

Vergaderjaar 2018–2019

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 135

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2018

Hierbij bied ik u het onderzoek aan van de Inspectie SZW: Aan het werk, voor hoelang, onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk¹.

De Inspectie heeft in dit onderzoek zowel de dienstverlening van gemeenten als van UWV onderzocht. Hieronder geef ik eerst de onderzoeksopzet en -resultaten weer. Daarna volgt mijn beleidsreactie. Daarin geef ik aan dat de onderzoeksresultaten waardevolle inzichten opleveren voor de uitwerking van mijn brief van 7 september (Kamerstuk 34 352, nr. 115) over een breed offensief om meer mensen met een beperking aan werk te helpen.

Onderzoeksopzet en -resultaten

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek van de Inspectie was: In hoeverre hebben UWV en gemeenten aandacht voor de duurzaamheid van werk voor jongeren met een arbeidsbeperking?

De Inspectie heeft niet alleen gekeken of UWV en gemeenten aandacht hebben voor duurzaamheid bij het plaatsen zelf, maar ook of zij aandacht hebben voor duurzaamheid wanneer de jongere al aan het werk is of uitvalt uit werk. Daarbij verstaat de Inspectie onder duurzaamheid niet een bepaalde tijdsperiode, maar de continuïteit van werk.

De Inspectie onderkent een aantal factoren die van belang zijn in de dienstverlening van UWV en gemeenten om jongeren aan het werk te helpen en te houden. De rode draad hierbij is maatwerk, waarbij de jongeren de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben om aan het werk te komen en te blijven.

Het onderzoek van de Inspectie is kwalitatief van aard. Met dit onderzoek wil de Inspectie bijdragen aan duurzaam werk voor jongeren met een

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

arbeidsbeperking door inzicht te bieden in knelpunten en goede praktijken. De Inspectie heeft in 7 regio's interviews gehouden met medewerkers van twee gemeenten, waarvan één centrumgemeente, en met medewerkers van UWV. In drie regio's heeft de Inspectie aanvullend dossieronderzoek gehouden en interviews met jongeren, (grote) werkgevers, jobcoaches en SW-bedrijven. In totaal zijn ruim 150 interviews gehouden. Daarnaast is een online platform georganiseerd waaraan ruim 100 medewerkers van UWV, gemeenten en andere deskundigen deelnamen. De Inspectie heeft alle input verwerkt in het onderzoek.

Bevindingen van het onderzoek

De belangrijkste conclusie is dat de focus in de dienstverlening van UWV en gemeenten meer ligt op het aan het werk helpen dan het aan het werk houden van jongeren met een beperking. Gemeenten en UWV slagen er in jongeren met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen, minder goed lukt het om ze aan het werk te houden. De Inspectie constateert dat de uitvoerende medewerkers zonder uitzondering gedreven zijn om een passende werkplek te vinden voor jongeren met een arbeidsbeperking. Bij het plaatsen van de jongeren is echter – vooral bij gemeenten – niet altijd aandacht voor belangrijke voorwaarden voor een duurzame plaatsing, zoals een passende functie en werkplek.

De Inspectie heeft vaak aangetroffen dat het uitgangspunt maatwerk is: een voor de jongere passende plek die aansluit bij zijn voorkeuren met daarbij de ondersteuning die de jongere nodig heeft. De Inspectie vond goede voorbeelden van gemeenten die vrijwel altijd meegaan naar een eerste gesprek met de werkgever en in het begin na plaatsing goed de vinger aan de pols houden, of van gemeenten die een goede doorlopende lijn van school naar werk realiseren en de jongere niet uit het oog verliezen. Toch zijn er diverse belemmeringen voor het leveren van maatwerk en het aan het werk houden van de jongeren.

Aandacht voor duurzaam werk en nazorg

De Inspectie noemt als eerste belemmering dat de focus van de dienstverlening meer ligt op het aan het werk helpen en minder op aan het werk houden van de jongere. Duurzaamheid van plaatsingen is wel een belangrijk streven, maar dit vertaalt zich meestal niet naar een hoge prioriteit voor nazorg. De meeste professionals volgen de jongeren als ze aan het werk zijn nauwelijks meer, waardoor er ook weinig aandacht is voor de arbeidsontwikkeling van de jongere. De jongeren raken dan uit beeld, waardoor ze – als het niet lukt op de werkplek te kunnen blijven – niet op tijd van werk naar werk worden doorbemiddeld, uitvallen en thuis komen te zitten. De Inspectie ziet het gebrek aan focus op nazorg deels als een logisch gevolg van de beperkte capaciteit voor de doelgroep en de ervaren werkdruk bij uitvoerders, maar constateert ook dat niet alle gemeenten zich bewust zijn van de noodzaak van nazorg. Een positieve ontwikkeling voor het aan het werk houden van de jongeren is het monitoren van de contracten. UWV en sommige gemeenten monitoren het contract van de jongeren om, voordat een contract afloopt, ondersteuning te bieden voor het behoud van werk, en zo nodig de jongere van werk naar werk te begeleiden.

