



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Perspectief voor oudere werklozen?

*Dienstverlening aan oudere
(45+) bijstandsgerechtigden*

*Programmarapportage
Dienstverlenende overheid*

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Perspectief voor oudere werklozen?

**Dienstverlening aan oudere (45+)
bijstandsgerechtigden**

Colofon

Programma	Dienstverlenende Overheid
Datum	Augustus 2013
Nummer	R13/05
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-264-6

Voorwoord

Dit rapport is het begin van een meerjarig toezichtprogramma van de Inspectie SZW dat zich richt op de dienstverlening aan en samenwerking voor kwetsbare groepen. De Inspectie heeft zich daarbij als eerste gericht op oudere bijstandsgerechtigden en onderzocht wat de bijdrage is van de dienstverlening door gemeentelijke klantmanagers aan het vergroten van de kansen voor oudere bijstandsgerechtigden (45+) op de arbeidsmarkt. In het najaar verschijnt een rapportage over de dienstverlening aan oudere Ww-ers.

Oudere bijstandsgerechtigden kennen vaak een specifieke problematiek. Zij moeten intensiever, anders en langer zoeken naar een baan dan andere doelgroepen. In het onderzoek komt naar voren dat de huidige wijze van dienstverlening aan oudere bijstandsgerechtigden onvoldoende rekening houdt met de 'eigen' problematiek van ouderen. De diagnose waarop de dienstverlening en samenwerking is gebaseerd is vaak globaal, de dienstverlening zelf bestaat veelal uit standaardtrajecten, en is intensief aan het begin van de werkloosheidsperiode, maar neemt af naarmate de werkloosheid langer duurt. De oudere werkloze wordt ook niet erg gestimuleerd noch gecontroleerd om na een periode van werkloosheid breder te gaan zoeken dan in de functies of sectoren die hij of zij gewend is. Tenslotte worden werkgevers niet actief betrokken bij het plaatsen van oudere werklozen, hetgeen nodig is om de negatieve beeldvorming bij werkgevers over oudere werklozen te doorbreken. De inspectie is dan ook van mening dat klantmanagers meer uit hun dienstverlening kunnen halen. Dat heeft in het bijzonder te maken met een effectievere invulling van de dienstverlening en het maken van de juiste keuzes.

In de nota van bevindingen 'Dienstverlening aan Wwb'ers 45+ en 55+', wordt uitvoerig ingegaan op de interactie tussen de uitvoerders en de oudere werklozen zoals die plaatsvindt in de spreekkamer. Ik beveel u van harte aan deze nota te lezen.

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

Inhoud

Colofon—2

Voorwoord—3

Samenvatting en oordeel—5

1 Inleiding—9

2 Gemeentelijke beleid ten aanzien van oudere werklozen—13

3 Maatwerkdienstverlening—15

4 Ondersteuning van de zelfredzaamheid—21

5 Vraaggerichtheid van de dienstverlening—27

6 Duidelijkheid in de dienstverlening—31

7 Continuïteit en samenwerking—34

Bestuurlijke reacties en naschrift Inspectie SZW—37

Lijst publicaties van de Inspectie SZW, Werk en Inkomen—44

Samenvatting en oordeel

De Inspectie heeft in dit onderzoek onderzocht in hoeverre de dienstverlening en samenwerking door klantmanagers werkzaam bij gemeenten hebben bijgedragen aan het vergroten van de kansen voor oudere bijstandsgerechtigden (45+) op de arbeidsmarkt. Het verloop van de dienstverlening is op vijf aspecten onderzocht: het leveren van maatwerk, aandacht voor het vergroten van zelfredzaamheid, duidelijkheid, vraaggerichte dienstverlening (rekening houdend met de vraag op de arbeidsmarkt) en continuïteit en samenwerking.¹

Voor de beantwoording van de vraag heeft de Inspectie in de eerste helft van 2013 drie onderzoeken uitgevoerd: een literatuurstudie (wat is er bekend in de literatuur over het verloop en de werkzame bestanddelen van de dienstverlening aan oudere werklozen?), een beleidsinventarisatie (hebben gemeenten specifiek beleid voor oudere bijstandsgerechtigden, en zo ja, hoe ziet dat beleid er uit?) en een kwalitatief retrospectief onderzoek (wat is het verloop van de dienstverlening aan oudere bijstandsgerechtigden, wat zijn de resultaten en zo mogelijk wat waren de werkzame bestanddelen die tot een verbetering van de kansen op de arbeidsmarkt hebben geleid?).²

Gemeentelijk beleid

Gemeenten hebben beleidsvrijheid om voor bepaalde groepen specifiek beleid te voeren. Uit het onderzoek blijkt dat 16 procent van de gemeenten specifiek beleid voor oudere werklozen heeft. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben relatief vaker specifiek beleid voor oudere werklozen dan kleinere gemeenten. Gemeenten zetten vooral aanbodgerichte dienstverlening in, dat wil zeggen afgestemd op de behoefte van de oudere werkloze en niet op de vraag van de arbeidsmarkt (vraaggericht). Beleid ten aanzien van vraaggerichte dienstverlening wordt door veel gemeenten niet of nauwelijks ontwikkeld.

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de vijf aspecten van dienstverlening komen hieronder achtereenvolgens aan bod.

Maatwerk

De Inspectie constateert dat maatwerk aan oudere werklozen beperkt voorkomt. De diagnose en de keuze voor een bepaalde aanpak zijn in veel gevallen globaal en blijven impliciet. Intuïtie, mensenkennis en persoonlijke ervaring van de klantmanagers zijn vaak bepalend voor de keuzes en zijn minder vaak gebaseerd op een gedeelde werkwijze en het gebruik van diagnose-instrumenten. Het aanbod dat

¹ In feite gaat het om zes aspecten waarvan er twee (continuïteit en samenwerking) als één is gezien vanwege de onderlinge samenhang. Bij de samenwerking met andere partijen binnen en buiten de Suwi-keten is het van belang dat continuïteit in het zoekproces is gewaarborgd, om te voorkomen dat de werkloosheidsduur langer wordt.

² In dit onderzoek zijn cases gevormd uit twee respondentengroepen: een groep van klanten die wel en een (controle) groep van eveneens klanten die niet is uitgestroomd naar werk. Het ging daarbij om respondenten die 1,5 jaar in de uitkering verbleven of hebben verbleven. Er zijn in totaal 38 cases bestudeerd waarvoor 92 personen zijn geïnterviewd. De eerste resultaten van de interviews en de casestudies zijn vervolgens gefilterd en in ruim 20 stellingen voorgelegd aan 125 klantmanagers die werkzaam zijn bij (a-selecte steekproef van) 92 gemeenten. In vier focusgroepen met steeds ongeveer 12 deelnemers zijn de meest opvallende uitkomsten vervolgens besproken. De resultaten van de enquête en de focusgroepen zijn opgenomen in de nota van bevindingen. De resultaten van casestudies en de enquête en focusgroepen verschillen soms. Een oorzaak hiervan zou kunnen zijn dat de inspectie in de casestudies met de werkloze én met de betrokken klantmanager en re-integratiebegeleider hebben teruggekeken naar hoe de feitelijke dienstverlening voor de betreffende oudere werkloze de afgelopen anderhalf jaar is verlopen. De uitkomsten van de enquête en focusgroepen gaan over de dienstverlening die klantmanagers (volgens henzelf) in het algemeen aan oudere werklozen bieden.

klantmanagers kunnen inzetten bestaat uit een beperkt aantal standaard re-integratietrajecten. Binnen de trajecten wordt incidenteel een uitgebreidere diagnose uitgevoerd door de re-integratiebegeleider om na te gaan op welke terreinen een klant ondersteuning behoeft. Er zijn weinig voorbeelden aangetroffen van trajecten waarin sprake is van een uitgebreide diagnose bij de start of waarin gedurende het traject continue herbeoordeling van de situatie plaatsvindt. In meerdere cases kwam naar voren dat achteraf de diagnose onjuist bleek of dat er een aanvullende diagnose nodig was. Uitgestroomde klanten werden door klantmanagers aanvankelijk als niet kansrijk ingeschat en niet uitgestroomde klanten als kansrijk. Zo zijn er in het onderzoek niet kansrijk ingeschatte klanten aangetroffen die ondanks hun belemmeringen door eigen zoekgedrag en initiatief zijn uitgestroomd. Maatwerk lijkt derhalve een containerbegrip wat in de praktijk inhoudt dat klantmanagers naar eigen inzichten hun dienstverlening invullen en aanbieden.

Ondersteuning zelfredzaamheid

De inspectie concludeert dat klantmanagers en re-integratiebegeleiders oudere werklozen in de Wwb vooral in de beginperiode van de uitkering ondersteuning bieden op zelfredzaamheid. Nagenoeg alle klanten krijgen standaard sollicitatietrainingen aangeboden. Als de inschatting van de klantmanager is dat klanten ver van de arbeidsmarkt afstaan en er veel persoonlijke belemmeringen zijn dan wordt er minder ondersteuning op zelfredzaamheid geboden. Voor klanten met persoonlijke problemen wordt ook gewerkt aan het versterken van het zelfvertrouwen. De ondersteuning neemt af als klanten langer in de uitkering zitten. Er wordt dan wel gevraagd naar de sollicitatieactiviteiten, maar er is geen actieve begeleiding bij het solliciteren meer. Het is onduidelijk of de niet-uitgestroomde, minder zelfredzame klanten na de eerste intensieve periode van dienstverlening wel voldoende handvatten hebben gekregen om zelf een baan te vinden. De uitgestroomde klanten blijken wel meer gebruik te maken van die handvatten dan niet uitgestroomde klanten.

Vraaggerichte dienstverlening

De inspectie constateert dat de vraaggerichte dienstverlening voornamelijk wordt vormgegeven door het aanbieden van vacatures. Bij het aanbieden van vacatures is er veel aandacht voor de richting waarin de klant graag een baan wil en in mindere mate voor de kansrijkheid van sectoren. Andere wijzen van vraaggerichte dienstverlening komen veel minder vaak voor. Zo is bemiddeling - klanten direct in contact brengen met werkgevers die vacatures hebben - in de casestudies niet vaak aangetroffen. Waar dit wel het geval was leek het wel opbrengsten te bieden met het oog op de vergroting van kansen op de arbeidsmarkt. Slechts in enkele gevallen worden klanten opgeleid voor een specifieke vacature. De Inspectie constateert dat gemeenten in het algemeen geld vrijmaken voor re-integratietrajecten, maar daarin terughoudend zijn voor scholingstrajecten. Van het specifiek werven van arbeidsplaatsen voor oudere werknemers zijn geen voorbeelden aangetroffen.

Het scheppen van duidelijkheid

De inspectie stelt vast dat klanten door de klantmanager voldoende op hun rechten en plichten worden gewezen en daarop ook worden aangesproken. Controle op het zoekgedrag gebeurt in beperkte mate. Indien klantmanagers niet controleren, dan zijn zij van mening dat de motivatie van de klant voldoende is, de kansen op de

arbeidsmarkt voor hen gering zijn, of dat zij willen voorkomen dat de vertrouwensband tussen de klantmanager en de klant geschonden wordt. Hoewel in de dienstverlening wordt benadrukt dat de klanten zich breder moeten opstellen, wordt er in de praktijk nauwelijks op de inhoud, kwaliteit en breedte van het zoekgedrag gecontroleerd. Ook het zo nodig dreigen met een maatregel vindt weinig plaats. In alle onderzochte gevallen waarin de klantmanager van mening was dat de klant breder moest solliciteren, bleef het bij aanspreken en was er geen sprake van het opleggen van een maatregel. De acceptatiebereidheid en het zoekgedrag veranderen dan ook nauwelijks na een periode van werkloosheid.

Continuïteit en samenwerking

De inspectie constateert in het onderzoek dat er intensief contact is tussen oudere werklozen en re-integratiebegeleiders. Hierdoor hebben de re-integratiebegeleiders zicht op de ontwikkeling die een klant doormaakt in het re-integratietraject, en kunnen hier in de trajecten hun dienstverlening op aanpassen. Klantmanagers zelf hebben weinig contact met oudere werklozen tijdens het re-integratietraject, maar ook niet na het traject. Het gevolg is dat klanten weer terugvallen in inactiviteit, gedemotiveerd raken en soms geheel niet meer solliciteren.

Verder wordt er door de klantmanagers nauwelijks samengewerkt met re-integratiebegeleiders, maar ook niet met externe partijen, zoals gezondheidszorg, onderwijs en schuldhulpverlening. In de enkele gevallen waar de Inspectie wel intensieve samenwerking en contact heeft aangetroffen, blijkt dat oudere werklozen erbij gebaat zijn: doordat beide partijen zicht hebben op de ontwikkeling van kansen, kan er meer worden gedaan om klanten uit de uitkering te laten stromen.

Conclusies en oordeel

Het onderzoek van de inspectie laat zien dat oudere bijstandsgerechtigden een specifieke problematiek kennen.³ Ze hebben veelal een langdurige eenzijdige loopbaan achter de rug, die vaak op een vervelende manier teneinde liep. De relatief lange Ww-periode die (vaak) daarna volgde, behelsde het schrijven van vele sollicitaties die tot weinig of niets hebben geleid. De werkloosheidsperiode is hierdoor gekenmerkt door gevoelens van rouw en teleurstelling. Door de vele afwijzingen voelen ouderen zich afgeschreven en nutteloos, terwijl zij juist graag door de ervaring die ze hebben opgedaan iets willen bijdragen aan de maatschappij. Hun zoekgedrag kenmerkt zich door het zoeken in sectoren en beroepen die ze kennen, en onwetendheid ten aanzien van het benutten van hun eigen netwerk, of netwerken in het algemeen en/of uitzendwerk. Hun diploma's zijn veelal verouderd en het is voor hen moeilijk goed zicht te krijgen op de eigen competenties en vaardigheden die ze voor ander werk dan ze gewend zijn kunnen inzetten. Daarnaast hebben zij te maken met vooroordelen van werkgevers ten aanzien van oudere werknemers. Door de combinatie van factoren moeten ouderen intensiever, anders en langer zoeken dan andere doelgroepen om een baan te vinden.

