	Aanbode- richte dienstver- lening	Vraagge- richte dienstver- lening	Scho- ling	Hou- ding	Ge- drag
A	1 ^e	01	Kansarm	kansarm (zorggeval)	X	0	0	0	+	+
B	1 ^e	06	kansrijk school	kansrijk school	0	x	x	x	0	0
B	1 ^e	07	kansrijk werk	kansarm	0	x	x	x	+	+
B	1 ^e	09	kansrijk werk	kansrijk werk	0	0	x	0	0	+
D	1 ^e	14	Kansarm	kansarm (zorggeval)	X	x	0	0	-	0
D	1 ^e	20	Kansarm	Kansarm (zorggeval)	X	x	0	0	+	0
E	1 ^e	22	kansrijk werk	kansrijk werk	0	0	x	0	0	0
E	1 ^e	24	kansrijk werk	Kansarm	0	x	0	0	0	0
H	1 ^e	40	kansrijk werk	kansrijk werk	0	x	x	0	0	0
I	1 ^e	47	kansarm	Kansarm	X	0	0	0	0	-
I	1 ^e	51	kansarm	kansarm (zorggeval)	0	0	0	0	?	?
A	2 ^e	52	Kansarm	kansarm (zorggeval)	X	x	0	0	0	0
B	2 ^e	53	Kansarm	Kansarm	0	0	x	0	0	-
B	2 ^e	54	Kansarm	Kansarm	0	x	x	0	-	0
C	2 ^e	56	kansrijk werk	kansrijk werk	0	x	x	0	+	+
C	2 ^e	57	kansrijk werk	kansrijk werk	X	x	x	0	0	-
E	2 ^e	60	kansrijk werk	kansrijk school	0	x	x	x	-	-
G	2 ^e	63	kansrijk werk	kansrijk werk	0	x	x	0	0	0
G	2 ^e	64	kansrijk werk	kansrijk werk	0	x	x	0	+	+
H	2 ^e	66	kansarm	kansarm (zorggeval)	0	x	x	0	0	0
I	2 ^e	67	kansarm	kansarm (zorggeval)	X	0	x	0	-	-
Totaal		21								

Legenda: 0: geen invloed van dv op houding/zg, of geen specifieke dv (mn handhaving) op houding zoekgedrag, terwijl dit wel aan de orde is. +: wel invloed van de dv. op houding / zoekgedrag; -: negatieve invloed van de dv. op houding / zoekgedrag; +/-: tussen in.

Ongeveer de helft van de niet-uitgestroomde jongeren is bij aanvang van het onderzoek getypeerd als kansrijk voor werk of school. Twee jongeren zijn aan het einde van het onderzoek te typeren als kansarm (cases 7 en 24). De rest van de jongeren behoudt zijn typering. De niet-uitgestroomde jongeren die bij aanvang van het onderzoek zijn getypeerd als kansarm, zijn aan het einde van het onderzoek nog steeds te typeren als kansarm.

Vrijwel alle jongeren hebben meerdere vormen van dienstverlening ontvangen, en net als bij de uitgestroomde jongeren is dit meestal de combinatie van aanbod- en vraaggerichte dienstverlening. De jongeren zijn om diverse redenen nog niet uitgestroomd uit de uitkering. De meeste jongeren blijken gedurende de uitkering toch meer of zwaardere belemmeringen te hebben dan aanvankelijk ingeschat door de klantmanagers. Het gaat dan bijvoorbeeld om chronische ziekten, psychische problemen of sociale problemen. Aan het einde van de onderzoeksperiode van dit onderzoek is het voor klantmanagers vaak duidelijker welke belemmeringen er zijn en welke gerichte begeleiding de jongeren nodig hebben. Sommige jongeren ontvangen dan dienstverlening, anderen hebben een tijdelijke ontheffing of een vrijstelling, of ze zijn actief als vrijwilliger of in een participatiebaan (bijvoorbeeld case 57). Overigens blijkt dat het ook wel voorkomt dat klantmanagers niet kunnen aangeven waarom jongeren niet zijn uitgestroomd (case 40) of dat de gemeente te lang ervan uitging dat de jongere zelfredzaam was en dat dienstverlening niet nodig is (cases 7 en 24). Een jongere is bezig met het opzetten van een eigen onderneming (case 56).

Hoewel de dienstverlening bij de groep niet uitgestroomde jongeren, niet direct tot werk of scholing heeft geleid, is er in sommige cases wel een positief effect op zowel houding als gedrag. Vaak is het effect dat de jongere meer grip op zijn of haar persoonlijke situatie heeft, wat een positieve invloed heeft op houding en gedrag. Case 56 is een voorbeeld van een kansrijke jongere die positief is over de dienstverlening; hij krijgt van de gemeente de begeleiding bij de opstart van een eigen onderneming. De jongere is van mening dat hij zonder de gemeente nooit deze kans had gehad. De kansarme jongere uit case 1, ervaart ook een positief effect van de dienstverlening. Zij ontwikkelde psychische en lichamelijke problemen door problemen in het gezin. . Op basis van de uitkomsten van een belastbaarheidsonderzoek besluit de klantmanager dat deze jongere ontheffing krijgt van de sollicitatieplicht. Aan het einde van de onderzoeksperiode volgt zij een opleiding met behoud van uitkering.