Het risico dat er onvoldoende aandacht is voor nazorg is minder groot bij de inzet van een jobcoach. De jobcoach is dan voor zowel de jongere als de werkgever het aanspreekpunt voor begeleiding en vragen. UWV en de meeste gemeenten zetten jobcoaching vaak in, maar er zijn vooral bij gemeenten beperkingen in duur, intensiteit en toegang tot voorzieningen, waardoor de nazorg niet altijd is geborgd.

De focus op de plaatsing zelf ziet de Inspectie soms terug in de wijze van sturing, zowel bij UWV als gemeenten. Een voorbeeld daarvan is het sturen via targets op plaatsingen. Door te sturen op (zo veel mogelijk) plaatsingen, komt de aandacht voor duurzaamheid in het gedrang. De Inspectie is daarbij wel bonussystemen tegengekomen die een sturing bevatten op duurzaamheid: hoe langer het dienstverband, hoe meer bonus een re-integratiebedrijf of uitzendbureau krijgt.

Klant in beeld

Als tweede belemmering noemt de Inspectie dat UWV en gemeenten te weinig zicht hebben op de bemiddelbaarheid van de jongeren. Een deel van de jongeren die bij UWV en gemeenten als bemiddelbaar geregistreerd zijn is feitelijk niet bemiddelbaar. Dat komt ten eerste doordat de kennis over de jongeren niet altijd actueel is. UWV en gemeenten kennen over het algemeen hun caseload goed voor zover zij actief bezig zijn met de jongeren. Een deel van de jongeren (vaak jongeren waarbij herhaalde bemiddeling niet tot succes heeft geleid) heeft echter weinig contact, waardoor de kennis over deze jongeren minder actueel is. Een tweede reden is dat deze jongeren over het algemeen kwetsbaar zijn. Hun gezondheids- en sociale situatie is vaak wankel. Beide factoren kunnen het selectieproces belemmeren. Ook blijkt soms pas op een werkplek of de jongere echt klaar is om aan het werk te gaan. Door deze onzekerheden kunnen werkgevers ontmoedigd raken. Een goed verwachtingsmanagement vindt de Inspectie daarom van belang.

Inzet van instrumenten

Als derde belemmering noemt de Inspectie dat het instrumentenbeleid niet altijd toereikend is om maatwerk te leveren. UWV en gemeenten zetten veelvuldig instrumenten als proefplaatsing, loonkostensubsidie of loondispensatie en jobcoaching in. Tegelijk constateert de Inspectie dat er restricties zijn bij de inzet van instrumenten. Gemeenten zijn vanuit financiële overwegingen vooral terughoudend met loonkostensubsidie en jobcoaching. Een deel van de gemeenten hanteerde tijdens het onderzoek onder- en bovengrenzen bij de inzet van loonkostensubsidie. Daar wordt soms zeer strikt mee omgegaan terwijl flexibiliteit voor deze doelgroep juist geboden is.

Verder blijken er grote verschillen tussen gemeenten bij de inzet van jobcoaches te bestaan. De ene gemeente zet de jobcoach bijna altijd meteen in, de andere gemeente kijkt kritisch naar de noodzaak van een jobcoach. Veel gemeenten beperken de inzet verder tot twee of maximaal drie jaar en beperken het aantal uren dat een jobcoach per jongere beschikbaar is. De geraadpleegde uitvoerders van UWV en gemeenten geven aan dat juist aan het begin van een arbeidsrelatie intensievere jobcoaching nodig is.

Ook de wijze waarop gemeenten jobcoaching organiseren verschilt sterk. Er zijn gemeenten die veel vormen van jobcoaching aanbieden om aan te kunnen sluiten bij de behoefte van de werkgever en de jongere zelf (interne jobcoaches, externe jobcoaches of gemeentelijke jobcoaches). Sommige gemeenten hanteren weinig flexibiliteit bij de inzet van jobcoaches. Risico is dat werkgevers afhaken of dat een jongere uitvalt. Sommige gemeenten gaven aan dat de kwaliteit van de jobcoaches een aandachtspunt is. Zij vinden bijvoorbeeld dat er onvoldoende aandacht is voor de arbeidsontwikkeling en dat er niet op tijd een signaal wordt afgegeven wanneer zich problemen voordoen op de werkvloer.