De inspectie concludeert op basis van haar onderzoek dat, hoewel de uitvoering zich richt op werkherleving, de invulling van de dienstverlening aan oudere bijstandsgerechtigden onvoldoende rekening houdt met de specifieke ondersteuning die nodig en doeltreffend is voor de groep oudere werklozen die minder zelfredzaam is.

De dienstverlening die wordt geboden bestaat veelal uit standaardtrajecten (al dan niet extern ingekocht). Als klanten ver van de arbeidsmarkt afstaan en veel

³ Zie hiervoor ook RWI (2011); Bosselaar, H. (2011); Ravesteijn, J. (2011 en 2010)

persoonlijke belemmeringen hebben, wordt er minder ondersteuning op zelfredzaamheid geboden. In het algemeen wordt er slechts een globale diagnose gesteld die vaak onvoldoende gefundeerd is en frequent achteraf onjuist bleek. Daarnaast is de dienstverlening weinig gericht op het onder de aandacht brengen van de oudere werkloze bij werkgevers door middel van directe bemiddeling of andere vormen van vraaggerichte dienstverlening. Er is in de dienstverlening in beperkte mate focus en controle op het vergroten van de acceptatiebereidheid en het stimuleren van breed zoekgedrag. Tenslotte kenmerkt de dienstverlening zich door een aan het begin van de werkloosheid vrij intensief aanbod van sollicitatietrainingen en leerwerktrajecten, maar kent de dienstverlening daarna weinig continuïteit.

Zelfredzame klanten geven aan gebaat te zijn bij de huidige wijze van dienstverlening, zij vinden veelal een plek bij een werkgever op eigen initiatief en kunnen die innemen met behulp van beschikbare instrumenten (zoals loonkostensubsidies, werkgeversbonussen en werken met behoud van uitkering). Uit het onderzoek blijkt ook dat uitgestroomde klanten vaak eerst een tijdelijk en deeltijd contract hebben aanvaard.

De meeste oudere bijstandsgerechtigden hebben evenwel een extra duwtje in de rug nodig om het toekomstbeeld van een duurzaam dienstverband los te laten. De inspectie is van mening dat gemeenten meer uit hun dienstverlening kunnen halen. Dat heeft in het bijzonder te maken met de invulling van de dienstverlening en het maken van de juiste keuzes. Voorbeelden hiervan zijn het stellen van een goede en juiste diagnose, het direct onder de aandacht brengen van de oudere werklozen bij werkgevers, en motiverende maar ook dwingende gesprekken om breder zoekgedrag te stimuleren. De huidige aanpak lijkt ten koste te gaan van de groep oudere werklozen die minder zelfredzaam is. Hoewel de huidige economische omstandigheden ongunstig zijn, worden hierdoor onnodig kansen gemist. De inspectie oordeelt dan ook dat de wijze van dienstverlening aan oudere bijstandsgerechtigden onvoldoende effectief is.

1 Inleiding

De Inspectie SZW heeft in haar Meerjarenplan 2013-2014 een aantal risico's benoemd. Als hoog risico is aangemerkt de dienstverlening aan kwetsbare groepen. De re-integratie van kwetsbare werklozen komt onder druk te staan door de economische recessie en door veranderingen in de dienstverlening bij de uitvoeringsorganisaties. Op basis van de risicoanalyse ligt in deze rapportage de focus op de dienstverlening aan oudere werklozen.

Oudere werklozen (45- 55 en 55- 65 jaar) vormen een grote groep in de bijstandsbesteden. Hun aandeel is de afgelopen jaren gestegen. In 2011 behoort 30% van de bijstandsgerechtigden tot de leeftijdsgroep 45-55 jaar en 25% tot de groep 55-65 jaar.

Ouderen komen relatief vaak voor aan de onderkant van het bijstandsbestand.⁴ Ook, of mede daardoor krijgen zij relatief weinig re-integratietrajecten gericht op werk aangeboden en hebben zij relatief vaak een ontheffing van de sollicitatieplicht. Gemeenten investeren meer in hun kansrijke klanten wat ten koste gaat van investeringen aan klanten die minder kansrijk zijn.⁵ Het risico van blijvende werkloosheid is dan ook aanwezig voor de groep oudere werkzoekenden: hoe ouder men is, des te kleiner de kans op het vinden van werk. Gelet op de voorziene krimp van de beroepsbevolking en de noodzaak om langer door te werken, heeft ook het huidige kabinet aandacht voor de groep ouderen. De urgentie van het probleem blijkt ook uit het sociaal akkoord van 2013 waarin is overeengekomen om voor de aanpak van werkloosheid onder ouderen voor 2013 en 2014 in totaal 67 miljoen euro beschikbaar te stellen voor de dienstverlening aan oudere Ww'ers.

Er is weinig bekend over de invulling van de dienstverlening van gemeenten om deze groep te bemiddelen en re-integreren en hoe daarbij wordt samengewerkt met andere partijen binnen of buiten de SUWI-keten.

De centrale vraagstelling in het programmaplan is als volgt geformuleerd:
*In hoeverre dragen de dienstverlening en samenwerking door professionals W&I bij aan het vergroten van de kansen voor oudere werklozen (45+ WWB) op de arbeidsmarkt?*⁶

Deelvragen:

1. *Hoe verlopen de dienstverlening en de samenwerking ten behoeve van oudere bijstandsgerechtigden (45+)?*

⁴ Deze klanten hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zij bevinden zich op de trede 1 en trede 2 op de participatieladder.

⁵ Onder andere Divosa monitor (2013); RWI, factsheet re-integratie 2011 – 2012; Divosa monitor 2012: Denken in kansen.

⁶ UWV is verantwoordelijk voor de advisering over de kans op werk en het verbeteren van deze kansen voor alle werkzoekenden, voor het geven van informatie over het zoeken naar werk en voor het geven van voorlichting over opleidingsmogelijkheden (artikel 31 Wet SUWI). UWV is verantwoordelijk voor het in ontvangst nemen van aanvragen voor UWV- uitkeringen en van aanvragen voor de Wwb, Ioaw en WIJ (artikel 30c Wet SUWI). | Vervolgens heeft de uitkeringsverstrekker (UWV voor klanten met een UWV- uitkering en gemeenten voor Wwb, WIJ en niet- uitkeringsgerechtigden (nuggers)) de taak om de eigen werkzoekenden te begeleiden naar werk door bijvoorbeeld intensieve bemiddeling of re-integratie. In de regel zal de uitkeringsverstrekker deze taak pas oppakken als de algemene taken van UWV WERKbedrijf niet (snel genoeg) leiden tot werk.

2. *Wat zijn de resultaten van de dienstverlening en de samenwerking ten aanzien van het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt van oudere bijstandsgerechtigden?*
3. *Welke werkzame bestanddelen zijn aanwijsbaar in de dienstverlening en de samenwerking voor oudere bijstandsgerechtigden ten aanzien van het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt?*

Deelonderzoeken

In deze programmarapportage zijn de resultaten van 3 deelonderzoeken opgenomen.

Retrospectief onderzoek

Het retrospectieve onderzoek geeft inzicht in het verloop van de dienstverlening en samenwerking en of er aanwijzingen zijn dat de dienstverlening en/of samenwerking hebben bijgedragen aan het vergroten van de kansen van de oudere werklozen op de arbeidsmarkt. Voor dit onderzoek zijn twee respondentengroepen benaderd: een groep klanten die wel en een groep oudere werklozen die niet is uitgestroomd naar werk. Het ging daarbij om respondenten die in de tweede helft van 2011 in de bijstand stroomden. Het retrospectief onderzoek is uitgevoerd in zestien gemeenten waarvan de helft ligt in een 'goede' arbeidsmarktregio en de andere helft in een 'slechte' arbeidsmarktregio.⁷ Op deze manier is geprobeerd om bij dit onderzoek de invloed van de arbeidsmarkt op de dienstverlening te beperken. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de dienstverlening is de klant, de klantmanager en indien van toepassing ook de re-integratiebegeleider en de werkgever geïnterviewd. Er zijn in totaal 38 cases bestudeerd waarvoor bijna 100 personen zijn geïnterviewd.

De eerste resultaten van de interviews en de casestudies zijn vervolgens gefilterd en in ruim 20 stellingen (via een korte online enquête) voorgelegd aan 125 klantmanagers die werkzaam zijn bij (a-selecte steekproef van) 92 gemeenten. Vervolgens zijn in vier focusgroepen met steeds ongeveer 12 klantmanagers de meest opvallende uitkomsten besproken. De resultaten van de enquête en de focusgroepen zijn opgenomen in de nota van bevindingen. De resultaten van casestudies en de enquête en focusgroepen verschillen soms. Een oorzaak hiervan zou kunnen zijn dat de inspectie in de casestudies met de werkloze én met de betrokken klantmanager en re-integratiebegeleider hebben teruggekeken op het verloop van de feitelijke dienstverlening voor de betreffende oudere werkloze in de afgelopen anderhalf jaar. De uitkomsten van de enquête en focusgroepen gaan daarentegen over de dienstverlening die klantmanagers volgens henzelf in het algemeen aan oudere werklozen bieden.

Profiel van de oudere werkloze in het retrospectieve onderzoek⁸

Voor het retrospectieve onderzoek zijn 38 klanten geïnterviewd. Deze groep bestond uit 23 mannen en 15 vrouwen. Hun opleidingsniveau was gemêleerd, waarvan 60 procent middelbaar of lager opgeleid was en een kwart hoger opgeleid (overige onbekend). Bijna een op de vier geïnterviewde klanten had in een eerdere periode van baanverlies een Ww-uitkering ontvangen, of stroomde in de Wwb aansluitend

⁷ Gebaseerd op UWV Arbeidsmarktprognoses 2013-2014. De kwalificatie goed of slecht wordt bepaald op basis van het werkloosheidspercentage en het aantal beschikbare banen per 1000 inwoners in de arbeidsmarktregio.

⁸ In de Nota van Bevindingen: Dienstverlening aan oudere bijstandsgerechtigden (45+) is in de bijlage (5.3) een uitgebreid overzicht van de kenmerken van alle respondenten in de cases opgenomen.

op de Ww-periode (max. WW). Meer dan de helft had fysieke en/of psychische beperkingen, soms in combinatie met een schuldenproblematiek.

Bijna eenderde van de geïnterviewden verrichtte in de periode voor de instroom in de Wwb werkzaamheden op basis van tijdelijke en kortlopende dienstverbanden.

Van de uitgestroomde geïnterviewden zijn de meesten eveneens werkzaam op basis van tijdelijke en kortlopende dienstverbanden.

Literatuuronderzoek

Voor de literatuuranalyse is een aparte vraagstelling geformuleerd, namelijk: *Wat is in de literatuur bekend over (aspecten van) dienstverlening aan oudere werklozen en wat zijn de witte vlekken of hiaten in de literatuur over de dienstverlening aan oudere werklozen?*

De inspectie is daarvoor nagegaan wat de afgelopen 10 jaar in de literatuur is geschreven over de dienstverlening, met name gericht op oudere werklozen. Het doel van de literatuuranalyse is om de bevindingen die naar voren komen in de empirische onderzoeken te kunnen spiegelen en duiden aan de hand van de bestaande inzichten in de literatuur over de succesfactoren en knelpunten in de dienstverlening aan oudere werklozen in de private en publieke sector werk en inkomen.

Beleidsinventarisatie

De beleidsanalyse geeft inzicht in de manier waarop een aantal geselecteerde gemeenten beleidsmatig naar de dienstverlening aan ouderen kijken. Ook voor dit onderzoek is een aparte onderzoeksvraag gesteld: *Hebben gemeenten specifiek beleid voor oudere bijstandsgerechtigden, en zo ja, wat is de inhoud van dat beleid?* De analyse is uitgevoerd via een internet- enquête onder 92 gemeenten: daarop is een respons van 100% ontvangen.

Leeswijzer

De rapportage start in hoofdstuk 3 met een overzicht van het gemeentelijke beleid ten aanzien van ouderen. In de daarop volgende hoofdstukken worden de bevindingen over de dienstverlening aan oudere werklozen in de Wwb gepresenteerd langs de lijnen van het normenkader van het programmaplan. Elk hoofdstuk begint met een beknopte toelichting op het gehanteerde kader.

Vervolgens worden de bevindingen over de uitvoeringspraktijk gepresenteerd. Elk hoofdstuk besluit met een beschrijving van de gevolgen van de aangetroffen dienstverlening voor de klant, zijn belemmeringen en zijn kansen op de arbeidsmarkt en een conclusie over de dienstverlening aan oudere werklozen.

In hoofdstuk 4 staat het begrip maatwerk centraal met aandacht voor de aansluiting tussen het aanbod van de dienstverlening en de gestelde diagnose. Hierin komt ook aan bod wat de situatie was van de geïnterviewde klanten bij instroom in de Wwb.

Hoofdstuk 5 geeft aan wat de bevindingen van de Inspectie zijn ten aanzien van de ondersteuning van de zelfredzaamheid van de oudere werkzoekenden. Werken aan vaardigheden en zelfvertrouwen vormen hierbij kernbegrippen. In hoofdstuk 6 is beschreven welke vormen van vraaggerichte dienstverlening in de praktijk zijn aangetroffen. De duidelijkheid in de dienstverlening richting klant staat centraal in hoofdstuk 7. Tot slot worden de continuïteit en samenwerking in de dienstverlening besproken in hoofdstuk 8.

/

2 Gemeentelijke beleid ten aanzien van oudere werklozen

SZW beleid

'Werk boven inkomen' staat centraal in de verschillende wettelijke regelingen voor werklozen. In de Wwb is bepaald dat de gemeenten een re-integratieverordening op moeten stellen. Zij mogen – binnen bepaalde wettelijke kaders – hun eigen bijstand- en re-integratiebeleid voeren. Zo kunnen zij ervoor kiezen om voor een bepaalde doelgroepen, zoals de oudere werklozen, specifiek re-integratiebeleid te voeren, waarbij zij bepaalde instrumenten inzetten voor de doelgroep.