Er zijn ook voorbeelden van jongeren die vinden dat de dienstverlening een negatieve invloed heeft gehad op hun houding en gedrag. Dit heeft meestal te maken met het feit dat er geen goede diagnose heeft plaatsgevonden van de mogelijkheden en de behoeften van de jongeren en dat er als gevolg daarvan 'verkeerde' dienstverlening wordt ingezet. Er zijn veel voorbeelden waarbij de dienstverlening vervolgens stopt en jongeren, soms maanden, niks meer horen van de gemeente. Dit heeft een negatieve impact op de houding en het zoekgedrag. Jongeren hebben het idee dat ze niet vooruitkomen en dat niemand hen helpt.

10.5 Algemene succesfactoren en knelpunten in de dienstverlening

In deze paragraaf worden algemene knelpunten en succesfactoren in de dienstverlening beschreven. Het gaat hierbij om de mechanismen in de dienstverlening die stimulerend of juist belemmerd werken voor de kansen van de jongeren op de arbeidsmarkt. Daarbij staat de mening van de jongeren centraal, maar ook de klant-

managers komen aan het woord. Tevens wordt er aandacht besteed aan de eventuele verschillen in perceptie tussen beide groepen. De nadruk ligt op de dienstverlening die is ingezet na de zoektijd.⁸ Het gaat niet om een kwantitatieve analyse, maar een beschrijving van de meest genoemde zaken.

Discontinuiteit in de dienstverlening

Een aantal jongeren en klantmanagers ervaart discontinuiteit in de dienstverlening, dat wil zeggen dat er soms weken of maanden helemaal geen contact is tussen de jongere en de gemeente. De jongere van case 57 moest 6 maanden een participatiebaan vervullen. Hij heeft de baan zelf geregeld, dit teruggekoppeld aan de gemeente, maar niks meer van hen gehoord. Inmiddels is de periode dat hij de participatiebaan vervulde al ruimschoots verstreken. De gemeente reageert wederom niet op zijn telefoontjes of mailtjes en de jongere vreest dat hij een korting krijgt, omdat hij ook niet solliciteert. De klantmanager erkent het probleem van de slechte bereikbaarheid, maar onderneemt geen actie. Een ander voorbeeld van discontinuïteit is dat er weinig sprake is van overdracht tussen klantmanagers en dat jongeren elke keer weer opnieuw informatie moeten aanleveren. Dit knelpunt wordt vooral genoemd door de jongeren uit het 2^e cohort, die al langer een uitkering ontvangen. Klantmanagers erkennen ook dit probleem. In het volgende kader wordt dit knelpunt geïllustreerd aan de hand van case 67.

Discontinuiteit in de dienstverlening

Een jongen van 25 jaar zit sinds mei 2013 in de WWB. Hij heeft twee keer een ontheffing van de sollicitatieplicht gehad, omdat hij psychische en lichamelijke klachten heeft. Tijdens zijn ontheffingen is onderzocht wat het probleem is en er is een diagnose uitgevoerd. De jongere zelf is positief over de diagnose, maar niet over de ontheffing. Het motiveerde hem niet dat hij helemaal niet hoefde te solliciteren. Daarnaast heeft hij al meerdere klantmanagers gehad, wat hij onhandig vond omdat hij zijn verhaal steeds op nieuw moest vertellen. Per 1 september 2014 is hij geplaatst bij een re-integratiebureau voor mensen met lichamelijke en psychische beperkingen. Het traject zou maximaal 24 maanden duren. Het traject lijkt een positieve invloed te hebben op de houding van de jongere. Zijn houding is actiever geworden. De jongere is ook tevreden over de persoonlijke, directe en concrete aanpak van het re-integratiebureau. In november gaat het re-integratiebureau echter failliet. Hij hoort vervolgens twee weken niets van het re-integratie bureau of van de gemeente hoe het verder moet. Het traject van de jongere zal worden voortgezet door een ander bureau, maar dit was nog niet het geval aan het einde van de onderzoeksperiode. Jongere:

"Dat vind ik ook een beetje vervelend en apart. (...) Het verhaal moet steeds weer opnieuw uitgelegd worden. Het staat wel op papier deels maar het is toch wel de kleine details, die moeten er toch wel bij." (...) "Een van de mensen die ik heb gehad, die is dan met zwangerschapsverlof. Dat kan een keer gebeuren, maar zes mensen in een jaar, dat vond ik wel apart. Ik kreeg telkens weer een ander. Ik dacht dat ik met die sprak, maar die is ontslagen of die zit nu daar en daar."