UWV is ruimhartiger met de inzet van jobcoaching. UWV zet de jobcoach vaak al aan het begin van het dienstverband in en de behoefte van de jongere is leidend voor de intensiteit. De duur is in principe gemaximeerd op drie jaar met een mogelijkheid tot verlenging. UWV sluit aan bij de

behoeften van werkgevers en de jongeren zelf. Werkgevers kunnen desgevraagd hun interne jobcoaches inzetten. Daarnaast worden jobcoaches van erkende jobcoachorganisaties en re-integratiebureaus ingezet. Wat betreft de inzet van jobcoach hanteert UWV soms strikte voorwaarden, bij voorbeeld geen jobcoaching bij een werkweek van minder dan twaalf uur per week.

Expertise

Voorts noemt de Inspectie als belemmering dat de specifieke, arbeidsdeskundige expertise die nodig is om deze jongeren duurzaam aan het werk te helpen bij gemeenten nog niet structureel geborgd is. UWV heeft van oudsher de benodigde expertise om Wajongers naar een passende werkplek te begeleiden. Gemeenten bouwen werkende weg steeds meer specialistische deskundigheid op, onder meer via trainingen. Gemeenten schakelen ook steeds vaker arbeidsdeskundige expertise in, ook van UWV, maar arbeidsdeskundige expertise ontbreekt veelal. Dit kan ertoe leiden dat de mogelijkheden en beperkingen van de jongere niet goed in beeld worden gebracht. Dat heeft het risico in zich dat jongeren op een niet passende functie worden geplaatst.

De expertise om vacatures te vinden die afgestemd zijn op jongeren met een beperking blijft bij de Werkgeversservicepunten (WSP» en) – ondanks dat ook hier geïnvesteerd wordt in trainingen – veelal nog achter. Dat geldt voor gemeenten sterker dan bij UWV. Bij gemeenten worden voor deze jongeren ook vaker bestaande vacatures geworven dan dat zij proberen om vacatures op maat te maken. Het risico is dan groter dat een jongere naar een niet passende baan wordt bemiddeld, met een hoger risico van uitval.

Belang van een langere termijnvisie

Tot slot noemt de Inspectie als belemmering dat veel gemeenten vanwege kosten-baten overwegingen niet altijd de instrumenten inzetten die jongeren nodig hebben. De Inspectie begrijpt dat UWV en gemeenten binnen hun financiële en wettelijke kaders keuzes maken, maar merkt op dat deze keuzes belemmeringen kunnen vormen om optimaal maatwerk te bieden aan jongeren om ze aan duurzaam werk te helpen. Jongeren met een laag arbeidsvermogen hebben daardoor minder kans op (duurzaam) werk.

De Inspectie mist bij gemeenten vaak een integrale en langere termijnvisie, met name bij gemeenten die kampen met financiële tekorten. Gemeenten zouden zich meer moeten realiseren dat een investering nu, besparingen binnen andere levensgebieden kan opleveren in de toekomst. Hoe langer de jongere aan het werk is, hoe minder kosten gemaakt hoeven te worden. Uitval is duur omdat er opnieuw uitkeringslasten ontstaan en de re-integratiedienstverlening weer moet worden opgestart. Die besparingen op termijn hoeven niet alleen op het terrein van werk en inkomen te liggen, maar ook op andere gebieden zoals zorg en criminaliteit.

Samenwerking

De Inspectie gaat in zijn onderzoek ook in op de samenwerking tussen UWV en gemeenten, vooral bij de dienstverlening aan werkgevers. Dienstverlening aan werkgevers is nodig om jongeren met een beperking te kunnen plaatsen.

De Inspectie is goede voorbeelden van samenwerking tegen gekomen, bijvoorbeeld een goede regionale coördinatie, het delen van elkaars vacatures en het gezamenlijk bedienen van grote werkgevers. Ook is er een voorbeeld waarin UWV en gemeenten gemeenschappelijke prestatie-

indicatoren hebben en elkaars klanten bemiddelen om de beste kandidaat aan werkgever te kunnen aanbieden. Tegelijk ziet de Inspectie belemmeringen om de samenwerking naar een hoger niveau te tillen. Deze zijn vooral gelegen in de complexiteit van het systeem om de doelgroep aan het werk te helpen. Die complexiteit zit in verschillen in aansturing en financiering, verschillen in beleidsvrijheid, verschillen in regiovorming en het bestaan van verschillende regelingen, niet alleen tussen de Wajong en de Participatiewet, maar ook verschillen in regelingen tussen gemeenten. De Inspectie concludeert dat Informatieoverdracht en samenwerking wordt gehinderd door privacyregels. Hierdoor bestaat er onzekerheid over wat nu precies wel en niet mag met als risico dat de mogelijkheden die er wel zijn onvoldoende worden benut.