De afgelopen jaren zijn voor uitkeringsgerechtigden die een werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- of andere sociale uitkering ontvangen, de regels strenger geworden en wordt meer nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast zijn ook fiscale maatregelen ingevoerd om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te bevorderen zoals de mobiliteitsbonus en de premiekorting voor werkgevers. Kabinet en sociale partners hebben in hun recent afgesloten Sociaal Akkoord (voorjaar 2013) een gezamenlijke inspanning opgenomen om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te verhogen. Afspraken hierover zijn ook opgenomen in de 'Beleidsagenda 2020: investeren in participatie en inzetbaarheid' van de Stichting van de Arbeid. De Stichting van de Arbeid streeft, met deze beleidsagenda, ernaar dat arbeidsparticipatie van oudere werknemers in 2020 als normaal wordt beschouwd en dat ouderen willen en kunnen doorwerken tot de pensioenleeftijd.

Gemeentelijke beleid specifiek voor oudere werklozen

De beleidsmatige aandacht voor oude werklozen is niet groot. Uit een enquête van de Inspectie blijkt dat 16 procent van de gemeenten specifiek beleid voor oudere werklozen heeft. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben relatief vaker specifiek beleid voor oudere werklozen dan kleinere gemeenten. De focus van het gemeentelijk beleid is te onderscheiden in aanbodgerichte en vraag gerichte dienstverlening.

Aanbodgerichte dienstverlening

Een aanbodgerichte dienstverlening hanteert in principe iedere gemeente die aangeeft beleid voor oudere werklozen te hebben. Deze vorm van dienstverlening is afgestemd op de behoefte van de oudere werkloze en niet op de vraag van de arbeidsmarkt. De manier waarop gemeenten hieraan invulling geven verschilt wel per gemeente. Veel voorkomend is het intensiveren van de dienstverlening door inzet van extra begeleiding. Ouderen hebben dan relatief veel contact met de dienstverlener ten opzichte van andere uitkeringsgerechtigden. Het beleid is ook gericht op het organiseren van groepsbijeenkomsten, bijvoorbeeld sollicitatietrainingen speciaal voor ouderen. In de sfeer van de gesubsidieerde arbeid is er aandacht voor het creëren of behoud van gesubsidieerde arbeidsplaatsen voor ouderen.

Vraaggerichte dienstverlening

Inzet van vraaggerichte dienstverlening voor ouderen is geen algemeen goed bij gemeenten met specifiek beleid voor oudere werklozen. Gemeenten vullen deze dienstverlening veelal in door het organiseren van netwerkbijeenkomsten en speeddates met het doel bemiddeling naar werk tot stand te brengen. Dit komt relatief vaak bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners voor. Landelijk gezien organiseren echter weinig gemeenten deze activiteiten (4 procent van de gemeenten).

Enkele grote gemeenten doen een intensieve jobhunt speciaal voor ouderen. Sommige gemeenten komen werkgevers financieel tegemoet met een subsidie. Die is in een enkel geval gedeeltelijk ook bestemd voor scholing. Een kleine gemeente heeft aangegeven zich bij de re-integratie van ouderen specifiek op kansrijke beroepen te richten.

Andere beleidskeuzes van gemeenten

Gemeenten maken beleidsmatige keuzes over de dienstverlening aan werklozen. Ruim de helft van de gemeenten heeft de focus op andere groepen dan oudere werklozen zoals kansrijken en/of jongeren. Ook zijn er veel gemeenten die een andere invalshoek hebben gekozen dan de doelgroepenbenadering.

Bij de gemeenten die de focus op andere doelgroepen leggen, gaat het dan vooral om beleidsprioritering voor de doelgroep jongeren. Daar gaat veruit de meeste aandacht naar uit. Ook noemen de gemeenten de groepen alleenstaande ouders en werkzoekenden met een arbeidsbeperking. Inzet op kansrijken in het algemeen komt bij gemeenten ook vaak voor. Aandacht voor jongeren of relatief kansrijke ouderen, kan een negatieve invloed hebben op de aandacht voor oudere werklozen, in het bijzonder als ouderen een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Soms komt het voor dat de gemeente inzet op de middengroep, niet kansrijk en niet kansarm. Een dergelijke benadering kan positief uitpakken voor oudere werklozen. Tenslotte geven veel gemeenten aan dat zij 'maatwerk' hanteren als uitgangspunt voor de dienstverlening, al dan niet in combinatie met prioritering van enkele doelgroepen. De andere kant, het centraal stellen van de vraag op de arbeidsmarkt, komt veel minder voor.

Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat 16 procent van de gemeenten specifiek beleid voor oudere werklozen heeft. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben relatief vaker specifiek beleid voor oudere werklozen dan kleinere gemeenten. De instrumenten die gemeenten inzetten, zijn te onderscheiden in aanbodgerichte en vraaggerichte dienstverlening. Beleid ten aanzien van vraaggerichte dienstverlening wordt door veel gemeenten niet of nauwelijks ontwikkeld.

3 Maatwerkdienstverlening

Kader voor maatwerk

Maatwerk is een voorwaarde voor effectieve dienstverlening. De inspectie verstaat onder maatwerk dat de dienstverlening is afgestemd op de kenmerken van de klant. Een voorwaarde voor het bieden van maatwerk is dat de dienstverlener een goed beeld heeft van de kenmerken, competenties, kansen en beperkingen van de klant. Hiervoor gebruikt de dienstverlener een diagnose-instrument.

Maatwerk in de praktijk

In de meeste onderzochte cases maakt de klantmanager in zijn of haar eerste gesprek een algemene inschatting van de kansen en beperkingen van de klant. Zij hebben daarmee globaal zicht op de kennis, vaardigheden en de (aard van de) belemmeringen voor arbeidsparticipatie van de klant. Op basis hiervan wordt de afstand tot de arbeidsmarkt bepaald en gekeken of en binnen welke termijn de klant kan uitstromen naar werk.

Een klantmanager over een niet uitgestroomde klant (case 28)

Interviewer: Toen zij voor het eerst in de uitkering kwam, is er toen een soort diagnose gemaakt?

Klantmanager: Ik heb nog gekeken in de werkprocessen. Volgens mij hebben ze wel een gesprek met haar gevoerd. En volgens mij hebben ze toen wel geschat dat ze wel aan het werk zou kunnen. Toen hebben ze haar op een stagetraject gezet. Dus dat is een vrij lage stap nog, om haar zo door te geleiden naar werk.

Klantmanagers maken bij het verkennende gesprek soms gebruik van een globale vragenlijst of checklist. Wanneer een klant wordt doorverwezen naar een re-integratiebureau, vindt daar vaak een nieuwe diagnose plaats waarbij opnieuw in kaart wordt gebracht wat de klant kan en wil. Ook dit is meestal een globale diagnose.

Verder komt uit het veldwerk naar voren dat bij de onderzochte cases de inzet van screenings- of diagnose instrumenten beperkt is. Tevens wordt in een beperkt aantal cases de diagnose en de te behalen doelen structureel gemonitord en indien nodig bijgesteld.

In enkele cases was er sprake van een uitgebreide diagnose, waarin testen zijn uitgevoerd om zicht te krijgen op iemands fysieke of psychische beperkingen of op zijn arbeidsmarktmogelijkheden. Deze tests worden meestal gedurende het traject uitgevoerd door de re-integratiebegeleider omdat dan blijkt dat iemand bijvoorbeeld toch minder goed te re-integreren is dan gedacht of omdat er aanvullende instrumenten moeten worden ingezet.

Uit de online enquête blijkt eveneens dat veel klantmanagers meestal hun eigen mensenkennis en ervaring toepassen om diagnoses van hun klanten vast te stellen (44 procent). Een derde van klantmanagers gebruikt daarbij een globale vragenlijst of checklist. Een kwart van de klantmanagers zegt bij het vaststellen van de diagnose gebruik te maken van een specifiek instrument, bijvoorbeeld Dariuz.⁹

⁹ Met een vragenlijst en een gesprek wordt een diagnose bepaald waarin de volgende onderwerpen aan bod komen: trede op de participatieladder en indicatie van de afstand tot de arbeidsmarkt; kwalificaties; persoonlijkheid, motivatie en interesses; gezondheid, sociale omgeving, maatschappelijke factoren; belangrijkste kansen en

Klantmanagers hebben enige weerstand tegen diagnose-instrumenten en achten hun eigen inzicht vaak effectiever om maatwerk te kunnen leveren. Ook uit de literatuur is bekend dat het gebruik van screening en diagnose-instrumenten beperkt is.¹⁰ In de literatuur wordt daarbij de kanttekening geplaatst dat de inzet van instrumenten niet hetzelfde is als het volgen van strakke protocollen en het beperken van de handelingsruimte van klantmanagers. Een uniforme aanpak bij het vaststellen van de diagnose maakt onderdeel uit van methodisch werken. Dit draagt bij aan de professionalisering en de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening, maar wordt nog niet breed gedragen binnen gemeenten.¹¹

Inzicht in de klant: stand van zaken bij instroom Wwb

Uit de interviews met klanten en klantmanagers maakt de inspectie op dat de meeste klanten bij instroom in de Wwb zich op trede 2 van de participatieladder bevonden. Dit betekent dat zij een beperkt participatieniveau hadden en bijvoorbeeld niet deelnamen aan georganiseerde activiteiten of vormen van onbetaalde arbeid en dat zij weinig sociale contacten buiten de deur hadden of geïsoleerd leefden. Er zijn hierin geen grote verschillen gevonden tussen uitgestroomde en niet-uitgestroomde klanten. Ook uit de literatuur is bekend dat ouderen relatief vaak aan de onderkant van het bijstandsbestand zijn ingedeeld. Drie kwart van de 55-plussers bevindt zich op trede één of twee.¹²

Verder hadden bijna alle klanten volgens zichzelf of volgens de klantmanager bij de instroom in de Wwb één of meer belemmeringen die re-integratie op de arbeidsmarkt bemoeilijken. Relatief vaak zijn dit problemen van psychische en of maatschappelijke aard, zoals burn-out, ontbreken van (relevante) werkervaring en leeftijd. De inspectie ziet weinig verschillen in het aantal en de aard van de belemmeringen tussen uitgestroomde en niet-uitgestroomde klanten. Wel verschilt de manier waarop uitgestroomde en niet-uitgestroomde klanten hun belemmeringen ervaren. Bij een aantal uitgestroomde klanten bleek hun belemmeringen geen obstakel om te gaan werken.

Een uitgestroomde klant over zijn belemmeringen (burn-out na faillissement en echtscheiding en geen opleiding voor de sector waarin hij nu werkt):
Ik heb nooit belemmeringen voor mezelf gezien, het was meer de burn-out die mij nekte.

Regelmatig hadden klanten in een eerdere periode Ww ontvangen of stroomden in vanuit de Ww. Uit de interviews blijkt niet dat er sprake was van een zekere overdracht van de klant van de UWV aan de gemeente.

Met betrekking tot houding en motivatie bleken de meeste geïnterviewde ouderen bij instroom in de Wwb ontmoedigd te zijn door de wijze waarop ze zijn ontslagen dan wel door de vele afwijzingen die zij inmiddels hebben ontvangen. Deze omschrijving van houding en motivatie is in de literatuur omschreven als kenmerkend voor de groep oudere werklozen. Uit de casebeschrijvingen blijkt verder dat de meeste klanten bij instroom gemotiveerd zijn en dat zij zich verantwoordelijk voelen om een baan te vinden.

Wat betreft de acceptatiebereidheid valt op dat de meeste klanten alleen of vooral wilden werken in de branche of sector waar zij altijd gewerkt hadden, omdat zij zich

mogelijke obstakels, advies voor vervolgstappen; trajecten en begeleiding; conclusies over de begeleidingsbehoefte (zelfredzaamheid) van de klant; advies over de noodzaak van een verdiepende diagnose door een arts of GZ-psycholoog.

¹⁰ Onder andere Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012) Samen de focus op werk. Den Haag

¹¹ Zie ondermeer het rapport Vakkundig aan de slag, RegioPlan (2012).

¹² RWI (2009).

daarin veilig voelen en omdat zij gezien hun leeftijd het niet zien zitten om een omslag te maken naar een andere sector of type functie.

Afstemming aanbod op diagnose

De inspectie verstaat onder maatwerk dat de dienstverlening is afgestemd op de kenmerken van de klant. In het merendeel van de onderzochte geïnterviewde klanten en klantmanagers blijkt sprake te zijn van een standaardaanbod dat is afgestemd op de ruwe inschatting van de re-integratiemogelijkheden van de klant. In de casestudies kwamen drie verschillende type klanten naar voren: klanten die direct bemiddelbaar zijn, klanten waarvan is ingeschat dat er geen kansen zijn voor uitstroom naar regulier werk en klanten die om persoonlijke redenen een moeilijke periode achter de rug hebben.

Klanten die direct bemiddelbaar zijn, gaan veelal eerst naar een leerwerktraject of workfirsttraject of in een aantal gevallen naar een matcher of jobhunter van de gemeenten (zie vraaggerichte dienstverlening). Klanten met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt krijgen bijvoorbeeld een werkervaringsplaats aangeboden.

Interviewer: En waarom heb je gekozen om hem voor het leer/werktraject aan te melden?
Klantmanager: Omdat hij al 4 jaar thuis zat. Dat hij, zeg maar, wel blij was rustig aan te doen thuis. Niet vroeg op te staan bijvoorbeeld. Omdat hij onzeker was geworden, ontmoedigd op zijn eigen kansen. Omdat hij heel veel gesolliciteerd had en afgewezen was. Hij wilde wel graag maar had niet veel vertrouwen. Ook omdat de begeleiding van de UWV ook niet goed is geweest. En omdat hij bij de gemeente een half jaar op de plank had gelegen. In feite had hij niet zo veel vertrouwen dat het iets zou worden. Dus ik dacht deze man heeft een zetje nodig. Dus laten we met hem rustig aan de slag gaan. Via een traject in plaats van direct middelen naar werk. Dat dit beter bij hem paste.

Bij klanten die om persoonlijke redenen een moeilijke periode achter de rug hebben, bijvoorbeeld een scheiding of burn out, houdt de klantmanager hier rekening mee. Deze klanten krijgen vaak een periode van rust aangeboden, waarin klanten soms nog niet actief op zoek hoeven te gaan naar werk. Ze krijgen de opdracht mee om hun zaken op orde te krijgen, en bijvoorbeeld contact op te nemen met de schuldhulpverlening of de gezondheidszorg (in geval van lichamelijke en psychische problemen). Die ruimte bieden de klantmanagers, omdat het op orde krijgen van problemen een positief effect heeft op de motivatie en het zelfvertrouwen.

