



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Aan het werk, voor hoe lang?

Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk

Colofon

Projectnaam	Duurzame match
Programma	Participatie en Financiële Zelfredzaamheid
Nummer	R18/02

Voorwoord

Participatie van mensen met een arbeidsbeperking is een groot goed. Zowel sociale partners als de politiek zijn het erover eens dat deze groep meer kansen moet hebben op regulier werk. Weliswaar stijgt de deelname van deze groep in regulier werk, het vereist nog heel wat inspanning om de doelstelling 125.000 extra banen in 2026 te realiseren.

De Inspectie besteedt al lang aandacht aan de ondersteuning van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten. Voornaamste reden is dat het om een kwetsbare groep gaat en gemeenten er met de invoering van de Participatiewet in 2015 een nieuwe doelgroep bij kreeg om te ondersteunen naar een passende participatieplek, bij voorkeur een reguliere baan. Met dit onderzoek sluit de Inspectie een reeks onderzoeken af naar de ondersteuning van de jongeren met een arbeidsbeperking en richt zich daarbij specifiek op het duurzaam aan het werk helpen van de jongeren. De Inspectie heeft zowel de dienstverlening van gemeenten als van UWV onderzocht, omdat zij een vergelijkbare doelgroep naar werk moeten begeleiden en daarbij ook moeten samenwerken.

Het aan het werk helpen van jongeren met een arbeidsbeperking is één, het aan het werk houden is minstens zo moeilijk. UWV en gemeenten staan voor de taak die ondersteuning te geven die jongeren nodig hebben om aan een passende baan te komen en als het eenmaal zover is, om de ondersteuning te geven die nodig is voor werkbehoud. De Inspectie roept UWV en gemeenten op de inzichten van dit onderzoek te benutten voor de verbetering van hun dienstverlening, zodat jongeren met een arbeidsbeperking blijvend kunnen participeren.

Mr. M.J. Kuipers
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

Colofon—2

Voorwoord—3

Samenvatting en conclusies—7

1 Inleiding—13

- 1.1 Onderzoeksvraag en doelstelling—13
- 1.2 Afbakening onderzoek—14
- 1.3 Duurzaamheidsaspecten—15
- 1.4 Onderzoeksaanpak—15
- 1.5 Leeswijzer—16

Deel 1 Context en randvoorwaarden—17

2 Mag ik mij even voorstellen?—18

- 2.1 Kenmerken van de jongeren—18
- 2.2 Speciale aanpak vereist—18
- 2.3 Wat is bekend over arbeidsparticipatie en duurzaam werk voor de jongeren?—19
- 2.4 Drie jongeren—20

3 Organisatorische context—21

- 3.1 Organisatie UWV: verschuiving van taken—21
- 3.2 Organisatie gemeenten: nog volop in ontwikkeling—22
- 3.3 Regionale samenwerking—23
- 3.4 Sturing op duurzaamheid—23
- 3.5 Werkdruk—25
- 3.6 Expertise—25
- 3.7 Registratiesystemen—28

4 Inzet van instrumenten—30

- 4.1 Begrenzungen in instrumentenbeleid—30
- 4.2 Proefplaatsingen—31
- 4.3 Jobcoaching—32
- 4.4 Loonkostensubsidie, loondispensatie en loonwaardemetingen—34
- 4.5 De praktijkroute—35

Deel 2 Het proces van het aan het werk helpen en houden—37

5 Wat aan de match vooraf gaat—38

- 5.1 Kennis van bemiddelbare kandidaten—38
- 5.2 Kennis van de 'inclusieve' werkgevers—41
- 5.3 Het matchen van vraag en aanbod—42

6 De start van de baan—46

- 6.1 Introductie en verwachttingsmanagement—46
- 6.2 Passendheid van de functie (en aandacht voor ontwikkeling)—49

7 Eenmaal aan het werk—51

- 7.1 Nazorg algemeen—51
- 7.2 Eén aanspreekpunt voor de werkgever—53
- 7.3 Monitoring arbeidsontwikkelingen—54
- 7.4 Monitoring contract—57

8 Uitgevallen, en wat nu?—58

8.1 Redenen van uitval—58

8.2 Begeleiding na uitval—59

9 Samenvatting bestuurlijke reacties en reactie Inspectie SZW—61

Bijlage 1 Bestuurlijke reacties UWV, VNG, Divosa en LCR—64

Bijlage 2 Aspecten van duurzaam werk voor jongeren met een arbeidsbeperking—77

Bijlage 3 Organisatorische context en samenwerking—83

Samenvatting en conclusies

Hoofdboodschap

De focus in de dienstverlening van UWV en gemeenten ligt meer op het aan het werk helpen dan het aan het werk houden van jongeren met een arbeidsbeperking.

De uitvoerende medewerkers zijn zonder uitzondering gedreven om een passende werkplek te vinden voor de jongeren. Alleen is bij het plaatsen van de jongeren - vooral bij gemeenten - niet altijd aandacht voor alle voorwaarden voor een duurzame plaatsing, zoals een passende functie en werkplek. Als een jongere eenmaal geplaatst is, hebben UWV en gemeenten niet altijd aandacht voor het aan het werk houden van de jongeren. De jongeren worden vaak uit het oog verloren, er is onvoldoende aandacht voor arbeidsontwikkeling en bij uitval dreigen ze tussen wal en schip te raken. Een positieve ontwikkeling is dat UWV en sommige gemeenten investeren in het monitoren van de arbeidscontracten om contracten te verlengen of jongeren van werk naar werk te begeleiden.

De Inspectie ziet diverse oorzaken waardoor er onvoldoende aandacht is voor het aan het werk houden van de jongeren. Als belangrijke oorzaken ziet de Inspectie een tekort aan capaciteit en besef van het belang van nazorg. Verder hanteren veel gemeenten kosten baten overwegingen die ten koste gaan van de inzet van ondersteunende instrumenten die nodig zijn voor het aan het werk houden van de jongeren. Tenslotte ziet de Inspectie vormen van sturing die vooral gericht zijn op snelle in plaats van duurzame plaatsingen, bijvoorbeeld sturing op de target plaatsing.

Ruimte benutten binnen financiële en wettelijke kaders

De Inspectie begrijpt dat UWV en gemeenten binnen hun financiële en wettelijke kaders keuzes maken, deze keuzes kunnen echter belemmeringen opwerpen om optimaal maatwerk te bieden aan jongeren om ze langdurig aan het werk te helpen.

Met name bij gemeenten die kampen met financieringstekorten is dit een probleem. Bij gemeenten worden zo kansen gemist voor het realiseren van besparingen op langere termijn op het gebied van uitkeringslasten en kosten van re-integratiedienstverlening, alsmede op het gebied van zorg en andere terreinen.

Inleiding

De Inspectie sluit met deze rapportage een reeks van onderzoeken af naar de weg naar werk van jongeren met een arbeidsbeperking. Sinds de invoering van de Participatiewet¹ doet de Inspectie onderzoek naar het verloop van de samenwerking van

¹ Voor de gemeente betekende de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 dat zij er een nieuwe doelgroep bijkregen: de jongeren met een arbeidshandicap met arbeidsvermogen die voor dat tijdstip aanspraak hadden op een Wajong ondersteuning bij UWV. Gemeenten moesten dus dienstverlening ontwikkelen gericht op de nieuwe doelgroep. Voor de Inspectie reden om die ontwikkelingen te volgen.

gemeenten met scholen van het praktijk- en voortgezet speciaal onderwijs (pro- en vso) en hoe gemeenten vervolgens de ondersteuning van deze jongeren oppakken.² Het laatste onderzoek in deze reeks richt zich op de vraag hoe de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk verloopt. Naast de doelgroep van de gemeenten is in het laatste onderzoek ook de doelgroep Wajongers van UWV meegenomen.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre hebben UWV en gemeenten aandacht voor de duurzaamheid van werk voor jongeren met een arbeidsbeperking?

De Inspectie heeft specifiek onderzocht in hoeverre UWV en gemeenten aandacht hebben voor duurzaamheid:

- tijdens het selectieproces van jongeren en werkgevers;
- bij de start van een baan;
- gedurende de baan;
- als de jongere weer uitvalt.

De Inspectie kijkt derhalve niet alleen of UWV en gemeenten aandacht hebben voor duurzaamheid bij het plaatsen zelf, maar ook of zij aandacht hebben voor duurzaamheid als de jongere al aan het werk is of uitvalt uit werk.

Duurzaamheid

Onder duurzaamheid verstaat de Inspectie niet een bepaalde tijdspanne maar de continuïteit van werk. De Inspectie onderkent een aantal factoren die van belang zijn in de dienstverlening van UWV en gemeenten aan jongeren met een arbeidsbeperking om de kans op duurzaam werk te verhogen. Deze factoren zijn in bijlage 2 beschreven en hebben betrekking op zowel het aan het werk helpen als het aan het werk houden van de jongere. De rode draad is maatwerk: krijgen de jongeren de ondersteuning die zij nodig hebben om aan het werk te komen en te blijven.

Met dit onderzoek wil de Inspectie bijdragen aan duurzaam werk voor jongeren met een arbeidsbeperking door inzicht te bieden in knelpunten en goede praktijken.

Organisatorische context: de balans tot nu toe

De Participatiewet is nu ruim drie jaar van kracht. Sinds de invoering zijn naast UWV ook gemeenten verantwoordelijk voor het duurzaam aan het werk helpen van jongeren met een arbeidsbeperking. UWV en gemeenten moeten daarbij zoveel mogelijk samenwerken. De noodzaak tot samenwerking komt vooral tot uitdrukking in de dienstverlening aan werkgevers waar UWV en gemeenten regionaal moeten proberen om met één gezicht naar buiten te treden. UWV en gemeenten hebben immers de werkgevers nodig om de jongeren te kunnen plaatsen. Bovendien kunnen zij werkgevers ondersteunen bij het realiseren van de doelstelling om in 2026 125.000 extra banen te hebben gecreëerd voor mensen met een arbeidsbeperking.

De Inspectie is in het onderzoek goede voorbeelden van samenwerking tegen gekomen. Bijvoorbeeld een goede regionale coördinatie, het delen van elkaars vacatures en gezamenlijk grote werkgevers bedienen. Ook is er een voorbeeld waarin UWV en gemeenten gemeenschappelijke prestatie-indicatoren hebben en elkaars klanten bemiddelen om de beste kandidaat aan de werkgever te kunnen aanbieden. Tegelijkertijd zijn er allerlei belemmeringen om de samenwerking naar een hoger niveau te tillen. Deze zijn vooral gelegen in de complexiteit van het systeem om

² Zie rapportages '[De weg naar extra banen](#)', R 16/07 en '[Als je ze loslaat, ben je ze kwijt](#)', R 16/11

jongeren met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Die complexiteit zit in een veelheid van factoren, zoals de verschillen in aansturing en financiering, verschillen in beleidsvrijheid, verschillen in de wijze waarop regio's zich in de loop der tijd hebben gevormd en het bestaan van soms veel verschillende regelingen naast elkaar. Dat zijn niet alleen verschillen tussen de Wajong en de Participatiewet, maar ook verschillen in regelingen tussen gemeenten.

UWV

UWV heeft sinds de invoering van de participatiewet geen nieuwe instroom meer van Wajongers met arbeidsvermogen. De bestanden van UWV bestaan voor een steeds groter deel uit Wajongers met een langere afstand tot de arbeidsmarkt, omdat de Wajongers die makkelijker bemiddelbaar zijn al aan het werk zijn. Verder heeft UWV te maken met een eenmalige stijging van het aantal te re-integreren Wajongers als gevolg van de Wajong herbeoordeling, die zorgt voor een eenmalige structurele toename van te ondersteunen Wajongers. Ook dit is een groep die een arbeidsintensieve ondersteuning nodig heeft om aan het werk te komen.

Ondanks het stoppen van de instroom blijft het voor UWV van belang om te werken aan verbetering van de dienstverlening aan Wajongers. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft hiertoe additionele middelen toegekend en met UWV afspraken gemaakt over de dienstverlening. UWV krijgt daarbij onder meer ruimte 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.

Gemeenten

De Inspectie ziet aan de gemeentekant positieve ontwikkelingen als het gaat om het duurzaam aan het werk helpen van jongeren met een arbeidsbeperking. Inmiddels is bij de meeste gemeenten een specialisatie van medewerkers op deze doelgroep georganiseerd, waardoor werkende weg steeds meer expertise wordt opgebouwd.

De Inspectie ziet echter ook dat gemeenten veelal nog zoekende zijn naar de juiste vormgeving van de dienstverlening aan de jongeren met een arbeidsbeperking. Enkele gemeenten zijn zelfs nog maar recent tot de conclusie gekomen dat er een speciale aanpak vereist is. Verder vinden gemeenten het over het algemeen lastig om de capaciteit die nodig is voor de begeleiding naar werk van de jongeren af te stemmen op het groeiend aantal jongeren dat zij aan het werk moeten helpen (en houden). De Inspectie treft om die reden bij een aantal gemeenten verhoogde werkdruk aan met als gevolg dat de professionals niet aan al hun taken toekomen.

Sociale Werkplaats (SW-) bedrijven hebben veel expertise op de doelgroep en faciliteiten om de doelgroep aan het werk te helpen. Daar maken gemeenten op verschillende manieren gebruik van. Dat kan variëren van het gebruik maken van leerwerkmogelijkheden en detachering van jongeren, tot het geheel uitvoeren van de bemiddelingstaak voor jongeren met een arbeidsbeperking door het SW-bedrijf.

Duurzaam werk - de belangrijkste conclusies

Belemmeringen staan intenties voor het leveren van maatwerk in de weg

De Inspectie is op diverse locaties geweest waarbij het uitgangspunt maatwerk is: een voor de jongere passende plek die ook nog eens aansluit bij zijn voorkeuren met daarbij de ondersteuning die de jongere nodig heeft. De Inspectie is goede voorbeelden tegengekomen van gemeenten die vrijwel altijd meegaan naar een

introductiegesprek met de werkgever en in de beginperiode van plaatsing goed de vinger aan de pols houden, of van gemeenten die een goede doorlopende lijn van school naar werk weten te realiseren en de jongere niet uit het oog verliezen. De Inspectie komt in het onderzoek ook vrijwel altijd bevlogen medewerkers tegen die niets liever willen dan de jongeren duurzaam aan het werk helpen. Toch zijn er diverse belemmeringen voor het leveren van maatwerk.

Focus dienstverlening ligt meer op aan het werk helpen en minder op aan het werk houden van de jongere

De Inspectie krijgt op alle onderzochte locaties te horen dat duurzaamheid van plaatsingen een belangrijk streven is, maar dit vertaalt zich meestal niet naar een hoge prioriteit bij de invulling van de nazorg. Veelal ligt de nadruk bij het aan het werk helpen en minder bij het aan het werk houden. De meeste professionals volgen de jongeren als ze aan het werk zijn nauwelijks, waardoor er ook weinig aandacht is voor de arbeidsontwikkeling van de jongere. De jongeren raken dan uit beeld van de professionals, waardoor ze niet op tijd van werk naar werk worden doorbemiddeld, uitvallen en thuis op de bank komen te zitten. Een extra risico bij uitval is dat de jongeren die een Werkloosheidswet (WW-)recht hebben opgebouwd en bij UWV een WW-uitkering aanvragen, niet de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben omdat zij niet herkend worden door UWV of uit beeld zijn van de gemeente.³

De Inspectie ziet het gebrek aan focus op nazorg gedeeltelijk als een logisch gevolg van de beperkte capaciteit die beschikbaar is 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 wanneer er een jobcoach wordt ingezet. De jobcoach is dan voor zowel de jongere als de werkgever het aanspreekpunt voor begeleiding en vragen. Op alle UWV-locaties en bij de meeste gemeenten wordt jobcoaching vaak ingezet, maar er zijn beperkingen in duur, intensiteit en toegang tot voorzieningen, waardoor de nazorg niet altijd is geborgd. Ook kan volgens gemeentelijke medewerkers de kwaliteit van de jobcoaches en hun verantwoording naar de gemeente een probleem zijn om de jongeren goed te volgen.

De focus op de plaatsing zelf ziet de Inspectie soms terug in de wijze van sturing, zowel bij UWV als gemeenten. Een belangrijk voorbeeld daarvan is het sturen via targets op plaatsingen of verdienmodellen (bij uitbesteding) die gericht zijn op plaatsingen. Door te sturen op (zo veel mogelijk) plaatsingen, komt de aandacht voor duurzaamheid in het gedrang. Een veel gehoord geluid in de interviews is dat je niet op duurzaamheid kan sturen, omdat het nou eenmaal maatwerk is. De Inspectie meent echter dat organisaties wel degelijk kunnen sturen op duurzaamheid, bijvoorbeeld door medewerkers belangrijke aspecten van duurzaamheid onder de aandacht te brengen en in evaluatieve zin de contracten te monitoren en oorzaken van uitval helder te krijgen. Op die manier kan de effectiviteit van de eigen dienstverlening op duurzaamheid geëvalueerd worden en de dienstverlening verbeterd.

³ De gemeente blijft op grond van de wet verantwoordelijk voor mensen die met loonkostensubsidie werken en uitgevallen zijn, bijv. werkloos zijn geworden.

De Inspectie komt ook bonussystemen tegen die een sturing bevatten op duurzaamheid: hoe langer het dienstverband, hoe meer bonus een re-integratiebedrijf of uitzendbureau krijgt.

UWV en gemeenten hebben te weinig zicht op de bemiddelbaarheid van de jongeren, wat het selectieproces belemmert

De Inspectie constateert dat een deel van de als bemiddelbaar geregistreerde jongeren bij UWV en gemeenten, feitelijk niet bemiddelbaar is. Daar zijn twee hoofdredenen voor. Ten eerste is de kennis over de jongeren niet altijd actueel. UWV en gemeenten kennen over het algemeen hun caseload goed voor zover zij actief bezig zijn met de jongeren. Er is dan geregeld contact met de klant. Ook worden deze contacten geregistreerd in klantvolgsystemen. Een deel van de jongeren heeft echter weinig contact met UWV of gemeenten. Veelal zijn dat jongeren waarbij herhaalde bemiddelingspogingen niet tot succes hebben geleid en die zelfstandig naar werk zoeken. De kennis over deze jongeren is daardoor minder actueel. Ten tweede zijn jongeren over het algemeen kwetsbaar en hun gezondheids- en sociale situatie is vaak een wankel gegeven. Een jongere die vandaag bemiddelbaar is, hoeft dat morgen niet meer te zijn. Dat kan 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 die zelf een selectie willen maken via de kandidatenverkenner⁴ en als blijkt dat die klanten die zij selecteren niet bemiddelbaar zijn. Een goed verwachtingsmanagement ten aanzien van de toepassingsmogelijkheden van de kandidatenverkenner vindt de Inspectie daarom van belang.

Instrumentenbeleid niet altijd toereikend om maatwerk te leveren

Alhoewel UWV en gemeenten veelvuldig instrumenten als proefplaatsing, loonkostensubsidie en jobcoaching inzetten, constateert de Inspectie tegelijkertijd dat er de nodige restricties verbonden worden aan de inzet van instrumenten. Gemeenten zijn vooral terughoudend met loonkostensubsidie en jobcoaching, en dat vanuit financiële overwegingen. UWV is ruimhartiger als het gaat om de inzet van loondispensatie en jobcoaching, maar hanteert soms strikte voorwaarden. Voorbeelden van restricties: beperking van jobcoaching in aantal uren en in de tijd, geen inzet van jobcoach bij een beroepsbegeleidende leerweg (BBL) opleiding, geen jobcoaching of vervoersvergoeding tijdens een proefperiode, geen jobcoaching bij een werkweek van minder dan twaalf uur per week. Ook bureaucratie houdt soms de inzet van instrumenten tegen. Bijvoorbeeld: als een gemeente een ondergrens van arbeidsvermogen hanteert bij de inzet van loonkostensubsidie, wordt daar soms zeer strikt mee omgegaan terwijl flexibiliteit voor deze doelgroep juist geboden is.⁵ De beschreven restricties beperken de professionele vrijheid van de uitvoerders om maatwerk te kunnen leveren.

De specifieke expertise die nodig is om de jongeren duurzaam aan het werk te helpen is aanwezig bij UWV, bij gemeenten is deze expertise in opbouw maar nog niet structureel geborgd

Zowel UWV als gemeenten onderkennen dat voor het begeleiden van jongeren met een arbeidsbeperking naar werk een specifieke aanpak en (arbeidsdeskundige) expertise nodig is. UWV heeft van oudsher een specifieke aanpak binnen de dienstverlening voor de doelgroep Wajongers en expertise om Wajongers naar een pas-

⁴ De kandidatenverkenner is een platform dat inzicht biedt in kandidaten die onder de banenafpraak vallen en is bedoeld voor werkgevers die kandidaten zoeken die onder de banenafpraak vallen.

⁵ Recent zijn twee gemeenten teruggefloten door de rechter voor het hanteren van een ondergrens van arbeidsvermogen bij het verstrekken van loonkostensubsidie (zie Gemeentenieuws van SZW, Nummer 2018-03, 12 juli 2018).

sende werkplek te begeleiden. Gemeenten worden zich steeds meer bewust van de benodigde specifieke aanpak en bouwen werkende weg steeds meer specialistische deskundigheid op. De Inspectie ziet dat er veelvuldig trainingen worden gegeven aan medewerkers over de omgang met de doelgroep en alles wat daar verder bij komt kijken, zoals privacy. Veel gemeenten missen echter de arbeidsdeskundige expertise die nodig is om functionele mogelijkheden in kaart te brengen. Het gevolg is dat niet optimaal ingeschat kan worden wat er nodig is aan begeleiding, instrumenten en aanpassingen in functie en werkplek. Gemeenten schakelen wel steeds vaker arbeidsdeskundige expertise in, ook van UWV, maar het is nog zeker niet structureel geborgd. Het ontbreken van arbeidsdeskundige expertise kan ertoe leiden dat de functionele mogelijkheden en beperkingen niet goed in beeld worden gebracht. Dat heeft weer het risico in zich dat jongeren op een niet passende functie worden geplaatst.

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

Slotconclusie: Bij veel gemeenten ontbreekt de integrale en lange termijnvisie dat investeren in maatwerk loont

De Inspectie constateert, evenals in de eerdere rapportages⁶, dat veel gemeenten vanwege kostenbaten overwegingen niet altijd de instrumenten inzetten die jongeren nodig hebben om aan het werk te komen en te blijven. Om die reden hebben jongeren met een laag arbeidsvermogen minder kans om aan werk geholpen te worden en krijgen jongeren niet altijd de ondersteuning die zij nodig hebben om duurzaam te werken in een reguliere werkomgeving. De Inspectie mist bij gemeenten vaak een integrale en langere termijnvisie. 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.

⁶ Zie bijvoorbeeld rapport '[Als je ze loslaat, ben je ze kwijt](#)'. R 16/11

1 Inleiding

Deze rapportage is de afsluiting van een reeks onderzoeken die de Inspectie sinds 2015 heeft uitgevoerd naar de ondersteuning en bemiddeling van jongeren met een arbeidsbeperking. Eerdere onderzoeken gingen over de samenwerking tussen gemeenten en scholen van het praktijk- en voortgezet speciaal onderwijs (pro/vso-scholen) en de ondersteuning van gemeenten van jongeren met een arbeidsbeperking. Dit rapport gaat in op de wijze waarop jongeren met een arbeidsbeperking ondersteund worden om aan het werk te komen en te blijven. De Inspectie heeft de doelgroep van onderzoek verbreed naar alle jongeren met een arbeidsbeperking, derhalve inclusief de Wajong populatie. Als gevolg hiervan komt ook de samenwerking tussen UWV en gemeenten bij het aan het werk helpen van de doelgroep aan de orde.

Het aan het werk helpen en houden van jongeren met een arbeidsbeperking staat in het teken van het realiseren van de extra banen in het kader van de banenafpraak. De komende jaren zal er nog hard gewerkt moeten worden aan het realiseren van de doelstelling om in 2026 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking te hebben gecreëerd. Weliswaar ligt het aantal banen momenteel op koers⁷, er is nog geen reden achterover te leunen. Veelal zijn de extra banen op tijdelijke en uitzend- of detacheringbasis⁸, wat het risico op uitval groter maakt. Politiek gezien staat het duurzaam aan het werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking nog volop in de belangstelling.

1.1 Onderzoeksvraag en doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de Inspectie inzicht te bieden in goede praktijken en belemmeringen in de dienstverlening van UWV en gemeenten voor het bevorderen van duurzaamheid van werk voor jongeren met een arbeidsbeperking.

Centrale onderzoeksvraag

In hoeverre hebben UWV en gemeenten aandacht voor duurzaamheid van werk voor jongeren met een arbeidsbeperking?

Deelvragen

1. Hoe hebben UWV en gemeenten het aan het werk helpen en houden van jongeren met een arbeidsbeperking georganiseerd?
2. Hebben UWV en gemeenten aandacht voor duurzaamheid bij:
 - de inzet van instrumenten?
 - het selectieproces van jongeren en werkgevers?
 - de start van een baan?
 - gedurende de baan?
 - de uitval uit werk van de jongere?

Het onderwerp van onderzoek is de ondersteuning van UWV en gemeenten bij het duurzaam aan het werk helpen van jongeren met een arbeidsbeperking. De Inspectie kijkt niet alleen hoe UWV en gemeenten de jongeren aan het werk helpen, maar ook hoe zij de jongeren ondersteunen om aan het werk te blijven.

⁷ Zie trendrapportage banenafpraak, UWV juli 2018

⁸ Zie brief staatssecretaris SZW aan tweede kamer over de één meting banenafpraak, 2016-159295

1.2 Afbakening onderzoek

Samenwerking

Het onderzoek richt zich op het proces van begeleiding naar regulier werk door UWV en gemeenten voor de doelgroep jongeren met een arbeidsbeperking. De Inspectie kijkt daarbij enerzijds naar de individuele gemeenten en UWV-kantoren en anderzijds ook naar de samenwerking tussen die actoren. UWV en gemeenten kunnen ook andere actoren betrekken bij het aan het werk helpen en houden van de jongeren, bijvoorbeeld Sociale Werkplaats (SW-) bedrijven, scholen, re-integratiebedrijven, jobcoachorganisaties of uitzendbureaus. Deze samenwerking wordt ook in het onderzoek betrokken.

Duurzaamheid match

De Inspectie onderzoekt in hoeverre de dienstverlening van UWV en gemeenten duurzaamheid van werk borgt voor jongeren met een arbeidsbeperking. De Inspectie verstaat onder duurzaamheid van werk niet een bepaalde tijdspanne van een arbeidscontract, maar continuïteit van werk. De inspanningen van UWV en gemeenten moeten erop gericht zijn de jongeren blijvend aan het werk te houden. De dienstverlening van UWV en gemeenten borgt duurzaamheid enerzijds wanneer deze zodanig is vormgegeven en ingevuld dat de kans op uitval uit het dienstverband geminimaliseerd is en anderzijds dat bij uitval uit werk de kans op een onderbreking van de arbeidscarrière zo klein mogelijk is.

De Inspectie heeft in bijlage 2 de aspecten in de dienstverlening van UWV en gemeenten beschreven die duurzaamheid van werk kunnen borgen.

Doelgroep onderzoek

De jongeren waar het in dit onderzoek om draait vallen of onder de Wajong (tot 1 januari 2015) of onder de Participatiewet als zij niet het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen. De Wajongers met arbeidsvermogen worden door UWV begeleid naar werk en de jongeren die onder de Participatiewet vallen door de gemeenten.

De doelgroep Wajong kan weer onderverdeeld worden in de Wajongers van vóór 1 januari 2010 en van 1 januari 2010 tot en met 31 december 2014.⁹ Beide groepen hebben weliswaar re-integratieplicht, maar UWV kan dat bij de Wajongers die onder de oWajong vallen niet afdwingen.

Omdat het onderzoek zich richt op de begeleiding van jongeren naar regulier werk, is de doelgroep nieuw beschut werk buiten beschouwing gebleven. Ook de doelgroep van de Sociale Werkplaats bedrijven (SW-doelgroep) is buiten beschouwing gebleven omdat het onderzoek zich richt op UWV en gemeenten.¹⁰

Bemiddelbare jongeren

Onder de doelgroep van dit onderzoek vallen jongeren die bij UWV en gemeenten naar werk worden bemiddeld. De Inspectie onderzoekt niet op welke wijze UWV en gemeenten de jongeren bemiddelbaar/arbeitsfit maken. De Inspectie gaat uit van de diagnose van UWV en de gemeente zelf of iemand al dan niet bemiddelbaar is.

⁹ In de periode 2015 tot en met 2017 zijn alle personen in de Wajong, dus ook degenen die waren ingestroomd vóór 2010, beoordeeld op hun arbeidsvermogen. Dit heeft ertoe geleid dat er van ca. 70.000 mensen in de Wajong is vastgesteld dat zij over arbeidsvermogen beschikken. Dit betreft voornamelijk mensen die ouder zijn dan 27 jaar.

¹⁰ Deze doelgroep is vergelijkbaar met de Wajongers en jongeren met een arbeidsbeperking van de Participatiewet maar er is vanaf de invoering van de Participatiewet geen instroom meer.

1.3 Duurzaamheidsaspecten

De Inspectie heeft voor dit onderzoek de aspecten beschreven die van belang zijn voor het duurzaam aan het werk helpen van jongeren met een arbeidsbeperking (bijlage 2). De Inspectie heeft zich daarbij gebaseerd op reeds bestaand (wetenschappelijk) onderzoek. Daarnaast heeft de Inspectie gebruik gemaakt van beleidsdocumenten, kwaliteitskaders, gesprekken met gemeenten (beleidsmedewerkers, management en uitvoerende) en experts uit de wetenschap en praktijk.

De Inspectie onderzoekt of UWV en gemeenten de beschreven duurzaamheidsaspecten in de uitvoering toepassen en waar verbetering mogelijk is. De Inspectie onderscheidt de volgende hoofdstappen in het matchingsproces:

- Wat gaat aan de match vooraf: hoe komen UWV en gemeenten tot een selectie van jongeren en werkgevers om tot een duurzame match te komen?
- De start van de baan: hoe zorgen UWV en gemeenten voor een goed begin van de baan?
- Eenmaal aan het werk: wat doen UWV en gemeenten om de jongeren aan het werk te houden?
- Uitval uit werk: wat doen UWV en gemeenten om jongeren die uitvallen aan ander werk te helpen?

Voor elke hoofdstap heeft de Inspectie duurzaamheidsaspecten benoemd.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Deze aanpak is gekozen omdat de doelstelling van het onderzoek is het in beeld brengen van mechanismen (inclusief knelpunten en goede praktijken) van matchingsprocessen. De Inspectie heeft in 7 regio's interviews gehouden met beleids- en uitvoerende medewerkers van twee gemeenten¹¹, waarvan één centrumgemeente, alsmede met uitvoerende medewerkers en de regiomanager van het betreffende regiokantoor van UWV (in totaal 19 organisaties). In drie regio's heeft de Inspectie een verdiepend onderzoek gehouden via dossieronderzoek en interviews met jongeren, werkgevers, jobcoaches en andere betrokken uitvoerende medewerkers (zoals klantmanager van de gemeente of maatschappelijk werker). Ook zijn interviews gehouden met andere actoren die een rol spelen in de bemiddelingsprocessen, zoals SW-bedrijven en grote werkgevers. In totaal heeft de Inspectie ruim 150 interviews gehouden.

Van elk UWV-regiokantoor en elke gemeente is een caseverslag opgesteld dat voor een feitencheck is teruggelegd bij de betreffende organisatie. Ook heeft de Inspectie met iedere onderzochte organisatie een slotbespreking gehouden.

Van de jongeren zijn afzonderlijke caseverslagen gemaakt, waarvan enkele beknopt zijn opgenomen in deze rapportage.

Naast bovengenoemde onderzoeksactiviteiten heeft de Inspectie een online platform georganiseerd. Op dit platform zijn op basis van de eerste onderzoeksbevindingen vragen geformuleerd waar deelnemers op konden reflecteren. Het online platform stond open voor beleids- en uitvoerende medewerkers van UWV en gemeenten, alsmede andere deskundigen. Met behulp van UWV, Divosa, Programma-raad en de vereniging van klantmanagers heeft de Inspectie een groot bereik gerealiseerd. Ruim 100 personen uit alle categorieën hebben deelgenomen aan het online platform.