De Inspectie merkt op dat het UWV dankzij additionele middelen van het Ministerie van SZW meer ruimte heeft om de monitoring van werkende Wajongers te intensiveren, om uitval uit werk te voorkomen door hen indien nodig te ondersteunen bij verlenging van het contract óf hen te begeleiden van werk naar werk. De Inspectie noemt dit een positieve ontwikkeling uit oogpunt van bevorderen van duurzaam werk. De Inspectie ziet bij gemeenten positieve ontwikkelingen om het duurzaam aan het werk helpen van jongeren met een beperking. De meeste gemeenten hebben inmiddels gespecialiseerde medewerkers voor deze doelgroep, waardoor gaandeweg steeds meer expertise wordt opgebouwd. De Inspectie ziet echter ook dat gemeenten nog vaak zoeken naar de juiste vorm van de dienstverlening aan deze jongeren. Gemeenten vinden het over het algemeen lastig om de benodigde capaciteit af te stemmen op het groeiend aantal jongeren dat zij aan (duurzaam) werk moeten helpen. De Inspectie treft bij een aantal gemeenten verhoogde werkdruk aan waardoor professionals niet aan alle taken toekomen.

Gemeenten maken op verschillende manieren gebruik van de expertise en faciliteiten van Sociale Werkplaats (SW-) bedrijven om de doelgroep aan het werk te helpen. Dit varieert van het gebruik van leerwerkmogelijkheden en detachering van jongeren, tot het geheel uitvoeren van de bemiddelingstaak voor deze doelgroep door het SW-bedrijf.

Bestuurlijke reacties

Als bijlage bij het rapport zijn bestuurlijke reacties gevoegd van de VNG, Divosa, UWV en de LCR. Blijkens hun reacties herkennen zij zich in de bevindingen van het onderzoek. Alle partijen onderkennen het belang van de inzet op duurzaam werk. VNG, Divosa en UWV wijzen daarbij ook op positieve ontwikkelingen. Zo wijst de VNG op de positieve tendens om binnen arbeidsmarktregio's tot verdere harmonisatie te komen en wijst Divosa op landelijke programma's zoals «Sociaal Domein» om integrale maatwerkoplossingen te ontwerpen. UWV geeft aan met de recente herindeling Wajongers beter in beeld te hebben en extra activiteiten te hebben ontwikkeld om de doelgroep in beeld te houden, onder meer door monitoring van contracten. De VNG vraagt in zijn reactie ook aandacht voor de rol van werkgevers bij het duurzaam aan het werk houden van mensen met een beperking. De LCR doet ten slotte een aantal aanbevelingen voor beleid. Zo bepleit de LCR om nader onderzoek te doen naar de redenen van uitval; bij jongeren, voor verdere professionalisering van de jobcoach en een verzekerd recht op de inzet van dit instrument.

Beleidsconclusies

Het onderzoek van de Inspectie betreft een belangwekkend onderwerp: het duurzaam aan het werk helpen van jongeren met een beperking. Het onderzoek maakt duidelijk dat het belangrijk is hieraan te werken. Dit is

geen sinecure en vergt de inspanningen van alle betrokkenen: Rijk, UWV en gemeenten, werkgevers en werkzoekenden. De Inspectie geeft aan dat daarbij diverse factoren van belang zijn: een goede (voor) selectie van kandidaten en werkgevers; een goede matching op de werkvloer; adequate inzet van instrumenten, bij voorbeeld via begeleiding; de juiste expertise; het belang van nazorg.

Rode draad in het rapport van de Inspectie is het belang dat jongeren met een beperking die ondersteuning nodig hebben, dit ook moeten krijgen, afgestemd op hun mogelijkheden en beperkingen. Dit is niet alleen van belang om hen aan werk te helpen maar ook te houden. Enerzijds vraagt dit om maatwerk: het betreft immers een hele diverse doelgroep. Anderzijds zijn er ook waarborgen nodig dat de ondersteuning die nodig is daadwerkelijk wordt geboden.