Het wordt evenwel uit de gehouden interviews niet duidelijk hoe wordt bepaald of rust noodzakelijk is en hoe lang die rustperiode zou moeten duren. Het varieert van een paar maanden tot een jaar. Een klantmanager geeft aan dat het ervaring is. Zij heeft wel regelmatig contact gehouden met de klant om na te gaan of er rust kwam in de thuissituatie en of de stap naar de arbeidsmarkt kon worden gemaakt. De klant had echter vrij snel zelf werk gevonden, waardoor er geen overgang meer nodig was van de rustperiode naar actieve re-integratie. In een ander geval werd de beslissing om weer contact op te nemen aan de klant zelf overgelaten, met als gevolg dat er ruim een jaar geen contact was.

Inhoud aanbod

Het aanbod dat is gedaan aan de klanten heeft altijd als uiteindelijke perspectief: terugkeer naar de arbeidsmarkt. De dienstverlening bestaat uit coachende en motiverende gesprekken, speciale re-integratietrajecten, bijvoorbeeld gericht op het vergroten van de competenties, een leerwerktraject (waarin wordt gewerkt aan het arbeidsritme) en in enkele gevallen zijn er specifieke scholingscursussen aan geboden.

Coachende gesprekken gericht op het stimuleren en motiveren van de klant zijn vaak intensieve (licht therapeutische) gesprekken, waarin de klantmanagers ingaan op de problemen die klanten hebben of ervaren, ze bieden een "luisterend oor" en bekijken met klanten concrete oplossingen.

In de re-integratietrajecten is er aandacht voor zaken als werken aan het zelfvertrouwen en de motivatie. Dit doen klanten in bijvoorbeeld workshops, met rollenspellen of door het simuleren van sollicitatiegesprekken. Er wordt in workshops of in de begeleiding aandacht besteed aan competenties van klanten: hun kwaliteiten, capaciteiten en vaardigheden. Vaak hebben ze hier geen zicht (meer) op. Door dit inzicht weten ze wat ze "in huis hebben" en het helpt hen om op zoek te gaan naar geschikte vacatures, ook in bijvoorbeeld andere branches.

Het opbouwen van arbeidsritme wordt opgedaan in een leerwerktraject of (in een enkel geval) een sociale activeringstraject. Klanten krijgen meer structuur in hun leven en hebben het gevoel dat ze er weer toe doen. Dit levert een belangrijke bijdrage aan de motivatie en het zelfvertrouwen.

Bij enkele klanten was het aanbod niet globaal maar specifiek afgestemd op de mogelijkheden van de klant. Deze voorbeelden zijn uitgewerkt in onderstaand kader.

Kader 1: Op maatgesneden dienstverlening aan oudere werklozen

In enkele gevallen kregen klanten specifieke ondersteuning op hun specifieke situatie aangeboden. Voorbeelden zijn:

- Het bieden van een taal cursus (spelling en grammatica), zodat de klant haar taalvaardigheid verbetert en daardoor zekerder is in sollicitaties.
- Het aanbieden van individuele trajectbegeleiding, aan een klant die een eigen bedrijf had gehad in een specifieke sector. In dit traject was er aandacht voor sturing en coaching op sollicitatievaardigheden en het opbouwen van een netwerk.
- Zelf invulling geven aan een leerwerktraject. Bij een re-integratiebedrijf was het leerwerktraject een standaardonderdeel van de dienstverlening, met een standaard (en beperkt) aanbod van leerwerkplekken. Maar de re-integratiebegeleider heeft de klant gestimuleerd om zelf invulling te geven aan de inhoud van het traject en zo mogelijk een leerwerkplek te zoeken die past bij zijn interesses. De re-integratiebegeleider heeft de klant daarin begeleid en gestimuleerd door met hem te praten over zijn hobby's en zijn interesses, en een link te maken naar de arbeidsmarkt. Verder heeft de begeleider de klant letterlijk 'op pad gestuurd': met zijn cv bij werkgevers langsgaan.
- Een klant kreeg van de klantmanager de mogelijkheid om tijdens een ontheffing een opleiding te volgen. De klant loopt voor de opleiding stage bij de instelling waar ze participeert als vrijwilliger. De opleiding sluit aan bij de interesses en wensen van de klant en op haar vrijwilligerswerk. Ze hoopt dus ook regulier te kunnen uitstromen op haar participatieplek

Gevolgen: wat betekent deze manier van maatwerk voor de klant?

De overwegingen en keuzes die zijn gemaakt door de klantmanager of re-integratiebegeleiding ten behoeve van de dienstverlening aan de klant zijn veelal impliciet. De inspectie constateert dat de diagnosestelling zoals deze is aangetroffen in de cases, vaak niet voldoende handvatten bieden om de arbeidsmarkt mogelijkheden in te schatten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven

dat circa de helft van de klanten is uitgestroomd door hun eigen zoekgedrag en initiatieven, terwijl zij waren ingeschat als niet-kansrijk. Ook zijn er klanten uitgestroomd naar werk terwijl zij een zogenoemd rusttraject hadden. En aan de andere kant zijn er kansrijke klanten niet uitgestroomd. En tot slot bleek bij meerdere cases achteraf dat de diagnose onjuist was of dat er een aanvullende diagnose nodig was. Wel bleek uit de cases dat de meeste klanten en klantmanagers positief zijn over de bijdrage van de dienstverlening aan het verminderen van belemmeringen. Klanten geven daarbij tevens aan zich gehoord te voelen.

Conclusie

De Inspectie concludeert dat maatwerk aan oudere werklozen beperkt is. De diagnose en de keuze voor een bepaalde aanpak zijn in veel gevallen globaal en blijven impliciet. Intuïtie en persoonlijke ervaring van de klantmanagers zijn vaak bepalend voor de keuzes en zijn minder vaak gebaseerd op een gedeelde werkwijze en het gebruik van diagnose-instrumenten. Het re-integratieaanbod dat klantmanagers kunnen inzetten, bestaat uit een beperkt aantal standaardtrajecten. Binnen deze trajecten wordt incidenteel een uitgebreidere diagnose uitgevoerd om na te gaan op welke terreinen een klant ondersteuning behoeft. Er zijn in de casestudies weinig voorbeelden aangetroffen van trajecten waarin sprake is van een uitgebreide diagnose bij de start of waarin gedurende het traject continue herbeoordeling van de situatie plaatsvindt. In meerdere cases (13 cases) kwam naar voren dat achteraf de diagnose onjuist was of dat er een aanvullende diagnose nodig was. Het kwam in de cases regelmatig voor dat uitgestroomde klanten aanvankelijk als niet kansrijk werden geschat en niet-uitgestroomde klanten als kansrijk.

1

4 Ondersteuning van de zelfredzaamheid

Kader voor zelfredzaamheid

Stimuleren en faciliteren van de zelfredzaamheid betekent dat de dienstverlening erop gericht is de klant zoveel mogelijk zijn eigen verantwoordelijkheid te laten nemen in de re-integratie. Uiteindelijk moet de werkzoekende in staat zijn om door de dienstverlening zelfstandig de weg naar werk of sociale activering te vinden. De coach of klantmanager moet de klant faciliteren, zodat hij in staat is de eigen regie over de re-integratie te voeren. Onder het stimuleren van zelfredzaamheid verstaat de Inspectie dat de dienstverlener zorgt dat de uitkeringsgerechtigde voldoende kennis en vaardigheden heeft om zelfstandig werk te zoeken. Het gaat om kennis van de arbeidsmarkt (waar zijn de vacatures en hoe vind ik die?) en vaardigheden, zoals solliciteren en netwerken. Het stimuleren van zelfredzaamheid betekent ook dat de klant gemotiveerd wordt en dat er wordt gewerkt aan zijn zelfvertrouwen, zodat hij in staat is de eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Het door de Inspectie opgestelde kader en het belang van ondersteuning van de zelfredzaamheid wordt ook ondersteund door diverse onderzoeken, zoals opgenomen in de literatuuranalyse.¹³ Voor oudere werklozen is een aanpak nodig, waarin specifieke aandacht is voor het verwerken van teleurstelling, rouw en het volhouden van zoeken naar werk. Bij oudere werknemers speelt het negatieve zelfbeeld bij afwijzingen en het dalen van het zelfvertrouwen meer parten dan bij jongeren. In de aanpak zouden ouderen relatief meer baat hebben bij het leren netwerken, het opdoen van andere sollicitatievaardigheden en het verwerven van inzicht in eigen competenties. Verder zou het werken in groepen daarbij voor oudere werklozen succesvol kunnen zijn. Andere vormen van dienstverlening die voor ouderen effectief kunnen zijn, zijn het starten van een eigen onderneming en re-integratie via vrijwilligerswerk. Verder heeft SEOR (2011) in een studie opgetekend dat het effect van scholing voor ouderen groter is dan voor andere groepen.¹⁴ Zinvolle aanpakken om te werken aan zelfredzaamheid zijn:

- Werken aan zelfvertrouwen;
- Uitbreiden en kwaliteit sollicitatievaardigheden;
- Benutten en uitbreiden netwerk;
- Inzicht in eerder verworven competenties
- Trainingen gericht op het verwerven van ICT-vaardigheden.¹⁵

Ondersteuning zelfredzaamheid in de praktijk

Uit de casestudies en de enquête blijkt dat de ondersteuning van de zelfredzaamheid wordt geboden door heel gericht in te zetten op het opdoen van sollicitatievaardigheden en door klanten te ondersteunen bij sollicitatieactiviteiten. Deze ondersteuning kan worden geboden bij de gemeenten, in bijvoorbeeld vacatureserviceteams of door speciale consultants, die zich meer richten op werkgevers. In de re-integratietrajecten wordt in speciale workshops aandacht besteed aan het opdoen van sollicitatievaardigheden. Uit de casestudies blijkt dat de

¹³ Titel literatuuranalyse

¹⁴ Sociaal-Economisch Onderzoek Rotterdam, *Arbeidsmarkt Ouderen*, Rotterdam: SEOR, 2011.

¹⁵ Onder andere RWI oktober 2011; Astri oktober 2011; Bosselaar, H. (2011); Ravesteijn, J. 2010 en 2011; SEOR 2011; Petrovic, A. (2011).

ondersteuning in de re-integratietrajecten intensiever is dan bij de gemeenten, omdat er daar meer sturing en controle is op de sollicitatieactiviteiten. Voor het opdoen van sollicitatievaardigheden krijgen klanten in de beginperiode vaak trainingen waarbij hen inzicht wordt geboden in de regionale en lokale arbeidsmarkt: waar zitten vacatures, waar kunnen klanten vacatures vinden (los van kranten en internet), hoe kunnen klanten hun netwerk gebruiken. Veel klanten zijn zich er niet van bewust dat ze een netwerk hebben en dat ze die ook kunnen gebruiken om weer aan het werk te komen.

Klanten worden ook begeleid in het gebruik van sociale media voor het zoeken van vacatures, maar ook voor het promoten van zichzelf. Er wordt hiervoor gekozen, omdat ze vaak langdurig bij één bedrijf gewerkt hebben en geen recente ervaring met de moderne wijzen van solliciteren. De aandacht van de begeleiders (bij de gemeente of in het re-integratietraject) is daarom het eerst gericht op het aanleren van de vaardigheden.

De ondersteuning richt zich ook op zaken als hulp bij het opstellen van sollicitatiebrieven en cv, zoals het formuleren van de motivatie, het benadrukken van verworven competenties op het cv en het nakijken van de brieven op taal- en spelfouten. Klanten worden ook geholpen bij de voorbereiding van sollicitatiegesprekken. Ook krijgen ze hele concrete tips mee, zoals het uitwisselen van contactgegevens met potentiële werkgevers of met mensen via wie ze aan een baan kunnen komen.

Over de inrichting van dit onderdeel in het traject zegt een klantmanager:

We hebben een basistraining. Daarna een vervolgraining. Dat gaat over werk vinden en werk houden. We hebben met de klant samen gewerkt aan het cv, hoe hij brieven kan schrijven en hoe hij zijn motivatie op papier kan zetten.

Een uitgestroomde klant vertelt hierover het volgende (case 15):

[...]Met de begeleiding van het bureau ging ik dan aan de tafel zitten. Dan speelden zij degenen waar ik dan belangstelling voor zou hebben en ik moest gewoon mezelf spelen. Dan zeiden ze: wat brengt jou hier nou in hemelsnaam. Ook de manier waarop, dus of je met elkaar afsprak bij het bedrijf zelf of dat je op een neutrale plek, of bij wijze van spreken bij mij thuis nog. Dat soort dingen werden besproken. Dan werd het voorbereid en dan kon je omdat jij wilt netwerken, jij wilt je naam bekendmaken, dus wat heb jij nodig van dat bedrijf en wat wil je bereiken. Dat is voor mij een hele goeie methode om goed voorbereid dat gesprek in te gaan.

Werken aan zelfvertrouwen

Veel klanten kampen bij aanvang van de bijstandsperiode met persoonlijke, sociale en maatschappelijke belemmeringen, waardoor ze (tijdelijk) minder zelfredzaam zijn of dat zo ervaren. Voorbeelden hiervan zijn schulden, echtscheidingsproblemen, psychische problemen, verwerken van ontslag, en beperkte sociale vaardigheden. Het vergroten van de zelfredzaamheid houdt in die gevallen vooral in: het werken aan zelfvertrouwen. Klantmanagers bieden zodoende verschillende manieren van ondersteuning die zijn gericht op het vergroten van zelfvertrouwen. Dat zijn, zoals beschreven bij maatwerk, coachende en motiverende gesprekken, het aanbieden van een rustperiode, speciale re-integratietrajecten, bijvoorbeeld gericht op het vergroten van de competenties, een leerwerktraject (waarin wordt gewerkt aan het arbeidsritme) en in enkele gevallen worden er specifieke scholingscursussen aan geboden.

Een uitgestroomde klant geeft aan (case 19):

[...] Je valt in dat gat van geen werk en de wereld van geen werk hebben en solliciteren ken je niet. Dat heb je je hele leven niet gehad. Ik ben heel actief gestimuleerd om het weer op te

pakken en in dat wereldje je weg te vinden en uit dat dal te klimmen. Ze geven je het gereedschap om uit het dal te klimmen maar ze gaan je er niet uittrekken. Dat kunnen ze ook niet, je moet het gereedschap zelf aanpakken en dan kom je verder.