¹¹ In twee regio's was er sprake van een regionaal samenwerkingsverband van gemeenten. In deze regio's is alleen met de samenwerkingsverbanden gesproken.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is uit twee delen opgebouwd. Het eerste deel beschrijft de context en de randvoorwaarden van het aan het werk helpen en houden van jongeren met een arbeidsbeperking. Hierin worden allereerst de jongeren voorgesteld in hoofdstuk 2: 'Mag ik mij even voorstellen?'. In hoofdstuk 3 wordt de organisatorische context weergegeven, waarin ook wordt ingegaan op de samenwerking binnen de arbeidsmarktregio's. Deel één wordt afgesloten met hoofdstuk 4: 'Inzet van instrumenten' dat ingaat op de wijze waarop UWV en gemeenten het instrumentenbeleid hebben ingericht en de uitwerking daarvan in de praktijk. In deel twee van de rapportage zijn de processtappen van het duurzaam aan het werk helpen en houden van jongeren met een arbeidsbeperking leidend. Als eerste moeten UWV en gemeenten tot een selectie komen om vraag en aanbod goed te kunnen matchen. Dit wordt beschreven in hoofdstuk 5. Daarna volgt in hoofdstuk 6 de start van de baan, waarin wordt beschreven hoe UWV en gemeenten zorgdragen voor een goede start van de baan. Hoofdstuk 7 gaat in op de vraag in hoeverre UWV en gemeenten aandacht hebben voor behoud van werk. Het rapport sluit af met hoofdstuk 8, waarin de Inspectie ingaat op welke wijze UWV en gemeenten jongeren ondersteunen die uitvallen uit werk.

Deel 1 Context en randvoorwaarden

2 Mag ik mij even voorstellen?

In dit hoofdstuk introduceert de Inspectie de jongeren waarover het in deze rapportage gaat, vooral om een indruk te geven van de diversiteit binnen deze groep en de specifieke ondersteuning die zij nodig hebben om aan het werk te komen en te blijven.

2.1 Kenmerken van de jongeren

Vaak wordt gesproken over *de* jongeren met een arbeidsbeperking. Alsof dit een homogene groep jongeren zou zijn. Niets is minder waar. Bekend is de hoofdindeling ontwikkelingsstoornis (ongeveer 65%), psychiatrische stoornis (ongeveer 20%) en somatische ziektebeelden (ongeveer 15%).¹² Aangenomen mag worden dat deze verdeling ook geldt voor de nieuwe doelgroep van de gemeenten. Binnen deze categorieën is er nog veel meer diversiteit. En uiteindelijk is elke jongere er één, ieder met zijn eigen beperkingen, maar belangrijker nog met eigen mogelijkheden en voorkeuren.

In de navolgende hoofdstukken staan algemene bevindingen over de wijze waarop UWV en gemeenten aandacht hebben voor duurzaamheid bij het aan het werk helpen van de jongeren. Het is goed te beseffen dat achter die algemene bevindingen een wereld aan maatwerk verscholen ligt.

2.2 Speciale aanpak vereist

Een indeling van de doelgroep in categorieën kan van belang zijn om kennis te genereren over de doelgroep, maar als het erop aankomt om de jongere duurzaam aan het werk te helpen is maatwerk van belang, een op de individuele mogelijkheden en beperkingen van de jongere toegesneden aanpak. De jongeren hebben arbeidsmogelijkheden en willen veelal graag werken, maar zijn over het algemeen kwetsbaar te noemen. Dat vertaalt zich naar een grotere en specifieke ondersteunings- en begeleidingsbehoefte om aan het werk te komen en te blijven. Zoals beschreven hebben de jongeren vaak een verstandelijke of psychische beperking, een klein gedeelte fysieke beperkingen. Dat gaat dikwijls gepaard met gedragsproblemen. Dat zorgt ervoor dat jongeren vaak zonder begeleiding hun weg naar uitkeringsregelingen of werk niet kunnen vinden en dat duurzaam werk vinden maatwerk is.

De Inspectie heeft veel uitvoerende medewerkers gesproken en dossiers van jongeren ingezien en kwam veelal de volgende voorwaarden tegen waar het werk en de werkomgeving aan moeten voldoen zodat de jongeren op een passende werkplek zitten waar zij goed kunnen functioneren:

- Gestructureerde en eenvoudige taken
- Goede begeleiding
- Prikkelarme werkomgeving
- Duidelijke en herhaalde aanwijzingen

¹² Zie bijvoorbeeld UWV-kerngegevens Wajong 2013

- Veilige werkomgeving, er mogen fouten gemaakt worden
- Geen tijdsdruk

Gezien de specifieke eisen die van belang zijn om een jongere op een passende plek te kunnen plaatsen, is het van belang dat uitvoerende medewerkers ook beschikken over specifieke deskundigheid om de jongeren met al hun verschillende kenmerken de juiste ondersteuning (maatwerk) te kunnen bieden. Het is goed te beseffen dat niet alle jongeren met een arbeidsbeperking aangepaste functies of werkplekken nodig hebben om goed te kunnen functioneren en heel goed op zijn plaats zijn op een volwaardige functie.

2.3 Wat is bekend over arbeidsparticipatie en duurzaam werk voor de jongeren?

UWV publiceert periodiek de voortgang van de banenafspraken en meet tevens de duurzaamheid van de banen. Onderstaande tabel presenteert het totaal aantal banen in het kader van de Banenafspraken, uitgesplitst per doelgroep Wajong en Participatiewet.

Deze cijfers wijken om verschillende redenen af van cijfers over het totaal aantal werkende wajongers, zoals bijvoorbeeld gepresenteerd in de Monitor Arbeidsparticipatie van het UWV. In deze rapportage kiest de Inspectie ervoor om de cijfers uit de publicatie banenafspraken te presenteren, aangezien voorliggend onderzoek zich primair richt op de begeleiding naar regulier werk. Tevens bieden de cijfers over de banenafspraken de mogelijkheid om de doelgroep Wajong te vergelijken met de gemeentelijke doelgroep.

Tabel 1 Arbeidsdeelname doelgroepen Wajong en Participatiewet 3^e kwartaal 2017¹³

	Aantal banen banenafspraken (omge-rekend naar banen van 25,5 uur)	Omvang doel-groep (in perso-nen)	Tijdelijk contract (% verloonde uren met een tijdelijk contract)
Doelgroep Wajong	41.000	117.000	48%
Doelgroep Participatiewet	19.000	50.000	82%

De meting van UWV van de duurzaamheid van banen laat het volgende beeld zien. Ongeveer 85% heeft - gemeten tussen de meetmomenten derde kwartaal 2015 en vierde kwartaal 2016 - na een jaar nog werk. Het percentage van de mensen dat tussen de twee meetmomenten aan het werk gekomen is en na een jaar nog aan het werk was, is ongeveer 65. Voor mensen die nieuw aan het werk gekomen zijn, is het aan het werk blijven dus moeilijker. Er zijn kleine verschillen in de percentages tussen de doelgroepen Wajong en Participatiewet. Van de personen die na een jaar nog werken is ongeveer de helft nog werkzaam in dezelfde baan, de andere helft van de nog werkenden heeft een jaar later inmiddels een andere baan.

De volgende cijfers laten zien hoe belangrijk het is om uitval te voorkomen of jongeren van werk naar werk te begeleiden. Zo blijkt dat van de Wajongers die in 2015 zijn uitgevallen uit werk ruim 50% ook een jaar later nog langs de kant staat.¹⁴ 40% van de Wajongers komt zelfs drie tot vier jaar na uitval niet meer aan het werk. Zeker bij kwetsbare jongeren kan een negatieve ervaring dus doorwerken naar het vinden van volgend werk.

¹³ UWV Duurzaamheid van werk binnen de banenafspraken 2016 – 2017

¹⁴ UWV Monitor Arbeidsparticipatie 2017

2.4 Drie jongeren

De Inspectie heeft verhalen van 34 jongeren vastgelegd. Vanuit deze verhalen zijn drie casussen geconstrueerd en opgenomen in deze rapportage. Dit ter illustratie van de doelgroep en inzicht in de ontwikkelingen die jongeren doormaken. Allereerst stellen we de jongeren voor, waarna in de rapportage hun verhaal wordt gevolgd.

Jayda heeft een bovengemiddeld intelligentieniveau. Vanwege een schildklierandoening en een chronische darmziekte heeft ze beperkte energie, daarbij is recent bij haar een vorm van Asperger vastgesteld. Een belangrijke valkuil is dat ze zich veel sterker voordoet dan ze is. Ook legt ze van nature veel druk op zichzelf (hoog normbesef). Omdat ze daarnaast ook verbaal goed overkomt verwachten mensen gauw veel te veel van haar. Ze heeft een havo-diploma behaald. Ook heeft ze geprobeerd een hbo-studie op te pakken maar dat kon ze vanwege haar beperkingen uiteindelijk niet aan.

Abdul heeft een licht verstandelijke beperking (LVB) en komt van het praktijkonderwijs. De school adviseerde dagbesteding of beschut werk. Hij had ook een lage indicatieve loonwaarde (24% WML). Abdul is gebaat bij eenvoudige handelingen, taak voor taak en begeleiding, dan weet hij prima hoe hij die taak moet uitvoeren. Wat Abdul kenmerkt is zijn vastberadenheid om aan het werk te gaan.

Rutger is een jongeman van 19 jaar met een verstandelijke beperking, afkomstig van het praktijkonderwijs. Het is een proactieve, communicatieve jongen die graag alles zelf doet. Zijn voorliefde ligt bij werken in het groen.

3 Organisatorische context

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen de organisatorische context beschreven waarbinnen de jongeren met een arbeidsbeperking aan het werk worden geholpen en gehouden. Een uitgebreider beeld is beschreven in bijlage 3.

Belangrijkste conclusies

- *Gemeenten zijn veelal nog zoekende naar de juiste vormgeving van de dienstverlening aan deze groep. Enkele gemeenten zijn zelfs nog maar recent tot de conclusie gekomen dat er een speciale aanpak vereist is en hebben nog een lange weg te gaan. De inzet van specifieke expertise die nodig is om jongeren met een arbeidsbeperking duurzaam aan het werk te helpen is bij gemeenten nog niet geborgd. Een zorgpunt is verder de werkdruk en hoe gemeenten omgaan met het aanpassen van de capaciteit aan de groeiende bestanden.*
- *De Inspectie ziet sturingsmechanismen die meer gericht zijn op snelle dan op duurzame plaatsingen. Voorbeelden daarvan zijn targets op plaatsingen en verdienmodellen die gebaseerd zijn op plaatsingen. Overigens geven respondenten zelf aan dat duurzaam werk uitgangspunt is bij het aan het werk helpen van jongeren.*
- *Er zijn goede vormen van samenwerking tussen UWV en gemeenten, vooral gericht op een gecoördineerde werkgeversdienstverlening. Soms is er zelfs sprake van gezamenlijke meetbare doelstellingen en bemiddeling van elkaars klanten.*

3.1 Organisatie UWV: verschuiving van taken

UWV heeft sinds de invoering van de Participatiewet te maken met een stop op de instroom van Wajongers met arbeidsvermogen. Tegelijkertijd is er een toename van het aantal Wajongers met arbeidsvermogen vanuit de herindelingsoperatie dat ondersteuning nodig heeft om aan het werk te komen. Verder is er meer nadruk komen te liggen op expertisedeling met gemeenten en is de samenwerking met de vso- en vro-scholen weggevalen, alhoewel UWV daar in sommige regio's nog steeds een ondersteunende rol in vervult. UWV zet ook in op verdere optimalisering van de dienstverlening.¹⁵

Organisatorische vormgeving

UWV werkt op alle bezochte locaties met dezelfde type uitvoerende medewerkers en min of meer op dezelfde manier. De betrokken medewerkers bij de matchingsprocessen van jongeren met een arbeidsbeperking aan de kant van de werkzoekendendienstverlening zijn de arbeidsdeskundige, adviseur intensieve dienstverlening en procesbegeleider. Voor de werkgeversdienstverlening wordt een adviseur werkgeversdienstverlening ingezet. Per regio zijn er wel verschillen in taakverdeling. Dan gaat het bijvoorbeeld om de vraag wie de regie heeft over het begeleidingsproces van de jongeren en of de arbeidsdeskundige alleen een consultrol heeft of ook bemiddelt naar werk en daarbij een eigen caseload heeft.

¹⁵ Het ministerie van SZW heeft additionele middelen toegekend en met UWV afspraken gemaakt over verbetering van de dienstverlening. UWV krijgt daarbij onder meer ruimte 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.

Bij alle UWV-vestigingen zijn enkele uitvoerende medewerkers vrijgemaakt, meestal arbeidsdeskundigen, voor het creëren van werk voor Wajongers. Deze uitvoerende medewerkers ondersteunen werkgevers bij het 'inclusief maken' van hun organisatie via het doorlichten van de organisatie voor mogelijkheden van jobcarving en jobcreatie.¹⁶

3.2 Organisatie gemeenten: nog volop in ontwikkeling

De Participatiewet is nu ruim drie jaar van kracht. Desondanks zijn veel gemeenten nog zoekende en organisatorisch in beweging als het gaat om het ondersteunen en het bemiddelen naar werk van jongeren met een arbeidsbeperking. Het zoeken heeft vaak te maken met een bewustwording bij gemeenten dat bemiddeling van de doelgroep toch wel een aparte aanpak vereist en dat de doelgroep die een beroep doet op de ondersteuning van gemeenten groeiende is. Inmiddels is er meestal wel sprake van een vorm van specialisatie van medewerkers gericht op de doelgroep, maar dat was niet altijd van het begin af aan het (organisatorische) uitgangspunt.

Organisatorische vormgeving

De Inspectie komt zeer veel verschillende organisatievormen tegen. Deze variëren van eenvoudig, met weinig overdrachtsmomenten voor de jongeren, tot complex, met meerdere overdrachtsmomenten. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten waar de klantmanager nagenoeg alle taken heeft, van de samenwerking met de pro- en vso-scholen tot en met de jobcoaching en nazorgactiviteiten. Maar er zijn ook gemeenten waar veel verschillende organisatieonderdelen betrokken zijn en een jongere derhalve ook met veel verschillende medewerkers en overdrachtsmomenten te maken kan hebben.

Verder is er een verscheidenheid in de wijze waarop gemeenten taken uitbesteden. Een aantal gemeenten heeft de uitvoering van de re-integratietaken (inclusief de bemiddeling) – soms regionaal, soms subregionaal - ondergebracht bij een Werkbedrijf op basis van een gemeenschappelijke regeling. Soms kiezen gemeenten ervoor om bemiddelingstaken, al dan niet volledig of incidenteel, uit te besteden aan het eigen SW-bedrijf.

De inzet van SW-bedrijven kan ook van andere aard zijn. Bijvoorbeeld om detacheringen bij reguliere werkgevers mogelijk te maken, wanneer deze niet het risico willen dragen van werkgeverschap voor deze doelgroep. Dit gaat dan vaak gepaard met inzet van een jobcoach van het SW-bedrijf. Daarnaast om leerwerkmogelijkheden te benutten om jongeren beter bemiddelbaar te maken voor de reguliere arbeidsmarkt. Ook komt het regelmatig voor dat SW-bedrijven onderdeel zijn van het gemeenschappelijke WSP in de regio, samen met UWV en een centrumgemeente.

Het is niet gezegd dat de ene organisatievorm tot meer duurzaamheid leidt dan de andere. Wel kunnen complexe organisatievormen met veel overdrachtsmomenten meer risico's in zich hebben dat er iets mis gaat in de samenwerking, overdracht en communicatie.

¹⁶ Dit initiatief heet 'bedrijfsadvies inclusieve organisatie'. Tijdens een bedrijfsadvies inclusieve arbeidsorganisatie zoekt UWV in de bestaande werkprocessen naar eenvoudige werkzaamheden. Deze combineren ze tot een nieuw takenpakket, waar ze vervolgens een geschikte kandidaat bij zoeken uit de doelgroep.

3.3 Regionale samenwerking

De Inspectie heeft in het onderzoek ook gekeken naar de wijze waarop binnen arbeidsmarktregio's, vooral tussen UWV en gemeenten, wordt samengewerkt bij het aan het werk helpen van jongeren met een arbeidsbeperking. Daaruit komt het volgende globale beeld naar boven.

Samenwerking via (bestuurlijke) Regionale Werkbedrijven

Uit het onderzoek blijkt dat de aard en intensiteit van de samenwerking in elke regio verschillen. Niet altijd wordt samengewerkt in een Regionaal Werkbedrijf, maar via bestuurlijke netwerkoverleggen. Ook komt de Inspectie regio's tegen waar de bestuurlijke samenwerking stilligt omdat individuele belangen prevaleren. De bestuurlijke samenwerking heeft in diverse regio's geleid tot afspraken over een gezamenlijke werkgeversdienstverlening, onder andere over het delen van vacatures wat ervoor zorgt dat het doel 'de beste kandidaat voor de vacature' beter bereikt kan worden. Een ander resultaat van de bestuurlijke samenwerking dat de Inspectie tegenkwam, is de aanstelling van jobhunters met kennis van de doelgroep die voor jongeren met een arbeidsbeperking een geschikte werkgever zoeken.

Samenwerking UWV en gemeenten op uitvoerend niveau

De meeste van de onderzochte regio's zijn onderverdeeld in subregio's, gemeenten werken dan in het verlengde daarvan veelal samen op subregionaal niveau. Omdat UWV regionaal is ingedeeld, is de samenwerking op uitvoerend niveau tussen UWV en gemeenten makkelijker vorm te geven wanneer gemeenten regionaal (i.p.v. subregionaal) samenwerken.

De samenwerking tussen UWV en gemeenten op uitvoerend niveau concentreert zich vooral op de werkgeversdienstverlening, maar ook binnen de werkzoekenden-dienstverlening is soms samenwerking. In elke onderzochte regio werken UWV en gemeenten op enigerlei wijze samen binnen WSP'en. De samenwerking is vooral gericht op vacaturedeling, regionale coördinatie en gezamenlijk optreden naar grote werkgevers als zij meerdere kandidaten met een arbeidsbeperking in dienst willen nemen.

Soms is het uitgangspunt van de samenwerking: de beste kandidaat voor de beste vacature, het moet dan niet uitmaken of het iemand uit de doelgroep Wajong of Participatiewet is. Voor veel gemeentelijke en UWV-medewerkers is dat echter nog niet de realiteit en is het veelal toch dat ze eerst proberen de vacature te vervullen met 'eigen' kandidaten.

De Inspectie is goede voorbeelden van samenwerking tussen UWV en gemeenten tegengekomen. In één subregio is er bijvoorbeeld sprake van één team, één manager en één taakstelling (gemeenschappelijke KPI) waarbij het niet uitmaakt of een jongere van UWV of van de gemeente wordt geplaatst. Individuele gemeenten en UWV zetten hierbij hun eigen (financiële) belangen opzij. Zie voor meer voorbeelden bijlage 3.

3.4 Sturing op duurzaamheid

De Inspectie heeft in de interviews met de uitvoerende medewerkers van UWV en gemeenten gevraagd in hoeverre zij vanuit de aansturing gestimuleerd worden om duurzaam werk te realiseren voor de jongeren. De boodschap van respondenten is over het algemeen dat duurzame plaatsing het uitgangspunt is van de bemiddeling. Wel werken UWV en een aantal gemeenten met targets op plaatsingen, óf op team- óf medewerkersniveau. Sturing op dergelijke targets heeft het risico dat men gaat

voor snelle plaatsingen om de targets te halen. Wanneer iemand is geplaatst en de dag erna valt iemand weer uit, telt deze gewoon mee. *“Er wordt niet ‘afgerekend’ op duurzame banen”* geeft een medewerker van UWV aan.

Uitvoeringsmedewerker UWV:

“De arbeidsgehandicaptendienstverlening van het WERKbedrijf kent de KPI ‘Wajong Plaat-sing Dienstverband’, een variabele die geen rekening houdt met de duurzaamheid van plaatsingen. Ook het Werkgevers Servicepunt stuurt op een variabele zonder duurzaamheidscomponent, namelijk vacaturevervulling.”

De geïnterviewden geven aan dat sturing op duurzaamheid een lastige aangelegenheid is. Het is volgens hen lastig indicatoren te bedenken waarmee je kan sturen op duurzaamheid. UWV heeft naar re-integratiebedrijven toe wel een vorm van sturing op duurzaamheid door hen een bonus te verstrekken als de Wajonger een jaar gewerkt heeft. De Inspectie heeft ook bij één gemeente een bonussysteem aangetroffen. Na drie en zes maanden krijgt het uitzendbureau dat iemand aan het werk geholpen heeft een bonus.

Duurzaamheid kan wel gemeten worden aan de hand van de tijd dat een jongere gewerkt heeft. De Inspectie ziet echter nog nauwelijks dat gemeenten op basis van het verloop van dienstverbanden evalueren in hoeverre matches duurzaam zijn en wat redenen van uitval zijn. Lang niet altijd weten gemeenten dat jongeren uitval-len. Op meerdere locaties gaf men aan dat veel uitval is na een half jaar. Op één locatie is specifiek onderzoek gedaan naar de oorzaken daarvan, maar heeft men deze niet kunnen vaststellen.

De financieringssysteem van gemeenten kan volgens meerdere respondenten zorgen voor perverse prikkels in de aansturing, zeker bij tekorten op het BUIG-budget. Gemeenten kunnen dan eerder geneigd zijn om het uitgangspunt van schadelastbeperking of snelle uitstroom te laten prevaleren boven duurzaamheid van plaatsingen. Bij enkele gemeenten hebben medewerkers aangegeven dat door tekorten op budgetten er veel druk is op snelle plaatsingen.

Ook bij uitbesteding van bemiddelingstaken ziet de Inspectie sturingsmechanismen die snelle plaatsingen kunnen bevorderen, ten nadele van de duurzaamheid. Bijvoorbeeld indien een verdienmodel wordt gehanteerd dat gebaseerd is op plaatsin-gen en niet op de duurzaamheid ervan.

De Inspectie komt daarbij constructies tegen waarbij de bemiddelingstaken voor alle doelgroepen van de gemeente zijn uitbesteed op basis van een totaalbudget, of dat er prestatieafspraken worden gemaakt voor alle doelgroepen, zonder dat er onderscheid wordt gemaakt in werkzoekenden die een korte of lange afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Dat kan ten koste gaan van moeilijker plaatsbare werk-zoekenden. Een onderzochte gemeente die gebruik maakt van de hiervoor beschre-ven constructie is zich van het risico bewust en gaat nu aparte prestatieafspraken maken voor de doelgroep met een arbeidsbeperking. Overigens kan dat mechanis-me van ‘laaghangend fruit eerst’ ook optreden als er geen sprake is van uitbeste-ding van bemiddelingstaken en medewerkers van UWV en gemeenten een gemeng-de caseload hebben.

Sommige (gemeentelijke) respondenten geven aan bij hun gemeenten een sturing te missen die gericht is op meer lange termijn denken en het over de eigen grenzen kijken. Door bijvoorbeeld nu meer te investeren in werk, kan dat zich later weer terugverdienen door minder uitgaven op andere leefgebieden, zoals zorg en crimi-naliteit.

Gemeentelijke beleidsmedewerker:

"De beleidsmedewerker en bestuurders zitten heel erg op de beperking van de bijstandlasten, ook omdat er bijvoorbeeld een heel groot tekort is op de budgetten bijstand en dan is het op de langere termijn denken minder aantrekkelijk. Je wil nu in jouw periode als wethouder die lasten omlaag brengen en dat staat op gespannen voet met het lange termijn denken."

3.5 Werkdruk

Aangezien de ondersteuning van jongeren met een arbeidsbeperking een arbeidsintensieve aangelegenheid kan zijn, is het van belang dat uitvoerende medewerkers daar ook echt de tijd voor krijgen.

Het algemene beeld dat uitvoerende medewerkers schetsen is dat ze het wel druk hebben, maar niet té. Als je hen echter vraagt: 'als je meer tijd zou hebben, wat zou je dan extra doen?', dan komt er vaak naar voren dat ze meer zouden willen doen voor hun klanten. Ze zouden dan meer klantcontacten hebben en meer activiteiten verrichten in de sfeer van nazorg (als jongeren al aan het werk zijn). Vooral bij gemeenten komt het vaker voor dat werkzaamheden erbij inschieten vanwege de werkdruk. Uitvoerders van zowel de werknemers- als werkgeversdienstverlening binnen een aantal gemeenten geven aan dat sinds gemeenten verantwoordelijk zijn voor het naar werk begeleiden van personen met een arbeidsbeperking niet meer capaciteit vrijgekomen is. Dat terwijl het om een groep gaat die gemiddeld meer begeleiding nodig heeft. Tevens is onvoldoende ingecalculeerd dat het om een groeiend bestand gaat en dat jongeren zonder uitkering ook begeleid moeten worden naar werk. Al met al is de werkdruk aanzienlijk verhoogd.

Klantmanager gemeente:

"Ik [uitvoerder] heb het idee dat er gewoon iets bij de gemeente is neergelegd zonder dat er gekeken is of daar capaciteit voor is en ik denk dat ook heel weinig op een hoger niveau bekend is hoe intensief die doelgroep is. Dus ik wil best weleens mensen uitnodigen om eens een dagje te kijken hoe mijn gesprekken gaan. Je moet ze echt van a naar b naar c naar d elke keer bij het handje meenemen en je probeert ze zo zelfredzaam mogelijk te maken, maar dat is maar tot op een bepaalde hoogte mogelijk. Dus er is een opdracht neergelegd en daar is niet de mankracht voor. De mensen verwachten dat ik vijftig pro/vso jongeren kan begeleiden. Dat is onmogelijk. 'Ik wil er hooguit vijftien in mijn caseload want ik doe een intakegesprek, ik spreek met school, leerlingen, ouders, alles.'"

Veel medewerkers van gemeenten uiten hun zorgen over de toenemende werkdruk als gevolg van het groeiend aantal jongeren met arbeidsbeperkingen. Zij vragen zich af of gemeenten de capaciteit evenredig aan de groeiende bestanden zullen aanpassen.

3.6 Expertise

In hoofdstuk 2 is beschreven dat de beperkingen die jongeren kunnen hebben divers van aard zijn en er veelal een speciale aanpak vereist is. Het is van belang dat UWV en gemeenten expertise hebben om te onderkennen welke functionele beperkingen en mogelijkheden een jongere heeft en wat daarvan de consequenties zijn voor verdere ondersteuning naar duurzaam werk. In elke fase van het matchingsproces is het belangrijk dat UWV en gemeenten waarborgen dat de vereiste deskundigheid betrokken is.

Expertise bij UWV

UWV beschikt van oudsher over expertise op de doelgroep Wajong. Bij UWV is het de arbeidsdeskundige die beschikt over de specialistische kennis van beoordelingen

over belastbaarheid, re-integratiemogelijkheden, inzet van instrumenten en voorzieningen. Daarnaast beschikken de andere uitvoerende medewerkers (de adviseurs intensieve dienstverlening (AID) en adviseurs werkgeversdiensten (WSP)) over kennis van de Wajongers en hun specifieke kenmerken, die zij werkende weg en met bijscholing hebben opgebouwd. De AID en adviseur werkgeversdiensten kunnen daarbij altijd te rade gaan bij de arbeidsdeskundige. De specifieke expertise is bij de medewerkers van het WSP minder sterk aanwezig dan bij de medewerkers van de werkzoekendendienstverlening. Volgens sommige respondenten zijn WSP-medewerkers daarom minder goed in staat om passend werk voor de jongeren te zoeken.

UWV investeert in expertise-opbouw door de betrokken medewerkers trainingen te laten volgen over de verschillende beperkingen. Een aantal arbeidsdeskundigen is specifiek opgeleid om bedrijfsanalyses te doen en om plekken te creëren waar de jongeren kunnen werken en zich kunnen ontwikkelen (jobcarving en jobcreatie).

Een bijzondere vorm van het verhogen van de expertise over de doelgroep die de Inspectie op één UWV-locatie aantroef, is het in dienst nemen van Wajongers als ervaringsdeskundigen:

UWV-manager:

"Wij hebben nu bijvoorbeeld twee ervaringsdeskundigen bij ons op de afdeling met een psychische kwetsbaarheid, die er ook zijn om ons te coachen: hoe ga je daar in deze specifieke situatie nou mee om? Het is ook heel mooi om te zien, want soms willen deze ervaringsdeskundigen ook weer te veel en dan gaan ze over hun eigen grens heen en dan gaan wij ze weer coachen: 'doe even rustig aan'. Daarmee zit je heel dicht bij de doelgroep. Je werkt eigenlijk met de doelgroep waarvan je weet het is zo opletten, en het luistert zo nauw af en toe. Daarin laten onze adviseurs zich ook intensief coachen. Zij bespreken met de ervaringsdeskundigen: ik ben dit van plan, heb jij nog tips of wat zou dat voor jou betekenen als jij de klant was?"

Expertise bij gemeenten

De expertiseopbouw is bij de ene gemeente verder gevorderd dan bij de andere. Er zijn gemeenten die pas recent tot de conclusie zijn gekomen dat de begeleiding van deze doelgroep een specifieke aanpak vereist, waardoor de expertiseopbouw achterblijft. Werkende weg en via trainingen bouwen de gemeenten wel steeds meer expertise op. Gemeente: *'Je gaat steeds meer herkennen'*.

Gemeenten beschikken meestal nog niet over medische en arbeidsdeskundige expertise die UWV wel heeft. Daardoor bestaan bij gemeenten risico's dat bij de diagnose, ondersteuning en match niet de vereiste expertise betrokken wordt en onvoldoende inzicht ontstaat over de functionele mogelijkheden en beperkingen. Een aantal gemeenten geeft aan dat er vaak wordt gehandeld vanuit intuïtie en gezond verstand.

Gemeenten treffen wel maatregelen om te kunnen beschikken over de vereiste expertise. Een aantal gemeenten neemt arbeidskundigen in dienst of is dat van plan. Ook hebben enkele gemeenten een klantmanager opgeleid tot arbeidsdeskundige. Andere gemeenten geven aan dat ze bij het selecteren van medewerkers van de werkzoekendendienstverlening letten op relevante werkervaring. Er wordt dan bijvoorbeeld geselecteerd op mensen uit de re-integratiewereld, het werkveld, pro/vso of SW-bedrijven. Een aantal gemeenten koopt indien nodig specifieke expertise in bij specialistische bureaus, bijvoorbeeld een re-integratiebureau gericht op autisme.

Training en educatie

Over het algemeen investeren gemeenten in trainingen voor medewerkers. Deze trainingen richten zich bijvoorbeeld op het vergroten van het inzicht in de beperkingen en het vergroten van de kennis hoe de doelgroep het beste benaderd kan worden. Scholing kan zich ook richten op informatieverstrekking en privacy. De ervaringen zijn over het algemeen positief en medewerkers geven aan door de trainingen beter met de doelgroep om te kunnen gaan. Eén gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat medewerkers de jongeren nu veel meer op positieve wijze benaderen en dat dit veel meer effect sorteert dan wanneer ze de jongeren aanspreken op hun verantwoordelijkheid.

Gemeentelijke uitvoerende medewerker:

“Als ze te laat komen, hadden wij wel eerst iets van potverdorie. Maar je kunt ook zeggen van he wat goed joh, je bent er. Wat fijn dat je er bent. Dat is een hele andere benadering, maar het werkt wel bij die jongeren.”

Een aantal gemeentelijke medewerkers geeft aan behoefte te hebben aan meer training over de verschillende beperkingen.

Bij vrijwel alle gemeenten hebben medewerkers van de werkzoekendendienstverlening trainingen gevolgd over jongeren met een arbeidsbeperking, medewerkers van de werkgeversdienstverlening worden minder getraind op de doelgroep. Deze medewerkers zijn meestal minder goed in staat specifieke vacatures te vinden of werk dat geschikt is voor jongeren met een arbeidsbeperking. Zij hebben eerder de neiging vraaggericht vanuit de werkgevers te denken dan aanbodgericht, vanuit de mogelijkheden en beperkingen van de jongeren.