Bemoedigend vind ik dat de Inspectie positieve ontwikkelingen ziet en dat de professionals bij UWV en gemeenten zonder uitzondering gedreven zijn om deze jongeren aan werk te helpen. Met de Inspectie ben ik van mening dat organisaties kunnen sturen op duurzaamheid. De Inspectie noemt als voorbeelden: medewerkers belangrijke aspecten van duurzaamheid onder de aandacht brengen, contracten laten monitoren en oorzaken van uitval helder krijgen.

De bevindingen van het onderzoek van de Inspectie sluiten in belangrijke mate aan bij mijn brief van 7 september (Kamerstuk 34 352, nr. 115) over een breed offensief om meer mensen met een beperking aan werk te helpen. De bevindingen van het onderzoek onderschrijven de met de brief breed offensief gesignaleerde knelpunten en biedt naar mijn oordeel waardevolle aanvullende inzichten voor de uitwerking van dit brede offensief. Deze inzichten wil ik samen met betrokken partijen bij de verdere uitwerking betrekken. Randvoorwaarde om meer mensen aan het werk te krijgen is dat gemeenten en UWV hun werkzoekenden veel meer en beter inzichtelijk maken op het regionale Werkgeversservicepunt, ook voor werkgevers en private arbeidsbemiddelaars. Dit heb ik aangegeven in mijn brief van 7 september 2018. In deze brief heb ik eveneens aangekondigd dat ik dit najaar nog met concrete plannen zal komen om de matching tussen werkzoekenden en werkgevers beter van de grond te krijgen.

Hieronder ga ik op een aantal specifieke bevindingen van het onderzoek in. Dit betreft de expertise bij gemeenten en het belang van samenwerking, het in beeld zijn en houden van de jongeren, de inzet van instrumenten, de mogelijkheden om meer in te zetten op duurzaam werk en de mogelijkheden van nazorg.

Expertise en samenwerking

De Inspectie constateert dat bij gemeenten expertise over jonggehandicapten nog in opbouw is maar nog niet structureel geborgd is. De Inspectie noemt daarbij met name arbeidsdeskundige kennis om mogelijkheden en beperkingen van de jongeren te beoordelen. Wat dit betreft wijs ik er voor de goede orde op dat uit ervaringsonderzoeken bekend is dat gemeenten geïnvesteerd hebben in kennisopbouw over de nieuwe doelgroep. Vrijwel alle gemeenten werken samen met scholen, met de domeinen Jeugd en Wmo binnen de eigen gemeenten en met andere gemeenten, met UWV en met de SW-organisatie om de nieuwe doelgroep beter te kunnen bereiken en ondersteunen.² In de arbeidsmarktregio's zijn ook dedicated arbeidsdeskundigen van UWV actief die gemeenten zo nodig ondersteuning bieden bij adviezen en beoordelingen,

² Kamerstuk 34 352, nr. 76.

met name wat betreft arbeidsmogelijkheden van mensen; in de financiering van deze mensen voor 2018 en 2019 is voorzien. Ik onderschrijf het belang van de samenwerking met UWV en de SW-bedrijven en betrek deze ontwikkeling bij de evalueren in de derde ronde van de ervaringsonderzoeken en de eindevaluatie eind 2019 van de Participatiewet.

Wat betreft het gesignaleerde knelpunt rond privacyregels schreef ik in mijn brief aan de Tweede Kamer van 8 december 2017 al dat het een taak is van gemeenten en Rijk, samen met vele betrokken partners, om scherp te krijgen waardoor knelpunten in de uitvoering ontstaan en deze vervolgens op te lossen. Binnen het Programma Sociaal Domein gaan we samen met gemeenten na of en welke regelgeving in de ervaring van gemeenten belemmerend werkt en hoe dit opgelost kan worden. Er moeten zo min mogelijk barrières zijn om mensen zo optimaal mogelijk te laten participeren.