In enkele gevallen wordt hele specifieke ondersteuning voor de oudere bijstandsgerechtigde ingekocht (zie kader 1, hoofdstuk 4). Die vorm van intensieve ondersteuning wordt evenwel niet vaak toegepast, zo blijkt ook uit de enquête.

Weinig ondersteuning op zelfredzaamheid

Uit de casestudies, maar ook uit de enquête blijkt, dat als klanten ver van de arbeidsmarkt afstaan en veel persoonlijke belemmeringen hebben, zoals burn-out of het ontbreken van (relevante) werkervaring, er minder ondersteuning op zelfredzaamheid wordt geboden. Deze inschatting wordt gemaakt door de klantmanager en is niet altijd gebaseerd op een gedegen diagnose. De klantmanager houdt rekening met de belemmeringen, bijvoorbeeld door het aanbieden van een rustperiode. Er is dan weinig contact met de klantmanager over participatie- en re-integratieactiviteiten. Verder blijkt dat naarmate klanten langer in de uitkering zitten, de ondersteuning op zelfredzaamheid afneemt. Klantmanagers vragen dan nog wel naar de sollicitatieactiviteiten, maar bieden geen actieve ondersteuning meer.

Zo geeft een klantmanager aan over een niet uitgestroomde klant (case 5):

Ik heb geen sollicitatiecursussen voor hem ingezet, meneer is zo gemankeerd. Ik hoop dat alles beter voor hem gaat in de toekomst. Er is iets gebeurd in het verleden en daardoor is hij erg in de war geraakt. Ook een cursus arbeidsvaardigheden is niet aan de orde. Ik denk dat hij zich niet in een groep kan handhaven, er speelt heel veel, dat zie ik niet zitten. De cursussen die hij doet, doet hij thuis, via de computer.

Gevolgen: wat betekent ondersteuning zelfredzaamheid voor de klant?

Ontwikkeling houding

De dienstverlening, zoals in dit hoofdstuk beschreven, helpt om de motivatie te vergroten. Ouderen zijn positief over de persoonlijke begeleiding, groepstrainingen en rustperiode, het bood ze weer perspectief. Een enkeling noemt een geboden (standaard) re-integratietraject weggegooid geld, en had liever een andere opleiding naar wens gevolgd.

In de casestudies komt naar voren dat de sollicitatietrainingen, empowermenttrainingen en coaching op persoonlijke belemmeringen, rusttrajecten, en het leren netwerken, in ieder geval er aan bijdragen dat klanten zelf initiatieven nemen om stappen richting werk te zetten. Het is volgens begeleiders en klanten vaak een combinatie van verschillende dienstverleningsonderdelen, die bijdragen aan een betere zelfredzaamheid. Zoals al eerder vermeld, hebben oudere bijstandsgerechtigden vaak langdurig bij één bedrijf gewerkt en eigenlijk weten ze niet meer hoe ze moeten solliciteren, waar ze vacatures kunnen vinden en welke functies voor hen passend zijn. In de trainingen leren klanten hoe ze vacatures moeten analyseren en krijgen ze inzicht in hun competenties. Daardoor zien ze meer mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Klanten zijn ook tevreden over het leren netwerken, omdat ze vaak niet weten wat hun eigen netwerk is en hoe ze dat kunnen gebruiken.

Klant over zijn netwerk:

Veel mensen vergeten dat ze een netwerk hebben. Daar had ik ook niet bij stilgestaan. Dat is de bewustwording en daar helpen ze (workshop) je goed mee. Als je het signaal niet oppakt, kom je niet verder. Ik ben gewoon mensen gaan bellen dat ik thuiszat maar weer wat wilde.

Klantmanager over zoekgedrag klant:

[...]want als je vergelijkt tussen de start en nu dan is hij een man met een netwerk die op anderen afstapt, die linked-in is opgegaan, die Twitter is aan het uitproberen. en hij heeft iedere keer wel weer een zetje nodig van: dan gaan we samen achter de computer zitten en laat het maar zien. Dan zeg ik ook wel eens van: volgens mij kan jij het hartstikke goed zelf en om de een of andere reden doe je het niet. Dan wacht je tot ik hier ben.

De zogenaamde 'zachte kant' van de ondersteuning, welke zich meer richt op het verkrijgen van zelfvertrouwen, beïnvloedt de motivatie op een positieve manier. De motiverende gesprekken dragen eraan bij dat klanten meer inzicht in zich zelf krijgen, weer kansen zien (ondanks de belemmeringen) en gemotiveerd zijn om te solliciteren.

Bij de niet-uitgestroomde klanten laat het onderzoek evenwel zien, dat het moeilijk is voor de klant én de klantmanager om een optimistische houding vast te houden, als de periode van bijstand voortduurt. Het traject is afgelopen, de werkervaringsplek heeft niet tot uitstroom geleid, en de intensiteit en frequentie van de dienstverlening nemen af. Klanten kunnen daardoor weer terugvallen in een negatieve stemming en houding ten opzichte van betaald werk. De door de dienstverlening opgestuwde houding lijkt dan niet altijd duurzaam.

Ontwikkeling zoekgedrag

Ongeveer de helft van de klanten is van mening dat de dienstverlening hun zoekgedrag heeft veranderd, ze zijn actiever en of op een andere manier gaan zoeken. Dit geldt in het bijzonder voor uitgestroomde klanten. Het onderzoek laat zien dat deze groep meer gebruik heeft gemaakt van de handvatten en tools die ze krijgen aangereikt tijdens de trainingen. Ze gebruiken meer hun netwerk. Ze gaan actiever en op een andere manier werk zoeken, zoals hen wordt geleerd in de trainingen. Dit is opmerkelijk want, zoals beschreven, vertoonden de uitgestroomde klanten in de beginfase eigenlijk niet heel ander zoekgedrag dan de niet-uitgestroomde klanten. Het verschil is dat bij uitgestroomde klanten klantmanagers en re-integratiebegeleiders een duidelijke verandering waarnemen in onder andere initiatief, uitstraling, presentatie, verbreding en bijstelling van baanwensen, acceptatie van problemen en beperkingen op de arbeidsmarkt. De intrinsieke motivatie om te werken is vaker aanwezig bij deze groep; de gemeente heeft in principe alleen een zetje gegeven.

Bij enkele niet-uitgestroomde klanten heeft de teleurstelling over het niet kunnen uitstromen na het traject, juist geleid tot minder sollicitaties. Niet-uitgestroomde klanten vertonen relatief minder vaak blijvend actiever en ander zoekgedrag. Na verloop van tijd stoppen ze veelal met sollicitatieactiviteiten, en de klantmanagers bieden geen actieve ondersteuning meer. De motivatie neemt bij deze klantgroep ook weer af. Het is daarom onduidelijk of klanten na de eerste intensieve periode van dienstverlening wel voldoende handvatten hebben om zelf een baan te vinden.

Conclusie

De inspectie concludeert dat klantmanagers en re-integratiebegeleiders oudere werklozen in de Wwb in de beginperiode van de uitkering ondersteuning bieden op

zelfredzaamheid. Deze conclusie is gebaseerd op het feit dat in de casestudies aan nagenoeg alle klanten standaard sollicitatietrainingen worden aangeboden. Voor klanten met persoonlijke problemen wordt ook gewerkt aan het versterken van het zelfvertrouwen. Maar uit de casestudies, en ook uit de enquête blijkt, dat als klanten ver van de arbeidsmarkt afstaan en veel persoonlijke belemmeringen hebben, er minder ondersteuning op zelfredzaamheid wordt geboden. Deze inschatting wordt gemaakt door de klantmanager en is niet altijd gebaseerd op een gedegen diagnose.

De ondersteuning op zelfredzaamheid neemt eveneens af als klanten langer in de uitkering zitten. Er wordt dan wel gevraagd naar de sollicitatieactiviteiten, maar er is geen actieve begeleiding bij het solliciteren meer. Het is onduidelijk of klanten na de eerste intensieve periode van dienstverlening wel voldoende handvatten hebben om zelf een baan te vinden. De uitgestroomde klanten blijken wel meer gebruik te maken van die handvatten dan niet-uitgestroomde klanten.

\

5 Vraaggerichtheid van de dienstverlening

Kader voor vraaggerichte dienstverlening

Vraaggerichte dienstverlening houdt in dat de dienstverlening is afgestemd op de vraag op de arbeidsmarkt. Voor de gemeenten geldt dat de klantmanager de analyse maakt van de kansen en belemmeringen op de arbeidsmarkt van de Wwb-gerechtigde, bijvoorbeeld op basis van de diagnose van UWV (als de klant uit een Ww-situatie komt). De klantmanager kan gebruik maken van de informatie uit de regionale arbeidsmarktanalyses en – plannen en advies vragen aan de bedrijfsadviseurs op de werkgeversservicepunten. De Inspectie heeft uit de casestudies een aantal niveaus herleid waarbinnen vraaggerichte dienstverlening wordt vormgegeven:

1. Vacatures aanbieden;
2. Klant en werkgever met elkaar in contact brengen naar aanleiding van concrete vacature;
3. Opleiden voor vacature(s);
4. Vacature voor specifieke klant zoeken in netwerk van werkgevers van de klantmanager;
5. Afspraken maken met werkgevers in de regio (bijvoorbeeld over aantal plaatsingen per jaar) eventueel in samenwerkingsverband met bijvoorbeeld UWV.

In de literatuur wordt directe bemiddeling als een belangrijk middel gezien om de negatieve beeldvorming van werkgevers te doorbreken.¹⁶ Het is van belang dat werkgevers de kwaliteiten van de oudere werkzoekenden leren zien, om de vooroordelen die bij hen leven te doorbreken. Het beeld van werkgevers is dat ouderen niet weten hoe ze moeten solliciteren en netwerken, het hen ontbreekt aan zelfvertrouwen en ze zouden niet bereid zijn om een stap terug te doen. Werkgevers gaan ervan uit dat oudere werknemers vaker ziek zijn, minder productief en minder flexibel zijn en dat zij hogere salariseisen zouden hebben dan jongere werknemers. Deze vooroordelen worden evenwel niet altijd gestaafd door feiten. De dienstverlener (in dit geval de jobhunter, de klantmanager of de re-integratiebegeleider) dient voor een bemiddeling een goed beeld te hebben van het bedrijf en de vacature. Het gaat niet alleen om een beschrijving van de werkzaamheden en de benodigde vaardigheden, maar vooral ook om de gewenste attitude en kernkwaliteiten. Verder zijn de volgende succesfactoren van vraaggerichte dienstverlening beschreven:

- Werkgevers betrekken bij het re-integratieprogramma;¹⁷
- Zoeken naar passende vacatures en kandidaat expliciet onder de aandacht brengen van de werkgever;¹⁸
- Werkgeversbenadering moet branchegericht zijn en afgestemd op de mogelijkheden van de arbeidsmarkt.¹⁹

¹⁶ Onder andere Cuelenaere, B. (2012); Werff, S. (2012); Divosa (2008); Sociaal Akkoord 2013; RWI (2011).

¹⁷ Dat kan door het uitnodigen van werkgevers als gastsprekers, bedrijfsbezoeken te organiseren, maar dat kan vooral ook door werkgevers te vragen in oefengesprekken en rollenspel te participeren.

¹⁸ Bijvoorbeeld werkgevers die moeite hebben met vervullen van beschikbare vacatures of werkgevers die goede ervaringen hebben met oudere werkgevers of met functies waar senioriteit een pré is.

¹⁹ Oudere werklozen vinden vooral werk in sectoren als zakelijke dienstverlening en gezondheids- en welzijnszorg. Ook bedrijven met vergrijsd bestand

Vraaggerichte dienstverlening in de praktijk

De inspectie concludeert dat er in de bestudeerde cases voornamelijk sprake was van dienstverlening op het eerste niveau, namelijk het aanbieden van vacatures. De overige niveaus komen in veel mindere mate voor.

Soms kiezen klantmanagers er bewust voor om geen vraaggerichte dienstverlening in te zetten, omdat de klant er nog niet aan toe is om uit te stromen vanwege belastbaarheid of omdat klanten in staat worden geacht zonder dienstverlening uit te stromen. De Inspectie heeft in de praktijk geen voorbeelden aangetroffen van vraaggerichte dienstverlening specifiek gericht of aangepast op oudere klanten. Voor vrijwel alle vormen van vraaggerichte dienstverlening geldt dat de vraaggerichte dienstverlening zich (in eerste instantie) vooral richt op de vraag binnen de eigen sector/wensen van de klant. Met andere woorden er wordt vooral gezocht naar baanopeningen in bedrijven of sectoren waar de klant wil werken en er wordt nauwelijks breed gezocht of gezocht in kansrijke sectoren.

Niveau 1: aanbieden van vacatures

Uit de interviews bleek dat de meerderheid van de klanten werden geattendeerd op vacatures en vacatures kregen aangeboden. Die taak is belegd bij een matcher of jobhunter van bijvoorbeeld een werkgeversserviceteam, of is dit onderdeel van het (standaard) re-integratietraject. Uit de enquête bleek evenwel dat op dit niveau van dienstverlening lang niet alle klantmanagers oudere bijstandsgerechtigden verwijzen naar jobhunters of matchers.

Niveau 2: klant en werkgever met elkaar in contact brengen

De inspectie is in de onderzochte cases een beperkt aantal voorbeelden tegengekomen waar klant en werkgever met elkaar in contact zijn gebracht naar aanleiding van een concrete vacature. In de voorbeelden gaat het concreet om speeddates tussen werkgever en klant en persoonlijke contacten tussen klantmanager of re-integratiebegeleider en de potentiële werkgever. Uit de enquête bleek dat dit in de praktijk vaker zou gebeuren: circa de helft van de klantmanagers in de enquête gaven aan dat zij vaak klanten direct in contact brengen met werkgevers die vacatures hebben.

Niveau 3: opleiden voor vacatures

Een klein aantal geïnterviewde klanten in de casestudies heeft de mogelijkheid gehad om (deels) op kosten van de gemeente een opleiding te volgen om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Opleidingen die worden gevolgd zijn bijvoorbeeld opleiding tot vrachtwagenchauffeur, BBL-opleiding in de zorg en individuele taalcursus.

Uit de casestudies blijkt dat aan opleidingswensen meestal geen gehoor wordt gegeven. Hieruit blijkt dat de wensen van de klant niet in alle gevallen leidend zijn. Klantmanagers en re-integratiebureaus vinden de kosten te hoog of schatten de kansen op succes als te laag in. Scholing moet duidelijk bijdragen aan betere uitstroomkansen. Als klantmanagers dat niet zien, wordt er geen scholing ingezet. Klantmanager over het betalen van opleidingen:

Op dit moment heeft de gemeente geen middelen voor studie en daarom wordt op dit moment veel gewerkt met plaatsingen bij de werkgever met behoud van uitkering. De werkgever moet wel de intentie hebben om bij goed functioneren een contract aan te bieden.

Niveau 4: vacature voor klant zoeken in netwerk van werkgevers

In de casestudies trof de inspectie nauwelijks voorbeelden aan waarin de klantmanager of re-integratiebegeleider actief op zoek gaat naar een vacature voor een specifieke klant in zijn netwerk van werkgevers.

Niveau 5: Afspraken met werkgevers in de regio

In de casestudie is één voorbeeld aangetroffen, waar gemeente en UWV afspraken hebben gemaakt met een grote regionale werkgever voor het plaatsen van mensen uit de uitkering, met loonkostensubsidie. Ook uit de enquête blijkt dat het maken van afspraken met regionale werkgevers vrij weinig voorkomt: bijna 70 procent doet het nooit of soms. Uit de beleidsinventarisatie bleek eveneens dat slechts 4 procent van de gemeenten afspraken maakt met werkgevers.

Gevolgen: wat betekent deze manier van vraaggerichtheid voor de klant?

Ontwikkeling participatie

Uitgestroomde klanten

Na afloop van de dienstverlening hadden de *uitgestroomde* klanten een vorm van betaalde arbeid die voldoende was om niet langer afhankelijk te zijn van de uitkering. Bestanddelen in de dienstverlening die hebben bijgedragen aan de re-integratie van de uitgestroomde klanten, zijn het in contact brengen van de klant met een werkgever en het mogelijk maken van participatie met een loonkostensubsidie of werken met behoud van uitkering. In die gevallen heeft de vraaggerichte dienstverlening op indirecte wijze bijgedragen aan uitstroom van de oudere werklozen. Klantmanagers gaven aan dat de dienstverlening wel een bijdrage levert, maar dat de eigen inzet en motivatie van de klant niet moet worden onderschat. De dienstverlening helpt hen op weg, bijvoorbeeld inzet van loonkostensubsidie of gesubsidieerde arbeid.

Een klant die via het re-integratiebureau in contact kwam met een kennis van haar huidige werkgever:

Die meneer zei ik kan het niet hebben als mensen willen werken, maar geen baan vinden. Dus wat heb je gedaan? Ik zei bouwkunde, hij dacht toen na. En zei ik ken iemand en die werkt in de asbest, wie weet hebben ze een bouwkundige nodig. Hij zei als je wilt bel deze persoon maar op en dat was de directeur van het bedrijf. Dat heb ik toen gedaan.

Enkele voorbeelden van vraaggerichte dienstverlening die zijn aangetroffen in de casestudies:

- Een klant werkte in het kader van re-integratietraject bij het re-integratiebureau. Toen hier een vacature kwam heeft de re-integratiebegeleider de klant begeleid bij de sollicitatieprocedure voor de functie.
- Een jobhunter had gebeld met potentiële werkgever voor een klant naar aanleiding van een vacature. Het bedrijf gaf aan geen mensen aan te nemen vanuit de uitkering. De klant heeft op eigen initiatief een paar dagen later contact opgenomen met dezelfde werkgever, en is toen aangenomen.
- Een klantmanager had voor klant contact gearrangeerd met een werkgever naar aanleiding van een vacature. De klant bleek echter niet geschikt voor de vacature, maar heeft zelf geregeld dat hij voor een andere functie werd aangenomen.

De klanten hebben veelal zelf de werkplekken gevonden, en de subsidie van de gemeenten maakte het mogelijk dat de werkgever de klant ook aannam. Het lijkt daarbij ook zinvol als klanten een kleine deeltijdbaan accepteren, en het contract,

zodra ze aan het werk zijn, proberen uit te breiden. Tenslotte bleek scholing waarbij uitzicht was op een concrete functie ook in enkele gevallen succesvol. Van de vijf klanten die een opleiding hebben gevolgd, zijn drie van hen uitgestroomd naar werk. Voor twee (uitgestroomde) klanten was het volgen van een opleiding een voorwaarde om een baan te krijgen.

Niet-uitgestroomde klanten

Voor de *niet-uitgestroomde* klanten geldt dat ze nog steeds uitkeringsafhankelijk zijn. Een aantal van hen heeft wel een hoger participatieniveau dan bij aanvang van de uitkering, bijvoorbeeld doordat ze gestart zijn met vrijwilligerswerk of een baan hebben met behoud van uitkering. Het merendeel zit evenwel opnieuw op trede 2 van de participatieladder, dezelfde trede als bij instroom in de uitkering. Desalniettemin zijn er ook voor de niet-uitgestroomde klanten een aantal werkzame bestanddelen aangetroffen die - al dan niet tijdelijk - hebben geleid tot een verhoogd participatieniveau. Het aanbod van een traject aan niet-uitgestroomde klanten leidde vaak tot een aantal treden hoger op de participatieladder, en tot het opdoen van werkervaring en arbeidsritme.

Een verschil tussen de niet-uitgestroomde en uitgestroomde klanten is dat niet-uitgestroomde klanten vaker een concreet aanbod van werk hebben geweigerd. Als reden werd aangedragen dat ze het liefst duurzaam uit de uitkering willen stromen en een vast contract willen hebben in een baan die ze zelf wensen. Ze nemen minder vaak genoegen met deeltijdcontracten waarbij ze deels afhankelijk van de uitkering blijven. Uitgestroomde klanten kiezen hier juist wel vaker voor.

Conclusie

De inspectie stelt vast dat de vraaggerichte dienstverlening voornamelijk wordt vormgegeven door het aanbieden van vacatures. Uit de casestudies kwam naar voren dat bij het aanbieden van vacatures veel aandacht is voor de richting waarin de klant graag een baan wil en in mindere mate voor de kansrijkheid van sectoren. Daarnaast wordt vraaggerichte dienstverlening ook door de klantmanagers ingevuld door klanten direct in contact te brengen met werkgevers die vacatures hebben. In de casestudies is die wijze van 'bemiddeling' niet vaak aangetroffen, maar waar dit wel het geval was leek het opbrengsten te bieden met het oog op de vergroting van kansen op de arbeidsmarkt. Slechts in enkele casestudies bleek dat klanten worden opgeleid voor een specifieke vacature. De inspectie constateert dat gemeenten wel geld vrijmaken voor re-integratietrajecten, maar daarin terughoudender zijn voor scholingstrajecten. Van het specifiek werven van arbeidsplaatsen voor oudere werknemers zijn geen voorbeelden aangetroffen.

De conclusie van de inspectie is dat de vraaggerichte dienstverlening intensiever kan worden ingevuld, zodat er meer kansen worden aangegrepen om oudere werklozen te bemiddelen bij lokale en regionale werkgevers. Uit de literatuurstudie blijkt dat dit namelijk een effectieve manier is om oudere werkzoekenden weer te laten participeren, onder andere door het doorbreken van negatieve beeldvorming bij werkgevers.

6 Duidelijkheid in de dienstverlening

Kader voor duidelijkheid

Duidelijkheid houdt in dat de werkzoekende op de hoogte wordt gesteld van de eigen rechten en plichten. Als het gedrag van de werkzoekende daartoe aanleiding geeft, kan handhavend worden opgetreden.²⁰ Handhaving wordt gezien als bijdrage aan activering.²¹ De veronderstelling is dat werkzoekenden zo meer dwang en drang ervaren om te solliciteren.

Voor de manier waarop de gemeenten hiermee om zouden moeten gaan is de inspectie van het volgende uitgegaan:

- De klantmanager informeert de werkzoekende over zijn/haar rechten en plichten.
- De klantmanager spreekt de klant aan als diens gedrag niet in overeenstemming is met deze plichten.
- De handhaving van de gemeente is afgestemd op de mate waarin de werkzoekende aan zijn verplichtingen voldoet.
- Deze verplichtingen omvatten in grote lijnen het in voldoende mate solliciteren en het accepteren van algemeen aanvaarde arbeid (art. 9 lid 1a WWB).

De inspectie constateerde in 2011 dat veel mensen in de bijstand geen dwang of drang ervaren om aan het werk te gaan.²² Onderzoek wijst uit dat sancties een positief effect hebben op de uitstroom, waarbij overigens niet is vermeld of dit ook voor ouderen geldt.^{23 24} Het Gilde Re-integratie betoogt dat motiverende gespreksvoering in combinatie met het dreigen met sancties, effectiever is dan alleen sancties.²⁵

Het scheppen van duidelijkheid in de praktijk

Voorlichting rechten en plichten

Uit de interviews blijkt dat de klanten meestal in het eerste gesprek worden voorgelicht over hun rechten en plichten, waaronder de sollicitatieplicht. Niet altijd worden de specifieke regels helder voor klanten of is het voor hen duidelijk bij welke instantie ze moeten zijn in een situatie van wisselende inkomsten en nuluren-contracten. Klantmanagers zijn vaak ook niet goed op de hoogte van die specifieke regels.

Een klant vertelt hierover:

[...] voor ik die stap nam ben ik langs alle loketten geweest, ze konden geen antwoord geven, telkens werd ik met een kluitje in het riet gestuurd.

Zoekgedrag

²⁰ Memorie van toelichting wijziging wet Suwi, TK vergaderjaar 2011–2012, 33 065, nr. 3

²¹ Spoorboekje handhavingaanpak WWB 2012

²² Iedereen aan de slag, IWI, 2011

²³ Nazar, A. Dienst Werk en Inkomen Amsterdam. Wat werkt? Wat we weten over effectiviteit? Amsterdam: Gemeente Amsterdam. 2010.

²⁴ Divosa, Divosa-monitor, deel Denken in kansen. Over sociale diensten en participatiebevordering. CAB Groningen, 2012.

²⁵ Ravesteijn, J. en Graafland, H., en Westdorp, P. Methodisch concept Gilde vervolgprijzen UWV Werkbedrijf, Ouderen werkzoekenden 45+. Gilddenetwerk, 2010. Ravesteijn, J., Graafland, H. Kennisproduct Gildeproject re-integratie, 45-plussers op de arbeidsmarkt, meer uitstroom van 45+ uit de WWB, Plaats: Gilddenetwerk, 2011.

Daarnaast komt in de casestudies naar voren dat klantmanagers over het algemeen toestaan dat klanten in de eerste periode uitsluitend solliciteren in de door hen gewenste richting. Dat is meestal de richting waarin zij in het verleden kennis en ervaring hebben opgedaan. De klantmanagers staan dit toe, omdat zij inschatten dat hier de beste kansen liggen voor de klant, dit meer motiverend is, en meer kans heeft op duurzame uitstroom.

Een klantmanager over een uitgestroomde klant verwoordt dit als volgt (case 13):

[...] In de wet zijn afspraken gemaakt dat men breed moet solliciteren, ook onder niveau. Dat is in eerste instantie niet gedaan, hoefde van mij ook niet omdat ik dacht dat ze wel in het onderwijs wat zou vinden. Ik laat de eerste twee maanden de mensen op hun eigen niveau een baan zoeken en zeker als mensen goed zijn opgeleid kun je het vaak niet maken om hen meteen heel erg onder hun niveau te laten solliciteren, dat is geen lekkere binnenkomer, dat hoeft dan ook niet, en afhankelijk van de klant, ook kijken van wie heb je voor je en zijn ze bereid om het zelf te doen, en deze mevrouw was dat en ik had heel erg vertrouwen dat ze wel in het onderwijs terecht kon.

Controle op het zoekgedrag

In enkele cases was er sprake van controle op sollicitatieplicht, het ging dan meestal om het aantal sollicitaties, in een beperkt aantal gevallen om de breedte van het zoekgedrag en hoe men effectief kan solliciteren, zoals bijvoorbeeld het eigen netwerk gebruiken of door open sollicitaties. Sommige klantmanagers controleerden alleen in het begin en als bleek dat de klant goed solliciteert, lieten zij verdere controle achterwege. Of er ook echt inhoudelijk naar sollicitaties wordt gekeken, dus naar de kwaliteit van de brieven en de geschiktheid van de vacatures waarop wordt gesolliciteerd, komt niet duidelijk naar voren in de interviews.

Zo vertelt een uitgestroomde klant daarover:

[...] naderhand hadden ze heel goed in de gaten dat voor mij, ik deed het toch wel. Het had voor mij geen nut om er heel strikt op te letten.

De resultaten van de enquête bevestigen het beeld. De meeste klantmanagers controleren weinig op de kwaliteit van de sollicitaties. Blijkens de resultaten van de enquête loopt slechts 17 procent van de klantmanagers altijd na hoe oudere werkzoekenden solliciteren, en 20 procent bekijkt altijd hun sollicitatiebrieven om te bezien of die niet onder de maat zijn. 32 procent van de klantmanagers gaf in de enquête aan dat zij controleren of klanten reële sollicitaties verrichten, die aansluiten bij hun mogelijkheden en of zij wel voldoende bereid zijn om werk te accepteren dat buiten hun vakgebied ligt.

Of er al dan niet gecontroleerd wordt, hangt af van verschillende factoren. Een reden om niet te controleren is dat de klant gedurende een bepaalde periode wat rust wordt gegund om bijvoorbeeld aan de privésituatie te werken. Ook kan een klant om diverse redenen niet arbeidsplichtig zijn. De klant kan bijvoorbeeld een informele ontheffing hebben of de klantmanager oordeelt dat de klant nog niet jobready is. Soms wordt er niet gecontroleerd omdat men de klant kansloos acht of omdat men de vertrouwensband niet wil verstoren.

Opleggen van een maatregel

In alle onderzochte gevallen waarin de klantmanager van mening was dat de klant breder moest solliciteren, bleef het bij aanspreken en was er geen sprake van het

opleggen van een maatregel (een vorm van sanctie).²⁶ Dit is in alle regio's geconstateerd. De verschillen die er zijn, lijken meer samen te hangen met de persoonlijkheid van de individuele klantmanager. Enkele klanten gaven aan dat zij door 'wat strenger' optreden waren gemotiveerd om actiever te gaan zoeken.

Als verklaring voor het niet opleggen van een maatregel geven klantmanagers in de focusgroepen aan dat het vaak een tijdrovend en secuur proces is, waarbij het regelmatig voorkomt dat de maatregel wordt teruggedraaid, omdat er niet volledig aan de eisen zou zijn voldaan. Ook hebben klantmanagers tot op zekere hoogte begrip voor de positie van de oudere werkzoekende, die al vaak een lange staat van dienst achter de rug heeft. De slechte arbeidsmarkt voor ouderen wordt tot slot ook genoemd als reden om niet te sanctioneren.

Klantmanager :

[...] ik laat het nu maar de kansen op de arbeidsmarkt zijn toch gering, dus druk heeft geen zin.

Klantmanager:

[...] ik heb niet de indruk dat de klant breed solliciteert, maar gezien de leeftijd dringt de gemeente niet verder aan.

Gevolgen: wat betekent deze manier van duidelijkheid bieden voor de klant?

In de eerste periode van werkloosheid staan de meeste klantmanagers het toe dat de klant alleen solliciteert in de door hem gewenste richting. Na verloop van tijd verandert dat, als de klant nog geen baan heeft gevonden. Na zo'n eerste periode van zoeken in de door de klant gewenste richting, wordt met de klant gesproken over uitbreiding van het zoekgedrag naar alle algemeen aanvaarde arbeid. Hoewel deze gesprekken vriendelijk van toon zijn, wordt wel duidelijk aangegeven wat wordt verwacht van de klant. Klanten waarderen deze aanpak. Maar ook na een periode van werkloosheid blijven de meeste klanten zoeken in hun voorkeurssector en -beroep en zijn ze zeer beperkt bereid om banen hier buiten te zoeken en te accepteren.

Conclusie

De inspectie concludeert dat klanten door de klantmanager voldoende op hun rechten en plichten worden gewezen en daarop ook worden aangesproken. Controle op het zoekgedrag gebeurt in het algemeen weinig. Indien klantmanagers niet controleren, dan zijn zij van mening dat de motivatie van de klant voldoende is, de kansen op de arbeidsmarkt voor hen gering zijn, of dat zij willen voorkomen dat de vertrouwensband tussen de klantmanager en de klant geschonden wordt. Hoewel in de dienstverlening wordt benadrukt dat de klanten zich breder moeten opstellen, wordt er in de praktijk nauwelijks op de inhoud, kwaliteit en breedte van het zoekgedrag gecontroleerd. Ook het zo nodig dreigen met een maatregel vindt weinig plaats. In alle onderzochte cases waarin de klantmanager van mening was dat de klant breder moest solliciteren, bleef het bij aanspreken en was er geen sprake van het opleggen van een maatregel. De acceptatiebereidheid en het zoekgedrag veranderen dan ook nauwelijks na een periode van werkloosheid.

²⁶ Het gaat hier om het verlagen van de bijstand, op grond van het feit dat de Wwb'er zijn verplichtingen niet of in onvoldoende mate is nagekomen. Een maatregelen is een vorm van een reparatoire sanctie. De juridische kaders omtrent maatregelen in de Wwb worden door gemeenten vastgelegd in een maatregelenverordening.

7 Continuïteit en samenwerking

Kader voor continuïteit en samenwerking

Een langere duur van de werkloosheid verkleint voor oudere werkzoekenden de kansen op werk. Het is daarom van belang dat er geen onderbrekingen zijn in het proces van werk zoeken. Bij de samenwerking met andere partijen binnen en buiten de Suwi-keten is het van belang dat continuïteit in het zoekproces is gewaarborgd, om te voorkomen dat de werkloosheidsduur langer wordt. De professionals W&I zijn hiervoor verantwoordelijk, evenals voor samenwerking met anderen ten behoeve van de klant, zoals re-integratiebureaus, werkgevers, uitzendbureaus, WSW-bedrijven, scholingsinstituten, de gezondheidszorg en maatschappelijk werk.

Continuïteit en samenwerking in de praktijk

Klant en re-integratiebegeleider: intensief contact

Indien een klant instroomt in een re-integratietraject dan heeft de klant vaak opnieuw een intake- en diagnosegesprek met de re-integratiebegeleider, waar wordt ingegaan op de belemmeringen, de interesses voor werk en hoe in het traject hierop kan worden ingespeeld. In het re-integratietraject dat volgt, hebben oudere werklozen en de re-integratiebegeleiders intensief contact met elkaar. De klant spreekt de begeleider wekelijks, en naar behoefte van de klant is vaker contact mogelijk. Tijdens het traject begeleidt de re-integratiebegeleider de klant bij het zoeken van vacatures, vrijwilligerswerk of leerwerkplekken en krijgt de klant hulp bij solliciteren (nakijken van brieven, het opstellen van een cv).

Een uitgestroomde klant geeft het volgende aan over de inhoud en frequentie van het contact (case 1):

Ik kon altijd bellen als er iets was of als ik ergens mee zat. Of als ik de sollicitatiebrief aan het schrijven was en ik kwam er even niet uit, dat ik haar dan belde. Dat was altijd goed, en we hadden ook mailcontact.

Klant en klantmanager: weinig contact

Als klanten in een traject worden geplaatst, is er eigenlijk geen contact (meer) met de klantmanager. Uit de interviews blijkt dat de klantmanagers vaak ook niet kunnen aangeven hoe trajecten verlopen en hoe de klanten zich ontwikkelen in trajecten. Als klanten na het re-integratietraject niet (of niet gelijk) uitstromen, hebben ze ook geen intensief contact: hooguit om de 3 tot 6 maanden, en vaak wordt het aan de klant overgelaten om weer contact op te nemen.

Het contact is dan vaker via de telefoon, dan face to face. Klantmanagers vragen dan naar de sollicitatieactiviteiten of wijzen de klanten op het doen van vrijwilligerswerk, omdat ze het belangrijk vinden dat de klanten in een bepaald actief ritme blijven. Een enkele keer noemden de klantmanagers de hoge caseload of gebrek aan tijd als redenen, maar vaak hebben ze geen duidelijke redenen waarom er geen (intensief) contact is.

Zo zegt een klantmanager:

[...]Het laatste contact met de klant is alweer een tijdje geleden. De echte prikkel om een baan te vinden is niet aanwezig. [...] De sollicitatieactiviteiten, daarin moet hij worden gepusht, gestuurd, geënthousiasmeerd. Deels. En dan kijk ik ook even naar mezelf. Het aantal klanten, ik heb ook niet altijd de tijd om hem te spreken. Soms ook wel op piepsysteem. Als hij zich

laat horen, dan plan ik natuurlijk een afspraak. Maar ik zie hem niet elke week om hem te begeleiden. Daar verwacht ik ook wel iets van hem.

Een andere reden voor geen contact is het gebrek aan verdere re-integratiemogelijkheden:

[...] we kunnen niks meer doen voor de klant. Geen geld om een traject in te kopen.

In de enquête en in de focusgroepen geven de klantmanagers als toelichting dat er minder intensief contact is met klanten, van wie de inschatting is dat zij of zelf aan het werk komen, of een hele lage kans hebben op werk. Er zou intensief contact zijn met klanten, die net een extra duwtje in de rug nodig hebben.

Weinig samenwerking tussen klantmanager en re-integratiebegeleider

Klantmanagers en re-integratiebegeleiders hebben in de onderzochte cases nauwelijks contact met elkaar. Er is contact als er bijvoorbeeld weerstand is bij de klant of als er sprake is van ziekteverzuim. Maar over het verloop van de dienstverlening in het traject en de ontwikkelingen die een klant daar doormaakt, wordt er beperkt informatie uitgewisseld. De Inspectie constateert dat er meestal niet periodiek wordt gerapporteerd, terwijl dit volgens klantmanagers en re-integratiebegeleiders wel de bedoeling is. Bovendien zijn de rapportages volgens de klantmanagers vaak summier. Maar, klantmanagers vragen vaak ook niet om een uitgebreide terugkoppeling aan de re-integratiebegeleiders.

Een klantmanager over een klant die haar traject had afgerond (case 15):

Ik vond de rapportage vrij summier. Zeker toen ik dus in het tweede gesprek bij haar kwam dat ze zo helemaal overstuur was. Ik denk: ze hadden wel iets meer mogen rapporteren over waar zij allemaal tegenaan waren gelopen en over haar kwetsbaarheid. Ze schrijven er wel over dat ze kwetsbaar is en dat ze het inderdaad met haar over de begrenzingen heb gehad. Maar er wordt niet beschreven hoe het verloop is gegaan of zo bijvoorbeeld.

Ook uit de enquête en de focusgroepen blijkt dat er vaak geen samenwerking met andere externe partijen is, zoals schuldhelpverlening of de gezondheidszorg, terwijl dit wel nodig kan zijn voor de klant. In de casestudies heeft de Inspectie twee voorbeelden aangetroffen van samenwerking met externe partijen. Klantmanagers verwijzen over het algemeen door, slechts een klein deel steekt er meer tijd in, bijvoorbeeld in de vorm van doorvragen zodat problemen goed aan het licht komen, of contact leggen met andere instanties voor de klant.

Gevolgen: wat betekent deze manier van dienstverlening voor de klant?

Het intensieve contact tussen de oudere werkloze en de re-integratiebegeleider, draagt eraan bij dat de klant wordt begeleid op zijn persoonlijke belemmeringen, dat er wordt gewerkt aan het zelfvertrouwen, en het opdoen van arbeidsritme, werkervaring en sollicitatievaardigheden.

Als klanten na het traject niet uitstromen en weer zijn aangewezen op dienstverlening van de klantmanager, constateert de Inspectie dat er hiaten vallen in de dienstverlening. Door de minimale terugkoppeling tussen de klantmanager en de re-integratiebegeleider tijdens het traject over de ontwikkeling van kansen, moeten klanten als het ware opnieuw opstarten. De klantmanager borduurt niet voort op ontwikkelingen die de klant heeft meegemaakt of belemmeringen die aan het licht zijn gekomen in het traject, maar maakt geheel eigen keuzes voor het verdere verloop van de dienstverlening, vaak ingegeven door de werkwijze van de

gemeente. Sommige klanten raken hierdoor gedemotiveerd en hun actieve zoekgedrag wordt steeds minder. Het effect van (vaak kostbare) re-integratietrajecten wordt op deze manier (deels) tenietgedaan, zeker bij klanten die net wat meer begeleid moeten worden op het breed accepteren van banen en goed zoekgedrag.

Dat klanten gebaat zijn bij een goede interactie tussen klantmanagers en re-integratiebegeleiders, tijdens én na het traject, blijkt uit een aantal goede voorbeelden die de Inspectie heeft aangetroffen in de casestudies. Zo is er een voorbeeld van een gescheiden klant, die jarenlang niet hoefde te participeren en veel weerstand vertoonde in het re-integratietraject. Intensief contact tussen de klantmanager en de re-integratiebegeleider hebben er mede aan bijgedragen dat er door beide partijen werd ingespeeld op de belemmeringen die de klant vertoonde, er veel face to face contact was tussen de klantmanager en de klant, er door beide partijen vaker intensieve gesprekken zijn gevoerd en er door beide partijen mogelijkheden voor de klant inzichtelijk werden gemaakt. Een tweede voorbeeld betreft een klant, die na het re-integratietraject een extra traject kreeg aangeboden, voortbordurend op de ontwikkeling die de klant in het re-integratietraject had meegemaakt.

Ook blijkt uit de casestudie dat klanten zijn gebaat bij samenwerking met externe partijen. Zo is er een voorbeeld van een oudere werkloze, die veel psychische belemmeringen had door zijn financiële situatie. Zijn klantmanager heeft bij de afdeling schuldhulpverlening van de gemeente persoonlijk gevraagd naar een begeleider, die intensief aan de slag zou gaan met de klant. De klantmanager wilde voorkomen dat de klant op een wachtlijst zou worden geplaatst. Dit voorbeeld van samenwerking heeft er uiteindelijk toe geleid dat de klant beter zicht kreeg op zijn financiële situatie, minder psychische belemmeringen ervoer en zelf zijn uitstroom heeft gearrangeerd.

Conclusie

De Inspectie constateert in het onderzoek dat er intensief contact is tussen oudere werklozen en re-integratiebegeleiders. Hierdoor hebben de re-integratiebegeleiders zicht op de ontwikkeling die een klant doormaakt in het re-integratietraject, en kunnen hier in de trajecten hun dienstverlening op aanpassen. Klantmanagers zelf hebben weinig contact met oudere werklozen en re-integratiebegeleiders tijdens het re-integratietraject, maar ook niet na het traject. Het gevolg is dat klanten weer terugvallen in inactiviteit, gedemotiveerd raken en soms geheel niet meer solliciteren.

Verder wordt er nauwelijks samengewerkt met externe partijen, zoals gezondheidszorg, onderwijs en schuldhulpverlening. In de enkele gevallen waar de Inspectie wel intensieve samenwerking en contact heeft aangetroffen, blijkt dat oudere werklozen erbij gebaat zijn: doordat beide partijen zicht hebben op de ontwikkeling van kansen, kan er meer worden gedaan om klanten uit de uitkering te laten stromen.

Bestuurlijke reacties en naschrift Inspectie SZW

Bestuurlijke reactie Divosa

Divosa acht, ondanks de sombere uitgangspositie, de volgende bevinding in het onderzoek interessant: Ouderen die erin slagen vanuit de bijstand aan het werk te komen, hebben dezelfde belemmeringen als ouderen die dat niet doen. Er zijn echter twee verschillen: ouderen die uitstromen, laten zich niet ontmoedigen door hun belemmeringen en staan positief in het zoekproces. Daarnaast stellen ze minder hoge eisen aan een baan. Uitgestroomde klanten accepteren deeltijdcontracten en flexibel werk, terwijl ouderen die niet uitstromen vaker een concreet werkaanbod weigeren omdat ze dromen van een vast contract in een baan die ze zelf wensen.

Opvallend is dat de geboden dienstverlening geen invloed heeft op het eindresultaat. Het lijkt dus in essentie om een mentaliteitskwestie te gaan. Dit pleit voor een aanpak gericht op coaching, motivatie en opbouwen van het zelfvertrouwen. In de beschrijving van de inspectie van de standaard re-integratietrajecten waar ook ouderen aan deelnemen blijkt dit ook juist te gebeuren. De grote vraag is dus: waarom slaat een en dezelfde dienstverlening slechts aan bij een deel van de ouderen? Het antwoord op deze vraag biedt een mogelijke oplossingsrichting voor een meer effectieve dienstverlening aan ouderen.

De inspectie stelt verder dat de dienstverlening ook effectiever zou kunnen door vooral meer voor ouderen te doen. Gezien de bezuinigingen bij gemeenten, is het de vraag of dit haalbaar is. De realistische route ligt dus vooral bij anders werken. En daar biedt volgens Divosa dit onderzoek interessante aanknopingspunten voor.

Naschrift reactie inspectie SZW

De inspectie is inderdaad van mening dat gemeenten meer uit hun huidige dienstverlening kunnen halen. Dat heeft in het bijzonder te maken met de invulling van de dienstverlening en het maken van de juiste keuzes. Voorbeelden hiervan zijn het stellen van een goede en juiste diagnose, het direct onder de aandacht brengen van de oudere werklozen bij werkgevers, en motiverende maar ook dwingende gesprekken om breder zoekgedrag te stimuleren. Dit behelst niet zonder meer een intensivering van de dienstverlening, maar eerder een meer doeltreffende dienstverlening die bovendien meer gericht is op de groep oudere werklozen die minder zelfredzaam is.

Reactie Landelijke Cliëntenraad

De LCR herkent en onderschrijft de conclusies van de inspectie over de dienstverlening aan oudere bijstandsgerechtigden. De dienstverlening kenmerkt zich door gebrekkige diagnosestelling, onvoldoende maatwerk en weinig continuïteit. De LCR vindt dat uitermate zorgelijk. Vooral omdat het huidige kabinet en vorige kabinetten voortdurend wijzen op het gericht en selectief inzetten van re-integratie zodat alleen zij die het nodig hebben een aanbod krijgen.

In de huidige gemeentelijke praktijk is wel sprake van selectief inzetten van een aanbod, maar daarbij geldt niet dat alleen zij die het echt nodig hebben dit krijgen. Dit rapport maar ook het rapport "Werken met beperkingen" laat zien dat de kenmerken en de arbeidsmogelijkheden van de WWB-klanten nog altijd

onvoldoende in beeld zijn. Er is geen specifiek beleid en maar beperkt sprake van maatwerk.

De LCR is van mening dat de kwaliteit van dienstverlening veel beter kan en moet. Het is dringend noodzakelijk dat er een landelijk kader voor kwaliteit van dienstverlening komt. Dit kader dient onder andere een landelijk vastgesteld functieprofiel voor klantmanagers te omvatten en vereisten te stellen aan de diagnostiek. Ook dienen klanten de mogelijkheden te krijgen om maatwerk af te dwingen.

De LCR adviseert expliciet om aan het oordeel van de inspectie toe te voegen dat er een verbetering noodzakelijk is, waarbij wordt gewezen op het belang van professionele richtlijnen, zoals die van de Nederlandse Vereniging van Arbeidsgeneeskunde (NVAB) bij de begeleiding van cliënten met gezondheidsproblemen. Ook ziet de LCR graag in het oordeel van de inspectie terug dat een samenhangend arbeidsmarktbeleid gericht op oudere werkzoekenden ontbreekt.

Naschrift reactie inspectie SZW

De LCR adviseert om expliciet aan het oordeel een aanbeveling voor verbetering toe te voegen. De inspectie is van mening dat een dergelijke aanbeveling niet past binnen de wijze waarop de inspectie haar toezichttaken uitoefent. De inspectie beperkt zich in haar onderzoek tot een oordeel over de huidige uitvoeringspraktijk.

Bijlagen: reacties LCR en Divosa

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

Den Haag, 15 augustus 2013

Betreft: **Perspectief voor oudere werklozen**
Referentie: LCR/13-0083/ER/GvdM

Geachte heer Van den Bos,

De LCR heeft met belangstelling kennis genomen van de rapportage *'Perspectief voor oudere werklozen?'*, Dienstverlening aan oudere (45+) bijstandsgerechtigden.

De LCR herkent en onderschrijft de conclusies van de inspectie over de dienstverlening aan oudere bijstandsgerechtigden. Deze dienstverlening kenmerkt zich door gebrekkige diagnosestelling, onvoldoende maatwerk en weinig continuïteit. Dit vindt de LCR uitermate zorgelijk. Vooral omdat dit kabinet en vorige kabinetten voortdurend wijzen op het gericht en selectief inzetten van re-integratie zodat alleen zij die het nodig hebben een aanbod krijgen.

In de huidige gemeentelijke praktijk is wel sprake van selectief inzetten van een aanbod maar daarbij geldt niet dat alleen zij die het echt nodig hebben dit krijgen.

Mensen moeten langer doorwerken. Bij werkenden komt hier steeds meer aandacht voor en de regering ondersteunt dit ook (ondermeer door afspraken in het sociaal akkoord). Voor oudere werklozen is slechts beperkt aandacht. Zij worden geacht zonder ondersteuning zelf werk te vinden. Als zij er niet in slagen tijdig werk te vinden kunnen zij in de bijstand terecht komen. De gemeente is verantwoordelijk voor hun re-integratie. Gemeenten besluiten wel of, meestal, niet extra aandacht te besteden aan oudere werkzoekenden. Gemeenten worden geacht maatwerk te leveren bij de dienstverlening naar werk. Maar daar ontbreekt het, zo blijkt uit uw bevindingen, helaas schromelijk aan. De oudere werkzoekende staat vaak met lege handen en hij heeft geen enkele mogelijkheid om maatwerk af te dwingen.

Conclusie LCR

Dit rapport maar ook uw rapport *Werken met beperkingen* laat zien dat de kenmerken en arbeidsmogelijkheden van de WWB-klanten nog altijd onvoldoende in beeld zijn. Of het nu om oudere werklozen gaat of om werklozen met een arbeidsbeperking, het ontbreekt aan gedegen diagnosticering en er is sprake van een standaard aanbod.

Er is geen specifiek beleid en maar beperkt sprake van maatwerk. Klanten die ver van de arbeidsmarkt afstaan en veel persoonlijke belemmeringen hebben, krijgen minder ondersteuning ter stimulering van hun zelfredzaamheid. Dat staat haaks op het uitgangspunt dat mensen die ondersteuning nodig hebben deze ook moeten krijgen. Wij lezen dat klantmanagers onprofessioneel met cliënten om gaan. Zo lijkt het er op dat klantmanagers onbekend zijn met de richtlijn voor werk en psychische klachten. Zij bieden rust aan mensen met psychische klachten terwijl inmiddels duidelijk is geworden dat rust houden averechts werkt. Voor een op arbeidsparticipatie gerichte begeleiding ontbreekt het aan een weloverwogen keuze tussen vraaggericht of aanbodgericht bemiddelen.

De LCR vindt dit zeer zorgwekkend. Zeker in de wetenschap dat jongehandicapten met complexe problematiek vanaf 2015 door gemeenten naar werk moeten worden geleid.

De LCR is van mening dat de kwaliteit van dienstverlening veel beter kan en moet. We constateren dat dit door velen wordt onderschreven maar dat het ontbreekt aan uniforme kwaliteitseisen en een op deze eisen gebaseerde benchmark. Hierdoor heeft de LCR er onvoldoende vertrouwen in dat het programma Vakmanschap de kwaliteit voldoende zal verbeteren. Het is dringend noodzakelijk dat er een landelijk kader voor kwaliteit van dienstverlening komt. Dit kader dient onder andere een landelijk vastgesteld functieprofiel voor klantmanagers te omvatten en vereisten te stellen aan de diagnostiek. Tot slot dienen cliënten de mogelijkheden te krijgen om maatwerk af te dwingen.

De LCR adviseert de inspectie expliciet aan haar oordeel toe te voegen dat er een verbeteringslag noodzakelijk is. Waarbij wordt gewezen op het belang van professionele richtlijnen, zoals die van de Nederlandse Vereniging van Arbeidsgeneeskunde (NVAB) bij de begeleiding van cliënten met gezondheidsproblemen.

Tot slot ziet de LCR graag in uw beoordeling terug dat het samenhangend arbeidsmarktbeleid gericht op oudere werkzoekenden ontbreekt.

Met vriendelijke groet,



Gerrit van der Meer
Voorzitter

Samenstelling Landelijke Cliëntenraad

- **Landelijke cliëntenorganisaties:** Vakcentrale voor Middengroepen en Hoger personeel / Christelijk Nationaal Vakverbond (MHP/CNV), Chronisch zieken en Gehandicaptenraad Nederland (CG-Raad), Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, publieke sector), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, private sector), Landelijke Vereniging van Arbeidsongeschikten (LVA), Samenwerkingsverbanden Landelijk Overleg Minderheden (LOM), Landelijk Platform GGZ/LOC, Platform VG.
- **vertegenwoordigers van cliëntenraden:** cliëntenraden SVB en UWV
- **vertegenwoordigers van de gemeentelijke cliëntenparticipatie:** Landelijk overleg cliëntenraden Sociale Zekerheid (LocSZ), Landelijk overleg cliëntenraden Sociale Zekerheid (LocSZ)/cliëntenraden G4, Landelijke Vereniging Dak en Thuislozen (LVDT).



Koningin Wilhelminalaan 5 | 3527 LA Utrecht
Postbus 2758 | 3500 GT Utrecht

T 030 - 233 23 37 | info@divosa.nl
ING 194416 | KvK 40532318 Midden Nederland

Inspectie SZW Directie Werk en Inkomen
T.a.v. de heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie: 130086
Uw referentie: 2013-0000097250
Datum: 14 augustus 2013
Onderwerp: Bestuurlijke reactie conceptprogrammarapportage 'Perspectief voor ouderen?'
Van: RP/MvD

Geachte heer Van den Bos,

Ouderen met een bijstandsuitkering staan op achterstand, zo blijkt uit het Inspectie-onderzoek 'Perspectief voor ouderen?'. Ouderen in de bijstand hebben te kampen met eenzijdige werkervaring en een verouderde opleiding. Omdat zij daarnaast vaak lange WW-rechten hebben opgebouwd, zijn ze ook al een flinke periode inactief geweest op het moment dat zij een bijstandsuitkering aanvragen. Tot slot, zo meldt het onderzoek, zijn ouderen niet populair bij werkgevers.

Ondanks die sombere uitgangspositie, is een van de bevindingen in uw onderzoek zeer interessant. Ouderen die erin slagen vanuit de bijstand aan het werk te komen, hebben dezelfde belemmeringen als ouderen die dat niet doen. Er zijn echter twee verschillen: ouderen die uitstromen, laten zich niet ontmoedigen door hun belemmeringen en staan positief in het zoekproces. Daarnaast stellen ze minder hoge eisen aan een baan. Uitgestroomde klanten accepteren deeltijdcontracten en flexibel werk, terwijl ouderen die niet uitstromen vaker een concreet werkaanbod weigeren omdat ze dromen van een vast contract in een baan die ze zelf wensen.

Opvallend is dat de geboden dienstverlening geen invloed heeft op het eindresultaat. Het lijkt dus in essentie om een mentaliteitskwestie te gaan en dat pleit weer voor een aanpak gericht op coaching, motivatie en opbouwen van het zelfvertrouwen. In uw beschrijving van de standaard re-integratietrajecten waar ook ouderen aan deelnemen blijkt dit ook juist te gebeuren. En het slaat aan: mensen die wel zijn uitgestroomd, oordelen positief over de dienstverlening en zeggen daar wat aan gehad te hebben. Zij zijn ook van mening dat de dienstverlening hun zoekgedrag heeft veranderd. Ze zijn actiever en op een andere manier gaan zoeken. En ze hebben meer gebruik gemaakt van de handvatten en tools die ze krijgen aangereikt tijdens de trainingen, zo lezen wij in uw onderzoek.

De grote vraag is dus: waarom slaat een en dezelfde dienstverlening slechts aan bij een deel van de ouderen? Ligt dat zuiver aan de persoon of kan de medewerker van de sociale dienst daar ook een verschil in maken? Het antwoord op deze vraag biedt een mogelijke oplossingsrichting voor een meer effectieve dienstverlening aan ouderen. Wellicht kan er bij ouderen inderdaad consequenter aandacht zijn voor de rouw die het verlies van een baan oplevert en moeten zij beter worden voorgelicht over de huidige arbeidsmarkt waar tijdelijk en flexibel werk steeds gebruikelijker is.



De Inspectie gaat nog verder en stelt dat de dienstverlening ook effectiever zou kunnen door vooral meer voor ouderen te doen. Meer en uitgebreider diagnostiseren. Oudere werklozen meer onder de aandacht brengen bij werkgevers. En meer dwingende en motiverende gesprekken voeren gedurende een langere periode.

Gezien de bezuinigingen bij gemeenten, is het de vraag of dit haalbaar is. Door hun schaarser wordende re-integratiemiddelen zijn gemeenten gedwongen om prioriteiten te stellen en zij focussen daarom op mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt: over het algemeen de nieuwe instroom en jongeren.

De realistische route ligt dus vooral bij anders werken. En daar biedt uw onderzoek interessante aanknopingspunten voor.

Met vriendelijke groet,
Verenigingsbureau Divosa

A handwritten signature in black ink, appearing to read "René Paas".

René Paas
Voorzitter

Publicaties van de Inspectie SZW, Directie Werk en Inkomen

2013

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



De Inspectie SZW maakt deel uit van het
ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Inspectie SZW

Postbus 820 | 3500 AV Utrecht
Telefoon 0800 5151 (gratis)
www.inspectieszw.nl

Fotografie

Marc Blommaert

September 2013

vijfkeerblauw.nl | sss-619965