Communicatie en bereikbaarheid

Een aantal jongeren meldt dat de klantmanagers moeilijk bereikbaar zijn, niet reageren op mailtjes en telefoontjes of alleen bereikbaar zijn op bepaalde (beperkte) tijden. Vooral voor de jongeren die in een re-integratietraject of proefplaatsing zitten, zijn de beperkte telefonische contacttijden tijdens de werktijd een probleem. Dit kan leiden tot frustratie en problemen. In bepaalde gevallen erkennen klantmanagers dit probleem, maar zij ervaren op hun beurt ook moeite met bereikbaarheid van jongeren.

⁸ De dienstverlening en ervaringen met de zoektijd worden beschreven in de 1e nota van bevindingen van dit kwalitatieve onderzoek, namelijk 'Kwalitatief vervolgonderzoek jongere WWB'ers'.

Jongere, case 40

"Van mij wordt verwacht dat ik altijd bereikbaar ben voor de gemeente. Maar andersom is het totaal niet zo. Dat is best wel krom. Want ik heb letterlijk een maand moeten wachten op een reactie op mijn mailtje."

Klantmanager, case 43

"Ze laten gewoon niets meer van zich horen. Het is dat ik haar zelf gebeld heb op een gegeven moment. Dus, in dat opzicht vind ik dat wij nog best wel dienstverlenend zijn of klantvriendelijk. Ik zei, als jij je stukken niet inlevert, dan krijg je de uitkering niet. Dat wist ze. Dus ik vind in dat opzicht dat wij dan best outreachend zijn. Door zelf de klant te bellen."

Wederzijds ongeloof en onbegrip klantmanagers en jongeren

Een aantal jongeren vindt het vervelend dat de gemeente hen niet altijd geloofd. Ze moeten klantmanagers overtuigen van zaken als hun woonsituatie, dat ze ziek zijn of dat ze de gevraagde stukken hebben geleverd. In het laatste voorbeeld werd de uitkering afgewezen en pas op een later moment erkende de klantmanager dat de fout bij haarzelf lag.

Persoonlijke aandacht en rekening houden met persoonlijke situatie

Jongeren, en dan zeker de jongeren met problemen, waarderen de persoonlijke aandacht en de betrokkenheid van de klantmanagers, omdat het hun motiveert bij het zoeken naar werk. In de gevallen dat het hieraan ontbrak, benoemen jongeren dit als een knelpunt in de dienstverlening.

Jongere, case 65

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

10.6 Samenvatting

De meeste jongeren die zijn uitgestroomd waren bij aanvang van het onderzoek getypeerd als kansrijk voor werk of school. Bij de jongeren die niet zijn uitgestroomd, is de verdeling kansrijk werk/school – kansarm ongeveer gelijk. Bij deze niet-uitgestroomde jongeren is eveneens nagegaan hoe zij aan het eind van het onderzoek kunnen worden getypeerd. Het overzicht staat in tabel 9.2, evenals de reden dat ze niet zijn uitgestroomd. De meeste jongeren (uitgestroomd en niet uitgestroomd) krijgen een combinatie van vraag- en aanbodgerichte dienstverlening. Een mix van verschillende vormen van dienstverlening beïnvloedt de indicatoren houding en gedrag op een positieve manier. Bij sommige klanten heeft de dienstverlening helemaal geen invloed, bijvoorbeeld als ze kort een uitkering ontvangen of al deels aan het werk zijn. En in sommige gevallen zijn klanten om meerdere redenen ontevreden. Tot slot komen er uit het onderzoek een aantal knelpunten over de dienstverlening als geheel naar voren, namelijk discontinuïteit, slechte bereikbaarheid en communicatie en gebrek aan wederzijds begrip en het gebrek aan persoonlijke aandacht.

Bijlage 1: Methodologische verantwoording

Inleiding

Deze nota van bevindingen geeft de uitkomsten weer van een kwalitatief volgonderzoek onder een groep van 68 jongeren die zich melden voor een WWB-uitkering of al langere tijd een uitkering ontvangen. De jongeren komen uit 9 verschillende gemeenten. Een ruime meerderheid (49 jongeren) van de respondenten heeft de volledige onderzoeksperiode geparticipeerd.

Dit onderzoek is één van de in totaal zes onderzoeken die gezamenlijk de centrale onderzoeksvraag beantwoorden. Die onderzoeksvraag luidt: in hoeverre is de uitvoering van de WWB ten aanzien van jongeren adequaat? Doet de uitvoering wat ze moet doen (volgens het referentiekader) en levert dit een bijdrage aan het vergroten van kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt?