Jongeren in beeld

De Inspectie constateert dat jongeren niet altijd goed in beeld blijven. Van belang hierbij is een goede nazorg, daarop ga ik hierna nog in. Uiteraard is het, om jongeren te begeleiden naar werk, ook van belang dat zij van meet af aan in beeld zijn. Uit eerder onderzoek van de Inspectie (Kamerstuk 34 352, nr. 50) blijkt dat jongeren die van de Vso en Pro-scholen afkomen, zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers), goed in beeld zijn, maar minder goed in beeld zijn jongeren van andere scholen dan Vso/Pro, waaronder nuggers en baanverliezers. Ik vind dit een belangrijk aandachtspunt. Zoals ook aangegeven in de beleidsreactie op het eerdere onderzoek hebben de regionale meld- en coördinatiefunctie van gemeenten (RMC's) een belangrijke rol bij het in beeld brengen en houden van jongeren. Om jongeren tot 23 jaar die geen startkwalificatie hebben in beeld te brengen, is de betrokken wethouders gevraagd om met elkaar afspraken te maken over de samenwerking tussen de RMC's en de diensten Werk en Inkomen. Deze afspraken zijn opgenomen in het vierjarige regionale programma voortijdig schoolverlaten³. Gemeenten kunnen zich aanmelden voor «jongeren in beeld», een functionaliteit waarmee zij via bestandskoppelingen maandelijks geleverd krijgen welke jongeren van 23 tot 27 jaar geen startkwalificatie hebben, niet staan ingeschreven in het onderwijs, niet werken en geen uitkering ontvangen. Gemeenten kunnen deze jongeren benaderen en een leerwerk-traject aanbieden op grond van de Participatiewet. In 2018 is begonnen met een tiental testgemeenten en inmiddels zijn ruim 50 gemeenten aangesloten. De komende maanden wordt de functionaliteit verder ontwikkeld in overleg met gemeenten. In het voorjaar van 2019 wordt de functionaliteit opnieuw onder de aandacht gebracht.

Loonkostensubsidie

Wat betreft de inzet van instrumenten geeft de Inspectie aan dat gemeenten om financiële overwegingen veelal terughoudend zijn met de inzet van loonkostensubsidie. Dit argument speelt in sterkere mate voor gemeenten met financiële tekorten. De Inspectie constateert dat veel gemeenten vooral bezig zijn met het op orde krijgen van de financiën op korte termijn en daardoor niet toekomen aan overwegingen die gericht zijn op de langere termijn. De inspectie constateert mijns inziens terecht dat (deze) gemeenten met de focus op korte termijn doelen voorbijgaan aan de mogelijkheid om te besparen op de langere termijn en aan de

³ Zie ook antwoorden op Kamervragen van het lid Jasper van Dijk, Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2463

maatschappelijke effecten. En hoewel de inzet van loonkostensubsidies in bepaalde gevallen – denk aan niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een lage loonwaarde – zorgt voor hogere kosten is vanuit het Rijk via verschillende geldstromen voor de nieuwe doelgroep wel rekening gehouden met deze inzet.

Een deel van de gemeenten hanteerde ten tijde van het onderzoek om financiële redenen onder- en bovengrenzen bij de inzet van loonkosten-subsidie. Dit gaat bijvoorbeeld om een grens voor het aantal uren waarvoor loonkostensubsidie wordt gegeven of een minimumgrens voor de loonwaarde van een betrokkene. Deze restricties beperken de professionele vrijheid van de uitvoerders om maatwerk te leveren. De rechter heeft echter recent uitgesproken dat de Participatiewet de gemeenten deze beleidsvrijheid niet biedt. Ik heb gemeenten hierover in Gemeentenieuws nummer 2018-03, 12 juli 2018, geïnformeerd. Het toepassen van de grenzen leidde tot minder baankansen voor jongeren. Ik verwacht dat de kansen op werk voor jongeren toenemen nu het beperken van de doelgroep loonkostensubsidie door de rechter als onjuist is aangemerkt.

Daarbij komt dat ik in mijn brief aan de Kamer van 7 september 2018 heb aangegeven om de toepassing en uitvoering van loonkostensubsidie, waaronder de loonwaardemetingen, en de wijze van uitbetaling van loonkostensubsidie voor werkgevers te willen vereenvoudigen. Werkgevers moeten met minder rompslomp iemand met loonkostensubsidie kunnen aannemen.

Wajong

Uit het Inspectieonderzoek komt naar voren dat medewerkers van UWV aangeven dat sommige onderdelen van de Wajong niet motiveren om te gaan werken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verrekeningssystematiek tussen arbeidsinkomsten en de Wajonguitkering. Ook zijn Wajongers bang om hun Wajongrechten te verliezen bij het aanvaarden van werk. In bovengenoemde brief van 7 september heb ik uw Kamer gewezen op de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting Wajong (Kamerstuk 30 982, nr. 40) waarin ik een pakket maatregelen heb aangekondigd dat naast een voorstel voor een eenduidige en uitlegbare inkomensondersteuning ook maatregelen bevat om belemmeringen weg te nemen om te gaan werken en Wajongers te stimuleren om zich te blijven ontwikkelen via studie of opleiding. Daarnaast trekt het kabinet extra middelen uit voor UWV om Wajongers te ondersteunen in het vinden en behouden van werk.