Gemeentelijke WSP medewerker:

“Ik heb voeling met de doelgroep omdat mijn werkervaring daarin zit, maar niet iedereen heeft dat. Want wij [accountmanagers] zijn aangesteld als de meest commerciële medewerkers van een uitkeringsorganisatie. Er wordt van ons verwacht dat we die werkgever begrijpen en niet zozeer de klant. Het zou mooi zijn als je het alle twee hebt, maar niet iedereen kan alles zijn.”

Een deel van de gesproken gemeenten geeft aan voldoende expertise in huis te hebben door de integratie met een voormalig SW-bedrijf in de gemeente. Zo kan SW-expertise ingezet worden in de dienstverlening van gemeenten en zijn speciale trainingen niet nodig.

Overdracht expertise van UWV naar gemeente

UWV heeft sinds de invoering van de Participatiewet expertise vrijgemaakt voor de ondersteuning van gemeenten bij de dienstverlening aan de nieuwe doelgroep, waar gemeenten veelal ruim gebruik van maken. Soms wordt deze expertise van UWV ook ingebracht in wijkteams.

Over het algemeen is het zo dat UWV de expertise met gemeenten deelt indien gemeenten daar zelf om vragen. UWV-medewerkers uiten soms hun zorgen over de aanwezigheid van de vereiste expertise bij gemeenten en de stappen die gemeenten zetten om zich deze expertise eigen te maken.

Arbeidsdeskundige van UWV:

“Ik word wekelijks benaderd per telefoon of per mail om casussen te bespreken en dan zie je dat die deskundigheid onvoldoende aanwezig is. Er wordt soms te snel aangenomen dat een functie wel passend is. Uit de diagnose die is vastgesteld blijkt dan dat onvoldoende de mogelijke belemmering in functioneren in beeld is gebracht, met als gevolg dat de functie onvoldoende passend is. Onvoldoende passendheid kan leiden tot hogere loonkostensubsidie en een verhoogd ziekterisico. Daar attenderen wij ze [gemeenten] steeds op: als je een functie in kaart brengt, kijk naar die beperkingen, vertaal het naar belemmerin-

gen, dat is onze rol om dat te bespreken. Die deskundigheid komt wel steeds meer, misschien ook wel door onze rol, maar het vergt nog wel iets van de gemeentelijke medewerkers om zich dat allemaal eigen te maken.”

3.7 Registratiesystemen

UWV en gemeenten maken voor hun processen binnen de werkgevers- en werkzoekendendienstverlening gebruik van verschillende registratie- en klantvolgsystemen.

Zowel UWV als gemeenten maken binnen de werkgeversdienstverlening voor het registreren van informatie over werkgevers en vacatures gebruik van het systeem Werkcoach Bemiddelings Service systeem (WBS). Daarin worden alle kenmerken van en contacten met werkgevers en (kenmerken van) vacatures geregistreerd.

In de werkzoekendendienstverlening werken UWV en gemeenten met diverse registratiesystemen. Bijvoorbeeld systemen voor het opslaan/archiveren van documenten en klantvolgsystemen. De klantvolgsystemen bevatten idealiter alle informatie over de werkzoekende die nodig is voor het vinden van duurzaam werk voor de klant. Bijvoorbeeld klantprofielen, klantcontacten, ingezette dienstverlening en interne communicatie over de klant.

Sonar is het landelijke klantvolgsysteem van UWV. Klantprofielen die in Sonar worden geregistreerd bevatten persoonsgegevens, arbeidsverleden, gegevens over gevolgde opleidingen, het aantal uren dat de klant kan werken, competenties, affiniteiten, voorkeuren van kandidaten voor een bepaalde sector, geschikte taken en werkomgeving.

Een aantal gemeenten maakt ook gebruik van Sonar. Tussen Sonar en WBS kunnen koppelingen worden gemaakt zodat vraag en aanbod met elkaar vergeleken kan worden. De meeste gemeenten maken geen gebruik van Sonar. Zij hebben hun eigen registratie- en klantvolgsystemen. Sommige onderzochte gemeenten maken gebruik van diverse systemen, waardoor informatie over één klant sterk versnipperd geregistreerd is. De Inspectie kon daardoor voor het dossieronderzoek informatie over klanten niet altijd compleet krijgen. Ook voor medewerkers zelf kan daardoor informatie over een klant moeilijker toegankelijk zijn. De Inspectie heeft meer dan eens de klacht gehoord dat de gemeentelijke medewerkers dubbel moeten registreren, terwijl zij al een grote registratiedruk hebben.

Kandidatenverkenner

Om de doelgroep banenafpraak voor werkgevers transparant te maken, heeft UWV de zogenoemde kandidatenverkenner ontwikkeld. Via de kandidatenverkenner krijgen werkgevers inzage in de klantprofielen uit Sonar, waarmee zij vervolgens een selectie kunnen maken van mogelijk geschikte kandidaten uit het doelgroepprofiel voor hun vacatures.

UWV heeft veel energie gestopt in het invullen van klantprofielen in het Sonar-systeem. Daarmee is de Wajong groep transparant voor ondernemers via die kandidatenverkenner. In vergelijking met UWV is de beschikbaarheid van profielen van gemeentelijke kandidaten in de kandidatenverkenner voornamelijk marginaal. Omdat gemeenten zelden met Sonar werken, moeten zij veel moeite doen om de klantprofielen in Sonar te krijgen. Het betekent óf tweemaal invoeren óf systemen koppelen. Daar is geld noch capaciteit voor.

Een verdere beschrijving van het gebruik en de toegevoegde waarde van de kandidatenverkenner is opgenomen in paragraaf 5.3.

4 Inzet van instrumenten

Zowel gemeenten als UWV beschikken over een breed scala instrumenten om een jongere uit de doelgroep aan het werk te krijgen en houden. Welke instrumenten bij welke plaatsing het beste ingezet kunnen worden om de kans op (duurzaam) werk te bevorderen, is vanwege de diversiteit van de doelgroep echt maatwerk.

Allereerst gaat dit hoofdstuk in op de wijze waarop UWV en gemeenten in zijn algemeenheid omgaan met de inzet van instrumenten. Vervolgens wordt gekeken hoe gemeenten en UWV met de belangrijkste en meest voorkomende instrumenten omgaan in de uitvoering, namelijk: proefplaatsing, jobcoaching en loonkostensubsidie/loondispensatie. Tot slot wordt apart stilgestaan bij de praktijkroute.

Belangrijkste conclusies

- *Er zijn begrenzings in het instrumentenbeleid die medewerkers kunnen belemmeren die instrumenten in te zetten die nodig zijn om jongeren aan het werk te helpen en te houden.*
- *Gemeenten leggen die begrenzings veelal uit financieel oogpunt op.*

4.1 Begrenzings in instrumentenbeleid

Maatwerk vraagt altijd om een zekere professionele vrijheid in de uitvoering. Daarbij hoort vrijheid voor uitvoerende medewerkers om de instrumenten in te kunnen zetten die zij nodig achten om een jongere duurzaam aan het werk te helpen. Die vrijheid hebben uitvoerende medewerkers lang niet altijd. De Inspectie heeft een grote variëteit aangetroffen in de mate waarin UWV en gemeenten restricties toepassen bij de inzet van instrumenten. UWV en gemeenten hebben daar verschillende redenen voor.

Gemeenten

De Inspectie ziet grote verschillen tussen gemeenten in de vrijheid die medewerkers hebben om die instrumenten in te zetten die zij nodig vinden om de jongeren aan het werk te helpen. Een beperking van inzet van instrumenten door gemeenten wordt vrijwel altijd verklaard vanuit financiële overwegingen. En omdat de financiële uitgangspositie van gemeenten verschilt, verschilt ook de mate waarin medewerkers vrij zijn bij de inzet van instrumenten. Gemeenten die meer noodzaak voelen tot begrenzing geven hierbij aan dat de mogelijke baten sowieso niet opwegen tegen de kosten.

De Inspectie constateert dat veel gemeenten vooral bezig zijn met het op orde krijgen van de financiën op korte termijn. Die gemeenten komen daardoor niet toe aan overwegingen die gericht zijn op de langere termijn. Een overweging voor de langere termijn is bijvoorbeeld dat het duurzaam aan het werk helpen van jongeren met arbeidsbeperkingen vaak een kwestie is van investeren in deze jongeren. Een dergelijke investering betaalt zich vervolgens pas op termijn terug, doordat een jongere op langere termijn minder uitkeringsafhankelijk wordt en ook op andere terreinen (zoals de zorg) mogelijk minder afhankelijk wordt van hulp van gemeenten, dankzij de stappen die gezet worden in de persoonlijke ontwikkeling als gevolg van het werken. Gemeenten gaan door de focus op korte termijn doelen (om binnen het budget te blijven) niet alleen voorbij aan financiële besparingen op lange termijn, maar ook aan maatschappelijke effecten.

UWV

UWV kent over het algemeen een ruimhartig beleid voor de inzet van instrumenten waarbij financiële overwegingen een minder prominente rol spelen dan bij gemeenten. Uitvoerende medewerkers van UWV hebben hierdoor in beginsel meer ruimte om de instrumenten in te zetten die men nodig acht. Maar ook UWV hanteert soms stringente eisen aan de inzet van instrumenten die de handelingsvrijheid van medewerkers inperkt, met name gelegen in de voorwaarden om in aanmerking te komen voor instrumenten (toegang tot) en de flexibiliteit waarmee ze instrumenten kunnen inzetten.

4.2 Proefplaatsingen

Bij gemeenten

Gemeenten gaan over het algemeen ruimhartig om met de inzet van proefplaatsingen, waarbij de meeste gemeenten voor maatwerk kiezen wat betreft de duur. Twee maanden komt het vaakst voor, met de mogelijkheid tot verlenging (meestal voor een maand), maar verlenging tot zes maanden komt ook voor. Een klein deel van de gemeenten is juist terughoudend met de inzet van proefplaatsingen omdat men het liefst wil dat jongeren direct een contract krijgen en loon ontvangen, wat voor de jongeren zelf het meest stimulerend is.

Sommige medewerkers geven aan dat een proefplaatsing voor jongeren zonder uitkering niet motiverend is omdat ze dan moeten werken, terwijl ze daar in het geheel geen of slechts weinig geld voor krijgen. Jongeren zonder uitkering zijn ook niet altijd bereid om daaraan mee te werken.

Gemeentelijke medewerker:

"Dat jongeren in een proefplaatsing niet betaald worden is in de praktijk is wel een probleem voor hen. Als ze geen recht op uitkering hebben krijgen ze niets en haken de jongeren af, dat willen ze niet. En dat vind ik ook niet zo gek. Ze zijn rond de 18, je werkt fulltime en je krijgt niks. Dat is echt een belemmering in de wet."

Bij UWV

UWV werkt meestal met een proefplaatsing, tenzij de jongere al heeft bewezen de functie aan te kunnen, bijvoorbeeld in een stage. Meestal wordt gekozen voor een periode van twee maanden. Een verlenging van de proefplaatsing is mogelijk, maar hiervoor gelden bij UWV stringente voorwaarden. Bijvoorbeeld is verlenging alleen mogelijk in geval van ziekte.¹⁷ De voorwaarden moeten voorkomen dat proefplaatsingen oneigenlijk worden gebruikt. De praktijk leert dat werkgevers soms op basis van puur financieel gewin een jongere een langere tijd 'gratis' in dienst willen nemen.

Meerdere UWV-medewerkers geven aan dat ze meer flexibiliteit willen vanuit UWV om maatwerk te kunnen leveren indien nodig. Ze willen zelf een inschatting kunnen maken of verlenging nodig is of niet. Er vindt namelijk altijd eerst een gesprek plaats met de werkgever om te kijken of de jongere toekomst heeft binnen het bedrijf om te voorkomen dat het alleen om financieel voordeel gaat. Bij twijfel willen ze dan bewust kiezen voor een proefplaatsing die langer duurt dan twee maanden, ter bescherming van de jongere. Soms is na twee maanden nog niet duidelijk of de jongere zich kan handhaven op de werkplek. Bij twijfel zal de werkgever minder snel geneigd zijn de proefplaatsing om te zetten in een dienstverband.

¹⁷ Beleidsregels proefplaatsing UWV 2013. Staatscourant 2012 nr. 25702

4.3 Jobcoaching

Bij gemeenten

De grootste verschillen tussen gemeenten komen voor bij de inzet van jobcoaching. Daar waar de ene gemeente er bewust voor kiest om bijna altijd vanaf de proefplaatsing of begin van de dienstbetrekking een jobcoach in te zetten, zijn er ook gemeenten die aangeven heel kritisch te kijken naar de noodzaak van een jobcoach en hier veelal niet meteen mee te beginnen. Ruimhartige gemeenten beargumenteren hun gedrag met de zienswijze dat jobcoaching de kans op duurzaam werk significant vergroot (en zodoende op de langere termijn vaak ook kosteneffectief is), de meer terughoudende gemeenten geven aan dat budgettaire overwegingen nopen tot deze terughoudendheid.

Intensiteit jobcoaching

Veelal is de inzet van jobcoaching beperkt tot twee of maximaal drie jaar. Wat betreft de omvang van de inzet van jobcoaches is het beeld dat het aantal uren jobcoaching beschikbaar per jongere vaak beperkt is. Gemiddeld één uur per week per jongere waarvan een groot gedeelte soms, afhankelijk van de contractuele afspraken met jobcoachorganisaties, ook nog wordt gebruikt voor de reistijd van de jobcoach. Veel gesproken jongeren bevestigen dit beeld en geven te kennen dat zij graag meer begeleiding zouden krijgen van de jobcoach. Zij ervaren de urenbeperking voor de inzet van jobcoaching als een belemmering voor bijvoorbeeld hun arbeidsontwikkeling. Een van die jongeren is Jayda:

Jayda had bij haar vorige baan als postsorteerder een jobcoach waar ze redelijk tevreden over was, alleen had de jobcoach wel erg weinig tijd voor haar. Ze zag de jobcoach namelijk maar eens per twee weken, en dan nog maar een minuut of tien. Wel kon ze de jobcoach telefonisch bereiken als er tussendoor problemen zijn. Jayda had het gevoel dat er niet zoveel gebeurde met wensen die zij uitte bij haar baas of bij de jobcoach en dat ze enigszins stilstond in haar ontwikkeling. Het ging dan vooral om het uitbreiden van haar takenpakket dat zij iets te beperkt vond. Er werd voor haar gevoel onvoldoende geluisterd en ook geen actie ondernomen.

Gemeenten hebben weliswaar een beperkt aantal uren beschikbaar voor jobcoaching, veel gemeenten geven wel vrijheid aan jobcoaches om naar eigen professioneel inzicht, samen met de jongere, de uren in te zetten wanneer het nodig is. Meestal is er dan sprake van een maximaal aantal uur per jaar dat flexibel ingezet kan worden. Gesproken jobcoaches en uitvoerende medewerkers van UWV en gemeenten geven aan dat juist aan het begin van een arbeidsrelatie intensievere jobcoaching nodig is. Het meelopen van een jobcoach op de werkvloer om de jongere goed te laten inbedden, neemt al gauw een paar uur in beslag. Later als de jongere zijn plek heeft gevonden, kan het waakvlamprincipe voldoende zijn. Soms is er sprake van een maximaal aantal uur per week. Dat wordt in de beginperiode vaak als belemmerend ervaren door alle betrokken partijen (jongere, werkgever, jobcoach).

Verschillen inzet type jobcoaches

Verder verschilt de wijze waarop gemeenten jobcoaching organiseren sterk. Er zijn gemeenten die veel vormen van jobcoaching aanbieden om aan te kunnen sluiten bij de specifieke behoefte van werkgever en de jongere zelf. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een interne jobcoach op verzoek van de werkgever of een jobcoach die de jongere ook al begeleidde tijdens de schoolse stage. Voor jongeren met ern-

stige problematiek is niet iedere doorsnee jobcoach voldoende toegerust om hen goed te kunnen begeleiden. Daarvoor wordt soms een specialistische jobcoach ingezet. Tenslotte kan een jobcoach in dienst bij de gemeente zelf worden ingezet, wat veel flexibiliteit qua inzet met zich mee brengt. Wel plaatsen sommige respondenten een kanttekening bij de inzet van gemeentelijke jobcoaches: het kan dan namelijk moeilijker zijn om te handhaven op de verplichtingen vanwege de 'dubbele pet' problematiek.

Sommige gemeenten voeren beleid dat ervoor zorgt dat er weinig flexibiliteit is bij de inzet van jobcoaching, waardoor de wensen van jongeren en werkgevers niet altijd gehonoreerd kunnen worden. Sommige gemeenten zetten bijvoorbeeld alleen jobcoaches in van een beperkt aantal - via aanbesteding - geselecteerde jobcoachingsbureaus. Dat belemmert zoal de inzet van gespecialiseerde jobcoaches of interne jobcoaches van werkgevers. Tenslotte belemmert dit de benodigde flexibiliteit bij werkgevers die het onwenselijk vinden dat zij meerdere jobcoaches over de vloer krijgen.

Soms willen werkgevers geen jobcoach in huis halen, noch intern noch extern. Het is dan geen uitzondering dat na verloop van tijd het besef komt dat er wel een jobcoach nodig is. De gemoederen kunnen tegen die tijd al zo hoog zijn opgelopen dat het lastig is het tij te keren en de jongere uitvalt.

Kwaliteit van jobcoaching

Sommige gemeenten benoemen als aandachtspunt de kwaliteit van jobcoaching. Zij vinden bijvoorbeeld dat jobcoaches soms onvoldoende aandacht besteden aan de arbeidsontwikkeling, onvoldoende terugkoppelen naar de gemeente en niet op tijd een signaal afgeven wanneer zich problemen voordoen op de werkvloer. Bij interne jobcoaching (als werkgevers eigen jobcoaches in dienst hebben) is er nog minder zicht op de kwaliteit van jobcoaching. Enkele respondenten noemen het risico dat de interne jobcoaches minder objectief zijn. Zij zouden het bedrijfsbelang laten prevaleren boven het belang van de jongere ('slager keurt eigen vlees'). Consequenties kunnen zijn dat een jongere overvraagd wordt of dat er onvoldoende wordt geluisterd naar de (ontwikkeling) wensen van de jongeren met uitval als gevolg. Een geïnterviewde jobcoach legt uit:

"In de praktijk blijkt dat het lastig is om te weten wat een interne jobcoach doet. We hadden bij een supermarkt een meisje geplaatst met loonkostensubsidie en interne jobcoach. Ze hebben haar werk laten doen dat ze niet aan kon. Zij is een praktijk-schoolmeisje die geen grenzen kan aangeven waardoor ze volledig over haar grenzen heen is gegaan. Nu zit ze met een zware hernia thuis, wat niet meer geopereerd kan worden. Dat is volledig uit de hand gelopen ondanks dat het meisje een jobcoach had. De interne jobcoach denkt gewoon, hupsakee, je moet ook gewoon presteren, maar realiseren ze zich wel dat ze iemand aannemen met een behoorlijke beperking en die zichzelf daar ook niet in kan begrenzen?"

Bij UWV

UWV ziet jobcoaching als een belangrijk instrument om jongeren duurzaam aan het werk te helpen en te houden. Wanneer is vastgesteld dat de jongere in aanmerking komt voor jobcoaching gaat UWV ruimhartig om met de inzet van jobcoaches. UWV-medewerkers geven aan dat er naar schatting in 80% van de dienstbetrekkingen jobcoaching wordt ingezet. Vaak worden jobcoaches al in het begin van de dienstbetrekking ingezet (indien aan de orde, tijdens de proefplaatsing) en de behoefte van de jongere is leidend voor de intensiteit van de jobcoaching. Hiervoor hanteert UWV een viertal begeleidingsregimes, variërend van zeer licht tot intensief. Het aantal uur jobcoaching is een vast percentage van het aantal werkzame uren, en is logischerwijs het laagst bij het zeer lichte regime en het hoogst bij het

intensieve regime. De duur is in principe gemaximeerd op drie jaar, aangezien het uitgangspunt is dat de jongere na drie jaar het werk zelfstandig zou moeten kunnen verrichten. Desalniettemin is, indien goed gemotiveerd, verlenging mogelijk.

UWV sluit bij de inzet van jobcoaching aan bij de behoeften van werkgevers en de jongeren zelf. UWV zet jobcoaches in van erkende jobcoachorganisaties en re-integratiebureaus. Daarnaast kunnen (vaak grotere) werkgevers de eigen interne jobcoach inzetten, mits de jobcoach aan de eisen voldoet van UWV.¹⁸

Medewerkers van UWV ervaren echter ook beperkingen in de vrijheid om jobcoaching in te zetten. Immers, de voorwaarden om jobcoaching te kunnen inzetten zijn strikt.¹⁹ Zo dient er sprake te zijn van (uitzicht op) een arbeidscontract van tenminste 6 maanden, met een aantal werkuren van ten minste 12 per week en een loonwaarde van minimaal 35% van het WML.²⁰ Onder strikte voorwaarden is afwijking mogelijk.²¹ Vanwege de eis van 6 maanden geldt ook dat wanneer een klant op een uitzendovereenkomst werkzaam is, het niet mag gaan om een uitzendovereenkomst met een uitzendbeding.²²

Directe begeleiding op de werkvloer ("Harrie" trainingen)

Voor directe begeleiding op de werkvloer geven UWV en sommige gemeenten (gratis) 'Harrie' trainingen aan werkgevers. Een 'Harrie' is een directe collega van de jongere. Via de training leert de collega hoe om te gaan met de jongere. Respondenten geven aan dat de Harrie niet moet worden gezien als een vervanger van de jobcoach, maar dat de functie complementair is aan de rol van een jobcoach, namelijk primair gericht op directe ondersteuning van de jongere op de werkvloer. De jobcoach kan niet continu aanwezig zijn, waarbij een Harrie als directe collega een belangrijke functie vervult. Hij instrueert en begeleidt de jongere in het dagelijks werk, iets wat veel jongeren uit de doelgroep continu nodig hebben. Door veel jongeren, jobcoaches en medewerkers van UWV en gemeenten wordt deze begeleiding als waardevol beschouwd en als succesfactor aangeduid.

4.4 Loonkostensubsidie, loondispensatie en loonwaardemetingen

Bij gemeenten

In eerdere rapportages van de Inspectie is al aangegeven dat een deel van de gemeenten onder- en bovengrenzen hanteert bij de inzet van loonkostensubsidie en dat daaraan budgettaire overwegingen ten grondslag liggen.²³ ²⁴ De inzet van loon-

¹⁸ De interne jobcoach moet: een training hebben gevolgd om werknemers met structureel functionele beperkingen te begeleiden op de werkplek (bijvoorbeeld een [Harrie-training](#), via een kenniscentrum de training praktijkopleider plus); aantoonbaar ervaring heeft met het geven van werkinstructies; aantoonbaar ervaring heeft met de werkzaamheden die de werknemer moet uitvoeren; voor een deel van zijn werkuren vrijgesteld is om de begeleiding op zich te kunnen nemen.

¹⁹ Deze staan vermeld in de Beleidsregels Protocol Jobcoach UWV 2016 (Staatscourant 2016 nr. 3306), waaraan medewerkers van UWV zich moeten houden als een aanvraag wordt beoordeeld.

²⁰ Dat mag minimaal 8 uur per week zijn als uitbreiding naar 12 binnen een jaar aannemelijk is.

²¹ Voldoet een dienstbetrekking niet aan de eisen dan kan UWV in een individueel geval – en na een inhoudelijke toets van de begeleidingsbehoefte van de klant – toch jobcoaching toekennen. Dit kan als:

- het aantal uren werken < 12 uur per week doch minimaal 8 uur bedraagt én de verwachting is dat het aantal uren werken binnen een jaar kan worden uitgebreid naar de ondergrens van 12 uur per week, en/of
- de loonwaarde < 35%, doch minimaal 20% van het loon bedraagt én de verwachting is dat deze binnen 1 jaar zal toenemen naar de ondergrens van 35% van het wettelijk minimumloon als de jobcoach de klant begeleidt.

²² Het uitzendbeding zegt dat de arbeidsovereenkomst (tussen uitzendkracht en uitzendbureau) eindigt op het moment dat de inlener (die de uitzendkracht van het uitzendbureau inhuurt) de opdracht beëindigt.

²³ Zie bijvoorbeeld het Inspectierapport 'als je ze loslaat, ben je ze kwijt', R 16/11

²⁴ Recent heeft de rechter gemeenten die deze inperking hanteren teruggefloten. Volgens de rechter biedt de Participatiewet niet de beleidsvrijheid om de doelgroep loonkostensubsidie in te perken. (zie hiervoor Gemeente-nieuws van SZW, Nummer 2018-03, 12 juli 2018)

kostensubsidie ziet de gemeente dan niet meer als rendabel. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die ondergrenzen hanteren van 50 en soms wel 60%.

De ondergrenzen die een aantal gemeenten hanteert zorgen ervoor dat jongeren die een lager indicatief verdienvermogen hebben, minder kans op werk hebben. Óf omdat de gemeente deze jongeren niet naar werk begeleidt, óf omdat de werkgever de verminderde loonwaarde niet volledig vergoed krijgt. Gemeenten gaan daar soms strikt mee om en houden daarbij ook geen rekening met de potentiële arbeidsontwikkeling van de jongere.

Forfaitaire loonkostensubsidie

Een gemeente kan ervoor kiezen om forfaitaire loonkostensubsidie in te zetten, bijvoorbeeld wanneer de loonwaarde nog niet in de proefperiode of aan het begin van de dienstbetrekking kan worden vastgesteld.²⁵ Sommige gemeenten zien het als een mooi instrument om werkgevers over de streep te trekken. Andere gemeenten zijn hier juist zeer terughoudend in omdat zij liever vanaf het begin zekerheid willen hebben over iemands loonwaarde en binnen de proefplaatsing voldoende tijd is om de loonwaarde te bepalen.

Bij UWV

UWV heeft het instrument loondispensatie om werkgevers te compenseren voor een verminderde productie van de werkende Wajonger. Het loon van de Wajonger wordt zo nodig aangevuld met de Wajong uitkering.

Medewerkers van UWV geven aan dat sommige onderdelen van de Wajong niet motiveren om te gaan werken. Dat geldt bijvoorbeeld door de verrekeningssystematiek tussen inkomsten uit loon en de Wajonguitkering. Deze systematiek kan er zelfs toe leiden dat wanneer een jongere gaat werken of bij een kleine stijging in loon, hij of zij minder geld overhoudt. Dit effect wordt veroorzaakt door een staffeling in de systematiek, waarbij de hoogte van de aanvullende uitkering (de loondispensatie) in sprongen wijzigt bij loonwijzigingen. UWV-medewerkers geven aan dat Wajongers om die reden het aangeboden werk soms niet accepteren. Verder geven medewerkers van UWV aan dat Wajongers bang zijn om hun Wajong rechten te verliezen, omdat de Wajonger die onder de Wajong 2010 valt en geen ondersteuning heeft in de vorm van een jobcoach of een andere voorziening, het recht op Wajong kwijtraakt als hij langer dan één jaar het WML heeft verdiend.

4.5 De praktijkroute

De praktijkroute is in het leven geroepen om mensen met arbeidsbeperkingen, die nog geen indicatie banenafpraak hebben, sneller aan het werk te kunnen helpen. In plaats van eerst een indicatie bij UWV aan te vragen, kunnen deze mensen via de praktijkroute direct aan het werk en wordt er op de werkplek vastgesteld of de jongere het WML kan verdienen. Zo niet, dan wordt de persoon zonder beoordeling van UWV toegelaten tot het doelgroepregister. Met invoering van de praktijkroute is het makkelijker geworden om toegelaten te worden tot de doelgroep banenafpraak. Via de praktijkroute geldt namelijk niet het criterium dat de arbeidsbeperking het gevolg moet zijn van een ziekte of gebrek.

Het gebruik van de praktijkroute is wisselend. Er zijn gemeenten die er ruimhartig gebruik van maken. Ze zien het als een goede praktische oplossing voor de soms complexe en tijdrovende weg om iemand via indicatie banenafpraak in het doel-

²⁵ Forfaitaire loonkostensubsidie is een regeling waarbij werkgevers 50 procent van het wettelijk minimumloon gedurende (maximaal) de eerste 6 maanden van het dienstverband krijgen.

groepregister te krijgen. Andere gemeenten zijn terughoudend met de inzet van de praktijkroute en willen liever direct beschikken over een indicatie banenafspraken via een beoordeling van UWV. Het voordeel van een indicatie banenafspraken is namelijk dat er direct duidelijkheid is over de voorzieningen waar een werkgever recht op heeft.

Enkele medewerkers van UWV en gemeenten menen dat er een aantal nadelen kleeft aan de praktijkroute. Zij wijzen op het risico dat mensen waarvoor de banenafspraken eigenlijk niet bedoeld is, toegelaten worden tot de doelgroep banenafspraken. Dat risico doet zich met name voor bij gemeenten waar de nadruk wordt gelegd op het realiseren van zoveel mogelijk plaatsingen (zie paragraaf 3.4) en gemeenten waarbij niet de goede expertise wordt ingezet om de passendheid van de werkplek te beoordelen.

Een aantal respondenten vindt het ook onwenselijk dat mensen met een tijdelijk verminderde loonwaarde door tijdelijke (sociale) problemen, bijvoorbeeld schulden of een echtscheiding, toegelaten kunnen worden tot de doelgroep banenafspraken. Zij menen dat deze mensen die via de praktijkroute zijn toegelaten, nu blijvend tot de doelgroep banenafspraken behoren omdat sinds kort is komen te vervallen dat mensen die in staat zijn om het WML te verdienen na twee jaar uit het landelijke doelgroepregister worden verwijderd.

Deel 2 Het proces van het aan het werk helpen en houden

Het verhaal van Abdul beschrijft wat een passende werkplek en goede begeleiding kan doen voor de arbeidsontwikkeling en de duurzaamheid van een baan.

Vanuit school is **Abdul** samen met de gemeente op zoek gegaan naar werk. Uiteindelijk is het een leerwerktraject 'pizza maken' geworden. Abdul begon aan een proefperiode waarin hij zijn pizzabakker en horeca hygiëne certificaten behaalden. Uiteindelijk heeft Abdul de proefperiode niet succesvol afgesloten. Het leerwerktraject bleek onvoldoende geschikt vanwege de geringe begeleiding op de werkvloer en slechte band met de eigenaar. Volgens Abdul was hij uitgevallen omdat de leidinggevende niet respectvol met hem omging en boos werd als hij iets fout deed. Hij voelde zich niet serieus genomen. De gemeente werd daardoor overvallen omdat de jobcoach hierover niet had gecommuniceerd. Er had misschien nog iets gedaan kunnen worden als de gemeente eerder op de hoogte was geweest. Het is de vraag of dat iets uitgehaald zou hebben omdat het de werkgever zwaar tegenvallen was wat Abdul presteerde en ook wat Abdul aan begeleiding nodig heeft.

Vervolgens heeft zijn nieuwe jobcoach Hans hem via zijn werkgeversnetwerk bemiddeld. Abdul werkt ten tijde van het interview zes maanden bij een restaurant, 36 tot 40 uur in de week. Abdul heeft het erg naar zijn zin en lacht veel, vindt zijn collega's leuk en leert veel nieuwe dingen bij. Hij is trots op wat hij doet. Hij is dan wel langzamer dan zijn collega's en vergeet soms iets, maar zijn kwaliteit is dat hij netjes werkt.

Als er problemen zijn weet hij zijn jobcoach te vinden, en andersom geldt dit ook voor de werkgever. Jobcoach Hans is een echte spil in het web. Abdul ervaart de begeleiding van zijn jobcoach en directe collega's als prettig. Ook heeft hij een goede band met de werkgever zelf. De werkgever geeft aan *'ik heb de jackpot gewonnen met deze jongens'* (na Abdul kwam er nog een jongen met een arbeidsbeperking werken). En: *'je moet die jongens ook een kans geven, anders blijven ze in de problemen komen op straat'*. De jobcoach noemt het ook wel een 'warm bad', één grote familie waar Abdul er één van is. Op de vraag 'wat vind je fijn aan je baas?' antwoordt Abdul:

'Oh ik kan haar gewoon alles vertellen en ik heb gewoon vertrouwen in haar. Deze baas [ten opzichte van de vorige werkgever] heeft veel geduld, veel tijd en respect voor mij.'

Abdul had bij aanvang een lage loonwaarde (24%) en is nu binnen een korte periode gegroeid naar een loonwaarde van 37%. Een loonwaarde van 50% wordt nu als reëel gezien.

5 Wat aan de match vooraf gaat

Dit hoofdstuk gaat over de vraag hoe het selectieproces verloopt waarmee UWV en gemeenten een geschikte kandidaat aan een geschikte werkgever koppelen. De Inspectie onderscheidt drie factoren die voor het selectieproces van belang zijn:

- kennis van de bemiddelbare jongeren;
- kennis van werkgevers die jongeren met een arbeidsbeperking in dienst willen nemen;
- het selectieproces dat de juiste kandidaat aan de juiste werkgever moet koppelen.

Belangrijkste conclusies

- *UWV en gemeenten hebben veelal om diverse redenen geen goed beeld van de bemiddelbaarheid van de jongeren.*
- *Het is lastig om vanuit de registraties een actueel beeld te krijgen van de bemiddelbaarheid van de jongeren. Dat belemmert de selectiemogelijkheden vanuit het registratiesysteem, ook voor werkgevers die via de kandidatenverkenner bemiddelbare jongeren willen selecteren. Soms is vooraf niet aan te geven of een jongere klaar is om te gaan werken, het is dan een kwestie van 'uitproberen'.*
- *Informatieoverdracht en samenwerking wordt gehinderd door privacyregels.*

5.1 Kennis van bemiddelbare kandidaten

Om geschikt werk te vinden voor de jongeren en om een goede selectie van kandidaten voor werkgevers te maken, is het van belang dat UWV en gemeenten over goede en actuele kennis beschikken over de jongeren met een arbeidsbeperking die bemiddelbaar zijn, derhalve naar werk kunnen worden begeleid.²⁶ De kennisvergaring begint op de scholen, die kennis moet overgedragen worden aan gemeenten die vervolgens via een eigen diagnose en klantcontacten een actueel beeld blijven geven van de klant.

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat bemiddelbaarheid geen eenduidig gegeven is. Factoren die volgens medewerkers van belang zijn voor het bepalen of een jongere bemiddelbaar is, zijn onder meer:

- Heeft iemand basale werknemersvaardigheden?²⁷
- Is de gezondheidssituatie stabiel?
- Zijn de thuissituatie/sociale omstandigheden stabiel?
- Wil de jongeren zelf aan het werk?

Verder hebben medewerkers verschillende opvattingen over wanneer je een jongere kan laten werken. Doe je dat pas als de jongere over alle werknemersvaardigheden beschikt, of is het beter wanneer de jongere werkende weg de werknemersvaardigheden leert.

Zicht op bemiddelbare kandidaten

UWV en gemeenten hebben op hoofdlijnen de jongeren die zij naar werk bemiddelen in beeld, maar dat beeld is niet volledig en actueel. Jongeren staan bijvoorbeeld vaak als bemiddelbaar geregistreerd terwijl ze dat niet zijn. Verschillende factoren liggen daaraan ten grondslag en hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

²⁶ Zie bijlage 2 duurzaamheidsaspecten.

²⁷ Denk aan: het kunnen houden aan afspraken, op tijd komen, problemen kunnen overleggen.

- kennisoverdracht van school naar gemeenten;
- het stellen van een diagnose van functionele mogelijkheden en beperkingen;
- frequentie klantcontacten;
- registratie;
- factoren in de jongeren zelf gelegen.

Belemmeringen bij kennisoverdracht van school naar gemeenten

Doorgaans is er kennisoverdracht van school naar gemeenten. Veelal gebeurt dat via de zogenoemde uitstroomoverleggen die gemeenten hebben met scholen waarin alle jongeren worden besproken die dat jaar uitstromen. Soms is er een overdrachtdossier ontwikkeld om de relevante informatie over de jongeren over te dragen aan gemeenten. De informatieoverdracht die niet via de jongeren gaat, wordt bemoeilijkt door privacyregels. Er bestaat veel onzekerheid bij gemeentelijke medewerkers over wat wel en niet mag. Zij ervaren dit als frustrerend. Het kan dus voorkomen dat medewerkers zichzelf onnodig beperkingen opleggen bij de informatieoverdracht.

Soms heeft een gemeentelijke medewerker al in het laatste schooljaar, naast contact met de (stage)docenten, ook persoonlijk kennis gemaakt met de jongere die gaat uitstromen van school. In die situatie gaat de informatieoverdracht via de jongere en zijn er dus geen belemmeringen.

De kennis over de jongere is minder goed wanneer een jongere van een andere dan een pro/vso-school afkomt, direct vanuit school aan het werk gaat, in een andere regio onderwijs volgt of afgewezen is voor een Wajong-uitkering. Deze jongeren komen vaak pas in beeld nadat ze zichzelf melden bij de gemeente. Veelal is er dan geen kennis over de jongere voorhanden.

Belemmeringen bij het stellen van een diagnose door gemeenten

Gemeenten stellen bij de intake een diagnose waarbij zij in kaart brengen welke mogelijkheden en beperkingen een jongere heeft en of zij bemiddeld kunnen worden naar werk. Daarbij baseren zij zich onder meer op de kennis vanuit de scholen. Wanneer er een gebrekkige kennisoverdracht is vanuit de scholen, moet de gemeente meer moeite doen om een goede diagnose te stellen.

Het onderkennen van een arbeidsbeperking bij een jongere is niet altijd geborgd omdat gemeenten bij de diagnose niet standaard de daarvoor benodigde expertise betreft. Gemeenten beschikken bijvoorbeeld vaak niet over arbeidsdeskundige expertise om de functionele mogelijkheden en beperkingen in beeld te brengen, zoals bij UWV standaard gebeurde (zie ook hoofdstuk 3 paragraaf 6 'Expertise'). De kennis over de jongere blijft daardoor vaak ontoereikend om een goede diagnose te stellen. Wel zijn er gemeenten die bij twijfel expertise inhuren, bijvoorbeeld bij UWV, SW-bedrijf of re-integratiebureau.

Enkele gemeenten zetten bij twijfel een uitgebreide diagnosefase van een paar maanden in om beter zicht te krijgen op de functionele mogelijkheden en vaardigheden van de jongere.

Weinig klantcontact

Bij een deel van de bemiddelbare jongeren is het beeld niet actueel omdat zij weinig contact hebben met de professional vanuit UWV of gemeenten. Vaak is de oorzaak dat UWV of gemeente alles al uitgeprobeerd hebben zonder resultaat en de jongere zelfstandig werk laten zoeken.

Belemmeringen in kennisdeling in relatie tot privacyregels

Een goede kennis over de jongeren betekent vaak kennisdeling indien meer partijen betrokken zijn bij de ondersteuning van de jongere. Op diverse momenten in het proces ervaren medewerkers van UWV en gemeenten belemmeringen voor een goede informatieoverdracht vanwege privacyregels. Dat komt bijvoorbeeld voor bij informatieoverdracht van school naar gemeente en bij de informatiedeling met de werkgever. Ook binnen de eigen organisatie kunnen verschillende betrokken medewerkers niet altijd in elkaars gegevens kijken. Er bestaat veel onzekerheid over wat nu precies wel en niet mag met als risico dat de mogelijkheden die er wel zijn onvoldoende worden benut. Uitvoerende medewerkers ervaren dit als belemmerend.

Er zijn ideeën en initiatieven om aan de problemen van privacy bij kennisdeling tegemoet te komen. Eén daarvan is bijvoorbeeld de ontwikkeling van de zogenoemde 'Talentenmap'. Dat is een app waarin alle soorten van informatie over een jongere inzichtelijk kunnen worden gemaakt en die de jongere zelf met alle partijen waarmee hij te maken heeft kan delen. De jongere heeft het beheer over de informatie en bepaalt zelf wie hij wat laat zien.²⁸

Registratie

Medewerkers van UWV en gemeenten geven soms aan dat zij niet altijd alle informatie van jongeren en de dienstverlening registreren door de ervaren (werk en) registratie druk. Daarnaast is in paragraaf 3.7 beschreven dat gemeenten vaak met meerdere registratiesystemen werken, en dat daardoor de informatie over de kandidaten behoorlijk versnipperd en minder of zelfs ontoegankelijk is. Deze registratieproblemen zorgen ervoor dat er in de registratiesystemen niet altijd een compleet en actueel beeld van de werkzoekenden bevat.

UWV heeft van Wajongers met arbeidsvermogen klantprofielen in sonar opgenomen. Met de herbeoordelingsoperatie is het beeld van Wajongers met arbeidsvermogen completer geworden.

Factoren in de jongeren zelf gelegen

Enkele geïnterviewde uitvoerende medewerkers geven aan dat de (zowel gezondheids- als sociale) situatie van de jongeren snel kan wisselen, wat de bemiddelbaarheid van jongeren uit de doelgroep een broos gegeven maakt. Voorts is lang niet altijd duidelijk vast te stellen of een jongere bemiddelbaar is. Door het eerst uit te proberen in een (werk)praktijksituatie wordt pas duidelijk of een jongere de basale werknemersvaardigheden mist en of hij toch beter eerst een traject (arbeidsversterking) kan doorlopen voordat er weer aan werk gedacht kan worden. Het volgende citaat uit een interview met een klantmanager geeft goed aan dat het al dan niet bemiddelbaar zijn geen eenduidig gegeven is:

"Ik zie altijd mogelijkheden. En je ziet pas of iemand bemiddelbaar is als je gaat werken met een kandidaat. En met 'werken', daar bedoel ik mee dat als ze opdracht meekrijgen van: stuur je CV op of maak dat even of stuur even vijf bedrijven op waar jij zou willen werken? En aan de hand daarvan zie je eigenlijk wel wanneer iemand bemiddelbaar is en welke competenties hij heeft. En dat kan je helaas niet in een gesprekje van een half uur zien. Soms heb je ook juist de andere kant van het verhaal: dan staan er dingen in de rapportage waarvan je denkt: ja, moet ik die aan het werk gaan krijgen? En dan vind je juist die match! Dat je denkt van: die kandidaat verbaast me, het lukt prima. Dus bij voorbaat vind ik iedereen bijna bemiddelbaar. Behalve als er zoveel problematiek is (iemand is bijvoorbeeld dakloos en heeft schulden), maar dan heeft de jongerenconsulent dat al ingeschat."

²⁸ Zie eindrapport De Nationale Denktank 2017: 10 oplossingen voor de arbeidsmarkt van de toekomst.

Bemiddelbaar houden

Bemiddelbare jongeren die niet snel genoeg aan het werk geholpen worden, lopen het risico thuis op de bank te komen zitten en hun werknemersvaardigheden te verliezen. Dit, omdat de uitvoering van zowel gemeenten als UWV niet altijd over mogelijkheden beschikt om de jongeren ' bezig te houden'.²⁹

Uitvoerende medewerker gemeente:

"Ja, ik zit wel vaak te dubben van hoe kan ik deze mensen actief houden? Maar daar hebben we nog niet echt pasklaar een oplossing voor. Er is nog niet echt iets waar we ze mee aan de slag kunnen zetten."

Sommige gemeenten zetten arbeidsmatige dagbesteding, werkfittrajecten of werkervaringsplekken in om de jongeren bemiddelbaar te houden. UWV zet in de regel trajecten in om jongeren werkfit te maken of naar werk te bemiddelen, maar als ze eenmaal werkfit zijn, dan heeft UWV, buiten de trainingen om die UWV zelf verzorgt, ook geen instrumenten om de jongeren ' bezig te houden'. Veelal is de boodschap: *'probeer zelf werk te vinden en als je ondersteuning nodig hebt, kan je altijd bij ons terecht.'* Bij UWV zijn dat zogenoemde 'monitorklanten'. Deze hebben minimaal tweemaal per jaar een klantcontact met een UWV-medewerker.

5.2 Kennis van de 'inclusieve' werkgevers

Naast kennis van de bemiddelbare jongeren, is het voor een duurzame match ook van belang dat UWV en gemeenten de werkgevers kennen of weten te vinden die 'uit het goede hout gesneden' zijn. Een werkgever is bijvoorbeeld uit het goede hout gesneden als hij intrinsiek gemotiveerd is om met de jongeren aan de slag te gaan en niet louter om financiële redenen de jongeren in dienst wil nemen.

Respondenten geven aan meestal wel te herkennen of zij met werkgevers te maken hebben die al dan niet 'uit het goede hout gesneden zijn'. Volgens hen is de maatschappelijke betrokkenheid het grootst onder de kleinere bedrijven. De motivatie van grotere bedrijven ligt meer bij het voldoen aan het quotum of financiële voordelen. Niet zelden heeft de Inspectie in het onderzoek gehoord dat het een aantal werkgevers vooral te doen is om de financiële voordelen of goede sier te willen maken met kwetsbare jongeren. De meeste gesproken medewerkers van UWV en gemeenten geven aan niet met dergelijke werkgevers in zee te gaan. Ook al heeft de werkgever de intrinsieke motivatie om met de jongeren te werken, het komt desondanks nog veelvuldig voor dat zij toch terughoudend zijn om jongeren uit de doelgroep in dienst te nemen omdat zij bijvoorbeeld bang zijn voor risico's van ziekte of een te grote belasting van de organisatie, of gewoon vanwege de onbekendheid met wat zij in huis halen.

Werven van 'inclusieve' werkgevers

De meeste vacatures werven UWV en gemeenten binnen een vast netwerk van 'inclusieve' werkgevers, soms ook de netwerken van de eigen SW-bedrijven. Veelgenoemde succesfactoren in het onderzoek voor het werven van vacatures voor de jongeren is een intensief en goed contact met de werkgevers (relatiebeheer).

Naast het benutten van de vaste relatienetwerken met werkgevers gaan de WSP'en op zoek naar nieuwe werkgevers die bereid zijn jongeren met een arbeidsbeperking aan te nemen. Daarvoor worden onder meer de regionale arbeidsmarktanalyses van UWV gebruikt. Verder maken de WSP'en gebruik van verschillende instrumenten, bijvoorbeeld speciale sites waar werkgevers vacatures kunnen melden of een quick scan kunnen uitvoeren om hun organisatie te testen op 'inclusieve geschikt-

²⁹ Zie rapport ['Als je ze loslaat, ben je ze kwijt'](#). R 16/11

heid'. Ook vindt er 'koude acquisitie' plaats bij werkgevers waarvan de inschatting is dat er mogelijkheden zijn om de jongeren te plaatsen. Soms gebeurt dat ook 'met een jongere onder de arm'. Ook worden er activiteiten georganiseerd om werkgevers voor te lichten, de aannamebereidheid te vergroten en Wajongers en werkgevers dichterbij elkaar te brengen.

Met grote werkgevers, bijvoorbeeld landelijke supermarkten, worden regelmatig convenanten gesloten. Deze vacatures worden volgens de geïnterviewden breed in de regio gedeeld. Grote werkgevers worden ook vaak door UWV en gemeenten gezamenlijk benaderd en ondersteund.

In sommige regio's zijn zogenoemde 'subsidiologen' aangesteld om werkgevers te ontzorgen waardoor het aantrekkelijker wordt voor werkgevers om jongeren met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.³⁰ De subsidiologen ondersteunen werkgevers bij allerlei administratieve zaken en maken hen wegwijs in alle regels en procedures rondom het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. Ook geven zij voorlichting over de doelgroep.

'Inclusieve' bedrijfsanalyses

Een bijzondere vorm van werkgevers werven zijn de zogenoemde 'inclusieve bedrijfsanalyses'. Met deze inclusieve bedrijfsanalyses worden nieuwe functies gecreëerd door eenvoudige taken op te sporen in bestaande werkprocessen en taken anders te organiseren en te verdelen. Vooral UWV is daar actief mee.

Arbeidsdeskundige UWV inclusieve bedrijfsanalyse:

"En ik ben vooral altijd bezig in contact met mensen om enerzijds het beeld van de doelgroep beter te schetsen, want ook dat blijkt vaak anders te zijn in hun beleving dan het in de werkelijkheid is. Het beeld van de rolstoeler met een hbo-opleiding is nog steeds wijdverbreid, en anderzijds het laten zien van bij jullie kan er ook wat. Hoe klein ook, ga samenwerken met anderen of neem een aantal afdelingen bij elkaar en beleg een aantal taken bij iemand uit de doelgroep, en je maakt ieders werk lichter, en je legt bovendien een verbinding tussen afdeling. Ook wordt er bij deze analyses gekeken naar vragen als: hebben werkgevers een intrinsieke motivatie om jongeren met een arbeidsbeperking aan te nemen of zijn financiële overwegingen meer dominant, of ze wel/niet ervaring hebben met de doelgroep, of ze een realistisch beeld hebben van de doelgroep en of ze begeleiding kunnen bieden aan de kandidaten bij het werk."

Bij gemeenten komen dergelijke analyses wisselend voor. Sommige gemeenten liften mee op de inclusieve analyses van UWV, andere gemeenten gaan weer meer uit van bestaande vacatures. De medewerkers die deze analyses uitvoeren geven aan dat er binnen organisaties vaak meer mogelijk is dan werkgevers denken.

Arbeidsdeskundige UWV inclusieve bedrijfsanalyse:

"Ik heb nog niet zo lang geleden een analyse gedaan bij een installatiebedrijfje met in totaal vier mensen. Maar dat was om zichtbaar te maken wat je zou kunnen doen als je zo'n analyse doet, om aan de hele branche te laten zien, jullie kunnen ook wel wat, omdat binnen heel veel bedrijven het idee leeft nou bij ons kan dat niet hoor want wij hebben alleen maar hoger opgeleide mensen die hooggekwalificeerd werk doen, en daar zijn geen mogelijkheden voor mensen uit de doelgroep."

5.3 Het matchen van vraag en aanbod

UWV en gemeenten hebben de taak de jongeren met een arbeidsbeperking te ondersteunen naar werk. Het mooiste is natuurlijk als de jongere direct vanuit school

³⁰ Voor meer informatie over subsidiologen zie bijvoorbeeld <https://www.samenvoordeklant.nl/praktijk/de-subsidioloog-voor-alle-vragen-over-het-doelgroepproject>.

aan het werk kan, bijvoorbeeld door de laatste stage om te zetten in een dienstverband. Gemeenten kunnen daarbij ondersteunen als er inzet van instrumenten (bijvoorbeeld jobcoaching en loonkostensubsidie) nodig is. Als een stage niet kan worden omgezet in een dienstverband kunnen gemeenten helpen bij het vinden van ander werk, liefst vóór het einde van de schooltijd (zie paragraaf 5.1). Jongeren kunnen ook via een andere weg aankloppen bij UWV en gemeenten voor ondersteuning naar werk.³¹

Het bemiddelingsproces bij UWV en gemeenten kent een vraag- en aanbodgerichte kant. Soms moet er een werkgever bij een werkzoekende jongere worden gezocht, soms vraagt een werkgever om een kandidaat uit de doelgroep banenafpraak, en dan moet er een geschikte kandidaat voor de werkgever worden gezocht.

Van school direct naar (duurzaam) werk

Er zijn gemeenten die een actieve rol spelen bij het omzetten van een stage naar een dienstverband of bij het vinden van werk voor de jongere bij het einde van de schooltijd, bijvoorbeeld door het inzetten van een jobhunter. Dat gebeurt bij de meeste gemeenten echter niet omdat zij ervan uitgaan dat scholen de jongeren ondersteunen bij omzetting van stage naar een dienstverband. Sommige gemeenten gaan ook nog uit van de nazorgverplichting van twee jaar van scholen, en blijven om die reden nog op afstand.

Veel respondenten van zowel UWV als gemeenten onderstrepen het belang van een goede samenwerking door de hele keten van school naar werk. Ook vinden zij het belangrijk dat de jongere in de laatste stageplek van de schoolperiode op een passende werkplek zit. Daarmee verhoog je de kans dat een jongere direct vanuit school een passende werkplek heeft. Tegelijkertijd vragen respondenten ook aandacht voor risico's die kleven aan het omzetten van een stage in een dienstverband. Zij stellen dat stages vaak meer vrijblijvend zijn en er minder streng gelet wordt op de werknemersvaardigheden en prestaties. Wanneer de stage omgezet wordt in een dienstverband, dan let de werkgever wel strenger op die aspecten waar de jongere niet altijd aan kan voldoen.

Jobcoach:

"De werkgever had te hoge verwachtingen van wat Jade aan kon en aan moest kunnen. De stage was meer vrijblijvend. Nu er een arbeidscontract op tafel lag wilde de werkgever productiviteit zien. Het gevolg was dat Jade overvraagd werd met te moeilijke taken. Ook kon het bedrijf de begeleiding en ondersteuning die Jade nodig heeft organisatorisch niet borgen. De directe collega's die Jade begeleidden waren onvoldoende toegerust om Jade goed te kunnen begeleiden. Ook hadden ze niet altijd geduld voor Jade."

Het is dus van belang dat zowel de school als de gemeente oog hebben voor het risico dat de eisen van een dienstverband niet dezelfde zijn als die van een stage. Een school kan sturen op stages (of een afsluitende stage) die zo goed als mogelijk aansluiten bij de eisen die een echte dienstbetrekking met zich meebrengt. Gemeenten hebben echter zoals hiervoor beschreven vaak geen intensieve betrokkenheid bij de omzetting van een stage naar een dienstverband omdat zij ervan uit-

³¹ Regioplan beschrijft in de rapportage 'Jonggehandicapten duurzaam aan het werk' (2018) dat tijdens de zoektocht naar werk het leerproces van de jongere – met daarbij actieve ondersteuning van een begeleider – van groot belang is. Het leerproces gaat om het vergroten van het zelfinzicht, het aanleren van zoekvaardigheden, het trekken van lessen uit ervaringen met zoeken, het omgaan met teleurstellingen, gemotiveerd blijven, et cetera. Hiermee kan de begeleider bijdragen aan een gerichte zoekrichting en een realistische zoekstrategie wat de kans op werk(hervatting) vergroot. Ook zijn acceptatie van de begeleider door de jonggehandicapte en een vertrouwensband tussen beiden noodzakelijke voorwaarden voor effectieve begeleiding.

gaan van een actieve betrokkenheid van scholen. Het is de vraag of scholen zich hiervan bewust zijn.

Bij elkaar brengen van vraag en aanbod

UWV en gemeenten kunnen op diverse manieren een match tussen een jongere en een werkgever tot stand brengen. De verschillende vormen van matching zijn hierna beschreven.

Bemiddeling via samenwerking tussen werkzoekenden- en werkgeversdienstverlening

De twee kanten van het bemiddelingsproces (vraag- en aanbodgericht) vereist een goede samenwerking tussen de werkzoekenden- en werkgeversdienstverlening. De Inspectie constateert dat die samenwerking er altijd wel in enigerlei vorm is. Periodiek komen medewerkers van werkzoekenden- en werkgeversdienstverlening bij elkaar om vraag en aanbod tegen elkaar af te zetten. De periodiciteit verschilt per actor. Soms is er samenwerking via gezamenlijke deelname aan zogenoemde multidisciplinaire 'uitstroomteams'. Over het algemeen weten medewerkers van de werkzoekenden- en werkgeversdienstverlening elkaar ook buiten de periodieke overleggen goed te vinden als er een geschikte kandidaat of een geschikte vacature langskomt. Respondenten noemen onder meer een gemeenschappelijke huisvesting als één van de succesfactoren voor goede samenwerking. Als belemmering wordt wel genoemd dat klantmanagers aanbodgericht denken en WSP-medewerkers vraaggericht waardoor je als het ware 'niet helemaal dezelfde taal spreekt'. Het zou volgens hen een snelle én duurzame match bevorderen wanneer medewerkers van de werkzoekenden- en werkgeversdienstverlening beide kanten kunnen betrekken in hun beoordeling of een match passend is.

Bemiddeling via jobhunters

Sommige gemeenten zetten jobhunters in. De ervaringen met jobhunters zijn positief. Jobhunters zoeken 'met de jongere onder hun arm' een geschikte werkgever. Deze jobhunters zijn zowel bekend met de jongeren met een arbeidsbeperking (aanbodkant) als met de werkgevers die deze jongeren in dienst willen nemen (vraagkant). Dat maakt dat ze goed in staat zijn om in te schatten welk werk passend is voor jongeren met een arbeidsbeperking. Jobhunters kunnen een eigen werkgeversnetwerk hebben, maar werken ook samen met het WSP.

UWV zet voor de bemiddeling naar werk ook bemiddelingstrajecten in die bij re-integratiebedrijven worden ingekocht.

Bemiddeling via medewerker van de werkzoekendendienstverlening

Zoals beschreven in hoofdstuk 3, hebben sommige gemeenten medewerkers die alles in één zijn. Ze verzorgen de samenwerking met de scholen maar proberen ook zelfstandig een match tot stand te brengen. Zij zoeken net als de jobhunter 'met een jongere onder de arm' naar een geschikte werkgever. Kennis van zowel de vraag- als aanbodkant is hier in één persoon verenigd.

Bemiddeling via re-integratiebureaus

Als UWV en gemeenten niet direct mogelijkheden zien om een jongere zelf aan het werk te helpen, wordt soms een bemiddelingstraject ingekocht bij re-integratiebureaus of SW-bedrijven. Bij gemeenten kunnen daar ook capaciteitsproblemen aan ten grondslag liggen. Deze re-integratiebureaus hebben een netwerk van werkgevers waar mogelijkheden liggen voor jongeren met een arbeidsbeperking.

Jongere zoekt zelfstandig

Het komt voor dat de jongere zelfstandig naar werk zoekt. Daar kan de jongere uiteraard zelf voor kiezen, maar soms is dat ook de boodschap van UWV of de gemeente aan de jongere, meestal als diverse bemiddelingspogingen niet tot resultaat hebben geleid.

Matchen/selecteren via registratiesystemen

Het matchen via systemen werkt nu nog niet zo goed. Een aantal respondenten geeft aan dat het beter zou zijn voor een goede voorselectie van jongeren en werkgevers als de werkgevers- en werkzoekendendienstverlening over en weer vacatures en klantprofielen zouden kunnen inzien. Dat is nu lang niet altijd het geval en dat bemoeilijkt het maken van een goede (voor)selectie. Een goede voorselectie wordt ook bemoeilijkt doordat enerzijds klantprofielen niet alle relevante informatie bevatten (vooral de meer 'zachte' informatie wordt gemist) en anderzijds veelal werkplekprofielen worden gemist waardoor niet goed kan worden ingeschat of een kandidaat geschikt is voor de werkplek. Het volgende citaat geeft aan dat het matchen via de systemen zijn beperkingen kent:

Uitvoerende medewerker UWV:

"Klantprofielen die nu ingevuld worden, daar hoor ik mijn collega's van het WSP nog niet echt enthousiast over. Ik merk dat zij moeite hebben met het vinden van goede kandidaten. Dat heeft ook te maken met het WBS-systeem, waar we niet blij mee zijn, waar je onvoldoende goed matches in kunt maken en waar erg veel vervuiling in zit."

Gebruik en bruikbaarheid kandidatenverkenner

Ook de kandidatenverkenner kan gebruikt worden om werkzoekenden uit het doelgroepregister te selecteren voor vacatures. Diverse geïnterviewden van UWV en gemeenten geven aan dat het gebruik van de kandidatenverkenner door de werkgevers in de praktijk tegenvalt en dus het gewenste effect nog niet is bereikt. Ook geven zij aan dat de toegevoegde waarde van de kandidatenverkenner gerelativeerd moet worden omdat het niet gezien moet worden als een zelfstandig matchingssysteem.³² Werkgevers die kandidaten selecteren hebben uiteindelijk toch UWV of gemeenten nodig om een definitieve selectie te maken en voor het inzetten van de benodigde voorzieningen en instrumenten, *'het blijft uiteindelijk maatwerk'*.

Een andere relativisering van het nut van de kandidatenverkenner die UWV-medewerkers en gemeenten noemen is dat het aanbod van kandidaten van UWV en gemeenten dat in de kandidatenverkenner zit, niet zonder meer ook direct bemiddelbare kandidaten hoeven te zijn. In paragraaf 5.1 is al beschreven dat er kandidaten in de categorieën bemiddelbaar zitten die toch niet direct bemiddelbaar zijn. Als een werkgever zelf kandidaten selecteert, kan dat tot teleurstelling leiden.

Sommige geïnterviewden benadrukken dat de toegevoegde waarde van de kandidatenverkenner vooral is om transparantie in de doelgroep banenafpraak te realiseren (*wat zit er nu voor vlees in de kuip?*). Sommige geïnterviewden menen dat de toegevoegde waarde van de kandidatenverkenner weliswaar beperkt is maar ook dat het op dit moment *'de enige plek is waar je kunt streven dat je het werkaanbod op één plek hebt liggen'*.

³² UWV hanteert uitgangspunten die aangeven dat de kandidatenverkenner primair als zelfstandig selectie/matchingssysteem is bedoeld. UWV heeft geen bemiddelingsrol (tenzij werkgever hier specifiek om vraagt), waarbij een plaatsing niet het uitgangspunt is. UWV heeft een faciliterende rol, waardoor vraag en aanbod bij elkaar komen. UWV levert altijd zonder te beoordelen of een plek geschikt is voor de klant. Bij interesse van de werkgever en toestemming van de klant, zorgt UWV ervoor dat ze met elkaar in contact komen. Als een klant om overduidelijke redenen (bijv. opname in een instelling) niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, dan meldt UWV dit aan de werkgever.

6 De start van de baan

In hoofdstuk 5 is beschreven hoe UWV en gemeenten de vraag van werkgevers en het aanbod van jongeren bij elkaar brengt. Dit hoofdstuk zoomt in op de feitelijke match tussen een jongere met arbeidsbeperkingen en een werkgever. Van een feitelijke match is sprake als het matchingsproces heeft geleid tot de bereidheid van een specifieke werkgever en jongere om een dienstverband aan te gaan, al dan niet voorafgegaan door een proefplaatsing. Een aantal aspecten is bij het matchen van belang om de kans op duurzaam werk te vergroten³³:

- een goede introductie van de jongere bij de werkgever;
- het schetsen van een reëel verwachtingspatroon;
- aandacht voor de passendheid van de functie;
- aandacht voor ontwikkelingsmogelijkheden;
- goede afspraken met de werkgever;
- draagvlak op de werkvloer.

Belangrijkste conclusies

- *UWV en gemeenten hebben over het algemeen wel aandacht voor de passendheid van een functie, maar er zijn wel diverse factoren die belemmerend werken, zoals sturing op plaatsing en (bij gemeenten) een gebrek aan expertise om de passendheid van het werk te beoordelen.*
- *Het lukt uitvoerende medewerkers in de praktijk niet altijd om een reëel verwachtingspatroon te scheppen naar werkgevers en de werkvloer en voldoende draagvlak te creëren.*

6.1 Introductie en verwachttingsmanagement

Om de start zo succesvol mogelijk te laten verlopen is het zaak dat de jongere goed wordt geïntroduceerd bij de werkgever: de werkgever moet adequaat geïnformeerd worden over wie hij in huis haalt, welke functionele mogelijkheden en belemmeringen de jongere heeft, wat van de werkgever zelf en collega's op de werkvloer verwacht wordt en op welke manier de werkgever door UWV of gemeente ontzorgd kan worden. De introductie dient tevens om de jongere een goed beeld te geven van de functie en de werkomgeving.

Introductie bij de werkgever

Meestal gaat er bij een kennismakingsgesprek van een jongere met een werkgever iemand namens UWV of de gemeente mee ter ondersteuning van de sollicitatie. Dat verhoogt de kans op een goede start van de baan.

UWV Adviseur werkgeverdiensten:

“Je moet ook de werkplek even zien om echt te weten te komen: kan iemand die heel erg geprikkeld is hier goed werken? Hoe ziet de werkplek eruit en waar komt iemand te zitten? Is er begeleiding aanwezig?”

Jongeren gaan soms ook alleen naar het kennismakingsgesprek als de werkgever al goed bekend is bij UWV of de gemeente of omdat jongeren die zelfstandig werk zoeken ook zelfstandig het sollicitatieproces met de werkgever ingaan. Deze jongeren lopen een hoger risico dat een aantal aspecten van duurzaamheid aan de start van een baan onderbelicht blijft (hierover meer in paragraaf 7.1).

³³ Zie bijlage 2: Aspecten van duurzaam werk voor jongeren met een arbeidsbeperking.

Verwachtingsmanagement naar werkgever toe

Hoewel medewerkers van gemeenten en UWV over het algemeen een reëel verwachtingspatroon naar de werkgever proberen te schetsen, komt het regelmatig voor dat het beeld toch te rooskleurig is. Werkgevers (zeker die nog geen of weinig ervaring hebben met het werken met jongeren met een arbeidsbeperking) hebben regelmatig een verkeerd beeld van de jongeren³⁴ en jongeren willen zich nog wel eens beter voordoen dan ze zijn. Ook vanuit de UWV- of gemeentelijke medewerker kan er een verkeerd beeld geschetst worden van de jongere. Er is soms een prikkel om een te rooskleurig beeld te schetsen over de jongere, vanuit sociaal-maatschappelijke motivatie, om jongeren uit de doelgroep een kans op participatie te gunnen, en (bij gemeenten) vanuit de drang om de uitkeringsuitstroom te stimuleren. Daarnaast loopt men er nogal eens tegenaan dat het lastig is om volledig open kaart te spelen over de beperkingen van de jongere. Zowel vanuit privacy-overwegingen als omdat men het gewoon lastig vindt om alles op tafel te leggen bij de werkgever als de jongere zelf bij de introductie zit. Ook de jongere zelf kan soms terughoudend zijn om over zijn of haar beperkingen te vertellen. Een aanpak die genoemd is en kan helpen bij de invulling van verwachtingsmanagement, is het gewoonweg betrekken van de jongere bij de noodzaak om 'open kaart' te spelen met de werkgever. Een jobcoach omschrijft zijn aanpak als volgt:

"Ik krijg een jongere voor me die zegt: "Ik ben aan werk toe". Ik zeg prima maar dan gaan we het wel doen op mijn manier. Ik zeg dan tegen die jongere: Kan jij het voorstellen als jij een bedrijf hebt en ik kom met een wildvreemde. Zou jij het dan fijn vinden wat je binnenhaalt? Ja maar zegt hij [de jongere]; natuurlijk! Ik zeg nou dan gaan we het als volgt aanpakken. Alle werkgevers waar ik goed contact mee heb, die willen weten wat ze binnenhalen. Alleen de enige die het mag weten is de werkgever. En de rest [van de collega's] gaat het niks aan binnen het bedrijf. Nou dan haal je al heel wat druk weg bij zo'n jongere".

Enkele gemeenten kiezen er bewust voor om eerst alleen met de werkgever, dus zonder de jongere, om tafel te gaan. Dan kan er meer open over de (belemmeringen van de) jongere gesproken worden, zij het dat zij niet alles mogen vertellen uit privacyoverwegingen.³⁵

Het komt daarnaast voor dat bij de introductie niet de (arbeidsdeskundige) expertise wordt betrokken die nodig is om de werkgever en de werkvloer adequaat voor te lichten over de functionele mogelijkheden en beperkingen van de kandidaat.

Draagvlak op de werkvloer en 'veilige' werkomgeving

Niet altijd is er voldoende draagvlak op de werkvloer of een veilige werkomgeving waarin de jongeren ook fouten mogen maken. Dit speelt met name bij organisaties met tegenvallende ervaringen of onbekendheid met mensen uit de doelgroep. Des te belangrijker is het dat er vanuit UWV en gemeenten aandacht is voor het creëren van draagvlak op de werkvloer en een veilige werkomgeving. De Inspectie ziet dat UWV en gemeentelijke medewerkers deze aspecten wel belangrijk vinden en via eigen medewerkers of jobcoaches investeren in het creëren van draagvlak. Er wordt dan bijvoorbeeld gesproken met de medewerkers over de komst van de jongere

³⁴ Onderzoek van Panteia (2017) onderschrijft deze bevinding. De rapportage 'Focusonderzoek jongeren met een arbeidsbeperking' beschrijft dat verwachtingen van werkgevers niet altijd aansluiten bij de praktijk. Werkgevers hebben een onjuist of onvolledig beeld van jongeren met een arbeidsbeperking, waardoor zij hogere verwachtingen hebben dan realistisch is.

³⁵ Voor zover in het kader van deze gesprekken en de uitwisseling van persoonsgegevens sprake is van "verwerking van persoonsgegevens" in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), dienen de gemeenten daarbij te voldoen aan de AVG. Voor bijzondere persoonsgegevens zoals bijvoorbeeld gezondheidsgegevens geldt een zwaarder regime. Verwerking van dergelijke gegevens is onder meer slechts mogelijk indien de betrokkene daarvoor uitdrukkelijke toestemming heeft gegeven.

en/of wordt er op de werkvloer een ochtend meegelopen. Het organiseren van trainingen over hoe om te gaan met de beperkingen van de jongeren, bijvoorbeeld door een jobcoach, kan ook onderdeel zijn van het vergroten van draagvlak (zie hoofdstuk 4 paragraaf 3 onder kopje directe begeleiding op de werkvloer 'Harriet-trainingen'). Maar de Inspectie ziet ook dat er niet altijd voldoende wordt geïnvesteerd in het creëren van draagvlak.

Bovenstaande risico's kunnen ertoe leiden dat de werkgever meer van de jongere verwacht dan reëel is en de jongere als gevolg daarvan overbelast raakt. Ook dat er onvoldoende begeleiding op de werkplek wordt georganiseerd. De werkgever komt tevens pas gedurende de werkzaamheden achter bepaalde belemmeringen, wat ten koste kan gaan van het draagvlak op de werkvloer en de bereidwilligheid van werkgevers om een dienstverband te continueren of een proefplaatsing om te zetten in een dienstverband. De casus van Rutger is een illustratie van de mogelijke risico's ten gevolge van onvoldoende introductie, verwachttingsmanagement en draagvlak op de werkvloer.

Rutger heeft in zijn vorige baan gewerkt bij een autodemonteurbedrijf. De gesproken werkgever van Rutger gaf aan dat hij bij de start van de baan liever meer praktische informatie had gehad over Rutger's beperkingen, met name wenste hij meer informatie over hoe hij het beste met hem om kan gaan. Deze praktische uitleg gaf de jobcoach tijdens de introductie nauwelijks prijs kan hij nog herinneren. Het gevolg was dat er in het begin minder goede begeleiding gegeven werd aan Rutger, de medewerkers onvoldoende goed zijn geïnformeerd en hierdoor het draagvlak op de werkvloer afnam. De werkgever hierover aan het woord:

"Het gesprek [de introductie] vond ik wel lastig moet ik heel eerlijk zeggen. Je weet natuurlijk dat er een beperking is, dat zie je niet aan de buitenkant, zeker bij Rutger niet, je ziet het niet. Dus je moet er maar een beetje achter komen wat er is. Ik heb aan de jobcoach gevraagd, waar moet ik nou op letten bij deze jongen? Waar moet ik hem op coachen, , wat kan hij wel, wat kan hij niet? En dat vond de jobcoach moeilijk te zeggen. In die zin dat, ik had ook een beetje het idee dat hij Rutger een beetje wilde beschermen. Dus dat is misschien ook wel goed, maar tegelijkertijd wordt het voor mij ook wel heel lastig om ook het personeel eromheen te instrueren van 'joh, dit is een jongen die heeft hier en hier wat moeite mee, dus probeer er even wat rekening mee te houden'. Dat heb ik dus in het begin niet gedaan, waardoor er heel weinig draagvlak was voor de beperkingen die Rutger heeft."

Rutger voelde zich na een tijdje niet erg gewaardeerd op de werkvloer, meldde zich steeds vaker ziek en kwam vaak te laat. De werkgever gaf aan dat hij twijfelde, maar uiteindelijk Rutger toch geen verlenging heeft aangeboden. De 'stroeve' start bleef doorsijpelen, ondanks de inspanningen van de jobcoach om alle partijen meer bij elkaar te brengen.

6.2 Passendheid van de functie (en aandacht voor ontwikkeling)

Belangrijk dat vóór aanvang van de dienstbetrekking voldoende aandacht is voor de passendheid van een functie, om teleurstellingen en uitval te voorkomen. Van passendheid van de functie wordt gesproken als de functie-eisen en werkomgeving (inclusief cultuur) aansluiten bij de functionele mogelijkheden en beperkingen van de jongere en dat de functie aansluit bij de ambities en interesses van de jongere. Dit is echt maatwerk. De ene jongere heeft bijvoorbeeld behoefte aan een prikkelarme omgeving, de andere jongere is juist snel verveeld.

Bestaande vacature of vacature passend maken/functiecreatie

Zowel gemeenten als UWV erkennen het belang van de passendheid van een functie om jongeren uit de doelgroep duurzaam aan het werk te helpen. De meeste respondenten geven aan dat, aangezien de passendheid van een baan voor een jongere echt maatwerk is, veelal ook aanpassing van de functie of functiecreatie nodig is. Zoals in hoofdstuk 5 aangegeven gaan gemeenten echter toch - meer dan UWV - uit van bestaande vacatures om jongeren te plaatsen. Door uit te gaan van bestaande vacatures is het risico volgens respondenten van zowel UWV als gemeenten groter dat de functie niet aansluit bij de mogelijkheden en beperkingen van de jongere. Een gemeentelijke medewerker zegt hierover:

“Als contracten niet verlengd worden zie je wel duidelijk een verschil tussen gecreëerde banen voor de doelgroep en bestaande functies, waar dus minder rekening wordt gehouden met een beperking. Dan kost het voor zo'n werkgever zo veel moeite, tijd en energie om zo iemand te begeleiden dat ze het contract niet verlengen. Bij werkgevers die echt functies hebben gecreëerd en bijvoorbeeld al die analyse hebben gedaan speelt dat minder.”

Uit de interviews met uitvoerende medewerkers vanuit UWV en gemeenten komt naar voren dat een structurele band en een goed relatiebeheer met werkgevers helpt om beter te kunnen inschatten of een functie en werkplek passend is en een snelle en passende match te realiseren. Ook kan sneller beoordeeld worden of een functie kan worden aangepast aan de mogelijkheden van de jongere.

Niet altijd is het op voorhand al te zeggen of een functie passend is. ‘*Het is soms ook een kwestie van uitproberen*’, aldus respondenten (zie ook hoofdstuk 5 paragraaf 1). Een proefplaatsing kan dan bijvoorbeeld uitkomst bieden.

Soms zit het passend maken van de functie ook in een geleidelijke opbouw van het aantal uren, zodat jongeren de tijd krijgen om te wennen aan de werksituatie en ook nog voldoende tijd hebben voor bijvoorbeeld afspraken met hulpverleningsorganisaties. Zo wordt overbelasting van de jongeren voorkomen.

Door functiecreatie kan de loonwaarde van een jongere, die wel degelijk een beperking heeft, toenemen tot boven het WML. Sommige gemeenten benoemen dit als een knelpunt. Daardoor heeft de werkgever namelijk geen recht op loonkostensubsidie. En als de praktijkroute is ingezet, dan wordt de jongere ook nog eens niet toegelaten tot de doelgroep banenafpraak. Dit is niet stimulerend voor de werkgever om de arbeidsrelatie aan te gaan of te bestendigen.

Passendheid functie en expertise

Bij het beoordelen van de passendheid van een functie of het passend maken van de functie is specialistische expertise nodig. Het gaat dan specifiek om het beoordelen van taakelementen, afgezet tegen de mogelijkheden en beperkingen van de jongere. Het zijn doorgaans arbeidsdeskundigen en jobcoaches die dat het beste

kunnen beoordelen. Zoals in paragraaf 3.6 is aangegeven, is bij gemeenten het betrekken van de vereiste expertise lang niet altijd geborgd, met als risico dat de passendheid van de functie ook niet voldoende wordt beoordeeld. Sommige gemeentelijke medewerkers geven dan ook aan het lastig te vinden om taakelementen te beoordelen. Een klantmanager en tevens jobcoach van de gemeente zegt hierover:

“Eigenlijk moet je al bij het sollicitatiegesprek kunnen aangeven of de taken haalbaar zijn. Je wil namelijk soms aangeven: nee, dat gaat je echt niet lukken. Ik zou dan al zo'n soort lijst moeten hebben en doornemen met de kandidaat en werkgever. Dat is zo lastig.”

Vinger aan de pols in het begin van de baan/proefplaatsing

Om de kans op een passende functie te vergroten wordt soms de afspraak gemaakt dat er na korte tijd, bijvoorbeeld één maand (veelal nog in de proefplaatsing), vanuit de gemeente of UWV contact wordt opgenomen met zowel de werkgever als de jongere om de voortgang tijdig te bespreken. Soms wordt ervoor gekozen om afzonderlijk met werkgever en jongere te spreken, om van beide kanten het verhaal te kunnen horen. Door een snel contact kan al vroegtijdig worden bijgestuurd. Het komt ook voor dat het dienstverband in dit vroege stadium al wordt beëindigd omdat het voor de jongere zelf beter is om vroegtijdig te stoppen dan in een niet passende functie te blijven doorgaan.

7 Eenmaal aan het werk

Nadat de jongere een goede start heeft gemaakt en op een passende werkplek zit, is het belangrijk dat de jongere zijn of haar baan behoudt en als dit niet lukt, aansluitend naar nieuw werk kan overstappen. UWV en gemeenten kunnen daarbij helpen door zowel de jongere als de werkgever te ondersteunen met nazorg. Ook wanneer een jongere rechtstreeks van school uitstroomt naar werk is nazorg van belang. Bij nazorg denkt de Inspectie aan:

- Begeleiding van de jongere en de werkgever.
- Eén aanspreekpunt voor de werkgever waar hij terecht kan met vragen of waarmee hij contact kan zoeken als er iets met de jongere aan de hand is.
- Het volgen van de jongere op het vlak van arbeidsontwikkeling en contractverloop. Dat is nodig om tijdig in te kunnen springen als ondersteuning bij een contractverlenging of, wanneer contractverlenging niet mogelijk is, direct ander werk te zoeken voor de jongere.

Belangrijkste conclusies

- *Er is bij UWV en gemeenten vaak weinig focus op aan het werk houden van de jongere. Dat komt omdat de capaciteit ervoor niet toereikend is, en sommige gemeenten het belang van nazorg onvoldoende inzien.*
- *De inzet van jobcoaching wordt door UWV en gemeenten gezien als een vorm van borging voor nazorg. Een punt van aandacht daarbij is dat uitvoerende medewerkers alert moeten blijven voor probleemsituaties, de werkzaamheden van de jobcoach volgen en aanspreekpunt blijven voor werkgever en jobcoach.*
- *Er is onvoldoende aandacht voor de arbeidsontwikkeling van de jongere.*
- *Jongeren worden lang niet altijd gevolgd tijdens de looptijd van het contract. Het risico is dan groter dat signalen van dreigend uitval niet opgemerkt worden, de jongere daadwerkelijk uitvalt en vervolgens uit beeld raakt.*
- *UWV en sommige gemeenten monitoren actief het contract om jongeren tijdig te ondersteunen voor behoud van werk of van werk naar werk begeleiding. Bij de meeste gemeenten is dat geen gebruikelijke praktijk.*

7.1 Nazorg algemeen

Over het algemeen ziet de Inspectie dat UWV en gemeenten meer nadruk leggen op plaatsing dan op werkbehoud. Dat wil niet zeggen dat zij nazorg niet invullen, maar hoe intensief, langdurig en adequaat dat gebeurt verschilt sterk. De meest intensieve nazorg verlenen UWV en gemeenten tijdens de eerste periode. Zoals beschreven in hoofdstuk 5 is dit vaak tijdens de proefplaatsing. Een aantal weken (± 4 tot 6 weken) na plaatsing vindt er contact plaats met de werkgever en de jongere om te kijken hoe het gaat op de werkvloer.

UWV Adviseur werkgeverdiensten:

“Wij zorgen wel dat we die werkgever opbellen aan het begin zo van: hoe gaat het nou met Joey? Doet hij het nog steeds goed?”

Na de eerste periode of wanneer een proefplaatsing is omgezet in een dienstverband, wordt de nazorg vanuit de medewerkers van UWV en gemeenten minder intensief en meestal ingevuld via monitoring. UWV en de meeste gemeenten monitoren dan vaak via de periodieke (vaak halfjaarlijkse) voortgangsrapportages van de jobcoaches en op basis van signalen, bijvoorbeeld omdat er iets aan de hand is op de werkvloer, bij dreigend uitval of contractbeëindiging.

Medewerker gemeente:

"Eigenlijk zit er in de nazorg niet een vast verankerd moment. In onze nazorg is het eigenlijk, dat je nog eens een keer na belt om te vragen hoe het gaat. Je blijft gewoon vraagbaak voor de mensen die regulier geplaatst zijn. Op het moment dat er een jobcoach ingevlogen wordt, dan neemt die de nazorg over. Dan ben ik meer een soort achtervang, zo van: als er nog vragen zijn, contractueel of wat dan ook, dat ze dan bij mij terecht kunnen. Maar er zit geen standaard in."

Jobcoach zorgt veelal voor invulling nazorg

Waar jobcoaching is ingezet, leggen de organisaties de nazorg grotendeels in handen van de jobcoach. Nazorg is dan in zekere zin geborgd: De jobcoach begeleidt de jongere (en werkgever) en fungeert als intermediair tussen beiden. Ook kan de jobcoach een signaal geven als er actie vanuit het Werkgeversservicepunt of een medewerker van de werkzoekendendienstverlening noodzakelijk is. UWV en de meeste onderzochte gemeenten zetten veelvuldig jobcoaching in, maar ook zijn er gemeenten die daar terughoudend in zijn (zie hoofdstuk 4 paragraaf 3).

Bij de inzet van jobcoaching nemen medewerkers van UWV en gemeenten na plaatsing een terughoudende houding aan ten opzichte van de werkende jongeren. Werkdruk is volgens die medewerkers een belangrijke factor om op afstand te blijven. Diverse jobcoaches beamen dit beeld en geven aan dat gemeenten soms helemaal niet meer 'omkijken' wanneer zij zijn ingezet om de jongere te begeleiden.

De terughoudende houding brengt risico's met zich mee. De kwaliteit van jobcoaching is immers niet altijd gewaarborgd zoals in hoofdstuk 4 paragraaf 3 is beschreven. Door de passieve opstelling zijn zij bovendien minder goed bereikbaar voor de jongere, werkgever of jobcoach op het moment dat zich iets voordoet op het werk. Enkele jobcoaches gaven voorbeelden waarbij van de gemeente geen adequate respons komt als er snel actie ondernomen moet worden.

Jobcoach:

"Laatst had ik een traject met een jongen, alles was goed geregeld qua instrumenten. Alleen na een tijd werd zijn contract niet verlengd. Ik heb dat twee maanden van tevoren gemeld bij de gemeente, wat gaat er nu met die jongen gebeuren? Wat gaan we er mee doen? Wat kunnen wij als organisatie doen? Is er de mogelijkheid om een traject in te kopen om met hem weer werk te gaan zoeken? Want die jongen komt thuis te zitten. Helemaal geen gehoor kreeg ik. Dat kan niet, daar kan je eerder op anticiperen. De gemeente kan een maand van tevoren zeggen 'We weten dat het traject afloopt en we gaan het volgende doen voor die jongen'. Dan heeft die jongen een beetje zekerheid of in ieder geval het idee 'ik val niet in een keer in een gat.'"

Niet alle gemeenten onderkennen het belang van nazorg

Niet iedere organisatie voelt de urgentie om voldoende aandacht aan nazorg te besteden. Veelal ontbreekt dan het besef dat er allerlei lange termijn voordelen te behalen zijn bij het aan het werk houden van jongeren. In de eerste plaats voor de jongere natuurlijk, maar ook voor de gemeente. Een jongere die aan het werk blijft of van werk naar werk wordt begeleid, hoeft immers niet financieel ondersteund te worden of opnieuw naar werk te worden begeleid.

Capaciteit is vaak niet toereikend voor nazorg

Zoals in hoofdstuk 3 paragraaf 5 al is beschreven, geven gemeentelijke en UWV-medewerkers vaak aan over onvoldoende capaciteit te beschikken om na plaatsing voldoende aandacht te besteden aan nazorg, hiervoor is de werkdruk te hoog.

UWV-medewerker:

"Het initiatief [om nazorg te verlenen] vanuit ons is gewoon lastig vanwege de hoeveelheid werk. Wij hebben daar zelf geen ruimte voor om dat te doen."

Diverse UWV-medewerkers geven aan in de toekomst meer aandacht te willen besteden aan nazorg, nu er wellicht meer tijd vrijkomt omdat er geen nieuwe instroom meer is van Wajongers met arbeidsmogelijkheden. Ze benadrukken daarbij wel dat er nog instroom is vanuit de herbeoordeling en dat de 'moeilijkste en meest arbeidsintensieve groep' overblijft om aan het werk te helpen.

Nazorg organisatorisch belegd

De Inspectie is organisatievormen tegen gekomen, waarbij nazorg nadrukkelijk belegd is bij individuele medewerkers of bij een specifieke afdeling. Het specifiek organisatorisch beleggen van nazorg zorgt ervoor dat er meer focus is op aan het werk houden van de jongere. Voorbeelden waarbij nazorg organisatorisch expliciet is belegd:

Eén regiehouder

Bij sommige gemeenten heeft één klantmanager de verantwoordelijkheid voor het begeleiden van de jongere in het gehele proces van school naar en tijdens werk en ook na uitval. Een dergelijke manier van organiseren zorgt enerzijds voor een goede band tussen de jongere en de klantmanager en bevordert anderzijds dat de jongere ook nazorg krijgt.

Vrijmaken van capaciteit voor nazorg

Eén onderzochte gemeente maakt speciaal capaciteit vrij om nazorg te leveren voor de jongeren die vanuit school aan het werk gaan en plukt hier de vruchten van. Voor iedereen die geplaatst is worden expliciet uren ingeruimd om goed contact te onderhouden met zowel de jongere, werkgever als jobcoach. Signalen kunnen zo tijdig opgepikt worden, waardoor de jongeren niet uit beeld verdwijnen.

Afdeling nazorg organiseren

In één regio (waar de uitvoering regionaal is georganiseerd) is er een afzonderlijke afdeling begeleiding ingericht. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de inzet van de nodige instrumenten en ook voor de nazorg. De regisseurs monitoren het verloop van trajecten, adviseren de werkgevers over de passendheid van functies en begeleiding, maken (tussentijdse) evaluaties en hebben eens in de drie maanden contact met de jongeren en werkgevers. In de beginfase en bij twijfels hebben ze wel vaker contact. Ook bezoeken ze de jongeren op de werkvloer af en toe op basis van steekproef. Door de nazorg nadrukkelijk organisatorisch te beleggen, is er bij deze medewerkers een prikkel om voldoende aandacht te besteden aan nazorg en daarmee een zekere waarborg dat de nazorg ingevuld wordt.

7.2 Eén aanspreekpunt voor de werkgever

Werkgevers kunnen tegen allerlei zaken aanlopen wanneer ze een jongere in dienst hebben. Op het moment dat er iets mis gaat met de jongere moet de werkgever een aanspreekpunt hebben bij de desbetreffende organisatie waarmee hij kan overleggen voor een oplossing. Een goed relatiebeheer met UWV of gemeenten bevordert dat de werkgever een dergelijk aanspreekpunt heeft.

Het eerste aanspreekpunt voor de werkgever is over het algemeen de medewerker van het WSP (vaak branchegericht georganiseerd) waar hij het relatiebeheer mee heeft. De WSP-medewerkers kunnen vervolgens andere medewerkers inschakelen indien de expertise van de WSP-medewerker ontoereikend is. Daarnaast is de jobcoach doorgaans het eerste aanspreekpunt voor de jongere maar fungeert ook als aanspreekpunt voor de werkgever. Dat is voor de werkgever niet altijd duidelijk, die

geneigd is zijn contactpersoon bij het WSP te beschouwen als eerste aanspreekpunt:

Uitvoerende medewerker van UWV WSP:

“Ja, want je hebt dan al wel een wat langere relatie met de werkgever en daardoor, kennen ze je al wat beter. Daarom bellen ze toch af en toe liever mij [WSP-medewerker] dan dat ze met een jobcoach gaan zitten. Dat is het vreemde. Je bent toch een beetje het aanspreekpunt. Dat is ook nog wel iets waar ik de werkgevers in probeer te helpen. Want ze denken vaak: ‘ah, die jobcoach: dat is voor de kandidaat.’”

Het organiseren van één duidelijk aanspreekpunt voor werkgevers is soms een lastige opgave. Gesproken werkgevers geven bijvoorbeeld aan dat ze niet weten wie het aanspreekpunt is, of als ze dat wel weten, niet weten hoe de contactpersoon te bereiken is. Ook kan de contactpersoon gewoonweg slecht bereikbaar zijn. Uitvoerende medewerkers van UWV en gemeenten geven op hun beurt aan dat werkgevers soms terugvallen op oude contacten binnen de gemeenten of UWV, ondanks dat er één duidelijk aanspreekpunt is georganiseerd in samenspraak met de werkgever. Wanneer sprake is van een complex proces met meerdere overdrachtsmomenten, kan dat leiden tot wisseling van aanspreekpunt. Het kan zich bijvoorbeeld voordoen als een proefplaatsing wordt omgezet in een dienstverband. Dat kan verwarrend zijn voor de werkgever, zeker als hij van oudsher al meerdere contacten heeft.

UWV Adviseur werkgeverdiensten:

“We nemen de werkgever niet over, want we gaan voor één contactpersoon per werkgever. Dat is lastig hoor, want die werkgever kent van oudsher vaak meerdere contactpersonen, dus wie is dan één?”

7.3 Monitoring arbeidsontwikkelingen

Arbeidsontwikkeling van de jongere bevordert de duurzaamheid van werk.³⁶ De jongere ontwikkelt zich, krijgt daardoor steeds meer eigenwaarde en gaat steeds meer meerwaarde bieden voor de werkgever, wat bijdraagt aan de acceptatie van de jongere op de werkvloer. Voor een goede invulling van de arbeidsontwikkeling is het van belang dat er afspraken worden gemaakt tussen UWV of gemeente en de jongere en werkgever. Vervolgens dient het functioneren van de jongere gevolgd te worden om zo de aandacht voor arbeidsontwikkeling te borgen. Zo nodig kan er bijgestuurd worden.

De interviews met de jongeren laten zien hoe belangrijk aandacht voor arbeidsontwikkeling is. De jongeren ervaren regelmatig weinig perspectief op doorontwikkeling en moeten lange tijd hetzelfde werk blijven doen tegen hetzelfde lage loon. Dit wordt als demotiverend ervaren, zo geven ze zelf aan.

Aandacht voor arbeidsontwikkeling

Er is doorgaans aandacht voor arbeidsontwikkeling als nazorg organisatorisch goed is belegd of als er een jobcoach is ingezet. UWV en gemeenten monitoren de arbeidsontwikkelingen van de jongere via de periodieke loonwaarde (her)metingen of de halfjaarlijkse voortgangsrapportages van de jobcoaches. Niet altijd zijn gemeenten tevreden over de aandacht die jobcoaches geven aan het functioneren op de werkvloer en de arbeidsontwikkeling en menen dat jobcoaches soms sneller moeten terugkoppelen naar de gemeente (zie ook hoofdstuk 4, paragraaf 3 kopje ‘kwaliteit jobcoaches’).

³⁶ Zie bijlage 2: aspecten van duurzaamheid

Uitvoerende medewerker gemeente:

"In mijn [medewerker werkgeversdienstverlening] optiek heeft de jobcoach een grote rol in het signaleren van problemen. Ten minste, dat probeer ik duidelijk te maken aan de jobcoachorganisaties om daar echt veel eerder op te acteren, uit te vragen en die link te leggen met de klantregisseur van hé dit gaat niet goed, we moeten doorpakken of er moet ander werk komen of wat dan ook. We moeten dat nog strakker regelen in de opdracht naar de jobcoach organisaties toe, want wij zitten niet meer op de werkvloer nadat we iemand geplaatst hebben".

Diverse medewerkers van UWV geven aan dat zij meer aandacht aan arbeidsontwikkeling zouden willen besteden.

Uitvoerende medewerker UWV:

"Als je het hebt over duurzaamheid moeten we [UWV] toch kijken in hoeverre de Wajonger zichzelf verder kan ontwikkelen. Sommigen hebben namelijk het vermogen om zich door te ontwikkelen naar een andere functie. Daar hebben we op dit moment te weinig middelen voor om daar heel adequaat op in te zetten, dat zouden we wel willen."

Jongeren trekken soms ook zelf aan de bel als zij door willen ontwikkelen.

Uitvoerende medewerker gemeente:

"Laatst nog met een meisje die al heel lang werkte bij een cateringbedrijf. Ze deed de afwas en wilde heel graag iets anders, wat ze al een paar keer had gevraagd. De baas wilde er niet zo hard in mee maar al wel een paar keer beloofd: 'Ja, we gaan ernaar kijken.' En op gegeven moment trok ze bij ons aan de bel: 'Ik kom daar niet verder, kun je eens een keertje langskomen?'. Toen heb ik haar uiteindelijk voorgesteld bij een supermarkt. En daar staat ze nu achter het brood en die staat nu met zó'n grote smile daar achter die counter: daar doe je het voor. Maar inderdaad, dat jongeren zelf naar je toe komen zou je dus gewoon meer willen."

Veilige arbeidsomgeving stimuleert arbeidsontwikkeling

Naast nazorg komt uit de casestudies naar voren dat een veilige arbeidsomgeving en draagvlak op de werkvloer (zie hoofdstuk 6 paragraaf 1), ten goede komt aan het gevoel van eigenwaarde en arbeidsontwikkeling. Dat wordt duidelijk aan de hand van het verhaal van Rutger.

Dankzij de gemeente kon **Rutger** na uitval bij het autodemonterbedrijf via snuffelstages en een proefplaatsing bij het SW-bedrijf aan de slag in het groen. Daar voert hij samen met een gemeentelijke medewerker al bijna twee jaar werkzaamheden uit voor de gemeente. 'Ik mag mijn vingers lekker vuil maken' vertelde Rutger. Eindelijk de plek waar hij zich op zijn plek voelt. Leuke collega's die geduld hebben en zijn directe collega waar hij in korte tijd een vertrouwensband mee heeft opgebouwd. Rutger ontwikkelt zich in zijn werk. Hij blijft wel begeleiding nodig hebben, maar steeds minder van de jobcoach, aanwijzingen van zijn directe collega volstaan. Ook wordt gesproken over uitbreiding van zijn takenpakket. Rutger zit positief in zijn werk en is nog nooit één dag ziek geweest. Aanvankelijk had hij een loonwaarde van 41 procent, onlangs is een loonwaarde van 53 procent gemeten.

Jongeren met hoge cognitieve capaciteiten

De jongeren met een hoger cognitief vermogen die op relatief eenvoudig werk geplaatst waren, vielen vroegtijdig uit. Het ging vaak om routinematig en afgebakend werk waar weinig vrijheden en ruimte voor eigen beslissingen mogelijk is. Het resultaat is dat deze jongeren onvoldoende uitgedaagd worden, verveeld raken en om die reden uitvallen. Deze voorbeelden onderstrepen het belang van passend werk voor de jongeren. Daarbij gaat het niet alleen om functies aanpassen of jobcarving, maar ook om rekening houden met het denkniveau van de jongere.

Jayda begon voor haar eerste baan bij haar ouders in de broodjeszaak. Hier is ze zelf mee gestopt omdat ze het niet meer aankon. Vanwege ziekte in de familie kwam bijna alle werkdruk op de schouders van Jayda terecht. Deze druk was duidelijk teveel voor haar, plus dat dit werk intellectueel zwaar onder haar niveau was, wat ook nog eens demotiveerde.

Een re-integratiebureau heeft haar vervolgens bemiddeld naar werk als postsorteerder. Na vijf maanden is zij overspannen uitgevallen. Ze vond het werk niet leuk en ervoer wederom geen uitdaging. Ondanks dat ze het had aangegeven bij haar leidinggevende en jobcoach werd er niets met haar verzoeken gedaan (zie paragraaf 4.3). Ook hadden haar collega's over het algemeen een zwaardere beperking dan zij. Dit maakte het voor haar alleen maar moeilijker aangezien ze niet wist hoe ze met hen moest omgaan en daar ook niet bij begeleid werd.

In nauw overleg met deze begeleidster en de gemeente is Jayda sinds kort geplaatst op een dagbestedingsplaats op een zorgboerderij van een school. Hier heeft ze zelf, in overleg met haar begeleidster, de regie over haar daginvulling. Omdat ze op deze plek veel mogelijkheden ziet om zichzelf verder te ontwikkelen, bijvoorbeeld door mee te helpen met de administratie of door bij te dragen aan de lessen voor de leerlingen, is ze nu zeer gemotiveerd om er een succes van te maken. En omdat ze zelf het tempo van de vervolgstappen mag bepalen, heeft ze er ook vertrouwen in dat ze niet weer aan stress ten onder zal gaan.

Jayda hoopt dat ze zich tijdens het dagbestedingstraject dusdanig kan ontwikkelen dat ze op termijn een reguliere baan kan krijgen. Ze wil zelf namelijk heel graag 'gewoon' meedoen in de maatschappij.

7.4 Monitoring contract

Als UWV en gemeenten weten wanneer het contract afloopt, dan zijn zij ook in staat om de jongere te ondersteunen in werkbehoud. Voordat het contract afloopt kunnen UWV of de gemeente met de werkgever overleggen onder welke voorwaarden een verlenging van het contract mogelijk is, en als dat niet lukt, ander werk voor de jongere vinden.

UWV heeft recent het monitoren van contracten geïntensiveerd om werkbehoud voor de Wajonger aan het eind van het contract mogelijk te maken. Een aantal maanden voor einde van een tijdelijk dienstverband wordt contact opgenomen met de Wajonger, en indien deze daarvoor toestemming geeft, ook met de werkgever om te zien of er een mogelijkheid is om het dienstverband te verlengen. Eventueel met behulp van een voorziening of andere dienstverlening aan de werkgever. Indien het dienstverband toch eindigt, probeert men de Wajonger direct van werk naar werk te begeleiden. UWV heeft in het proces ook aandacht voor de zorgvuldigheid naar de Wajonger toe:

"Of we de werkgever gaan benaderen is afhankelijk van of de werkgever weet dat het een Wajonger is. Soms is het niet zo. Er wordt dus altijd eerst contact gezocht met de Wajonger zelf. Als het bekend is, dan neemt de adviseur werkgeversdienstverlening contact op met de werkgever, en de AID neemt contact op met de werkzoekende."

De doorgevoerde werkwijze biedt positief perspectief op het benutten van mogelijkheden voor verlenging van het contract of begeleiding van werk naar werk. Alle UWV-locaties zijn positief over de invoering van de werkwijze. Uitvoerende UWV medewerkers ervaren echter ook dat er een hoop administratie aan vastzit, terwijl de registratiedruk al behoorlijk groot is.

Bij gemeenten is de werkwijze van actieve monitoring minder gangbaar. Een aantal gemeenten volgt de jongeren goed waardoor ook duidelijk is wanneer het contract afloopt. Maar bij de meeste gemeenten is dit niet het geval. Dan komen ze er pas achter dat het contract is afgelopen op het moment dat het besef doordringt dat er geen aanvraag loonkostensubsidie is ingediend, of ze horen het van de jobcoach. Bij deze gemeenten die de contracten niet monitoren, is het risico groter dat kansen voor verlenging worden gemist en de jongere uit zicht verdwijnt. Een aantal gemeenten geeft aan dat zij het wel nodig vinden om de contracten te monitoren, maar dat zij dat nog moeten organiseren. Eén gemeente onderzoekt momenteel hoe het WSP eventuele uitval na einde contract systeemtechnisch kan monitoren. Daarvoor gebruikt de gemeente de werkwijze van UWV als voorbeeld.

8 Uitgevallen, en wat nu?

Het kan voorkomen dat een contract van een jongere niet verlengd wordt door de werkgever. Er zijn verschillende redenen waarom deze jongeren uitvallen. Het is dan aan UWV en de gemeente om dit tijdig te onderkennen en ander werk te zoeken voor de jongere.

Belangrijkste conclusie

- *Jongeren worden niet altijd direct geholpen bij uitval van werk, waardoor ze uit beeld kunnen raken. 'Gemeentelijke' jongeren die uitvallen en WW-rechten hebben opgebouwd, worden na uitval onvoldoende geholpen door UWV en gemeenten.*

8.1 Redenen van uitval

Zowel UWV als gemeenten noemen dezelfde redenen waarom jongeren uitvallen. De oorzaken van uitval zijn volgens de respondenten wel heel divers, veelal in de persoon zelf gelegen oorzaken. Zijn of haar privé situatie is niet stabiel of er is een gebrek aan basale werknemersvaardigheden (zoals op tijd komen, afspraken met je werkgever nakomen, om kunnen gaan met collega's). Soms gaat het met de werkgever financieel niet goed of valt het in dienst nemen van een jongeren met een arbeidsbeperking een werkgever gewoonweg tegen. Uitval kan ook aan de passendheid van de functie liggen, iets wat vaker voorkomt bij bestaande vacatures dan bij gecreëerde functies (zie hoofdstuk 6 paragraaf 2). Het kan ook zijn dat problemen onvoldoende gesignaleerd zijn door een gebrek aan monitoring en ondersteuning (vanuit zowel de organisatie als de ingezette jobcoach) waardoor in de werksituatie niet op tijd is bijgestuurd.

Een veelgehoord geluid is dat werkgevers een jongere niet langer dan twee jaar in dienst neemt omdat hij anders de jongere in vaste dienst moet nemen. Ook al functioneert de jongere naar tevredenheid, het beleid van de werkgever houdt dan een vast dienstverband tegen. Dit speelt ook in de constructie wanneer een jongere via een SW-bedrijf aan het werk is geholpen via een detachering. Het SW-bedrijf houdt de jongere dan ook niet langer dan twee jaar in dienst.³⁷

Ondanks dat **Rutger** zijn meerwaarde heeft bewezen, heeft het SW-bedrijf laten weten dat het contract na 23 maanden ophoudt. De gemeente wil Rutger niet in dienst nemen omwille van het aannamebeleid. Daarnaast neemt het SW-bedrijf nooit iemand langer dan 2 jaar in dienst omdat het werken bij het SW-bedrijf gezien moet worden als een (tijdelijk) traject en doorstroom naar werk bij reguliere werkgevers.

³⁷ Regioplan beschrijft in de rapportage 'Jonggehandicapten duurzaam aan het werk' (2018) voorwaarden voor werkbehoud. Dat zijn onder meer in de jongere zelf gelegen voorwaarden, zoals openheid over de beperking en uitstraling van de jongere. Factoren die meespelen in de besluitvorming van de werkgever om de jongere al dan niet een vastcontract te geven is het inschatten van risico's. Werkgevers zijn bang voor ziekte en zijn er niet zeker van dat ze gebruik kunnen blijven maken van subsidies. Ook is de bedrijfseconomische situatie van het bedrijf of het beleid om geen vaste contracten aan te gaan regelmatig doorslaggevend om geen vast contract te bieden aan een jongere met arbeidsbeperking, ondanks goed functioneren.

8.2 Begeleiding na uitval

De Inspectie constateert dat jongeren, wanneer uitgevallen, niet altijd bekend zijn bij de gemeente die verantwoordelijk is voor de re-integratie en daardoor niet tijdig worden geholpen. Dat komt vooral voor in situaties dat de arbeidsontwikkelingen en het contract van een jongere niet worden gemonitord. Jongeren zijn daardoor niet meer in beeld en 'komen thuis op de bank te zitten'. De jongeren met vaak al een moeilijk verleden hebben een negatieve ervaring (extra) en verliezen geleidelijk aan hun werknemersvaardigheden. Daarna moet het intensieve dienstverleningsproces opnieuw gestart worden en kost het extra energie om de jongere weer werkfit te maken.³⁸ Maar de Inspectie komt ook goede voorbeelden tegen:

"Bij (definitieve) uitval gaan wij [gemeente] allereerst een gesprek aan om te kijken wat er misgegaan is, waar het misgegaan is. De jongere wordt terug overgedragen naar de afdeling participatie. De regisseur werk gaat daar het gesprek aan om te kijken wat er nu precies aan de hand is. Aan de hand daarvan gaan we een plan maken, of door naar een andere baan, of terug naar participatie om zo via een participatieplek, vrijwilligersplek, te kijken of we op die manier wel degene werkende kunnen houden."

Bij UWV zorgt de werkwijze van actieve monitoring ervoor dat jongeren die uitvallen in beeld zijn en actief worden opgepakt (zie paragraaf 7.4). Of de nieuwe werkwijze sluitend en effectief is, zal komende tijd moeten uitwijzen.

'Gemeentelijke' jongeren die hebben gewerkt met loonkostensubsidie en WW-rechten hebben opgebouwd vallen tussen wal en schip

Jongeren die met loonkostensubsidie werken en WW recht hebben opgebouwd vallen tussen wal en schip omdat UWV en gemeenten elkaar nog niet altijd goed vinden. UWV heeft de uitkeringsverantwoordelijkheid (omdat de jongere een WW-recht heeft opgebouwd), maar de gemeente volgens artikel 7, lid 3 van de Participatiewet de re-integratieverantwoordelijkheid. De jongere met arbeidsbeperking die 'binnenkomt' bij de WW-afdeling van UWV wordt vaak niet als zodanig herkend. In eerste instantie is de jongere namelijk aangewezen op digitale dienstverlening die niet is gericht op mensen met een arbeidsbeperking. Ook de verdere dienstverlening binnen deze afdeling beschikt over onvoldoende expertise op het gebied van mensen met een arbeidsbeperking, waardoor het lastig is om de jongere als zodanig te herkennen. Daarnaast hebben gemeenten deze jongeren niet altijd in beeld als ze uitvallen en als ze de jongeren al in beeld hebben, zijn ze zich niet altijd bewust van hun re-integratieverantwoordelijkheid. Een gebrek aan capaciteit bij gemeenten kan een factor zijn waardoor gemeenten de jongeren niet in beeld hebben:

"We [gemeente] kunnen niet alle jongeren volgen die uitvallen, dat kost te veel capaciteit. Als een jongere uitvalt, hij meldt zich niet, en hij komt nergens bovendrijven houden we dat niet constant bij. Wat je wel ziet is dat jongeren, met name als ze op praktijkonderwijs hebben gezeten, vaak teruggaan naar hun school. Dat is op een of andere manier vertrouwd. En daar melden ze zich weer. Ook al zijn ze twee of drie jaar weg, als het misgaat dan gaan ze daarheen. Via het RMC kunnen ze dan boven komen drijven. Op die manier proberen we ze wel weer op te pakken als het misgaat."

Gemeenten geven aan geen overdracht te krijgen vanuit UWV. UWV geeft aan dat het soms lastig om de juiste persoon bij de gemeente te vinden voor de overdracht.

³⁸ In de rapportage 'Jonggehandicapten duurzaam aan het werk' (2018) beschrijft Regioplan dat de twee fasen toeleiding naar werk en werkbegeleiding gescheiden zijn, dat zorgt voor (onnodige) onderbrekingen in de loopbaan van de jongere. Door deze twee fasen in handen te leggen van één begeleider, worden overdrachten tussen begeleiders voorkomen, kan er sneller met werkherhvatting worden begonnen, en kunnen periodes van werkloosheid worden voorkomen (van-werk-naar-werk).

Onvoldoende samenwerking op dit gebied tussen UWV en gemeenten verhoogt het risico dat een jongere met arbeidsbeperking uit beeld raakt, niet de dienstverlening krijgt die deze nodig heeft en een grotere afstand tot de arbeidsmarkt opbouwt.

Jongeren met een arbeidsbeperking maar zonder loonkostensubsidie die na uitval tussen wal en schip raken

Wanneer de gemeente geen loonkostensubsidie heeft betaald voor een jongere die wel degelijk een arbeidsbeperking heeft, valt de jongere tussen wal en schip. Er kan een aantal redenen zijn waardoor voor jongeren met een arbeidsbeperking geen loonkostensubsidie wordt ingezet. Bijvoorbeeld omdat een jongere zelf werk vindt zonder ondersteuning van de gemeenten of omdat de werkgever er van afziet. UWV is in die situatie re-integratieverantwoordelijk. De jongere is dan afhankelijk van de WW-dienstverlening, die - zoals gezegd - geen middelen heeft om de jongere de ondersteuning te geven die hij nodig heeft.

9 Samenvatting bestuurlijke reacties en reactie Inspectie SZW

UWV

UWV spreekt zijn waardering uit voor het onderzoek van de Inspectie naar het aan het werk helpen van een kwetsbare groep. UWV vraagt aandacht voor de conclusies die veelal generiek zijn geformuleerd, waardoor niet altijd duidelijk is of de Inspectie zich tot UWV of gemeenten richt. UWV heeft behoefte aan meer transparantie op dit punt.

Reactie Inspectie: De Inspectie begrijpt deze behoefte, en heeft waar mogelijk teksten verduidelijkt voor meer transparantie. Tegelijkertijd wijst de Inspectie erop dat het haar vooral te doen is om inzicht te bieden in mechanismes die duurzaamheid bevorderen dan wel belemmeren. Alle organisaties kunnen daar hun voordeel mee doen en voor zichzelf nagaan in hoeverre de conclusies van de Inspectie voor hen relevant zijn.

UWV onderstreept het belang van het aan het werk houden van de kwetsbare jongeren en geeft aan daar stappen in te zetten. In 2018 is de dienstverlening er in toenemende mate op gericht om de jongeren ook aan het werk te houden.

Reactie Inspectie: de toenemende inzet van UWV op aan het werk houden kan de Inspectie onderstrepen en is in het rapport ook als een positieve ontwikkeling beschreven. Het monitoren van contracten zodat jongeren tijdig ondersteuning krijgen om aan het werk te blijven, bevordert de duurzaamheid van werk.

UWV plaatst een kanttekening bij het niet goed in beeld hebben van de bemiddelbaarheid van jongeren. Met de recente herindeling heeft UWV de doelgroep beter in beeld en zijn extra activiteiten ontwikkeld voor het in beeld houden van deze jongeren, mede aan de hand van het met het ministerie ontwikkelde dienstverleningsmodel voor deze jongeren.

Reactie Inspectie: De Inspectie juicht deze ontwikkeling toe. De uitdaging zal zijn om de jongeren, ook wat betreft hun bemiddelbaarheid, goed in beeld te houden. Dit onderzoek toont aan dat het zicht beter kan en het een inspanning vergt om de jongeren goed in beeld en bemiddelbaar te houden.

UWV plaatst een kanttekening bij de bevinding van de Inspectie over het restrictief instrumentenbeleid. Op onderdelen kent het instrumentenbeleid van UWV restricties, maar de inzet is overwegend ruimhartig. Werkgevers beoordelen de intensiteit van de begeleiding door een jobcoach ook als positief. Voor gemeenten is het UWV instrumentenbeleid te ruimhartig, waardoor harmonisatie wordt bemoeilijkt. De bevinding van de Inspectie kan daarom ook niet op UWV van toepassing zijn.

Reactie Inspectie: Het is inderdaad zo dat UWV een overwegend ruimer instrumentenbeleid heeft dan gemeenten. De Inspectie heeft daarom de bevinding genuanceerder weergegeven in de rapportage. Dat neemt niet weg dat de Inspectie ziet dat het instrumentenbeleid van UWV beperkingen kent, waardoor een deel van de jongeren moeilijker aan het werk komt. Daarbij kan gedacht worden aan de eis bij de inzet van jobcoaching dat er minimaal sprake moet zijn van een dienstverband van 12 uur en er geen sprake mag zijn van een uitzendcontract.

VNG

Ook VNG vraagt om meer transparantie in de bevindingen naar UWV enerzijds en gemeenten anderzijds.

Reactie Inspectie: De Inspectie begrijpt deze behoefte, en heeft waar mogelijk teksten verduidelijkt voor meer transparantie. Tegelijkertijd wijst de Inspectie erop dat

het haar vooral te doen is om inzicht te bieden in mechanismes die duurzaamheid bevorderen dan wel belemmeren. Alle organisaties kunnen daar hun voordeel mee doen en voor zichzelf nagaan in hoeverre de conclusies van de Inspectie voor hen relevant zijn.

VNG plaatst een kanttekening dat het onderzoek zich alleen richt op de publieke partijen. Dat zorgt ervoor dat de analyse rondom duurzaam matchen van jongeren met een arbeidsbeperking niet compleet is. Zo spelen werkgevers een belangrijke rol en ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt is een factor van belang.

Reactie Inspectie: De kanttekening die de VNG plaatst is op zichzelf juist. De Inspectie benadrukt echter dat het onderzoek gericht is op het verbeteren van de dienstverlening aan werkgevers en jongeren met een arbeidsbeperking. De bevindingen die de Inspectie beschrijft zijn geldig, onafhankelijk van invloeden van werkgevers en de flexibilisering van de arbeidsmarkt.

De VNG wijst voorts op de spanning die er is tussen intensiveren van dienstverlening en de teruglopende budgetten. Volgens de VNG geven gemeenten op zorgvuldige en verantwoorde wijze invulling aan de uitvoering van de Participatiewet binnen de gegeven mogelijkheden en de bevinding dat gemeenten kosten baten overwegingen hanteren doet daar geen recht aan.

Reactie Inspectie: De Inspectie is zich ervan bewust dat gemeenten te maken hebben met teruglopende budgetten en dat gemeenten ook kosten baten overwegingen moeten hanteren om binnen de budgetten te blijven. Dat neemt niet weg dat die kosten baten overwegingen veelal leiden tot een restrictief instrumentenbeleid en dat dat duurzaamheid van werk voor de jongeren in de weg kan staan. De gemeenten betrekken in die kosten baten overwegingen nauwelijks besparingen die zij op lange termijn of op andere leefgebieden kunnen realiseren.

Tot slot onderschrijft de VNG de verschillen die de Inspectie constateert bij de inzet van instrumenten. Dat is enerzijds het logische gevolg van de systeemkeuzes die gemaakt zijn (ZBO en gedecentraliseerde organisaties), anderzijds biedt dat ruimte voor maatwerk. De VNG signaleert een positieve tendens om binnen arbeidsmarktregio's tot verdere harmonisatie te komen.

Reactie Inspectie: De door de VNG gesignaleerde tendens ziet de Inspectie ook, maar in veel arbeidsmarktregio's is harmonisatie nog ver weg. Verschillen zijn goed te rechtvaardigen als deze leiden tot maatwerk, maar de Inspectie kan verschillen vaak niet toeschrijven aan de wens tot het leveren van maatwerk.

Divosa

Divosa heeft met belangstelling kennisgenomen van de rapportage. De Inspectie heeft een complex onderwerp beschreven waarin meerdere partijen met verschillende middelen en belangen verantwoordelijk zijn voor het resultaat.

De Inspectie is er volgens Divosa in geslaagd om een uitgebreid en onderbouwd beeld te schetsen van de belemmeringen rondom het duurzaam plaatsen van jongeren met een beperking. Er is aandacht voor (beperkte) capaciteit, (ondoelmatige) sturingsmechanismen, (gebrek aan) arbeidsdeskundige ervaring en (onvoldoende) besef van lange termijn opbrengst. Er is ook aandacht voor positieve ontwikkelingen, zoals de specialisatie op de doelgroep en het realiseren van een doorlopende lijn van school naar werk bij sommige gemeenten.

Divosa herkent dit beeld. Met de partners NJi, VNG, Ingrado en Movisie zit Divosa in de landelijke programma's: "Samen, slim en slagvaardig" en "Sociaal Domein" om integrale maatwerkoplossingen te ontwerpen. Ook als voorzitter van de begeleidingsgroep Participatiescan investeert Divosa in samenwerkingsrelaties om kwets-

bare jongeren een toekomst te geven. De door de Inspectie verworven inzichten brengt Divosa graag in.

De duurzame match van jongeren met een beperking is afhankelijk van een groot aantal aspecten. Het succes van succesvolle interventies spelen op verschillende niveaus. Maatwerk blijkt ook bij dit thema van grote waarde. Maar wellicht nog belangrijker is het ontwikkelen van een integrale aanpak die alle betrokken partijen uitdaagt tot preventieve investeringen.

Reactie Inspectie: Het is goed dat Divosa de bevindingen uit de rapportage herkent en samen met andere partijen streeft naar het ontwerpen van integrale maatwerkoplossingen. Die integrale maatwerkoplossingen kunnen bijdragen aan (om met de woorden van Divosa te spreken) 'preventief investeren' in duurzaam werk voor jongeren met een arbeidsbeperking.

LCR

De LCR herkent zich in de conclusies van het Inspectie onderzoek en benadrukt de waarde van onderzoek op cliëntniveau om vast te stellen of beleid uitpakt zoals bedoeld en daadwerkelijk leidt tot duurzaam werk. De LCR benadrukt voorts dat naast de complicaties omtrent werk zelf, ook op andere leefgebieden allerlei complicaties kunnen optreden die van invloed zijn op duurzaam werk.

De LCR onderschrijft de diversiteit van de doelgroep maar waarschuwt tegelijkertijd voor een beschrijving van een passende werkplek die stereotype is. De diversiteit van de doelgroep zorgt er ook voor dat niet alle jongeren een passende werkplek nodig hebben, zoals de Inspectie ook heeft beschreven. Verder pleit de LCR voor een aanbodgerichte bemiddeling, die de kans op duurzaam werk aanzienlijk doet toenemen. En dat geldt ook voor een adequate nazorg, met aandacht voor voldoende jobcoaching en van baan tot baan afspraken. De LCR pleit voor nader onderzoek naar de redenen van uitval bij jongeren om daar gericht op te kunnen sturen.

Verder uit de LCR - gelet op de bevindingen van de Inspectie - haar zorg over de vraag of gemeenten wel voldoende zijn uitgerust voor de begeleiding van deze doelgroep. Naast het feit dat gemeenten vaak niet over voldoende expertise beschikken, zijn veel gemeenten ook terughoudend met de inzet van jobcoaching waardoor jongeren niet de begeleiding krijgen die zij nodig hebben. De LCR pleit voor verdere professionalisering van jobcoaching en jobcoaching zou een verzekerd recht moeten zijn, waarbij gemeenten niet beslissen over de mate waarin jobcoaching wordt ingezet.

Reactie Inspectie: de Inspectie constateert dat de LCR zich herkent in de bevindingen van de Inspectie. De Inspectie constateert voorts dat de LCR aanbevelingen doet waar de Inspectie zich niet over kan uitspreken en zich meer richten op de beleidsmaker. Nader onderzoek naar de redenen van uitval heeft volgens de Inspectie meerwaarde omdat dergelijke inzichten UWV en gemeenten handvatten bieden om beter te sturen op het voorkomen van uitval.

De Inspectie is het met de LCR eens dat ervoor gewaakt moet worden dat een passende werkplek als stereotype omschreven wordt. Gelet op de diversiteit van de doelgroep is ook een passende werkplek een divers begrip, voor iedere jongere weer anders, waarbij aanpassingen van de functie voor de ene jongere nauwer luisteren dan voor de andere en soms helemaal niet nodig zijn. De Inspectie heeft dit in het rapport nog eens benadrukt.

Bijlage 1 Bestuurlijke reacties UWV, VNG, Divosa en LCR

Datum
16 AUG. 2018

Ons kenmerk
SBK/97836/IZ

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de Inspectie SZW van het ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid
T.a.v. mevrouw dr. L.M.N. Kroon, directeur
Postbus 90801
2509LV Den Haag

Pagina
1 van 2
Bijlage(n)
geen

Onderwerp

Bestuurlijke reactie UWV op conceptrapport "Begeleiding van jongeren met een arbeidshandicap naar duurzaam werk"

Geachte mevrouw Kroon,

Met uw brief van 23 juli 2018 (uw kenmerk 2018-0000130523) heeft u UWV gevraagd om een bestuurlijke reactie te geven op uw conceptrapportage over het onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk.

Onze bestuurlijke reactie treft u hierna aan.

Wij willen onze waardering uitspreken voor dit onderzoek van deze zwakke doelgroep die na de decentralisatie per 1 januari 2015 is over gegaan naar verschillende partijen. UWV hecht veel waarde aan de re-integratie van deze groep jongeren en zet hierbij al zijn mogelijkheden in om deze groep duurzaam in arbeid te laten participeren

U heeft uw onderzoek zowel bij UWV als bij gemeenten uitgevoerd en op basis hiervan conclusies getrokken die zowel UWV als gemeenten raken. De conclusies zijn nu vrij generiek geformuleerd. Wij zouden het op prijs stellen indien in de weergave van de onderzoeksresultaten nog transparanter wordt gemaakt in welke mate de bevindingen op welke organisatie betrekking hebben.

In onze reactie zullen wij ons concentreren op de voor UWV relevante bevindingen en conclusies.

U concludeert in uw onderzoek dat in de dienstverlening van zowel UWV als gemeenten de focus vooral ligt op het aan het werk helpen van deze jongeren en minder op het aan het werk houden van jongeren met een arbeidsbeperking.

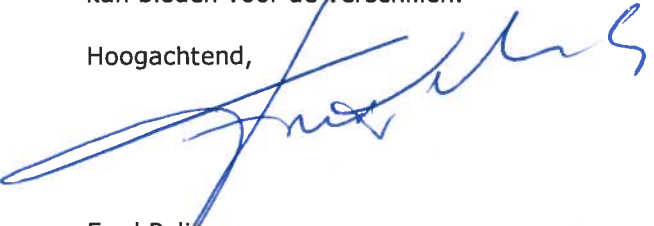
Wij onderschrijven uw conclusie dat aan het werk houden van deze groep jongeren minstens net zo belangrijk is als aan het werk komen. De dienstverlening van UWV aan Wajongers met arbeidsvermogen is er met ingang van 2018 dan ook in toenemende mate op gericht om deze jongeren aan het werk te houden. Dit ook gelet op de tijdelijkheid van de dienstverbanden en de kwetsbaarheid van deze doelgroep. Om de waarde die UWV hecht aan de duurzaamheid van werk te illustreren willen wij niet onvermeld laten, dat in opdracht van UWV Regioplan Beleidsadvies in maart 2018 een (deel) onderzoek 'Jongegehandicapten duurzaam aan het werk' heeft afgerond. Overigens willen wij u er graag op wijzen, in tegenstelling tot hetgeen vermeld staat op pagina 13 van de conceptrapportage, dat álle Wajongers met arbeidsvermogen een re-integratieplicht hebben. Wel is er onderscheid tussen de oWajong en de Wajong 2010 in relatie tot verplichtingen ten aanzien van passend werk en de consequenties van het niet accepteren ervan.

Daar waar het gaat om het niet goed in beeld hebben van (de bemiddelbaarheid van) de jongeren menen wij dat UWV o.a. onder invloed van de met de herindeling in gang gezette activiteiten om in contact te komen met álle Wajongers met arbeidsvermogen, met de huidige dienstverlening de focus heeft op het actueel in beeld hebben en houden van de Wajongere. Deze notie ligt ook ten grondslag aan het samen met het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (ministerie van SZW) ontwikkelde dienstverleningsmodel voor Wajongeren met arbeidsvermogen. Daarbij sluiten wij ons overigens aan bij de nuancering die u in uw onderzoek aanbrengt ten aanzien van de kwetsbaarheid van deze doelgroep en de directe gevolgen die dat kan hebben voor de bemiddelbaarheid.

De opgestelde klantprofielen voor Wajongeren en het presenteren van deze profielen via de Kandidatenverkenner(KVB) banenafpraak biedt werkgevers een eerste inzicht in de kenmerken van jongeren met arbeidsbeperkingen zodat het mogelijk is om een voorselectie van potentiële kandidaten te maken. De KVB is nadrukkelijk geen matchingsfaciliteit, omdat er altijd inzet van professionals uit de uitvoering nodig is om een geslaagde match tot stand te brengen. Hierbij is maatwerk altijd aan de orde, zowel vanuit de werkzoekende (zijn/haar kwaliteiten en beperkingen) als vanuit de werkgever (de beschikbare baan, de mogelijke aanpassingen en begeleiding) gezien.

In eerste aanleg constateert u dat er bij zowel gemeenten als UWV sprake zou zijn van een restrictief instrumentenbeleid. Wij zijn van mening dat deze constatering nuancering behoeft. Zo heeft UWV inderdaad eisen gesteld inzake de minimale omvang en duur van een dienstverband waar het de verstrekking van jobcoaching betreft. Aan de andere kant echter wordt de intensiteit van de begeleiding van de door UWV verstrekt jobcoaching door werkgevers als positief beoordeeld. De wens tot eenduidige arrangementen noopt tot harmonisatie van instrumenten van UWV en gemeenten, waarbij gemeenten vinden dat UWV nu al te ruimhartig. Uw opmerking met betrekking tot restrictief beleid kan wat de duur betreft dan ook niet op UWV van toepassing zijn. Uw constatering dat er verschillen zijn tussen UWV en gemeenten wat betreft het in te zetten instrumentarium, aansturing en financiering kunnen wij alleen maar onderschrijven. Welke instrumenten er ingezet kunnen worden is nu nog erg afhankelijk van de uitkering (Wajong of Participatiewet) die de jongere ontvangt. Zoals u weet zijn UWV en gemeenten in het kader van het project Matchen op Werk in gesprek met het ministerie van SZW om het instrumentarium te harmoniseren en te bezien of wijziging van (bestuurlijke) aansturing en financiering oplossingen kan bieden voor de verschillen.

Hoogachtend,



Fred Paling,
Voorzitter Raad van Bestuur



Inspectie SZW
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum
13 augustus 2018
Ons kenmerk
TGW/U201800634
Telefoon
06-12649922
Bijlage(n)
-

Onderwerp

Reactie VNG op conceptrapport "Begeleiding van jongeren met een arbeidshandicap naar duurzaam werk".

Geachte mevrouw Kroon,

Bij brief van 23 juli jl. heeft u ons gevraagd een reactie te geven op bovengemelde conceptrapportage. Wij voldoen graag aan dit verzoek.

Wij hebben het rapport met belangstelling gelezen. Het geeft een gedetailleerde analyse van de verschillende aspecten rondom het matchingsproces van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten en UWV. Het rapport zou naar onze mening aan duidelijkheid kunnen winnen als er meer nuance zou worden aangebracht in de weergave van onderzoeksresultaten en conclusies naar gemeenten en UWV.

Wij onderschrijven de conclusie dat het aan het werk houden van deze specifieke doelgroep relevant is. In dit verband valt op dat in de benadering van het onderzoek de focus ligt op aanpak en verantwoordelijkheid van publieke partijen (gemeenten en UWV) met betrekking tot deze doelgroep en dat de verantwoordelijkheid en rol van werkgevers, de afwegingen die daar worden gemaakt en de factoren die daar een rol spelen, waar het gaat om de duurzaamheid van de plaatsing, geen aandacht krijgen. Hetzelfde geldt voor de, vrijwel autonome, trend rondom flexibilisering van de arbeidsmarkt en kortdurende arbeidscontracten, die naar het ons voorkomt mede van invloed kunnen zijn op het vraagstuk van duurzaam werk.

Het bemiddelen naar werk van jongeren met een arbeidsbeperking is voor gemeenten, sinds de invoering van de Participatiewet, een nieuwe taak. Sinds die invoering zijn inmiddels de nodige stappen gezet door gemeenten om dit zorgvuldig uit te voeren, getuige ook de goede voorbeelden van samenwerking waarvan de Inspectie in haar rapport spreekt.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

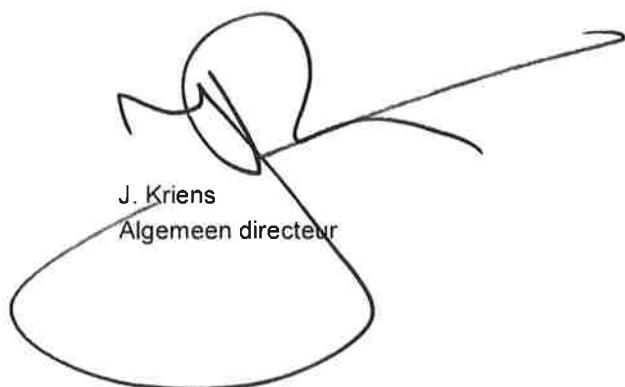
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Binnen de Participatiewet zijn er verschillende doelgroepen die aandacht nodig hebben en krijgen waar het gaat om activering, het werk-fit maken en bemiddeling naar werk van mensen met een uitkering. Vastgesteld moet worden dat de omvang van door het rijk ter beschikking gestelde re-integratiebudgetten aan gemeenten de laatste jaren fors is afgenomen. Binnen de mogelijkheden die gemeenten hebben proberen zij op een zorgvuldige en verantwoorde wijze invulling te geven aan hun taken met betrekking tot uitvoering van de Participatiewet. In dit verband vinden wij de opmerking van de Inspectie dat gemeenten veelal kosten-baten overwegingen hanteren weinig recht doen aan de keuzes die gemeenten maken en de beleidsinvulling die zij geven voor wat betreft de uitvoering van de Participatiewet, waaronder het bemiddelen naar de arbeidsmarkt van mensen/jongeren met een arbeidsbeperking.

De constatering van de Inspectie dat er verschillen zijn tussen gemeenten en UWV voor wat betreft de in te zetten instrumenten lijkt ons correct, gezien het verschil tussen een ZBO en staatsrechtelijk verankerde, gedecentraliseerde organisaties. Dit verklaart mede de door de Inspectie geconstateerde verschillen in uitvoering en aanpak, die naar onze mening hiervan een gevolg is en overigens ook ruimte biedt voor maatwerk en een op de lokale situatie toegesneden aanpak. Anderzijds zien wij een tendens om, op het niveau van de arbeidsmarktregio, te komen tot verdere harmonisatie van instrumenten, wat de duidelijkheid, eenduidigheid en transparantie kan bevorderen.

Wij vertrouwen erop u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Algemeen directeur

Inspectie SZW
t.a.v. mevrouw N. Kroon
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie: 180801
Datum: 23 augustus 2018
Onderwerp: 06-82375220
Van: J. Woudwijk | T 0620367128 | jwoudwijk@divosa.nl

Geachte mevrouw Kroon,

Dank voor de toezending van de rapportage "Begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk". Graag sturen we u hierbij onze bestuurlijke reactie.

Met grote belangstelling hebben wij de ontvangen rapportage gelezen. Eerder al heeft de Inspectie aandacht besteed aan kwetsbare jongeren en de manier waarop de samenwerking tussen gemeenten en partners, m.n. scholen van het praktijk- en voortgezet speciaal onderwijs is georganiseerd.

In het nu voorliggende onderzoek wordt de vraag gesteld in hoeverre gemeenten aandacht hebben voor de duurzaamheid van werk voor jongeren met een arbeidsbeperking? Ook de rol van het UWV is hierin meegenomen.

Gekozen vraagstuk is actueel maar ook complex

De Inspectie heeft een actueel maar ook complex vraagstuk gekozen. Immers, toeleiding, bemiddeling en begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking is verspreid over verschillende partijen met afwijkende verantwoordelijkheden, middelen en belangen. Gemeenten vervullen in zekere zin een regisserende rol, maar zijn in de toepassing ervan afhankelijk van de medewerking van andere partijen. Het gewenste resultaat van de samenwerking is vaak onbevredigend terwijl hieraan ten grondslag liggende oorzaken lastig te lokaliseren zijn.

Er is meer aan de hand dan het gebrek aan visie en samenwerken

Op het eerste gezicht ontstaat de indruk dat een gezamenlijke visie en betere afspraken over aanpak en uitvoering de samenwerking tussen de betrokken partijen zal versterken. Ook in de praktijk wijst dit spoor in de goede richting als het om succesvolle maatregelen gaat. Maar het onderzoek van de Inspectie laat zien dat er meer aan de hand is.

De Inspectie legt bloot dat de Rijksoverheid een systeem heeft gecreeërd dat ongunstig uitpakt als het gaat om preventieve en duurzame interventies. Inhoudelijke kennis, vertrouwensrelaties en verantwoordelijkheden worden te veel vanuit wetgevingskaders georganiseerd.

Zolang het om enkelvoudige processen gaat zoals het toekennen van een uitkering of het verstrekken van een jeugdvoorziening werken de mechanismen binnen dit systeem. Maar zodra het om complexere vraagstukken met een duurzaam karakter gaat, zoals de bemiddeling van kwetsbare jongeren, sluiten processen en middelen moeilijk op elkaar aan. Vaak is er gebrek aan regievoering met tot gevolg handelingsverlegenheid. Hiermee zijn jonggehandicapten niet gediend.

Rol van de jonggehandicapten blijft onderbelicht

Minder aandacht heeft de Inspectie besteed aan de rol van de jongeren zelf. Weliswaar wordt telkens herhaald dat het om maatwerk gaat maar deze boodschap is vooral gericht aan professionals en niet vanuit het perspectief van jongeren geformuleerd.

Zo gaan sommige jongeren ervan uit dat openheid over hun beperking direct aan het begin van een arbeidsrelatie voordelen oplevert voor een duurzame relatie. Andere jongeren denken hier anders over: ze hebben de ervaring opgedaan dat openheid juist een negatieve invloed kan hebben op het verwerven van een baan. Sommige jongeren hebben baat bij een "buddy" die de jongere voor een langere periode begeleidt en ondersteunt als het even lastig wordt. Andere jongeren ervaren deze manier van support als betuttelend. Het gaat om zeer persoonlijke ervaringen die door onderzoek lastig in beeld kunnen worden gebracht, maar die zeker bepalend kunnen zijn voor een duurzame match.

Herkenning maar ook "eye-openers" waar gemeenten hun voordeel mee kunnen doen

Desalniettemin is de Inspectie erin geslaagd om een uitgebreid en onderbouwd beeld te schetsen van de belemmeringen rondom het duurzaam plaatsen van jongeren met een beperking. Er is aandacht voor (beperkte) capaciteit, (ondoelmatige) sturingsmechanismen, (gebrek aan) arbeidsdeskundige ervaring en (onvoldoende) besef van lange termijn opbrengst.

Divosa complimenteert de Inspectie met de resultaten van het onderzoek en de manier waarop ze in onderlinge relatie zijn gebracht. Deels herkennen we de geconstateerde belemmeringen, deels zijn het "eye-openers" waar gemeenten hun voordeel mee kunnen doen.

Met onze partners NJI, VNG, Ingrado en Movisie zitten wij in het landelijk programma: "Samen, slim en slagvaardig" en als voorzitter in de begeleidingsgroep van de Participatie-scan. Hier investeren we in hechte samenwerkingsrelaties en integrale maatwerkoplossingen voor kwetsbare jongeren op de arbeidsmarkt. De door de Inspectie verworven inzichten brengen we graag in.

Positieve ontwikkelingen wijzen in de goede richting

Tegelijkertijd zien we een aantal reeds op gang gekomen ontwikkelingen die we als positief kunnen beschouwen en die door het Inspectieonderzoek helder naar boven komen. Zo laat het onderzoek zien dat de meeste gemeenten ondertussen geïnvesteerd hebben in de specialisatie van medewerkers op deze doelgroep. Ook is de Inspectie voorbeelden tegengekomen waarin gemeenten door een goede samenwerking met scholen een doorlopende lijn van school naar werk hebben gerealiseerd, waarbij ze de jongeren niet uit het oog verliezen.

De duurzame match van jongeren met een beperking is afhankelijk van een groot aantal aspecten. Succesvolle interventies spelen op verschillende niveaus. Maatwerk blijkt ook bij dit thema van grote waarde. Maar wellicht nog belangrijker is het dat dit wordt ondersteund en versterkt door het ontwikkelen van een integrale aanpak die alle betrokken partijen uitdaagt tot preventieve investeringen.

Als vereniging van leidinggevenden in het brede sociaal domein vervult Divosa hierbij graag een initiërende en stimulerende rol.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, enclosed within a blue oval. The signature appears to be "H.J. Dannenberg".

H.J. Dannenberg
Voorzitter Divosa

Landelijke Cliëntenraad, Bezuidenhoutseweg 60, 2594 AW Den Haag

Inspectie SZW
P/a Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. Inspecteur Generaal Mr. M.J. Kuipers
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Den Haag, 1 augustus 2018

Betreft: Bestuurlijke reactie onderzoek naar de begeleiding van jongeren met
een arbeidsbeperking naar duurzaam werk
Referentie: LCR/18-0069/ER/GM

Geachte heer Kuipers,

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) dankt u voor de gelegenheid om onze visie over het *onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk* te delen. Wij onderbouwen deze visie met eerder door ons afgegeven signalen over onderhavige wetgeving, onderzoeksbevindingen uit dit onderzoek en andere onderzoeken en waarnemingen die cliëntenraden en cliënten met ons hebben gedeeld.

Waar dit van belang is verwijzen we naar de genoemde bronnen. In deze reactie beperken we ons tot conclusies op hoofdlijnen.

De LCR herkent zich in de resultaten van het onderzoek van de Inspectie en wil de waarde van onderzoek op cliëntniveau benadrukken. Het illustreert hoe beleidsinstrumenten die stuk voor stuk een plausibele beleidstheorie kennen uiteindelijk niet leiden tot het beoogde effect; duurzaam werk. De LCR herkent de conclusie van de Inspectie dat er sprake is van een restrictief instrumentenbeleid. Wat niet bijdraagt aan duurzame werkinpassing.

Kenmerken doelgroep

Wij onderschrijven het uitgangspunt van de arbeidsinspectie dat het gaat om een zeer diverse groep, met een grote verscheidenheid aan aandoeningen.

'(...)Maar uiteindelijk is elke jongeren er één, met zijn eigen beperkingen, maar belangrijker (...) met eigen mogelijkheden en voorkeuren.' (p. 18).

Jongeren zijn nog in ontwikkeling met betrekking tot arbeidsdeelname en de ontwikkeling van (arbeids)competenties. Vaak gaat het om een eerste arbeidsmarktervaring en over het opnieuw invulling geven aan het bestaan. Juist bij een jongere met een beperking is dat een extra complicatie die ingrijpt in diverse levenssferen (eventuele relatie, huisvesting, mobiliteit, financiën, eventuele ontwikkeling beperking/medicatie enzovoort).

Voor illustraties verwijzen we naar de documentaire reeks *Employable me* van de BBC (link naar deze documentairereeks kunt u vinden op de website van de LCR).

De beschreven complexiteit beperkt zich dus niet alleen tot werk. Juist deze complexiteit in deze fase van het leven maakt dat het verlies van werk naar alle waarschijnlijkheid in een combinatie van bovengenoemde factoren ligt.

Een probleem in één van deze sferen is niet op elk moment een even dominante belemmering bij het vinden en behouden van werk. De structurele beperking die door het UWV is vastgesteld is wel een constante. In onze analyse van de oplossingen willen we dit beeld als uitgangspunt nemen.

Oorzaken?

In het onderzoek van de Inspectie zijn weinig conclusies en resultaten terug te vinden over de redenen waarom jongeren met een beperking niet duurzaam aan het werk zijn. Het is aannemelijk dat het om een combinatie van bovengenoemde factoren gaat. Loopt het mis op een van de genoemde terreinen dan is dat vaak de reden voor het niet duurzaam aan het werk blijven. Omdat 50% van de jongeren uitvalt is het van belang om nader te onderzoeken voor welk probleem een oplossing moet worden gezocht. Volgens onze analyse zijn hier dus meerdere oplossingen noodzakelijk.

Aanbod gestuurde versus vraaggestuurde bemiddeling

Wij delen de analyse dat maatwerk nodig is om cliënten naar een arbeidsplek te bemiddelen die aansluit bij hun competenties. Dezelfde diversiteit die de inspectie noemt als kenmerken van de doelgroep vinden we niet terug in de gesprekken die de Inspectie heeft gevoerd en die leidt tot wat wordt gezien als een passende werkplek. Volgens ons wordt de passende werkplek nogal stereotype omschreven. We wijzen erop dat niet alle mensen met een beperking behoefte hebben aan een werkplek zoals door de Inspectie omschreven. In het bedrijfsleven zijn onder andere jonggehandicapten met autisme zeer gewild in reguliere ICT functies.

Uit de door de Inspectie onderzochte casussen blijkt dat er een mismatch is tussen vacature en de competenties en ambitie van de jongere. Bijvoorbeeld case Jayda; een jongere die ambities heeft om met haar hoofd te werken en continu naar productiewerk wordt bemiddeld - p. 55.

En als er al een match is, dan ontbreekt het aan nazorg. Rutger, een jongere die naar een autodemonterbedrijf werd bemiddeld, maar het liefst in het groen werkt. En vervolgens, na twee jaar goed gefunctioneerd te hebben in het groen, weer thuiszit omdat hij niet tijdig is doorbemiddeld naar een andere baan in het groen.

Wij krijgen door deze voorbeelden de indruk dat jongeren naar een vacature worden gepraat (vraaggerichte bemiddeling) zonder dat de bemiddelaar zich heeft verdiept in de competenties, mogelijkheden en wensen van de jongere. Deze indruk wordt versterkt door de conclusie van de Inspectie dat UWV en gemeenten om diverse redenen geen goed beeld hebben van de bemiddelbaarheid van de jongeren.

Gezien de impact die het hebben en weer verliezen van werk heeft op de verschillende leefsferen van een jongere vinden wij de uitkomsten van dit proces van activering en bemiddeling buitengewoon onzorgvuldig en zorgwekkend.

De uitvoering heeft wat ons betreft nog te veel gaten in de organisatie en voldoet niet aan de voorwaarden om jongeren met een beperking adequaat te begeleiden met een duurzaam resultaat.

In diverse adviezen hebben wij erop gewezen dat, met name bij jongeren met een beperking, een aanbodgerichte bemiddeling de kans op een duurzame plaatsing aanzienlijk doet toenemen. In dit kader hebben wij dan ook twijfels over de kandidatenverkenner. En menen wij dat digitaal matchen bij deze groep niet aan de orde is.

Verder is het borgen van de zorgplicht na plaatsing van groot belang. Dat er, indien noodzakelijk, adequate en voldoende begeleiding door een jobcoach wordt geboden. En resultaatafspraken voor baan-baan mobiliteit worden gemaakt.

Verkokerde blik op werk: met name voor jongeren met een zwaardere problematiek is een jobcoach noodzakelijk

In het rapport ligt het accent op de bemiddeling en begeleiding van jongeren naar duurzaam werk. In paragraaf 5.1 worden kort de '*Factoren in de jongeren zelf gelegen*' beschreven. Juist bij jongeren met een beperking liggen hier de voornaamste uitdagingen als het erom gaat om duurzaam aan het werk te komen en te blijven.

In de afgelopen periode is een eerste slag gemaakt om jongeren met een beperking aan het werk te helpen. Met de gerichtheid op plaatsing is het aannemelijk dat het laaghangend fruit eerst is bemiddeld. Naarmate er meer inspanningen voor de doelgroep worden gepleegd, wordt het waarschijnlijk dat ook jongeren met complexe problemen in beeld komen.

De vraag is of de uitvoering over voldoende expertise beschikt om ook deze groep naar werk te bemiddelen. Bij de tussenevaluatie van de Jeugdwet is kritisch gerapporteerd over de toegankelijkheid en de deskundigheid van de jeugdzorg bij gemeenten. We lezen nu feitelijk hetzelfde in dit rapport van de Inspectie. De Inspectie zet vraagtekens bij de dienstverlening en expertise van gemeenten. Zo zijn jongeren die uitvallen niet altijd bekend bij de gemeente.

Coaching en nazorg op de werkplek: een verzekerd recht met centrale regie

Als vastgesteld wordt dat een jobcoach noodzakelijk is dan moet deze als voorziening zonder meer worden toegekend. Waarbij de jongeren keuzevrijheid heeft bij de keuze van de jobcoach en de omvang is afgestemd op de behoefte van de jongere.

Een professionele jobcoach moet een aan de jongere gekoppelde wettelijke voorziening zijn. De impact van de beperking heeft niet alleen van invloed op werk, maar ook op andere terreinen. De Landelijke Cliëntenraad ziet structurele begeleiding door een professionele jobcoach die idealiter blijvend regie naar behoefte blijft voeren als noodzakelijke voorwaarde voor duurzaam werk voor jongeren met een beperking.

De Landelijke cliëntenraad constateert, net als de Inspectie, dat deze voorziening niet altijd adequaat wordt ingevuld door gemeenten.

Juist voor jongeren met een beperking kan goede ondersteuning door een professionele jobcoach veel oorzaken van uitval voorkomen en bij het stoppen van werk en het wisselen van baan de overgang vloeiend laten verlopen.

Omdat de voorziening vooral voor werkende jongeren is bedoeld, zou dit volgens de LCR een verzekerd recht moeten zijn. Een verzekerd recht op basis van de WIA net als voor alle andere werknemers. Naarmate de problematiek zwaarder wordt zal er meer begeleiding noodzakelijk zijn. Wij vinden het verontrustend dat gemeenten zeggen hier geen geld voor te hebben. Wij concluderen dat de decentralisatie van de Jeugdwet en het verleggen van de regie voor het verzorgen van werk en inkomen voor jongeren met een beperking via de Participatiewet door gebrek aan expertise niet goed verlopen.

Ook zien we dat, als gevolg van de bezuinigingen en onderschatte complexiteit van de doelgroep, gemeenten onvoldoende in staat zijn deze groep adequaat te begeleiden op de werkplek. Door de werkvoorzieningen ook voor deze groep in de WIA als een verzekerd recht onder te brengen waardoor de regie voor de inzet van de voorziening jobcoach bij het UWV komt te liggen, wordt het financiële argument van gemeenten weggenomen.

Het beoordelen van de noodzaak en toekenning van de voorziening is dan een taak van UWV. De arbeidstoeleiding kan in handen van de gemeente blijven. Daarmee wordt voorkomen dat financiële belemmeringen leiden tot keuzes die optimaal maatwerk en duurzame arbeidsinpassing in de weg staan.

Professionalisering jobcoach

Wij adviseren de minister nadere regels te stellen aan de functie jobcoach.

De minister zou nadere regels moeten stellen om de jobcoach verder te professionaliseren. Het gaat hierbij om regels over vereiste kennis, expertise, certificering en rechtsbescherming.

Omdat aan de functie van jobcoach momenteel geen nadere eisen worden gesteld is nu sprake van wisselende kwaliteit. Dit is niet bevorderlijk voor het vertrouwen in deze dienstverlening van werkgevers, Wajongers/jonggehandicapten en gemeenten/UWV. Een verdere investering in de kwaliteit van dienstverlening is noodzakelijk om de ambitie en doelstelling van duurzame arbeidsinpassing nu en in de toekomst mogelijk te maken.

Conclusies

1. Er is **aanvullend onderzoek nodig** naar de oorzaken van uitval. In de onderzoeksliteratuur is plausibel beschreven dat 'in de persoon gelegen factoren' wellicht een relatief groter gewicht hebben in de verklaring van de oorzaken van uitval dan de mogelijke verklaringen die nu worden gerapporteerd in dit onderzoek. In dit onderzoek zijn deze in de persoon gelegen factoren onvoldoende geanalyseerd. Hetgeen ons bevreemd, het betreft hier immers niet een doorsnee jongere zonder baan.
2. Wij pleiten voor **aanbodgerichte bemiddeling** gezien de aard van de doelgroep en hun problematiek.
Daar waar UWV instrumenten inzet als jobcarving en jobcreation en daarmee aanbodgerichte bemiddeling inzet, zien we een vraaggerichte bemiddeling terug bij gemeenten. Dit begrippenpaar zien we niet echt terug in de onderzoeksrapportage van de inspectie. Professionele bemiddelaars (UWV) en belangenorganisaties hebben ook in het verleden aandacht gevraagd voor het gegeven dat matching geen vanzelfsprekendheid is. De sollicitatiebrieven van jongeren met een beperking liggen nooit bovenop de stapel. De oorzaak hiervoor ligt in het feit dat ze een beperking hebben. Op de arbeidsmarkt is er geen gelijk speelveld voor mensen met een beperking ten opzichte van mensen zonder beperking. Dat wil niet zeggen dat er geen mogelijkheden zijn, maar dat er extra inspanningen en voorzieningen nodig zijn om een arbeidsplaats te vinden en geschikt te maken voor een jongere met een beperking (zie instrumenten UWV). In de onderzoeksrapportage van de Inspectie worden deze banen als een gegeven beschouwd, terwijl dit absoluut geen vanzelfsprekendheid is. Een analyse van welke instrumenten nodig zijn om een duurzame plaatsing mogelijk te maken en welke instrumenten eventueel zouden moeten worden geïntensiveerd ontbreekt in de rapportage en dat is teleurstellend, omdat zo geen handvaten worden gevonden om het proces te verbeteren.
3. De LCR adviseert de **jobcoach als permanente voorziening** in te stellen en, op basis van een beoordeling door UWV, te koppelen aan de jongeren met een beperking. De jobcoach zou een permanente voorziening moeten zijn die aan werkenden wordt toegekend om functioneren op de werkplek en eventuele uitval te begeleiden. De jobcoach is geen nazorg.

Een jongere met een beperking heeft deze beperking dikwijls vanaf zijn geboorte en houdt deze beperking gedurende zijn hele leven. Dat betekent ook dat bij duurzame arbeidsinpassing de jongere met een beperking door gebrek aan ondersteuning niet het probleem van de werkgever moet worden gemaakt. In beginsel moet de voorziening naar behoefte worden ingezet en bekostigd.

4. De LCR stelt voor om de **financiering van de jobcoach ook voor jongeren en mensen die onder de Participatiewet vallen onder te brengen in de WIA**. Het betreft een voorziening voor werkenden en dient derhalve uit de sociale verzekeringen te worden gefinancierd.
5. De LCR geeft in overweging **kwaliteitseisen aan de jobcoach te stellen** en deze verder te professionaliseren.

Met vriendelijke groet,



Gerrit van der Meer
Voorzitter

Samenstelling Landelijke Cliëntenraad

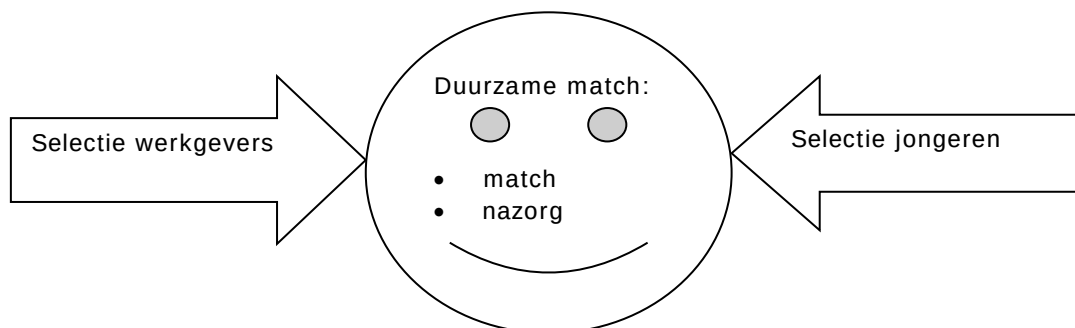
- **Landelijke cliëntenorganisaties:** Vakcentrale voor Professionals/ Christelijk Nationaal Vakverbond (VCP/CNV), Ieder(in) (2 zetels voor het netwerk voor mensen met een beperking of chronische ziekte), Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, publieke sector), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, private sector), Vertegenwoordiger organisaties van Minderheden (SMN, IOT), MIND Landelijk Platform Psychische Gezondheid.
- **Vertegenwoordigers van cliëntenraden:** cliëntenraden SVB en UWV.
- **Vertegenwoordigers van de gemeentelijke cliëntenparticipatie:** Mobility, cliëntenraden G4, vertegenwoordiger dak- en thuislozen.

Bijlage 2 Aspecten van duurzaam werk voor jongeren met een arbeidsbeperking

Voor het onderzoek zijn onderstaande succesfactoren voor duurzaam aan het werk helpen en houden voor jongeren met een arbeidsbeperking benoemd. De Inspectie beoogt met het onderzoek onder meer de succesfactoren verder aan te scherpen en aan te vullen.

De succesfactoren voor duurzaamheid geven weer wat er idealiter nodig is om zo veel mogelijk duurzaam werk te realiseren voor jongeren met een arbeidsbeperking. De Inspectie onderzoekt de kwaliteit van de match in termen van duurzaamheid: daarbij speelt de vraag of UWV en gemeente bij de match voldoende aandacht heeft voor aspecten die de duurzaamheid van de match bevorderen.³⁹ Ook is er aandacht nodig voor nazorg. De zorg van gemeenten en UWV houdt niet op bij de match zelf maar er is ook veelal nazorg nodig voor continuïteit van het werk. Bij de benoeming van de succesfactoren heeft de Inspectie zich gebaseerd op reeds bestaand (wetenschappelijk) onderzoek. Daarnaast heeft de Inspectie gebruik gemaakt van beleidsdocumenten, kwaliteitskaders, gesprekken met gemeenten (beleidsmedewerkers, management en uitvoerende) en experts (uit wetenschap en praktijk).

Schematische weergave duurzame matching



Het proces van duurzaam aan het werk helpen en houden van jongeren De Inspectie onderscheidt drie hoofdstappen: de (voor)selectie van werkgevers en kandidaten, de match op de werkvloer en de nazorg⁴⁰. In de fase van de (voor)selectie gaat het om het zoeken en selecteren van geschikte kandidaten met een arbeidsbeperking voor werkgevers of andersom het zoeken en selecteren van geschikte werkgevers en passend werk voor kandidaten met een arbeidsbeperking⁴¹. Vervolgens vindt de matching op de 'werkvloer' plaats, waarbij het proces van het creëren of passend maken van concreet werk voor kandidaten met een arbeidsbeperking in bedrijven centraal staat. Nazorg is tenslotte een essentiële fase die continue aandacht behoeft naar gelang de arbeidsrelatie tussen de werkgever en kandidaat met een arbeidsbeperking duurt.

³⁹ Het realiseren van een goede match tussen werknemer met een arbeidsbeperking (kandidaat) en werk is een belangrijke succesfactor voor een langdurige arbeidsrelatie. Zie bijvoorbeeld Horssen, 2013.

⁴⁰ Zie Groenewoud & Mallee (2016), Engelen et al. (2016), Groenewoud et al. (2014) en SBCM (2015)

⁴¹ We beschouwen het bemiddelbaar maken in het kader van dit onderzoek niet tot het matchingsproces. We beperken ons in dit onderzoek tot de bemiddelbare kandidaten, kandidaten die arbeidsfit zijn en direct naar werk begeleid kunnen worden. We gaan daarbij uit van de diagnose van de gemeente zelf.

Fase 1. (Voor)selectie

In de fase van de (voor)selectie draait het erom:

- UWV en gemeenten potentiële werkgevers vinden voor de bemiddelbare kandidaten
- UWV en gemeenten potentiële kandidaten kennen/vinden voor werkgevers die aangeven jongeren met een arbeidsbeperking in dienst te willen nemen

Voor het succesvol laten verlopen van de fase (voor)selectie ziet de Inspectie een aantal succesfactoren. Deze succesfactoren zijn hierna beschreven.

Kennis van de bemiddelbare kandidaten

Een goede kennis van de bemiddelbare jongeren is nodig om geschikte kandidaten snel te kunnen selecteren voor mogelijkheden die zich op de arbeidsmarkt voordoen⁴².

UWV en gemeenten moeten weten welke jongeren bemiddelbaar zijn, wat hun mogelijkheden (hard en softskills) en beperkingen zijn en waar hun werkvoorkeuren liggen. Bekend is dat de duurzaamheid van een match wordt bevorderd als het werk aansluit bij de voorkeuren van de jongere⁴³. De basis voor deze kennis is een goede diagnose en het actueel houden van de diagnose. Vervolgens is het ook van belang dat de jongere arbeidsfit wordt gehouden zolang er nog geen werk is.

De klantmanager die de jongere begeleidt draagt een gedegen kennis van de jongeren die in zijn caseload zitten⁴⁴. Die kennis moet niet alleen in zijn hoofd zitten maar ook in registratiesystemen in verband met het (snel) kunnen (voor)selecteren van de kandidaten en ten behoeve van de overdraagbaarheid van de kennis. Het registratiesysteem bevat alle relevante informatie ten behoeve van een duurzame match en is goed toegankelijk voor klantmanagers en andere betrokkenen. Het gaat zowel om harde als zachte kenmerken (hard en softskills) van de jongere. Bijvoorbeeld de arbeidsbeperking, mobiliteit van de kandidaat, randvoorwaarden om te kunnen werken, de arbeidsmogelijkheden, kwaliteiten, voorkeur voor bepaald werk(cultuur) en de affiniteit met het soort werk en specifieke taken, psycho emotionele kenmerken van de jongere, de psychosociale omstandigheden waarin de jongere verkeert, etc.

De klantmanager draagt ook kennis van de jongeren die vanuit een schoolse stage een dienstverband kunnen aangaan met de werkgever maar ook jongeren uit de doelgroep die een dienstbetrekking hebben (de klantmanager zal immers op dat moment die instrumenten moeten inzetten die nodig zijn voor een duurzame match, arbeidsontwikkeling en het voorkomen van uitval uit werk).

Kennis van de werkgevers die jongeren met een arbeidsbeperking in dienst willen nemen

Een goede kennis van de werkgevers die jongeren met een arbeidsbeperking in dienst willen nemen valt of staat met een goede werkgeversbenadering⁴⁵. Zijn de basisvoorwaarden voor een goede werkgeversbenadering voor jongeren met een arbeidsbeperking aanwezig. Die basisvoorwaarden zijn:

- Marktverkenning. Het in kaart brengen (op regionaal niveau) bij welke werkgevers de meeste kansen liggen voor jongeren met een arbeidsbeperking (zoals

⁴² Engelen et al. (2016); Holwerda et al. (2012); Blonk et al. (2015)

⁴³ Engelen et al. (2016); Groenewoud et al. (2014); Van Horssen et al. (2009); Wissink et al. (2009)

⁴⁴ Groenewoud & Mallee (2016); Engelen et al. (2016); Horssen, 2013; Blonk et al. (2015); Groenewoud, et al. (2014)

⁴⁵ Groenewoud & Mallee L. (2016, 2014); Engelen M. et al. (2016); Borghouts et al. (2008)

- werkgelegenheid in bepaalde sectoren of branches en of deze gaan toe of afnemen komende periode, waar werken al jongeren met een arbeidsbeperking, de context van organisaties, spreiding grote organisaties, aard van het werk en sectorale initiatieven en convenanten);
- Marktbewerking. UWV en gemeenten benaderen actief werkgevers waar kansen liggen om jongeren met een arbeidsbeperking te laten werken, stimuleert hen om die jongeren in dienst te nemen door goede voorlichting en ondersteunt hen in het verkennen van de mogelijkheden binnen de organisatie van de werkgever om jongeren met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.
 - UWV en gemeenten onderhouden een goede relatie met werkgevers die jongeren met een arbeidsbeperking in dienst hebben dan wel mogelijk in dienst willen nemen. De gemeente stimuleert dit door bijvoorbeeld goede toegankelijkheid voor werkgevers die een jongere met een arbeidsbeperking in dienst willen nemen, door een herkenbaar loket (één aanspreekpunt⁴⁶) en bekendheid bij brancheverenigingen, ondernemersverenigingen, beroepsverenigingen, netwerkorganisaties, enzovoort, goede voorlichting (bijv. over de doelgroep en de inzet van instrumenten) etc.
 - UWV en gemeenten werken in de werkgeversbenadering voor de doelgroep samen.⁴⁷ Ook ligt om dezelfde reden een samenwerking met lokale SW-bedrijven voor de hand.

Bij al deze voorwaarden is het van belang dat de medewerkers van UWV en gemeenten die zich met het selecteren van werkgevers bezighouden goede kennis dragen van de organisatie van de werkgevers en over voldoende expertise van de jongeren beschikken en daardoor een goede gesprekspartner zijn voor werkgevers. Dit om de kansen goed in te kunnen schatten en om samen met de werkgever te kunnen vaststellen welke mogelijkheden (evt. functiecreatie/jobcarving) er zijn binnen hun organisatie.

De selectie van geschikte werkgevers wordt bevorderd door een toegankelijke registratie van vacatures die mogelijk geschikt zijn voor jongeren met een arbeidsbeperking of van werkgevers die jongeren met een arbeidsbeperking in dienst willen nemen. De registratie bevat ook de relevante kenmerken van de organisatie van de werkgever. Denk hierbij aan de context van een bedrijf (bedrijfscultuur en begeleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden), actuele of verwachte vacatures, latente vacatures, kennis over welke (soort) werkzaamheden in een organisatie gedaan moeten worden, het liefst op taakniveau, mogelijkheden functieaanpassingen en aannamebereidheid.

Fase 2. Matchen op de werkvloer

Nadat het selectieproces succesvol doorlopen is, is er een concrete werkgever en een concrete jongere die een dienstverband met elkaar willen aangaan. Vervolgens moet de invulling van taken en de omstandigheden waaronder de jongere moet werken zo optimaal mogelijk worden gemaakt om de match de meeste kans op succes (duurzaamheid) te geven⁴⁸. Bij dit 'finetune' proces is het van belang dat de vereiste (arbeidsdeskundige) expertise betrokken is.

Persoonlijke introductie

Wanneer de voorselectie is gemaakt wordt de kandidaat of worden de kandidaten geïntroduceerd bij de werkgever⁴⁹. Wanneer de bemiddelaar een goede relatie

⁴⁶ Artikel 10 Wet Suwi

⁴⁷ Artikel 10 Wet Suwi

⁴⁸ Groenewoud et al. (2016, 2014); SCP, 2010; Van Horssen, 2009

⁴⁹ Engelen M. et al. (2016)

heeft met de werkgever en diens vertrouwen geniet, dan verhoogt de persoonlijke introductie van de bemiddelaar de kans dat de kandidaat gunstig wordt ontvangen. Daarbij kan ook de intentie van de werkgever besproken worden: is de werkgevers maatschappelijk betrokken, is de financiële compensatie het belangrijkste, heeft de werkgever de intentie om er een duurzame arbeidsrelatie van te maken, hoezeer hecht de werkgever aan goede begeleiding, etc.

Goede communicatie is belangrijk opdat de werkgever weet wat hij in huis haalt. Ook is verwachtingsmanagement naar de werkgever (en collega's) van belang om toekomstige teleurstelling te voorkomen (wordt er een reëel beeld gegeven van de kandidaat en over eventuele obstakels in de toekomst?).

Match inhoud werk/context bedrijf⁵⁰

Factoren die de duurzaamheid van de match bevorderen zijn:

- De werknemer heeft een positieve houding (motivatie, acceptatie van de beperking, duidelijke communicatie over de eigen (on)mogelijkheden, de bereidheid zelf hulp te vragen en het ter sprake kunnen brengen van problemen);
- De werkgever en de directe collega's van de jongere hebben een positieve houding ten opzichte van een arbeidsrelatie met de jongere (gunfactor, acceptatie van lagere productiviteit/aanpassingen in het takkenpakket, minder eisen stellen dan aan andere werknemers, voldoende tijd nemen om vragen te beantwoorden en ook periodiek na te gaan of de functie en de werkplek nog altijd passend zijn, kosten/baten overwegingen);
- Functie/werkplek/context moet goed aansluiten bij mogelijkheden en beperkingen van mensen met een beperking. Bijvoorbeeld werknemers met een psychiatrische of fysieke aandoening, zijn minder belastbaar of hebben een sterk wisselende belastbaarheid waardoor ze periodes van terugval hebben). Dat vereist aan de kant van de gemeente enerzijds een goede kennis van de belastbaarheid van de jongere (zoals capaciteiten en competenties, sociale vaardigheden, fysieke mogelijkheden, werktempo, beschikbaarheid aantal uren, benodigde aanpassingen werkplek, medische behandelingen nodig tijdens werk, niet werkgerelateerde belasting) en anderzijds een goede kennis van de organisatie (qua werkzaamheden, bedrijfscultuur, bereikbaarheid/toegankelijkheid, mogelijkheden tot thuiswerken, begeleidingsmogelijkheden, leer- en ontwikkelingsmogelijkheden). Bij voorkeur sluiten de werkzaamheden aan bij de interesses van de jongere;⁵¹
- In aansluiting op het voorgaande aspect: in veel gevallen zal het nodig zijn een specifieke functie te creëren, bijvoorbeeld via jobcarving;
- Er is draagvlak en integratie op de werkvloer. Collega's waarmee de jongere moet werken zijn op de hoogte van de mogelijkheden en beperkingen van de jongere en accepteren die beperkingen.

Inzet van instrumenten

In zijn algemeenheid geldt dat die instrumenten ingezet worden die nodig zijn voor een duurzame match, het is maatwerk. Het gaat om instrumenten als proefplaatsing, jobcoaching, loonkostensubsidie, werkplekvoorzieningen etc. Gebeurt dat niet, dan is de kans op een match kleiner en het risico op uitval groter. De werkgever krijgt goede voorlichting over de mogelijkheden van inzet van instrumenten.

⁵⁰ Groenewoud et al. (2016, 2014); Engelen et al. (2016); Nijhuis (2014); Wolf et al. (2013); Mallee, (2013); Holwerda et al. (2012); SCP, 2010; Van Horssen et al. (2009); Wissink et al. (2009); Van den Toren et al. (2008); Borghouts et al. (2008).

⁵¹ Onderzoek wijst uit dat één van de succesfactoren is voor een duurzame arbeidsrelatie.

Belangrijke instrumenten voor de duurzaamheid van de match en voor de bereidheid van werkgevers om een jongere met een arbeidsbeperking in dienst te nemen zijn proefplaatsing, loonkostensubsidie en jobcoaching⁵².

Proefplaatsing⁵³

Proefplaatsing (maximaal zes maanden) kan een belangrijk instrument zijn om werkgever en de jongere aan elkaar te laten wennen en om te bekijken of het werk geschikt is voor de jongere. De werkgever kan in die periode beoordelen of de jongere aan de functie-eisen incl. productienormen kan voldoen. In de periode van de proefplaatsing kan ook bepaald worden wat de loonwaarde is en of de jongere past binnen de bedrijfscultuur en welke begeleiding de jongere nodig heeft.

In de geest van de proefplaatsing kan aan het begin van de arbeidsrelatie de mogelijkheid bekeken worden of een ingroeiproces kan worden ingebouwd. De jongere start dan met een beperkt aantal uren arbeid en breidt dat geleidelijk uit.

Loonkostensubsidie/loondispensatie⁵⁴

De meeste werkgevers willen een compensatie voor het productieverlies dat de werkgever lijdt als gevolg van de arbeidsbeperking van de jongere. Daarvoor is het instrument loonkostensubsidie in de Participatiewet opgenomen en het instrument loondispensatie in de Wajong. UWV en gemeenten zorgen voor een adequate (objectieve) loonwaardemeting en verstrekking van loonkostensubsidie.

Begeleiding⁵⁵

Begeleiding van de jongere is veelal essentieel voor een duurzame arbeidsrelatie tussen een werkgever en een jongere met een beperking. Het risico van uitval is groter wanneer de jongere niet de begeleiding krijgt die hij nodig heeft. UWV en gemeenten stellen op zorgvuldige wijze de behoefte aan jobcoaching vast en betreft daarin de totale leefcontext van de jongere. Het is ook belangrijk dat er aandacht is voor psychosociale problematiek.

Jobcoaching kan op diverse manieren ingezet worden. UWV schakelt bijvoorbeeld externe jobcoachorganisaties in. Bij gemeenten organiseren de begeleiding op diverse manieren. Sommige gemeenten hebben zelf jobcoaches in dienst, andere schakelen weer professionele jobcoach organisaties in. Ook worden werkgevers gefaciliteerd als zij zelf interne jobcoaching willen inzetten. In alle vormen van begeleiding is het zaak dat de behoefte aan begeleiding afgestemd wordt op de specifieke situatie. Dat is maatwerk. De intensiteit van de begeleiding kan bijvoorbeeld lager zijn als de kandidaten voorafgaande aan de match de nodige werknemersvaardigheden hebben aangeleerd. Is dat niet het geval, dan zal de behoefte aan begeleiding groter zijn.

Bekend is dat gemeenten terughoudend zijn met de inzet van jobcoaching vanwege het kostenplaatje. Als gemeenten niet de jobcoaching kunnen inzetten die feitelijk nodig is, dan moeten gemeenten de begeleiding op andere wijze waarborgen. Elke vorm van jobcoaching dient te voldoen aan de kwaliteitseisen die UWV en gemeenten stellen aan jobcoaching. Kwaliteitseisen kunnen verschillen afhankelijk van de arbeidsbeperking die een jongere heeft.

⁵² Nijhuis, 2014; Van der Burg et al. (2012); Aarts et al. (2008).

⁵³ Gemeenten moeten dat wel in een verordening hebben geregeld, zie artikel 8a, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet en art 2.24 van de Wajong.

⁵⁴ Artikel 10d, lid 1 Participatiewet, artikel 2.10 van de Wajong.

⁵⁵ Artikel 10da Participatiewet, zie protocol jobcoach UWV 2014.

Fase 3: Nazorg

Nazorg aan de werkgever en de jongere is van belang om onnodig uitval te voorkomen en kan de duurzaamheid van de match bevorderen.

Op het moment van matching maakt UWV of de gemeente afspraken over de nazorg die wordt geleverd aan de werkgever en de jongere. Belangrijke aandachtspunten in het kader van nazorg zijn: over:

- Er is één aanspreekpunt voor de werkgever;
- UWV en gemeenten volgen het functioneren en de arbeidsontwikkelingen van de jongere in de tijd;
- Afspraken over duur en frequentie van het contact;
- Afspraken over hoe te handelen wanneer er iets voor valt op het werk (wie meldt het bij de klantmanager?);
- Afspraken over hoe te handelen bij ziekte;
- Hoe te handelen als het contract niet verlengd wordt.

Organisatorische randvoorwaarden

Vereiste deskundigheid⁵⁶

Een goede diagnose, ondersteuning en matching van jongeren met een arbeidsbeperking vereist de inzet van specifieke deskundigheid. Denk daarbij bijvoorbeeld aan deskundigheid van verstandelijke en psychische handicaps, belastbaarheid en expertise voor het aanpassen van de werkplek. UWV en gemeenten waarborgen de inzet van deze deskundigheid in alle fasen van het proces in voldoende mate.

Een goede aansluiting tussen de werkgeversdienstverlening en de werkzoekenden dienstverlening

Er moet aansluiting zijn tussen het onderdeel van UWV en de gemeente dat de dienstverlening verzorgt aan de werkgevers en het onderdeel dat de jongeren ondersteunt bij het vinden van werk. De kennis van de werkgevers zit doorgaans bij de werkgeversdienstverlening en de kennis van de jongeren bij de werkzoekendendienstverlening. Een goede aansluiting zorgt ervoor dat vraag en aanbod zo snel en goed mogelijk bij elkaar gebracht kunnen worden. Bij een goede aansluiting tussen werkgevers- en werkzoekendendienstverlening denkt de Inspectie bijvoorbeeld aan:

- Korte lijnen tussen de werkgevers- en werkzoekendendienstverlening
- Regelmatig overleg waarin vraag en aanbod worden beoordeeld op mogelijke (duurzame) matches
- Kansrijke vacatures zijn toegankelijk voor de werkzoekendendienstverlening.

⁵⁶ Zie bijv. Groenewoud et al. 2014

Bijlage 3 Organisatorische context en samenwerking

Deze bijlage bevat een beschrijving op hoofdlijnen van de wijze waarop gemeenten en UWV de begeleiding naar werk van de jongeren met een arbeidsbeperking hebben vormgegeven en in hoeverre zij daarbij samenwerken, met elkaar of met andere partijen. De beschrijving dient als context waarbinnen UWV en gemeenten jongeren duurzaam aan het werk moeten helpen.

Er bestaan veel organisatorische varianten. De Inspectie beschrijft de rode draden van de aangetroffen varianten. Achtereenvolgens komen de organisatie bij UWV, de organisatie bij gemeenten en de regionale samenwerking aan de orde.

Organisatie UWV: verschuiving van taken

UWV heeft te maken met een stop op de instroom van Wajongers met arbeidsvermogen sinds de invoering van de Participatiewet. Dat betekent enerzijds dat het bestand min of meer stabiel blijft en er steeds minder Wajongers aan het werk geholpen hoeven te worden. Anderzijds geven UWV-medewerkers aan dat de Wajongers die de grootste afstand tot de arbeidsmarkt hebben, en dus de meest intensieve ondersteuning nodig hebben, overblijven. Verder heeft UWV momenteel te maken met een toename van het aantal Wajongers met arbeidsvermogen vanuit de herindeling operatie die ondersteuning nodig hebben om aan het werk te komen. De samenwerking met de vso- en pro-scholen is weggefallen, alhoewel UWV daar in sommige regio's nog steeds een ondersteunende rol in vervult. Daarnaast is er sinds de invoering van de Participatiewet meer nadruk komen te liggen op expertisdeling met gemeenten.

Organisatorische vormgeving

UWV werkt op alle bezochte locaties met dezelfde type medewerkers en min of meer op dezelfde manier. De bij de matchingsprocessen betrokken medewerkers zijn de arbeidsdeskundige (AD), adviseur intensieve dienstverlening, procesbegeleider en adviseur werkgeversdienstverlening. Per regio zijn er wel verschillen in taakverdeling. Dan gaat het bijvoorbeeld om de vraag wie de regie heeft over het begeleidingsproces van de jongeren, of er sprake is van een individuele of een teamcaseload aan de kant van de werkzoekendendienstverlening, of de arbeidsdeskundige alleen een consultrol heeft of ook bemiddelt naar werk en daarbij een eigen caseload heeft.

Soms is er sprake van een teamcaseload, waarbij de adviseur werkgeversdienstverlening nauw aangesloten is. Een teamcaseload houdt in dat het team gezamenlijk verantwoordelijk is voor de regie van het begeleidingsproces van de Wajongers die in de teamcaseload zitten. Leden van het team zijn zeer te spreken over de wijze waarop binnen het team samengewerkt wordt (organisch, 'men weet elkaar te vinden'). Bijkomend voordeel van een teamcaseload is dat de kans groot is dat de klant een aanspreekpunt heeft. Een nadeel is dat een klant met meerdere aanspreekpunten te maken kan hebben.

Naast de bovengenoemde uitvoeringsmedewerkers, hebben alle UWV-vestigingen arbeidsdeskundigen vrijgemaakt voor het creëren van werk voor Wajongers. Deze arbeidsdeskundigen ondersteunen werkgevers bij het 'inclusief maken' van hun

organisatie via het doorlichten van de organisatie voor mogelijkheden van jobcarving en jobcreatie.⁵⁷

Organisatie gemeenten: Nog volop in ontwikkeling

De Participatiewet is nu ruim drie jaar van kracht. Desondanks zijn veel gemeenten nog zoekende en organisatorisch in beweging als het gaat om het ondersteunen en het bemiddelen naar werk van jongeren met een arbeidsbeperking. Het zoeken heeft vaak te maken met een bewustwording bij gemeenten dat bemiddeling van de doelgroep toch wel een aparte aanpak vereist en dat de doelgroep dat een beroep doet op de ondersteuning van gemeenten groeiende is. Inmiddels is er meestal wel sprake van een vorm van specialisatie van medewerkers op de doelgroep, maar dat was niet altijd van het begin af aan het (organisatorische) uitgangspunt.

Organisatorische vormgeving

De Inspectie komt zeer veel verschillende organisatievormen tegen. Deze variëren van eenvoudig, met weinig overdrachtmomenten voor de jongeren, tot complex, met meerdere overdrachtmomenten. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten waar de klantmanager nagenoeg alle taken heeft, van de samenwerking met de pro- en vso-scholen tot en met de jobcoaching en nazorgactiviteiten. Maar er zijn ook gemeenten waar veel verschillende organisatieonderdelen betrokken zijn en een jongere derhalve ook met veel verschillende medewerkers en overdrachtmomenten te maken kan hebben. Verder is er ook een verscheidenheid in de wijze waarop gemeenten taken uitbesteden, samenwerken binnen de regio en de SW-bedrijven betrokken zijn.

Regionale of sub-regionale werkbedrijven

Een aantal gemeenten heeft de uitvoering van de re-integratietaken (inclusief de bemiddeling) ondergebracht bij een Werkbedrijf op basis van een gemeenschappelijke regeling. Dat Werkbedrijf kan voor een gehele arbeidsmarktregio werkzaam zijn, maar meestal voor een subregio.

Het komt voor dat het gemeenschappelijke werkbedrijf ook de dagbesteding uitvoert voor de gemeenten. Daarmee beogen gemeenten arbeidsmatige dagbesteding dicht bij de re-integratiedienstverlening te plaatsen zodat een goede doorgaande lijn te realiseren is van arbeidsmatige dagbesteding naar regulier werk en vice versa.

Betrokkenheid SW-bedrijven bij bemiddeling

In veel regio's is er betrokkenheid van SW-bedrijven bij de bemiddeling van de jongeren naar werk. De wijze waarop SW-bedrijven ingezet worden voor de bemiddeling van de jongeren is mede afhankelijk van de aard van het SW-bedrijf: is het een arbeidsontwikkeling- of productiebedrijf.

Het komt voor dat de gemeente de gehele bemiddelingsfunctie volledig heeft uitbesteed aan het eigen SW-bedrijf. Het SW-bedrijf krijgt daar een bepaald budget per jaar voor. Het SW-bedrijf maakt daarbij gebruik van hun eigen productiebedrijven en hun werkgeversnetwerk. Het SW-bedrijf stuurt op bemiddeling naar reguliere werkgevers (via een regulier dienstverband of via detachering), maar als dat niet lukt krijgen de jongeren een dienstverband met één van de eigen productiebedrijven. Dit zijn dienstverbanden die meetellen als extra baan in het kader van de banenafpraak.

⁵⁷ Dit initiatief heet 'bedrijfsadvies inclusieve organisatie'. Tijdens een bedrijfsadvies inclusieve arbeidsorganisatie zoekt UWV in de bestaande werkprocessen naar eenvoudige werkzaamheden. Deze combineren ze tot een nieuw takenpakket, waar ze vervolgens een geschikte kandidaat bij zoeken uit de doelgroep.

Naast een volledige uitbesteding van de bemiddeling van werkzoekenden met een arbeidsbeperking, zetten gemeenten het SW-bedrijf incidenteel in voor het bemiddelen van werkzoekenden met een arbeidsbeperking, bijvoorbeeld vanwege capaciteitsgebrek of omdat het de gemeente zelf niet snel genoeg lukt.

Het SW-bedrijf wordt soms ook ingezet om detacheringen bij reguliere werkgevers mogelijk te maken. De jongeren krijgen dan een dienstverband bij het SW-bedrijf die de jongeren vervolgens detacheeert bij een werkgever. Het SW-bedrijf loopt dan wel een risico op het moment dat een werkgever een detachering voortijdig afbreekt en de jongere niet direct van werk naar werk begeleid kan worden, omdat het SW-bedrijf dan nog steeds een dienstverband heeft met de jongere.

Enkele gemeenten benutten de leerwerkmogelijkheden van de SW-bedrijven om jongeren beter bemiddelbaar te maken voor de reguliere arbeidsmarkt. Ook komt het regelmatig voor dat SW-bedrijven onderdeel zijn van het gemeenschappelijke WSP in de regio, samen met UWV en een centrumgemeente. Op deze wijze wordt de arbeidsmarktdeskundigheid en de werkgeversnetwerken van de SW-bedrijven met de andere WSP-partijen gedeeld.

Regionale samenwerking

UWV en gemeenten moeten krachtens de wet SUWI bij de uitoefening van hun taken samenwerken, zowel met elkaar als met instellingen die werkzaamheden uitvoeren die verband houden met deze taken.⁵⁸ De Inspectie heeft in het onderzoek ook gekeken naar de wijze waarop binnen arbeidsmarktregio's wordt samengewerkt bij het aan het werk helpen van jongeren met een arbeidsbeperking.

Samenwerking via (bestuurlijke) Regionale Werkbedrijven

UWV en gemeenten worden geacht bestuurlijk op arbeidsmarktregionaal niveau met elkaar samen te werken in zogenoemde Regionale Werkbedrijven.⁵⁹ De Inspectie heeft in de gesprekken met managers en beleidsambtenaren ook de bestuurlijke samenwerking binnen arbeidsmarktregio's (al dan niet via Regionale Werkbedrijven) aan de orde gebracht. Daaruit kwam naar voren dat deze samenwerking in elke regio verschilt in aard en intensiteit.

Niet altijd wordt samengewerkt in een Regionaal Werkbedrijf, maar via bestuurlijke netwerkoverleggen. Bijvoorbeeld bij arbeidsmarktregio's die zijn onderverdeeld in subregio's. Dat zijn subregio's die al vóór de banenafpraak en de inwerkingtreding van de Participatiewet bestonden en naar tevredenheid functioneerden. De vraag voor sommige betrokkenen is dan ook wat de meerwaarde is van één arbeidsmarktregio. Een manager van UWV zegt hierover het volgende:

"Het bestuur heeft gezegd: 'We streven ernaar om hier in deze regio één arbeidsmarktregio te zijn. Maar laten we niet onder de druk van het ideaal om één arbeidsmarktregio te zijn, alles wat goed gaat in de war schoppen'. Daarom hebben ze [het bestuur] er uiteindelijk voor gekozen om één arbeidsmarktregio status te geven van een netwerk. En ze hebben gezegd 'Laten we nu erkennen dat we gewoon subregionale activiteiten hebben'."

Ook komt de Inspectie regio's tegen waar de bestuurlijke samenwerking stil ligt omdat individuele belangen prevaleren.

⁵⁸ Zie artikel 9 Wet SUWI

⁵⁹ Zie artikel 10 wet SUWI en Besluit SUWI 21.6.2012.

“Er is wel bestuurlijke wil, maar geen bestuurlijke drang, zal ik maar even zeggen. En die bestuurlijke wil is er ook niet overal. Dus het is heel moeizaam om het echt te laten gebeuren allemaal, dus dat is nog wel een aardige uitdaging.”

Als oorzaak van het ontbreken van bestuurlijke wil of drang om samen te werken wordende verschillende politiek-bestuurlijke belangen genoemd van gemeenten en het ontbreken van vertrouwen tussen gemeenten onderling en gemeenten met UWV. Gemeenten zijn vooral bezig met hun eigen taakstelling en targets (uitstroom in plaats van dat zij gezamenlijke (regio)doelen voor ogen hebben). Een factor die volgens enkele respondenten hierin meespeelt is dat de financiële middelen apart georganiseerd zijn vanuit het Rijk. Verder geven sommige gemeenten aan bang te zijn dat wanneer er een gemeenschappelijke taakstelling tot stand komt, jongeren van de gemeenten minder vaak geplaatst zullen worden dan de Wajongers van UWV. Wajongers hebben immers vaak al werk ervaring en zouden daarom beter te plaatsen zijn. Het prevaleren van individuele belangen leidt ertoe dat de beste kandidaat niet altijd naar de vacature wordt bemiddeld.

De bestuurlijke samenwerking in arbeidsmarktregio's heeft tot positieve resultaten geleid om de weg naar duurzaam werk voor jongeren met arbeidsbeperking te stimuleren. In diverse regio's zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over een gezamenlijke werkgeversdienstverlening, onder andere over het delen van vacatures wat ervoor zorgt dat het doel 'de beste kandidaat voor de vacature' beter uitgevoerd kan worden. In één regio hebben de regiopartners een regionaal overdrachtdossier (ROD) gemaakt voor de informatieoverdracht van scholen naar gemeenten ten behoeve van de schoolverlaters vso/pro. De kennis over de mogelijkheden en belemmeringen van de jongere wordt hiermee geborgd en zorgt ervoor dat gemeenten beter instaat zijn om in te schatten welk werk passend is⁶⁰. Vanwege problemen met de privacywetgeving heeft de regio het ROD in moeten trekken. Een ander initiatief dat zorgt voor meer passend werk is binnen een andere regio waar ze jobhunters met kennis van de doelgroep hebben aangesteld om speciaal voor jongeren met een arbeidsbeperking werk te zoeken.

Samenwerking UWV en gemeenten op uitvoerend niveau

De meeste van de onderzochte regio's zijn onderverdeeld in subregio's. Gemeenten werken in het verlengde daarvan veelal samen op subregionaal niveau. Omdat UWV regionaal is ingedeeld, is de samenwerking op uitvoerende niveau tussen UWV en gemeenten makkelijker vorm te geven wanneer gemeenten regionaal dan subregionaal samenwerken.

De nadruk van de samenwerking tussen UWV en gemeenten op uitvoerend niveau ligt op het terrein van de werkgeversdienstverlening. In elke onderzochte regio werken UWV en gemeenten op enigerlei wijze samen binnen WSP'en. De samenwerking is vooral gericht op vacaturedeling en gezamenlijk optreden naar grote werkgevers als zij meerdere kandidaten met een arbeidsbeperking in dienst willen nemen. Vooral waar gemeenten en UWV gemeenschappelijk gehuisvest zijn, weten de uitvoerende medewerkers elkaar goed te vinden. Soms is het uitgangspunt van de samenwerking: de beste kandidaat voor de beste vacature, het moet dan niet uitmaken of het iemand uit de doelgroep Wajong of Participatiewet is. Voor veel gemeentelijke en UWV-medewerkers is dat echter nog niet de realiteit en is het veelal toch dat ze eerst proberen de vacature te vervullen met 'eigen' kandidaten.

De Inspectie is goede voorbeelden van samenwerking tussen UWV en gemeenten tegengekomen. Bijvoorbeeld de samenwerking in een arbeidsmarktregio met drie subregio's met ieder een eigen gemeentelijk WSP. Ieder gemeentelijk WSP werkt

⁶⁰ Het regionaal overdrachtdossier is inmiddels als gevolg van de invoering van de AVG teruggedraaid.

samen met het WSP van UWV en het SW-bedrijf en gezamenlijk fungeren zij als regionaal WSP. Er is één geïntegreerd WSP-team van de samenwerkende partijen, gezamenlijk gehuisvest. Daar werken adviseurs van de samenwerkende partijen 'die allemaal hetzelfde doen' en het publieke aanspreekpunt zijn voor de werkgevers in de arbeidsregio. Er is een regionaal uitvoeringsoverleg (met de WSP'en van de andere subregio's), projecten worden gedeeld en gezamenlijk gestalte gegeven. Grotere werkgevers worden toegewezen aan één (sub)WSP. Deze bedient de werkgever dan voor de hele regio. Dat houdt in dat dit WSP het aanspreekpunt is voor de werkgever. Maar die moet ook de kandidaten van alle andere partijen binnen de regio meenemen. Zo merkt de werkgever weinig van de complexe samenwerking achter de schermen.

Een ander voorbeeld van goede samenwerking kwam de Inspectie tegen in één sub-regio. Gemeente en UWV werken in het Jongerenloket en het gezamenlijke WSP als naaste collega's. De regiomanager van UWV heeft iedere twee weken overleg met gemeenten, werkgevers en adviseurs werkgeversdienstverlening uit de sub-regio over de voortgang van de plaatsingen en samenwerking. Er is sprake van één team, één manager en één taakstelling (gemeenschappelijke KPI) waarbij het niet uitmaakt of een jongere van UWV of van de gemeente wordt geplaatst. Individuele gemeenten en UWV zetten hierbij hun eigen (financiële) belangen opzij. Gevolg is dat de neuzen dezelfde kant op staan wat een brede blik mogelijk maakt bij medewerkers en samenwerking stimuleert. Deze regio loopt ook voor op de aantal plekken die gerealiseerd moeten worden volgens de banenafspraken.

Belemmeringen in samenwerking

Er zijn over het algemeen positieve stappen gezet in de regionale samenwerking, maar in de interviews is ook een aantal (structurele) belemmeringen in de regionale samenwerking genoemd:

- Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in organisatie, processen, regels en instrumenten. Sommige geïnterviewden geven aan dat dat samenwerking bemoeilijkt, bijvoorbeeld als je elkaars klanten bemiddelt: *'...maar het is lastig, zeker voor het WSP, als je met verschillende gemeenten en verschillende inwoners van andere gemeenten te maken hebt, dat sommige regelingen wel gelden en andere weer niet.'*
- Verschillen in financiële prikkels en belangen tussen UWV en gemeenten. Een aantal UWV-kantoren geeft aan dat samenwerking met gemeenten wordt bemoeilijkt omdat gemeenten toch hun eigen (financiële) belangen laten prevaleren en bijvoorbeeld eigen vacatures voorrang geven (zie ook hoofdstuk 3 paragraaf 4 over politieke en financiële belangen). Die belangen worden versterkt als er tekorten op het BUIG- en/of Re-integratiebudget zijn. Ook de belangen van het SW-bedrijf spelen soms mee. Bij één UWV-kantoor geeft men aan dat het SW-bedrijf soms bij groepsdetacheringen te concurrerend kan zijn t.o.v. de UWV doelgroep. Die groepsdetacheringen verlopen niet volgens de loonwaardemetingen waardoor de werkgever met het SW-bedrijf gunstiger voorwaarden kan afspreken.
- Verschillende registratiesystemen zorgen ervoor dat UWV en gemeenten zich niet met één gezicht naar werkgevers kunnen laten zien en vacatures en klantprofielen moeilijker kunnen delen.
- Er zijn verschillende niveaus waarop harmonisatie wordt nagestreefd. Naast regionale harmonisatie wordt bijvoorbeeld ook in G4 verband gestreefd naar harmonisatie. Dat bevordert niet de gewenste harmonisatie binnen een arbeidsmarktregio.
- Subregio's bevinden zich soms in een eigen fusieproces, waardoor de regionale samenwerking minder aandacht krijgt.

- UWV heeft geen regionaal budget voor investeren in samenwerking en regionale initiatieven.

Overige samenwerking in de regio

Publiek/private samenwerking

De Inspectie is publiek/private regionale samenwerking tegen gekomen op het gebied van de werkgeversdienstverlening waarin zowel UWV als het betreffende samenwerkingsverband van gemeenten aan deelnemen. Zij werken daarin samen met een uitzendbureau. De toegevoegde waarde van het uitzendbureau is vooral inbreng van de deskundigheid over de regionale arbeidsmarkt en de werkgeversnetwerken. Die expertise komt ook ten goede aan het aan werk helpen van jongeren met een arbeidsbeperking.

Samenwerking met GGZ

In de vorige kabinetsperiode heeft de staatssecretaris veel aandacht besteed aan het beter aan het werk helpen van mensen met een GGZ-achtergrond. 'Het blijkt in de praktijk dat, onder de juiste voorwaarden, werk als medicijn fungeert', aldus staatssecretaris Klijnsma in de eerste nieuwsbrief van 'Samen voor de klant' over de samenwerking tussen W&I en GGZ. Daarom zijn er financiële middelen vrijgemaakt om initiatieven op dit vlak te ondersteunen. Op basis van een plan van aanpak worden samenwerkingsplannen beoordeeld voor financiële ondersteuning. Inmiddels zijn in 31 van de 35 regio's samenwerkingsplannen opgesteld.

De samenwerking moet zorgen voor: maatwerk in het zoeken naar arbeid door het delen van kennis tussen de verschillende organisaties, een cliëntgerichte aanpak en inzet van instrumenten om werkgevers te ondersteunen bij het bieden van een baan aan inwoners met GGZ-problemen.⁶¹

Overige samenwerkingsvormen

De Inspectie komt ook diverse andere regionale of subregionale samenwerkingsvormen tegen, veelal met als doel om jongeren niet tussen wal en schip te laten komen en te ondersteunen naar werk. Een voorbeeld hiervan is dat binnen een subregio naast de reguliere bemiddelingsprocessen, een samenwerkingsvorm is opgezet met als doel kwetsbare jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (afkomstig van pro/vso-scholen of nuggers) te begeleiden naar werk. Het gaat hier soms om oud-leerlingen die een indicatie scholingsbelemmering hebben ontvangen van UWV, soms om jongeren met een andere onderwijsachtergrond zoals uitvallers van het vmbo, Entreeonderwijs en mbo-niveau 2. Eén keer in de twee weken is er een casusoverleg ingevoerd met een arbeidscoach van de gemeente de coördinator van de samenwerkingsvorm, UWV, RMC en soms ook een beleidsmedewerker. De (oude) coach of stagebegeleider van de school begeleidt dit proces omdat deze de jongere al kent.

⁶¹ Vanuit het samenwerkingsverband is de pilot 'Werk als Beste Zorg' gestart. Deze pilot is gebaseerd op de aanname dat betaald werk voor cliënten met psychiatrische problematiek onder goede begeleiding en ont-schotting kunnen leiden tot een afname in de zorg- en ondersteuningsbehoefte. En dat de totale kosten per saldo niet hoger hoeven te zijn. In deze pilot werkt het samenwerkingsverband ook samen met het Leger des Heils. Voor de zomer 2018 willen de samenwerkende partijen 40 cliënten plaatsen.