De zes onderzoeken zijn in samenhang uitgewerkt en opgezet. Die zes onderzoeken betreffen:

- dit kwalitatief volgonderzoek, waarbij zowel jongeren die zich voor de WWB hebben gemeld en jongere die al langer een uitkering hebben, langere tijd worden gevolgd;
- een beleidsinventarisatie, waarbij via een enquête het gemeentelijk beleid ten aanzien van jongeren in de WWB in kaart wordt gebracht;
- een onderzoek onder klantmanagers in gemeenten, waarbij via een enquête de praktijk van hun werkzaamheden wordt beschreven;
- een enquête onder de klantmanagers bij gemeenten.
- een kwalitatief en kwantitatief onderzoek (quick-scan) naar jongeren 'buiten beeld' (jongeren die misschien wel behoefte aan dienstverlening hebben, maar niet in beeld zijn bij gemeenten en of geen ondersteuning krijgen.)
- een bestandsanalyse van CBS bestanden en een enquêteonderzoek onder jongeren in de WWB die op macroniveau de stromen van WWB-jongeren van en naar uitkering, werk en opleiding in beeld brengt.

Onderzoekspopulatie

Selectie van gemeenten

De jongeren zijn gevolgd in 2 cohorten bij 9 geselecteerde gemeenten. De Inspectie heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke variatie in de selectie van de jongeren en de gemeenten. Het betreft immers een kwalitatief onderzoek, waarbij het in kaart brengen van variatie en diepgang centraal staat. De selectie van de gemeenten en de jongeren heeft als volgt plaatsgevonden. Allereerst heeft de Inspectie de gemeenten voor het volgonderzoek geselecteerd. Voor de kwantitatieve onderzoeken van deze programmarapportage is een representatieve steekproef van 100 gemeenten getrokken. De 9 gemeenten zijn geselecteerd uit de 100 gemeenten, waarbij de Inspectie variatie heeft aangebracht in de volgende kenmerken:

- Het aantal jongeren in de WWB eind 2012: >1000, 250-1000, 100-250, 50-100, <50.
- De regio waarin de gemeente ligt: noord, zuid, oost, west.
- De conjunctuur: goed, gemiddeld, slecht.
- De aanmeldingsprocedure voor jongeren voor het ingaan van de 4 weken zoektijd: persoonlijk bij de gemeente of indirect via de website.
- Aanwezigheid van een jongerenloket (ja of nee).

De steekproef – inclusief kenmerken van de gemeenten – ziet er als volgt uit:

Gemeente	Aantal jongeren in de WWB*	Regio	Conjunctuur**	Aanmelding	jongerenloket
C	>1000	West	slecht	direct	Nee
D	250-1000	Zuid	Midden	indirect	Ja
G	250-1000	West	Goed	direct	Ja
B	250-1000	Oost	slecht	indirect	Nee
I	100-250	Oost	Midden	direct	Ja
A	100-250	West	Goed	direct	Ja
H	100-250	West	Midden	indirect	Nee
E	50-100	Oost	Midden	indirect	Nee
F	50-100	Noord	Slecht	Indirect	Nee

* Eind 2012

** Die indeling is gebaseerd op de werkloosheidspercentages per arbeidsmarktregio in november 2013. Goed is minder dan 8%, midden is van 8 tot 10% en slecht is meer dan 10%. Bron UWV.

Aanmelding direct / indirect

Direct betekent dat er bij aanvang van de 4 weken-zoektermijn relatief intensief contact is tussen de gemeente en de klant. Er worden afspraken gemaakt over activiteiten in de zoekperiode. Als de jongere zich niet aan deze afspraken houdt, kan hij in principe geen aanvraag doen voor een uitkering.

Indirect betekent dat er in de 4 weken zoekperiode geen contact is tussen de gemeente en de jongere. In de steekproef gaat het alleen om de gemeenten E en F. De andere 'indirect gemeenten' hebben wel een 1^e gesprek bij aanvang en geven voorlichting over activiteiten / mogelijkheden voor jongeren om een uitkeringsaanvraag te voorkomen. Deelname is niet verplicht. Als de jongere na de 4 weken zelf kan aantonen wat er allemaal aan sollicitatie- en scholingsactiviteiten heeft verricht, kan een aanvraag worden ingediend.

Selectie van jongeren

Vervolgens zijn er bij de 9 gemeenten 6 tot 12 jongeren per gemeente geselecteerd. De groep jongeren is onderverdeeld in 2 groepen: een eerste en een tweede cohort.

- Het eerste cohort bestaat uit 51 jongeren die de Inspectie volgt vanaf het moment dat ze zich melden voor een uitkeringsaanvraag (nog voor de zoekperiode). Van deze groep hebben 14 jongeren uiteindelijk geen uitkeringsaanvraag ingediend.
- Het tweede cohort bestaat uit 17 jongeren die al acht maanden tot één jaar een uitkering ontvangen en die niet (volledig) zijn ontheven van de re-integratieverplichtingen.

De beide groepen jongeren zijn gevolgd in de periode februari 2014 tot november 2014. Hierbij is het mogelijk dat respondenten in de tussentijd uitstromen naar werk of school. Deze jongeren zijn vaak wel minder intensief gevolgd wat betekent dat er onder meer minder face to face gesprekken met deze jongeren zijn gevoerd. Bij de selectie van de jongeren is rekening gehouden met variatie in geslacht, leeftijd, werkervaring en opleidingsniveau (zie bijlage 3). Er is daardoor sprake van een diverse groep jongeren.

Aan de jongeren is duidelijk gemaakt welke rol de Inspectie heeft en wat het doel van het onderzoek is. Uiteraard hebben de geselecteerde jongeren toestemming gegeven voor deelname aan het onderzoek. De Inspectie heeft de geselecteerde

jongeren beloond 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 hebben de jongeren deze bonnen ontvangen.

Uitval

Niet alle jongeren zijn de volledige periode gevolgd. Sommige jongeren gaan aanvankelijk akkoord met deelname aan het onderzoek, maar verliezen in de loop van het onderzoek hun animo en haken af. Sommige vallen binnen de eerste drie maanden af (10 jongeren), andere in de maanden daarna (9 jongeren). In totaal gaat het om 19 jongeren die in de loop van de tijd niet meer meedoen aan het onderzoek. Een ruime meerderheid (49 jongeren) van de in het onderzoek betrokken jongeren hebben de volledige onderzoeksperiode geparticipeerd. Tabel 1.1 in de inleiding geeft de uitval gedurende het onderzoek uit.

Dataverzameling

De dataverzameling bestond uit:

- Observeren van het eerste persoonlijke contactmoment tussen de jongere en de gemeentelijke sociale dienst aan de hand van een observatiechecklist.
- Open interviews met klantmanagers in de 1e maand en 3e maand van het onderzoek, en aan het eind van het onderzoek.
- Open interviews met jongeren. Deze interviews hebben maandelijks plaatsgevonden. De interviews in de 1e, 3e en de laatste maand van het onderzoek waren uitgebreid; de tussentijdse maandelijks interviews waren korte gesprekken.
- Dossieronderzoek in de 3e maand van het onderzoek.

Voor de jongeren uit het tweede cohort gold dezelfde werkwijze, met dien verstande dat de start van de volgperiode later in de uitkeringsperiode lag en dat er geen observatie werd uitgevoerd. De dataverzameling verliep afwijkend wanneer jongeren uit het eerste cohort na de zoekperiode geen uitkering hadden aangevraagd, deze niet kregen toegekend of wanneer de uitkering binnen drie maanden afliep. In deze gevallen zijn de contacten met de klantmanager minder frequent.

Voor de interviews is een (semigestructureerde) vragenlijst opgesteld; voor de observatie een observatieschema. In de observatiechecklist en de interviewlijsten zijn de dienstverleningsvormen en de aspecten van de arbeidsmarktkansen nader geoperationaliseerd in interviewvragen. Naast een aantal persoonskenmerken is in kaart gebracht welke dienstverlening de jongeren 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.

De vragen waren half-open van karakter, wat betekent dat de vragen direct zijn afgeleid van het referentiekader, maar ook dat onderzoekers moesten doorvragen op de informatie die ze van de respondenten kregen in de interviews. In de interviews lag de nadruk op achterliggende redenen voor het wel of niet toepassen van bepaalde dienstverleningsvormen, en de hiervan aan de ontwikkeling van houding, zoekgedrag, participatie en het verminderen van belemmeringen.

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

Analyse en het schrijven van de nota van bevindingen

De analyse heeft als volgt plaatsgevonden:

- De transcripten van de interviews en van de observaties zijn door de onderzoekers in het programma Atlas.ti gecodeerd op circa 40 relevante onderwerpen ('codes'). De codes zijn deels ontleend aan het referentiekader, maar hebben ook betrekking op de kenmerken van de klant.
- Vervolgens zijn van alle individuele jongeren uitgebreide caseverslagen gemaakt. Het format van het caseverslag is gebaseerd op de deelvragen van het onderzoek en bevat gedetailleerde informatie over de kenmerken van de klant, de ingezette dienstverlening, de redenen waarom de dienstverlening (niet) is ingezet en de gevolgen van de dienstverlening voor de ontwikkeling van de arbeidsmarktkansen. Er zijn ook caseverslagen gemaakt van jongeren die gedurende het onderzoek zijn uitgevallen (niet meer bereikt of gestopt met deelname aan het onderzoek) en van jongeren die geen WWB-uitkering hebben.

De transcripten en de caseverslagen zijn de bronnen geweest voor het schrijven van de nota van bevindingen. Daarnaast is er een overzicht gemaakt in het programma Excel, waarin alle relevante onderwerpen en kenmerken van de 68 jongeren zijn gecategoriseerd. Dit overzicht is eveneens gebruikt bij het schrijven, en voor een nadere onderbouwing van veronderstelde patronen en mechanismen. Patronen, mechanismen, knelpunten en succesfactoren zijn eveneens aan het licht gekomen in gezamenlijke analysesessies van de onderzoekers. Voor de illustratie van de bevindingen is gebruikt gemaakt van citaten uit de interviews. Deze zijn in de nota omwille van de leesbaarheid soms in bewerkte vorm weergegeven.

Reikwijdte uitspraken en beïnvloeding onderzoeksresultaten

Er is op basis van het kwalitatieve onderzoek geen sprake van getalsmatige representativiteit. Wel beschrijft de Inspectie een breed palet aan verschillende dienstverleningsvormen. Daarnaast is er een inzicht in de knelpunten en in oorzaken, gevolgen en oplossingen van de knelpunten. Het is goed denkbaar dat het onderzoekproces wordt beïnvloed wanneer de klantmanager en de klanten weten dat ze object van onderzoek zijn van de Inspectie. Een klantmanager die weet dat bepaalde jongeren door de Inspectie worden gevolgd, zal allicht voor die jongeren beter zijn best doen. Daarmee bestaat het risico dat de uitvoering (positief) wordt beïnvloed. Ook het gedrag van de jongere kan wellicht door het onderzoek worden beïnvloed, waardoor de uitkomst, namelijk werk vinden, een verbeterde houding, ander zoekgedrag etc., eveneens (positief) wordt beïnvloed. Tijdens het onderzoek was de Inspectie waakzaam op de eventuele beïnvloeding.

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.⁹
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.¹⁰ In deze gevallen is ook de inzet van een re-integratievoorziening door middel van een participatieplaats niet aan de orde.¹¹
3. De professional stelt bij aanvang van de WWB een op de jongere toegesneden plan van aanpak op waarin de ondersteuning wordt uitgewerkt en de verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling en de gevolgen van het niet naleven van die verplichtingen worden opgenomen.¹²
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 zonedig bij.¹³ Indien noodzakelijk biedt de professional, een voorziening

⁹ Artikel 9 WWB

¹⁰ Artikel 7, lid 3, onderdelen a en b, WWB

¹¹ Artikel 7, lid 8, WWB

¹² Artikel 44, lid 4, WWB en artikel 44a, lid 1, WWB.

¹³ Artikel 44a, lid 2, WWB

aan. Onder een voorziening wordt tevens verstaan sociale activering gericht op arbeidsinschakeling.¹⁴

De professional zorgt dat de WWB-gerechtigde voldoende kennis van de arbeidsmarkt en vaardigheden (solliciteren en netwerken) heeft om zelfstandig werk te zoeken. De professional stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van de WWB-gerechtigden, spreekt hen zonodig daarop aan en biedt ondersteuning daar waar de werkzoekende niet (geheel) in staat is tot zelfredzaamheid.¹⁵

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.¹⁶
4. De professional relateert de kansen en belemmeringen van de werkzoekende aan de vraag op de arbeidsmarkt.
5. Als (volledige) uitstroom naar werk nog niet mogelijk is, bevordert de professional andere mogelijkheden die (op den duur) de arbeidsmarktkansen - gerelateerd aan de vraag op de arbeidsmarkt- vergroten zoals scholing, sociale activering of partiële uitstroom.

Handhaving

Wettelijke eis

UWV en gemeenten dragen zorg voor (digitale) handhaving.

Norm

Artikel 9, lid 1 van de WWB stelt dat uitkeringsgerechtigden verplicht zijn naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. UWV en gemeenten beoordelen periodiek of werkzoekenden uit hun doelgroep de eigen verantwoordelijkheid voor het vinden van werk voldoende onderzoeken, conform de wettelijke bepaling. Eveneens beoordelen ze of werkzoekenden onderzoeken wat hun scholingsmogelijkheden zijn. Ondernemen uitkeringsgerechtigden voldoende activiteiten met het oog op het vinden van werk (o.a. via private bemiddeling), het teruggaan naar school en komen ze de daarbij behorende verplichtingen na.

Operationalisatie

1. De professional spreekt de klant aan als diens gedrag niet in overeenstemming is met deze plichten (onder andere breed en reëel zoekgedrag).

¹⁴ Artikel 7, lid 1, WWB

¹⁵ TK 2002-2003, 28870 nr.3

¹⁶ Zie bij kader UWV: de professional betreft ook zo nodig informatie uit de regionale arbeidsmarktanalyses en – plannen

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 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.¹⁷
4. De professional zorgt dat hij voldoende op de hoogte is van activiteiten ten aanzien van de klant bij andere organisaties.¹⁸

Organisatieverplichtingen

Wettelijke eis

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

Norm

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

Operationalisatie

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

Rol gemeenten leerplicht jongeren 16 jaar en ouder

De leerplichtwet – waarin jongeren tot 16 jaar leerplichtig worden gesteld - is vanaf 2007 uitgebreid met een kwalificatieplicht voor jongeren tot 18 jaar. Daarmee is de leerplicht voor jongeren van 16 tot 18 jaar die geen diploma hebben op ten minste mbo niveau 2 of hoger, havo of vwo, verlengd. De leerplichtambtenaar van de gemeente ziet ook toe op schoolgang van 16-18 jarigen. Hij wordt ondermeer via het verzuimloket ingelicht over het spijbelgedrag en de inschrijving en uitschrijving van

¹⁷ Toezichtkader ITJ

¹⁸ Toezichtkader ITJ

leerlingen. Hij kan maatregelen treffen tegen de ouders en/ of school indien die zich niet aan de Leerplichtwet houden. Daarnaast hebben leerplichtambtenaren een taak bij de voorlichting van de doelgroep.

De wetgeving rond RMC's verplicht de gemeenten jongeren zonder startkwalificatie te volgen tot ze 23 jaar zijn. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat deze jongeren alsnog hun startkwalificatie halen. In de praktijk wordt een jongere die voortijdig de school dreigt te verlaten (verzuim 18+) of voortijdig van school gaat benaderd door een trajectbegeleider van het RMC. De trajectbegeleider kijkt met de jongere wat de mogelijkheden zijn. Ook als er problemen zijn kan de trajectbegeleider helpen. Bijvoorbeeld door te verwijzen naar hulpverlening. Het uiteindelijke doel van de RMC-wet is dat de jongere een opleiding en/of werkplek vindt.

Operationalisatie arbeidsmarktkansen

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

Vermindering van belemmeringen die werkhervatting in de weg staan

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

Verbetering houding

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

Verbetering gedrag

In het onderzoek wordt nagegaan wat het concreet zoekgedrag is van de jongere naar werk of opleiding en of dit gedrag gedurende de onderzoeksperiode verandert. Het gaat hierbij ook om acceptatiegedrag: accepteert iemand daadwerkelijk een baan onder het opleidingsniveau, zodat hij niet meer afhankelijk is van een uitkering? Onder gedrag worden alle activiteiten verstaan, dus niet alleen het reageren op vacatures, maar ook bijvoorbeeld het aanspreken van het eigen netwerk of con-

crete acties voor het volgen van een opleiding. Er wordt onderzocht wat frequentie van het zoeken is en het type banen waarnaar wordt gezocht en of die vacatures die worden aangeboden worden geaccepteerd. Uit dit laatste wordt duidelijk of de acceptatiebereidheid van de jongere verandert als het gaat om salaris, niveau van de baan, type werk en reistijd. De veranderingen in het daadwerkelijke zoek- en acceptatiegedrag worden na een periode van werkloosheid in kaart gebracht.

Participatie

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



Inspectie SZW
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Bijlage 3: Overzicht geboden dienstverlening per case

gemeente	Cases	cohort	Typering beginsituatie jongere	Typering eindsituatie jongere	DVL gericht op zorg /welzijn (via de gemeente)	DVL gericht op zorg /welzijn (via de gemeente)	DVL aanbodgericht (via de gemeente)	DVL aanbodgericht (via de gemeente)	DVL vraaggericht (via de gemeente)	DVL vraaggericht (via de gemeente)	DVL rondom scholingsplicht
					1 t/m 3 maanden	Na 3 maanden	1 t/m 3 maanden	na 3 maanden	1 t/m 3 maanden	na 3 maanden	
A	01	1 ^e	kansarm, zorgjongere	kansarm, zorgjongere	0	x	0	0	0	0	0
A	02	1 ^e	kansarm, zorgjongere	uitstroom anders	x	x	0	0	0	0	0
A	03	1 ^e	kansarm, zorgjongere	uitstroom school	x	x	0	0	0	0	0
A	04	1 ^e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	-	0	X	x	x	0	0
A	05	1 ^e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	-	0	0	0	x	0	0
B	06	1 ^e	kansrijk naar school	kansrijk naar school	0	0	X	0	x	0	x
B	07	1 ^e	kansrijk naar werk	Kansarm	0	0	X	x	x	0	x
B	08	1 ^e	kansarm, zorgjongere	uitstroom anders	0	0	0	0	0	0	0
B	09	1 ^e	kansrijk naar werk	kansrijk naar werk	0	0	0	0	x	x	0
B	10	1 ^e	kansarm, zorgjongere	uitstroom anders	x	x	0	0	0	0	0
B	11	1 ^e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	0	0	0	0	0	0	0
D	12	1 ^e	kansrijk naar school	aan het werk	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,
D	13	1 ^e	kansarm	aan het werk	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,
D	14	1 ^e	kansarm	kansarm, zorgjongere	X	x	X	0	0	0	0

gemeente	Cases	cohort	Typering beginsituatie jongere	Typering eindsituatie jongere	DVL gericht op zorg /welzijn (via de gemeente)	DVL gericht op zorg /welzijn (via de gemeente)	DVL aanbodgericht (via de gemeente)	DVL aanbodgericht (via de gemeente)	DVL vraaggericht (via de gemeente)	DVL vraaggericht (via de gemeente)	DVL rondom scholingsplicht
				re							
D	15	1 ^e	kansarm, zorgjongere	niet op school, niet aan het werk	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,
D	16	1 ^e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	0	0	0	0	x	x	0
D	17	1 ^e	kansrijk naar school	aan het werk	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,
D	18	1 ^e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	-	0	0	0	-	0	0
D	19	1 ^e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	-	0	X	x	x	0	0
D	20	1 ^e	kansarm, zorgjongere	kansarm, zorgjongere	x	x	X	x	0	0	0
D	21	1 ^e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	-	0	0	0	-	0	0
E	22	1 ^e	kansrijk naar werk	kansrijk naar werk	0	0	0	0	x	X	0
E	23	1 ^e	kansrijk naar school	uitstroom school	-	0	X	0	x	0	0
E	24	1 ^e	kansrijk naar werk	kansarm naar werk	0	0	0	0	-	0	0
E	25	1 ^e	kansrijk naar school	op school	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,
E	26	1 ^e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	0	0	0	0	x	0	0
F	27	1 ^e	kansrijk naar werk	niet op school, niet aan het werk	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,
F	28	1 ^e	kansrijk naar school	aan het werk	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,
F	29	1 ^e	kansrijk naar werk	aan het werk	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,
F	30	1 ^e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	-	0	0	0	0	0	0
G	31	1 ^e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	-	0	X	0	x	0	0
G	32	1e	kansrijk naar school	uitstroom school	-	x	X	0	x	0	0
G	33	1e	kansrijk naar school	onbekend	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,
G	34	1e	kansrijk naar school	op school	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,
G	35	1e	kansrijk naar werk	op school	0	0	0	0	0	0	0
G	36	1e	kansarm	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,

gemeente	Cases	cohort	Typering beginsituatie jongere	Typering eindsituatie jongere	DVL gericht op zorg /welzijn (via de gemeente)	DVL gericht op zorg /welzijn (via de gemeente)	DVL aanbodgericht (via de gemeente)	DVL aanbodgericht (via de gemeente)	DVL vraaggericht (via de gemeente)	DVL vraaggericht (via de gemeente)	DVL rondom scholingsplicht
G	37	1e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	-	0	X	0	x	0	0
G	38	1e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	-	0	X	0	x	0	0
H	39	1e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	-	0	0	0	-	0	0
H	40	1e	kansrijk naar werk	kansrijk naar werk	0	0	X	x	x	0	0
H	41	1e	kansrijk naar school	niet op school, niet aan het werk	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,
H	42	1e	kansrijk naar school	op school	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,
H	43	1e	kansrijk naar werk	uitstroom anders	-	0	0	0	x	0	0
H	44	1e	kansrijk naar school	niet op school, niet aan het werk	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,	Geen uitkering,
H	45	1e	kansrijk naar school	uitstroom anders	-	0	0	0	-	0	0
H	46	1e	kansarm, zorgjongere	uitstroom anders	x	x	X	x	x	0	0
I	47	1e	kansarm, zorgjongere	kansarm	x	0	X	0	0	0	0
I	48	1e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	-	0	0	0	0	0	0
I	49	1e	kansrijk naar werk	uitstroom school	-	0	X	0	0	0	0
I	50	1e	kansrijk naar werk	uitstroom anders	-	X	X	X	x	0	X
I	51	1e	kansarm, zorgjongere	kansarm, zorgjongere	0	0	0	0	0	0	0
A	52	2e	kansarm, zorgjongere	kansarm, zorgjongere	x	x	X	x	0	0	0
B	53	2e	kansarm, zorgjongere	kansarm	0	0	0	0	x	0	0
B	54	2e	kansarm	kansarm	0	0	X	x	0	x	0
C	55	2e	Kansrijk naar werk	uitstroom werk	-	0	X	X	0	x	0

gemeente	Cases	cohort	Typering beginsituatie jongere	Typering eindsituatie jongere	DVL gericht op zorg /welzijn (via de gemeente)	DVL gericht op zorg /welzijn (via de gemeente)	DVL aanbodgericht (via de gemeente)	DVL aanbodgericht (via de gemeente)	DVL vraaggericht (via de gemeente)	DVL vraaggericht (via de gemeente)	DVL rondom scholingsplicht
C	56	2e	kansrijk naar werk	kansrijk naar werk	0	0	X	x	x	0	0
C	57	2e	kansrijk naar werk	kansrijk naar werk	0	x	X	X	x	0	0
D	58	2e	kansarm	uitstroom werk	x	x	X	x	x	x	x
D	59	2e	kansrijk naar werk	uitstroom werk	0	0	X	x	x	x	0
E	60	2e	kansrijk naar werk	kansrijk naar school	0	0	X	x	x	0	0
E	61	2e	kansarm, zorgjongere	uitstroom werk	x	x	X	x	x	x	0
F	62	2e	kansrijk naar werk	uitstroom school	-	0	0	0	x	0	X
G	63	2e	kansrijk naar werk	kansrijk naar werk	0	0	X	X	x	0	0
G	64	2e	kansrijk naar werk	kansrijk naar werk	0	0	0	X	x	x	0
H	65	2e	kansrijk naar school	uitstroom werk	-	0	X	0	x	0	x
H	66	2e	kansarm, zorgjongere	kansarm, zorgjongere	0	0	X	x	x	0	0
I	67	2e	kansarm, zorgjongere	kansarm, zorgjongere	x	x	0	0	x	0	0
I	68	2e	kansrijk naar school	uitstroom werk	0	0	0	x	-	0	0