Jobcoach

Uit het onderzoek van de Inspectie komt verder naar voren het grote belang van een adequate inzet van een jobcoach. Dit bevordert dat jongeren met een beperking duurzaam aan het werk worden geholpen en verkleint het risico op onvoldoende nazorg. Ik onderschrijf het belang van dit instrument volledig. Ook uit het recente onderzoek van Regioplan, Jonggehandicapten duurzaam aan het werk, komt naar voren dat dit instrument een noodzakelijke voorwaarde is voor werkbehoud, een belangrijke faciliterende functie heeft in de relatie tussen werkgevers en werknemer en een doorslaggevende rol bij het oplossen van incidenten. Volgens de Inspectie wordt op alle UWV-locaties en bij de meeste gemeenten jobcoaching vaak ingezet. Gebleken is echter dat er beperkingen in duur, intensiteit en toegang tot voorzieningen zijn, waardoor de nazorg niet altijd is geborgd. Uit het Inspectieonderzoek blijken grote verschillen tussen gemeenten bij de inzet van jobcoaches. Ik constateer dat er plekken zijn waar de inzet van jobcoaching naar tevredenheid van werkgevers, jongeren en jobcoaches plaatsvindt. Ik stel ook vast dat de inzet van het aantal jobcoaches bij gemeenten gaandeweg stijgt, van 170

eind 2015, naar 830 eind 2016 naar 3120 eind eerste helft 2018. Maar ook dat gemeenten terughoudend zijn met de inzet van jobcoaching en dat er plekken zijn waar door de wijze waarop de inzet van de jobcoach plaatsvindt kansen worden gemist op duurzaam werk. Mij is gebleken dat werkgevers last hebben van verschillen in de uitvoering bij de inzet van instrumenten zoals de jobcoach. Uit het onderzoek van de Inspectie komt naar voren dat jongeren nadeel ondervinden als de inzet van jobcoaching onvoldoende is geborgd. Ik bekijk op dit moment in het kader van het breed offensief om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden of er mogelijkheden zijn om in de inzet van jobcoaching meer de behoefte van mensen als uitgangspunt te nemen en uniformer toe te passen. Daarbij wil ik voor zover mogelijk ook de inzichten betrekken uit verschillende lopende trajecten zoals het Programma sociaal domein en het Project simpel switchen in de Participatieketen en het programma Matchen op Werk. Hieruit komt ook naar voren dat een adequate begeleiding veelal op verschillende levensdomeinen, essentieel is om jongeren aan het werk te houden en om werkgevers te ontzorgen.

Van tijdelijk naar duurzaam werk

Een ander aandachtspunt betreft de mogelijkheden om van tijdelijke contracten duurzame contracten te maken. Voor de groep mensen met een Participatiewet-achtergrond geldt dat het merendeel met een tijdelijk contract werkt. Een verklaring hiervoor is dat dit om mensen gaat die een nieuw dienstverband zijn aangegaan. In het algemeen geldt dat mensen vaak beginnen te werken met een tijdelijk contract.

Met de VNG ben ik van oordeel dat, hoewel dit niet het onderwerp van dit onderzoek was, werkgevers een belangrijke rol hebben bij het in dienst nemen en houden van mensen met een beperking. In het kader van de banenafpraak hebben werkgevers aangegeven op termijn structureel 125.000 extra werkplekken te zullen creëren. Ik vertrouw erop dat werkgevers zich maximaal zullen inspannen om deze mensen duurzaam aan het werk te helpen en te houden. Daarbij is er ook een relatie met duurzame inzetbaarheid en een leven lang ontwikkelen. Sociale partners in de Stichting van de Arbeid steunen de aanpak van het kabinet in de Kamerbrief Leven Lang Ontwikkelen van 27 september jl. om te komen tot een positieve leercultuur en willen meewerken aan het verder vormgeven daarvan. Het kabinet gaat nadere afspraken met hen maken over de verdere uitwerking van de voornemens uit die brief.

Werkgevers kunnen gebruik maken van de hiervoor genoemde instrumenten om deze kwetsbare doelgroep aan het werk te helpen en te houden. Eind 2017 heb ik de t+2-regel opgeschort. Deze regel hield in dat de banen van werknemers na ruim twee jaar niet meer meetellen als werknemers niet meer aan de doelgroepcriteria van de banenafpraak voldoen. Het opschorten van deze regel zorgt ervoor dat de banen blijven meetellen en werkgevers het recht op instrumenten behouden. Ik bereid een Besluit voor dat deze onbepaalde registratieduur definitief regelt. Ik ga ervan uit dat mijn besluit een positief effect op de duurzaamheid van de banen heeft.

Een ander aandachtspunt is dat gemeenten blijkens het onderzoek vaak uitgaan van bestaande vacatures. Dat geldt overigens vaak ook voor werkgevers, zo blijkt uit het ervaringsonderzoek onder werkgevers; veel werkgevers werven mensen voor bestaande vacatures. Het is van belang dat gemeenten en werkgevers bereid zijn om werk anders te organiseren. Door het werk anders te organiseren en op een andere manier naar bestaande functies te kijken, ontstaan er nieuwe mogelijkheden en kansen. UWV beschikt over het instrument inclusief bedrijfsadvies en ook andere partijen kunnen deze dienst aanbieden. Ik vind dit een belangrijk

instrument en wil met gemeenten en UWV bespreken hoe zij de inzet van dit instrument in hun reguliere dienstverlening, waaronder de regionale werkgeversservicepunten, kunnen versterken

Een nieuwe mogelijkheid voor duurzame plaatsingen van jongeren met een arbeidsbeperking bieden verder de pilots praktijkleren. De pilots zijn gericht op werkenden en werkzoekenden voor wie een startkwalificatie (nog) een brug te ver is. Het doel van de pilots is om de overgang naar werk te versoepelen en de kans op duurzaam werk te vergroten. De nieuwe vorm van praktijkleren vormt een aanvulling op de beroepsbegeleidende leerweg (BBL), die leidt tot een mbo-diploma en op de nieuwe mogelijkheid tot het behalen van een mbo-certificaat. De pilots praktijkleren bestaan uit een intensieve periode van werken en leren en zijn geïnspireerd op de aanpak van de Boris-praktijkverklaring in het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. De pilots worden uitgevoerd binnen samenwerkingsverbanden van gemeenten, UWV, werkgevers en mbo-scholen. De invulling is maatwerk, maar vaste onderdelen van deze vorm van praktijkleren zijn begeleiding, een leerbaan en een vorm van inkomen. Na afronding van het traject ontvangt de deelnemer een praktijkverklaring. Samen met de Minister van OCW heb ik aan SBB (Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven) gevraagd een voorstel hiervoor uit te werken met een beoogde start in het najaar van 2018.

Nazorg

De Inspectie constateert een gebrek aan focus op nazorg. Deels ziet de Inspectie dit als een gebrek aan capaciteit die beschikbaar is voor de doelgroep en de ervaren werkdruk, maar ook constateert de Inspectie dat niet alle gemeenten zich bewust zijn van de *noodzaak* van nazorg. Positieve ontwikkeling voor het aan het werk houden van de jongeren is het monitoren van de contracten. UWV en sommige gemeenten monitoren de contracten zodat voor de afloop van een contract ondersteuning kan worden geboden voor het behoud van werk of begeleiding van de jongere van werk naar werk.

Het is goed te lezen dat UWV en sommige gemeenten hier op dit moment al op inzetten. Maar ik zou het nog beter vinden als alle gemeenten deze vorm van nazorg inzetten. Zodat het risico op uitval wordt verkleind en de dreiging dat jongeren tussen wal en schip geraken wordt verminderd. Dit is ook in het belang van een goede werkgeversdienstverlening. Ik zal in het eerstvolgende Gemeentenieuws tegen gemeenten zeggen dat het werk niet ophoudt bij het aan het werk helpen van jongeren. Het is belangrijk dat zij aan het werk blijven en ik wil alle gemeenten dan ook oproepen werk te maken van het monitoren van de contracten als jongeren aan het werk zijn geholpen. Zo kan op tijd worden ingegrepen als het contract dreigt beëindigd te worden.

Redenen van uitval

Wat betreft de suggestie van de LCR om nader onderzoek te doen naar oorzaken van uitval wil ik opmerken dat Regioplan recent ook onderzoek heeft gedaan naar jonggehandicapten en duurzaam werk⁴. Daarbij is ook gekeken naar redenen van uitval. Om deze reden zie ik voornamelijk geen aanleiding voor nader onderzoek. Blijkens dat onderzoek zijn veelvoorkomende redenen voor uitval: regelmatig niet op tijd op komen, beperkte inzet, ziekteverzuim en geen openheid over aandoening. Factoren die werkbehoud positief beïnvloeden zijn blijkens dat onderzoek: openheid over aandoening, inzet, uitstraling en thuissituatie.

⁴ Regioplan: jonggehandicapten duurzaam aan het werk

Graag wil ik de bevindingen uit het onderzoek, samen met betrokken partijen, betrekken bij mijn uitwerking van de brief van het breed offensief. Daarover zal ik de Kamer voor de begrotingsbehandeling van het Ministerie van SZW informeren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark