Programmarapportage Activering jongeren

Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Programmarapportage Activering jongeren

Colofon

Programma	Participatie
Nummer	R 11/05
Datum	augustus 2011
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-249-3

Voorwoord

De werkloosheid onder jongeren is in Nederland relatief groot. Een deel van de jongeren heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt vanwege het ontbreken van een startkwalificatie of het hebben van een arbeidsbeperking. Veelal gaat het om jongeren met meervoudige problemen. Een groot deel van de jongeren heeft wel degelijk voldoende mogelijkheden om deel te nemen aan het arbeidsproces maar het lukt hen niet zonder de goede prikkels en begeleiding.

Om de arbeidsparticipatie van jongeren te bevorderen zijn de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (de Wet Wajong) ingevoerd waarbij is gekozen voor een andere benadering van jongeren dan in de WWB en de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheid jongeren). Beide wetten leggen meer verantwoordelijkheden neer bij jongeren die een beroep doen op een uitkering. Van hen wordt verwacht dat ze als tegenprestatie voor een uitkering meewerken aan een werkleeraanbod of plan van aanpak dat moet leiden tot re-integratie. Voor gemeenten en UWV heeft deze benadering tot gevolg dat ze alle jongeren een passend aanbod moeten doen.

IWI heeft onderzocht hoe gemeenten en UWV zich hebben ingesteld op de nieuwe benadering van jongeren en hoe zij de WIJ en de Wet Wajong hebben ingevoerd. De kwetsbare jongeren hebben vaak te maken met een netwerk van dienstverleners en scholen. Een goede samenwerking binnen deze netwerken is nodig om de effectiviteit van de re-integratie van jongeren te versterken. Dat geldt ook voor de samenwerking met werkgevers. Zonder de medewerking van werkgevers is het niet mogelijk de arbeidsparticipatie onder jongeren te verhogen. Deze rapportage geeft een oordeel over de uitvoering van de WIJ en de Wet Wajong evenals over de benodigde samenwerking.

mr. J.A. van den Bos
inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

Colofon—2

1 Samenvatting en oordeel—7

2 Inleiding—13
2.1 Aanleiding en doelstelling rapportage Activering jongeren—13

3 Organisatorische aspecten van de invoering van de WIJ en nWajong—15
3.1 Gemeenten en de WIJ—15
3.2 UWV en de nWajong—16
3.3 Conclusies—17

4 Paradigmawijziging—19
4.1 Gemeenten en de WIJ—19
4.2 UWV en de nWajong—21
4.3 Conclusies—22

5 Samenwerking—25
5.1 Samenwerking met scholen—26
5.2 Samenwerking met werkgevers—27
5.3 Samenwerking met zorgverleners—28
5.4 Conclusies—28

6 Bestuurlijke reacties—31
6.1 Bestuurlijke reactie UWV—31
6.2 Bestuurlijke reactie VNG—31
6.3 Bestuurlijke reactie Divosa—32

Bijlage 1 – Reactie UWV—35
Bijlage 2 – Reactie VNG—39
Bijlage 3 – Reactie Divosa—43

Lijst van afkortingen—44

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen—45

1 Samenvatting en oordeel

De werkloosheid onder jongeren is relatief groot en slechts een klein deel van de jongeren met een arbeidsbeperking neemt deel aan het arbeidsproces. Om de arbeidsmogelijkheden van werkloze jongeren en jongeren met een arbeidsbeperking beter op de arbeidsmarkt te kunnen benutten zijn de Wet investeren in jongeren (WIJ) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong, verder te noemen nWajong) ingevoerd. De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van beide wetten door gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Zowel met de WIJ als met de nWajong is een paradigmawijziging beoogd. Een uitkering is niet meer vanzelfsprekend, werk staat voorop. Nieuw aan de WIJ is dat gemeenten elke jongere die een beroep doet op de WIJ, eerst een werkleeraanbod moeten doen. Pas als een jongere dat werkleeraanbod accepteert, gaat de gemeente na of iemand voor een inkomensvoorziening in aanmerking komt. In de nWajong is de acceptatie van een werkleeraanbod niet voorwaardelijk voor de uitkering, maar UWV moet wel voor elke Wajonger met arbeidsmogelijkheden een participatieplan opstellen waaraan de jongere mee moet werken. De Wajong van vóór 1 januari 2010 kent geen verplichting tot re-integratie.

Een goede samenwerking tussen alle, bij de begeleiding van jongeren, betrokken partijen is een belangrijke voorwaarde om de arbeidsparticipatie van jongeren te verhogen.[1] Van gemeenten en UWV wordt daarom verwacht dat zij die samenwerking optimaal vormgeven en waar nodig intensiveren. Samenwerking is nodig tussen gemeenten, UWV, scholen, werkgevers en zorgverleners.

De centrale onderzoeksvraag van de programmarapportage 'Activering jongeren' luidt:

In hoeverre hebben gemeenten en UWV de paradigmawijziging en de benodigde samenwerking met scholen, werkgevers en zorgverleners bij de activering van werkloze jongeren en jongeren met een arbeidsbeperking gerealiseerd?

Beide onderzoeken van IWI beogen vooral inzicht te geven in de implementatie van de paradigmawijziging in de WIJ en de nWajong en de samenwerking tussen UWV, gemeenten, scholen, werkgevers en zorgverleners. IWI heeft niet naar de effecten van de uitvoering van beide wetten gekeken, daarvoor is het nog te vroeg. De resultaten van het onderzoek naar de uitvoering van de WIJ worden ook betrokken bij de evaluatie van de wet in het najaar van 2011.

Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen en conclusies van beide onderzoeken ten aanzien van de paradigmawijziging en samenwerking beschreven. Allereerst gaat de inspectie in op een aantal bevindingen over de organisatorische context waarbinnen de invoering van beide wetten heeft plaatsgevonden.

Organisatorische aspecten van de invoering van de WIJ en nWajong
De met de WIJ en nWajong beoogde paradigmawijziging betekende vooral voor UWV een ingrijpende wijziging in de uitvoering. Gemeenten waren min of meer al bekend met de beoogde omslag in denken door het Actieplan jeugdwerkloosheid en de uitvoering van de WWB met onder meer de 'work first'-aanpak. Het verplicht

[1] Zie bijvoorbeeld artikel 9, eerste en tweede lid Suwi.

aanbieden van een werkleeraanbod aan iedere jongere die zich aanmeldt, betekende wel dat een extra inspanning van gemeenten werd gevraagd. Gemeenten hebben de WIJ vaak zo veel mogelijk ingepast in de uitvoering van de WWB. Jongerenloketten verzorgen bijna altijd de intake en soms ook het formuleren van het werkleeraanbod.
Een kwart van de onderzochte gemeenten geeft aan dat nog niet alle informatiesystemen aan de WIJ zijn aangepast.

De invoering van de nWajong betekende voor UWV meer dan bij gemeenten een omslag in denken: iedere Wajonger met mogelijkheden moest vanaf dat moment worden begeleid naar werk en UWV moet de medewerking van de Wajonger afdwingen. Voorheen gold die verplichting niet. Daarnaast kreeg UWV de opdracht mee om de werkgeversbenadering te intensiveren om meer banen te creëren voor Wajongers en werkgevers te ondersteunen bij het in dienst nemen van Wajongers. Voor UWV was derhalve sprake van een verzwaring van taken en een andere manier van werken. De uitvoering van de nWajong werd tevens in belangrijke mate beïnvloed door de reorganisatie van de uitvoering binnen UWV in 2010. In deze reorganisatie werden de functies claimbeoordeling en werk bij arbeidsdeskundigen gescheiden. De invoering van de nWajong en de reorganisatie hebben geleid tot capaciteitproblemen onder de arbeidsdeskundigen die belast zijn met de begeleiding van Wajongers. Daarnaast zijn de informatiesystemen nog niet optimaal op de nieuwe taken en werkwijze aangepast. Gevolg daarvan is een hoge werkdruk onder de arbeidsdeskundigen. De organisatorische problemen worden wel minder maar zijn nog niet opgelost.

Paradigmawijziging
De paradigmawijziging stelt de volgende eisen aan de uitvoering door gemeenten en UWV: in principe moet iedere jongere met arbeidsmogelijkheden die zich aanmeldt een passend aanbod krijgen en de medewerking van de jongere moet worden afgedwongen, zo nodig via het opleggen van een sanctie. De inspectie ziet de paradigmawijziging herkenbaar terug in de uitvoering van zowel de WIJ als de nWajong door respectievelijk de gemeenten en UWV.

Iedere jongere een aanbod
Gemeenten hebben de plicht om in principe iedere jongere die een beroep doet op de WIJ een werkleeraanbod te bieden, duidelijk in het uitvoeringsproces neergelegd. Casemanagers van gemeenten zeggen zich ook bewust te zijn van die plicht. Jongeren haken soms na de aanmelding af omdat zij alleen voor een uitkering komen en niet op de hoogte zijn van de plicht om een werkleeraanbod te aanvaarden. Gemeenten geven aan de jongeren, die na de aanmelding afhaken, te benaderen om alsnog een werkleeraanbod te bieden.

Ook UWV heeft duidelijk in de uitvoeringsprocessen geregeld dat voor iedere Wajonger met arbeidsmogelijkheden (nu of op termijn) een participatieplan wordt opgesteld waarin de afspraken met de cliënt zijn opgenomen over de weg naar werk.

Verplichte medewerking jongere
Gemeenten en UWV wijzen jongeren er op dat medewerking aan hun re-integratie verplicht is voor het krijgen van een uitkering. Het daadwerkelijk opleggen van een sanctie als de jongere afspraken niet nakomt, heeft volgens de uitvoerende professionals soms wel nadelen. Casemanagers van gemeenten wijzen op het risico dat jongeren door het opleggen van een sanctie afhaken. Tot het intrekken van het werkleeraanbod en de inkomensvoorziening gaan zij om die reden pas over als een jongere het heel bont maakt. In die situatie geeft de uitvoerder de prioriteit aan het openhouden van mogelijkheden voor re-integratie ten koste van handhaving. De

inspectie heeft het effect van die wijze van sanctioneren niet onderzocht.
De arbeidsdeskundigen bij UWV wijzen op het probleem dat verwijtbaarheid vaak moeilijk is aan te tonen bij Wajongers die niet voldoende meewerken aan hun re-integratie. Het niet meewerken is vaak inherent aan het ziektebeeld. Dat maakt dat de animo tot sanctioneren (bij een toch al zeer grote werkdruk) niet groot is. De arbeidsdeskundigen geven overigens aan dat het afdwingen van medewerking bij jongeren vaak al met een waarschuwing of opschorting van de uitkering wordt bereikt.

Passend aanbod
Gemeenten diagnosticeren op verschillende manieren. De diagnose moet leiden tot het meest geschikte aanbod om de kortste weg naar duurzame arbeid mogelijk te maken. In bijna de helft van de gevallen wordt het uitsluitend aan de professionaliteit van de casemanager overgelaten. Een deel van de gemeenten past een diagnose-instrument toe en weer een ander deel stelt de diagnose via een ‘‘work first’’-traject. Ook is er een aantal gemeenten dat diagnose van jongeren met medische problemen inkoopt.
Gemeenten zeggen er meestal prioriteit aan te geven dat jongeren in ieder geval een startkwalificatie behalen, omdat een startkwalificatie duurzame participatie bevordert. Zo mogelijk proberen gemeenten jongeren voor het behalen van een startkwalificatie terug naar school te leiden. Echter, naarmate de jongere ouder is, wordt de optie om terug naar school te gaan minder reëel. Voor oudere jongeren spreekt een combinatie van werken en leren het meest aan om een startkwalificatie te behalen.
Gemeenten geven aan dat het niet altijd eenvoudig is om voor alle jongeren een passend werkleeraanbod te doen. Dat geldt met name voor jongeren met een veelheid aan problemen of jongeren die van de praktijkscholen of scholen uit het voortgezet speciaal onderwijs (VSO-scholen) komen, maar (net) niet voor de nWajong in aanmerking komen. Het gevolg is dat zo’n werkleeraanbod soms weinig inhoud krijgt.

Een deel van de jongeren dat zich aanmeldt voor een nWajong-uitkering en waarvoor UWV een participatieplan opstelt, zit nog op school. Een ander deel is op dat moment volledig arbeidsongeschikt maar daarvan is het niet zeker of dat duurzaam is.[2] Voor het resterende deel maakt UWV in het participatieplan met de jongere afspraken over de stappen die gezet moeten worden naar werk. Vaak koopt UWV een re-integratietraject in. Een klein deel begeleidt de arbeidsdeskundige zelf naar werk, zonder inschakeling van een re-integratiebedrijf.

Het participatieplan kan worden gezien als het begin van de weg naar werk. Nadere concretisering van het plan volgt veelal later. In het huidige onderzoek heeft IWI slechts beperkt zicht gekregen op de uitvoering van het participatieplan, dat komt in vervolgonderzoek van de inspectie naar de uitvoering van de nWajong nader aan de orde.

Samenwerking
Voor het verhogen van de arbeidsparticipatie van (kwetsbare) jongeren is het van belang dat gemeenten en UWV in het kader van de uitvoering van de WIJ en nWajong goed samenwerken met scholen, werkgevers en zorgverleners.

[2] UWV verwacht zelf dat meer dan de helft van de groep “tijdelijk geen mogelijkheden” later alsnog duurzaam volledig arbeidsongeschikt zal blijken te zijn. Zie tweede monitorrapportage nWajong, dd 21 juni 2011.

Samenwerking met scholen
De samenwerking tussen gemeenten en onderwijsinstellingen is vooral gericht op het bestrijden van voortijdig schooluitval en het voorkomen van een WIJ-aanvraag. De bestrijding van het voortijdig schooluitval, die is ingezet met de Actie op schooluitval van OCW en het Actieplan jeugdwerkloosheid, heeft zijn vruchten afgeworpen. Het percentage voortijdig schoolverlaters is gedaald.
De samenwerking van de DWI's met de diensten onderwijs van de gemeenten was al verbeterd door de Actie op schooluitval en heeft een extra impuls gekregen door de regionale actieplannen jeugdwerkloosheid en de invoering van de WIJ.
Daarnaast richt de samenwerking van gemeenten met scholen, vaak ROC-instellingen, zich op het behalen van een startkwalificatie en het aanbieden van een passend werkleeraanbod.

De samenwerking tussen UWV en scholen is gericht op het versoepelen van de overgang van school naar werk. UWV heeft vooral netwerken met praktijk- en VSO-scholen. De bezetting van die netwerken met scholen is verschillend. MEE, een belangenorganisatie van mensen met een beperking, is altijd van de partij, daarnaast nemen soms andere partijen deel zoals (jeugd)zorgverleners, sw- en re-integratiebedrijven en – sporadisch – gemeenten.
UWV stemt relevante ontwikkelingen af met de scholen en de overige netwerkpartners, bespreekt individuele jongeren met de netwerkpartners en voert ook één op één werkgesprekken met de jongeren zelf in het bijzijn van de stagebegeleider van de school. Soms start UWV al begeleidingsactiviteiten als de jongere nog op school zit. De begeleidingsactiviteiten kunnen bestaan uit het zoeken naar stageplekken, het inzetten van een traject en het overleggen met werkgevers over het omzetten van een stageplaats in een regulier dienstverband.

Jongeren die onderwijs volgen op praktijk- en VSO-scholen en die (net) niet in aanmerking komen voor een nWajong-uitkering hebben een reële kans dat zij een beroep moeten doen op de WIJ. Gemeenten werken nog niet of nauwelijks samen met deze scholen. De inspectie ziet toegevoegde waarde in een samenwerking van gemeenten met deze scholen, vergelijkbaar met de samenwerking die UWV heeft met de praktijk- en VSO-scholen. Die samenwerking kan het risico dat jongeren uit beeld raken verkleinen en de overgang van school naar werk versoepelen.

Samenwerking met werkgevers
Beleidsuitgangspunt is dat gemeenten en UWV via een gecoördineerde werkgeversbenadering voorkomen dat WIJ-jongeren en Wajongers onderling concurreren voor arbeidsplaatsen en dat er één duidelijk loket is voor werkgevers waar zij voor al hun vragen en voor de vervulling van hun vacatures terecht kunnen. UWV en gemeenten werken nog weinig vanuit een gecoördineerde aanpak samen. De werkgeversbenadering van gemeenten en UWV voor WIJ-jongeren en Wajongers loopt via gescheiden kanalen. De werkgeversbenadering van gemeenten loopt voornamelijk via de algemene werkgeversservicepunten van de werkpleinen. Dat geldt niet voor de werkgeversbenadering van UWV voor de Wajong-populatie. Met de invoering van de nWajong is beoogd om een specifiek werkgeversservicepunt voor de Wajong-populatie de creëren. Door de organisatorische problemen waarmee UWV te kampen had als gevolg van de reorganisatie van de uitvoering van de nWajong, is de inrichting van de werkgeversservicepunten voor de Wajong-populatie niet van de grond gekomen. UWV is nu bezig met het inrichten van regionale werkgeversservicepunten voor de werkgeversbenadering van alle doelgroepen. UWV start in de tweede helft van 2011 als eerste met het onderbrengen van de werkgeversbenadering voor de Wajong-doelgroep in de regionale werkgeversservicepunten. De samenwerking met de gemeenten is bij UWV nadrukkelijk in beeld, maar het is nog onduidelijk hoe die samenwerking vorm gaat krijgen. De moeilijkheid is dat UWV daarbij afhankelijk is

van meerdere partijen. In het vervolgonderzoek naar de uitvoering van de nWajong zal de inspectie de implementatie daarvan meenemen en ook bezien in hoeverre de samenwerking met gemeenten daarin gestalte krijgt.

Werkgevers zijn de laatste jaren steeds meer bereid Wajongers in dienst te nemen.[3] Dat komt onder meer door reclamecampagnes, gerichte voorlichting, de site Wajongwerkt.nl en de convenanten die UWV sluit met grote bedrijven die de intentie bevatten om een specifiek aantal Wajongers in dienst te nemen. Niet alle aangeboden vacatures blijken echter geschikt voor Wajongers, omdat werkgevers niet altijd een goed beeld hebben van de mogelijkheden van Wajongers.
Een knelpunt is dat UWV nog onvoldoende in staat is om geschikte Wajongers te selecteren voor de beschikbaar gestelde vacatures. Een meermalen gehoorde uitspraak is: *"het is makkelijker om een vacature bij een Wajonger te vinden dan een Wajonger bij een vacature"*. De belangrijkste oorzaken zijn dat de arbeidsdeskundigen hun bestand onvoldoende kennen en UWV nog niet of onvoldoende de mogelijkheid heeft om via informatiesystemen competenties en wensen van Wajongers te matchen met de concrete eisen van vacatures. UWV werkt wel aan een aanpassing van het systeem Sonar, waardoor het mogelijk moet worden een grove selectie te maken van Wajongers die geschikt zouden kunnen zijn voor een vacature. Dit biedt echter geen oplossing voor de groep Wajongers die vóór 1 januari 2010 zijn ingestroomd omdat het grootste deel niet in Sonar is opgenomen. Matching komt nu voornamelijk tot stand door re-integratiebedrijven. Overigens betreft dat wel verreweg het grootste aandeel van de te re-integreren Wajongers.

Samenwerking met hulp/zorgverleners rondom jongeren
De samenwerking tussen de onderzochte gemeenten en zorgverleners speelt zich op verschillende niveaus af. Vooral in grotere gemeenten zijn er samenwerkingsverbanden met zorgverleners om bijvoorbeeld multiproblematiek integraal aan te pakken. Daarnaast geven casemanagers aan op individueel niveau contacten te hebben met zorgverleners om bijvoorbeeld een zorgtraject op te nemen in een werkleeraanbod. Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking maar geven tegelijkertijd aan dat partijen nog wel beter op elkaar kunnen inspelen.

De samenwerking tussen UWV en zorgverleners speelt zich voornamelijk af op individueel niveau. Arbeidsdeskundigen geven aan waar nodig af te stemmen met zorgverleners van Wajongers. Incidenteel zijn er meer geïnstitutionaliseerde vormen van samenwerking met zorgverleners. Met MEE bestaat een wat meer structurele band vanwege deelname aan de netwerken met scholen.

Oordeel
De inspectie oordeelt positief over de implementatie van de paradigmawijziging door gemeenten en UWV in hun dienstverlening aan jongeren. Voor UWV was dat een grote opgave omdat voor de invoering van de nWajong alleen die jongeren die daarom vroegen, ondersteuning kregen. Gemeenten waren al verder vanwege de 'work first'-benadering in het kader van de uitvoering van de WWB. Met de work first-benadering brachten zij al in meer of mindere mate het paradigma 'geen uitkering tenzij' in de praktijk. De wet WIJ en de regionale actieplannen jeugdwerkloosheid hebben aan die aanpak een extra stimulans gegeven.

IWI constateert goede ontwikkelingen op het gebied van samenwerking. De inspectie denkt daarbij vooral aan de samenwerking tussen de DWI's en de diensten onderwijs van gemeenten in het kader van het bestrijden van voortijdig schooluitval en

[3] Zie bijvoorbeeld de tweede monitor nWajong, dd 21 juni 2011, die aangeeft dat negen procent van de werkgevers die geen Wajonger in dienst heeft, dat het komende jaar wel wil doen.

aan de netwerken die UWV onderhoudt met de praktijk- en VSO-scholen. UWV weet steeds meer werkgevers bereid te vinden om Wajongers in dienst te nemen. Ook is er volgens de professionals samenwerking met zorgverleners bij de dienstverlening aan individuele jongeren met zorgvragen. Tegelijkertijd constateert de inspectie dat verdere verbeteringen mogelijk en nodig zijn waar het de samenwerking binnen en buiten het stelsel van werk en inkomen betreft. Zo kunnen samenwerkingspartners volgens gemeenten beter op elkaar inspelen. Ten behoeve van een gecoördineerde werkgeversbenadering voor zowel WIJ-jongeren als Wajongers is verbetering nodig van de samenwerking tussen gemeenten en UWV. Tenslotte is van belang dat UWV binnen een redelijke termijn in staat moet zijn om Wajongers te kunnen selecteren voor concrete vacatures die werkgevers voor Wajongers beschikbaar stellen.

Resumerend ziet de inspectie positieve ontwikkelingen in de start van het begeleidingsproces van jongeren naar werk zowel bij gemeenten als UWV. De paradigmawijziging heeft geleid tot een verhoogde aandacht voor de positie van jongeren. Minder positief is de inspectie over het sluitstuk van het begeleidingsproces: het daadwerkelijk plaatsen van de jongeren. Vooral van belang is dat een verbetering van het matchingsproces en samenwerking tussen gemeenten en UWV in de werkgeversbenadering wordt gerealiseerd.

2 Inleiding

De werkloosheid onder jongeren is relatief groot en slechts een klein deel van de jongeren met een arbeidsbeperking neemt deel aan het arbeidsproces. De relatief hoge werkloosheid onder jongeren wordt onder meer veroorzaakt door het gegeven dat een deel geen startkwalificatie heeft. Bovendien is er onder deze groep relatief vaak sprake van meervoudige problemen. Deze groep heeft daarom extra ondersteuning nodig om aan het werk te komen. Ondanks dat de onderwijsdeelname van jongeren in de loop der tijd voortdurend is gestegen en het aantal jongeren dat tot de beroepsbevolking behoort op de langere termijn afneemt, is het aantal werkloze jongeren in 2009 onder invloed van de crisis met 10.000 gestegen. In 2010 zette weer een daling in. In het eerste kwartaal van 2011 is de werkloosheid onder jongeren anderhalf maal zo hoog als onder de gehele beroepsbevolking (15-64 jarigen).[4] Het aantal jongeren met een Wajong-uitkering is de laatste jaren flink gestegen. Eind 2009 waren er 192.000 Wajongeren. Per 1 januari 2010 is de nWajong ingevoerd. In 2010 is het aantal nieuwe Wajongers voor het eerst sinds jaren niet toegenomen. Van de totale Wajong populatie werkt ongeveer 25 procent waarvan ongeveer de helft bij reguliere werkgevers.

Om de participatiegraad onder jongeren te verhogen heeft het vorige kabinet per 1 oktober 2009 de Wet investeren in jongeren (WIJ) en per 1 januari 2010 de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong, verder te noemen nWajong) ingevoerd. Zowel de WIJ als de nWajong schrijven een “paradigmawijziging” voor: gemeenten zijn verplicht om voor iedere jongere die een aanvraag indient een werkleeraanbod te doen, UWV moet voor iedere Wajonger met arbeidsmogelijkheden een participatieplan opstellen die de weg naar werk uitstippelt. Jongeren zijn verplicht daaraan mee te werken. Doen ze dat onvoldoende, dan heeft dat consequenties voor hun uitkering. Arbeid staat voorop, de uitkering is een afgeleide.

Ook het beleid van het huidige kabinet is er op gericht dat iedereen naar vermogen werkt. Dat is niet alleen van belang voor het individu zelf, maar ook een maatschappelijk, financieel en economisch belang. Het uitgangspunt werken naar vermogen geldt voor iedereen, dus ook voor werkloze jongeren en jongeren met een arbeidsbeperking.

2.1 Aanleiding en doelstelling rapportage Activering jongeren

Vanwege de relatieve kwetsbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt en de invoering van de WIJ en nWajong heeft IWI eind 2010 en begin 2011 onderzoek gedaan naar de uitvoering van de WIJ en de nWajong door gemeenten en UWV. De resultaten van deze onderzoeken vormen input voor deze programmarapportage Activering jongeren. De resultaten van het onderzoek naar de uitvoering van de WIJ worden ook betrokken bij de evaluatie van de WIJ die eind september door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de kamer zal worden gestuurd. Gezien de recente invoering van beide wetten is het nog te vroeg om het gehele proces van begeleiding en de beoogde effecten in kaart te brengen. Beide onderzoeken zijn daarom vooral gericht op de implementatie van de wetten, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de invoering van de beoogde paradigmawijziging. Ook is

[4] Bron: CBS

samenwerking met alle bij de jongere betrokken partijen een belangrijk thema in beide onderzoeken. De inspectie is voornemens in 2012 vervolgonderzoek te doen naar de uitvoering van de nWajong. In dat onderzoek zal de inspectie zich richten op de belangrijkste risico's en succesfactoren voor de participatie van Wajongers.

De centrale onderzoeksvraag van de programmarapportage "Activering jongeren" luidt:

In hoeverre hebben gemeenten en UWV de paradigmawijziging en de benodigde samenwerking met scholen, werkgevers en zorgverleners bij de activering van werkloze jongeren en jongeren met een arbeidsbeperking gerealiseerd?

Beleidskader
IWI hanteert het algemene uitgangspunt voor het toetsingskader dat gemeenten en UWV de met de WIJ en nWajong voorgeschreven paradigmawijziging in hun organisaties hebben geïmplementeerd. Gemeenten en UWV werken samen met alle bij de jongeren betrokken instanties en personen indien dat nodig is voor de toeleiding naar werk.[5] Grofweg kunnen daarin worden onderscheiden het onderwijs, de werkgevers en zorgverleners.

Bij de afzonderlijke onderwerpen zal de inspectie nadere uitwerking geven aan de eisen die aan gemeenten en UWV gesteld worden ter bevordering van de arbeidsparticipatie van jongeren.

Werkwijze
De onderzoeken naar de uitvoering van de WIJ en de nWajong hebben een verschillende benadering gehad. Het onderzoek naar de uitvoering van de WIJ is grotendeels gestuurd door de informatiebehoefte voortvloeiende uit de evaluatie van de WIJ. Het onderzoek naar de uitvoering van de nWajong werd gestuurd door een eigen informatiebehoefte van IWI, waarbij is uitgegaan van de belangrijkste risico's en succesfactoren van de nWajong.

Het onderzoek naar de WIJ bestond uit een kwantitatief en een kwalitatief onderdeel. Voor het kwantitatieve deel heeft de inspectie 40 gemeenten door middel van een schriftelijke enquête gevraagd naar de wijze waarop de uitvoering van de WIJ is vormgegeven. Het kwalitatieve deel bestond uit 8 casestudies. Hierbij zijn per gemeente interviews gehouden met minimaal zes sleutelfiguren, zoals jongerencoaches, beleids- en uitvoerend medewerkers en vertegenwoordigers van samenwerkingspartners zoals RMC's en ROC's.

Het onderzoek naar de uitvoering van de nWajong is kwalitatief van aard. Het doel van het onderzoek is om een eerste beeld te verkrijgen van de uitvoering van de nWajong door UWV en had daarom een verkennend karakter. De inspectie zal in 2012 een vervolgonderzoek doen naar uitvoering en effectiviteit van de nWajong.

Voor dit onderzoek heeft IWI zes werkpleinen of UWV-locaties bezocht en interviews gehouden met twee arbeidsdeskundigen en één staf arbeidsdeskundige. Daarnaast heeft IWI tien dossiers per locatie bekeken. Tenslotte heeft de inspectie diverse interviews gehouden met sleutelfiguren binnen UWV, de auditdienst van UWV, de Landelijke Cliëntenraad en re-integratiebedrijven.

5 Zie artikel 9, eerste en tweede lid Suwi.

3 Organisatorische aspecten van de invoering van de WIJ en nWajong

De sluitende aanpakgedachte die de paradigmawijziging in zich heeft, heeft belangrijke consequenties voor de organisatie van de uitvoering van de wetten WIJ en nWajong. Gemeenten moeten nu verplicht elke jongere die zelf niet in staat is een plaats op de arbeidsmarkt te veroveren en hierbij ondersteuning vraagt, een werkleeraanbod doen en UWV moet nu elke nWajong-gerechtigde met arbeidsmogelijkheden ondersteunen naar werk. Voorheen moest UWV dat alleen doen voor Wajongers die daarom vroegen. Voor gemeenten betekende de WIJ een minder ingrijpende wijziging dan de nWajong voor UWV omdat het Actieplan jeugdwerkloosheid en de “work first-aanpak” krachtens de WWB al een intensivering betekende van de aandacht voor werkloze jongeren.

Om de jongeren nog beter te helpen en een passend aanbod te kunnen doen, is het ook nodig de netwerken met scholen en andere relevante instanties uit te breiden en de benadering van werkgevers te intensiveren.
De verzwaring van de wettelijke taken betekende dat gemeenten en UWV organisatorische maatregelen moesten nemen om aan die taken te kunnen voldoen.

3.1 Gemeenten en de WIJ

De intensivering van de hulp aan jongeren was al op gang gebracht door het Actieplan jeugdwerkloosheid[6] en de 'work first'-aanpak van de WWB. De paradigmawijziging en de sluitende aanpakgedachte vroeg wel om een extra inspanning van de gemeenten. Daarnaast was een verdere intensivering in de samenwerking met netwerkpartners (vooral scholen en werkgevers) nodig om het juiste werkleeraanbod te kunnen doen.
De onderzochte gemeenten hebben de uitvoering van de WIJ zo veel mogelijk ingepast in de bestaande uitvoering van de WWB. Veel gemeenten hadden bijvoorbeeld al een 'work first'-aanpak van jongeren die is voortgezet. De samenwerkingsnetwerken van gemeenten hebben in het kader van de Aanval op de schooluitval en het Actieplan jeugdwerkloosheid verder vorm gekregen.

De meeste gemeenten hebben een jongerenloket[7] op het Werkplein, waar jongeren zich moeten melden. Deze – al langer bestaande - jongerenloketten hadden tot dan toe al als taak jongeren te helpen bij problemen met school, werk en uitkering. Een deel van de jongerenloketten voert de intake WIJ uit en draagt vervolgens de jongere over aan de gemeente. Andere jongerenloketten formuleren ook het werkleeraanbod. De gemeente beslist over het werkleeraanbod en de inkomensvoorziening. De overdracht van het jongerenloket naar de casemanager van de gemeente gaat niet altijd goed, waardoor jongeren soms lang moeten wachten op hun inkomensvoorziening en een tijdige afstemming over het opleggen van een maatregel bij nalatigheid van de jongere een probleem kan zijn.

6 De aanval op de schooluitval, de inspanningen van rijk en gemeenten om het vroegtijdig schoolverlaten te bestrijden, is de afgelopen jaren gepaard gegaan met regionale actieplannen om het Actieplan jeugdwerkloosheid in te vullen. De samenwerking van gemeenten met, in het bijzonder, werkgevers en het onderwijsveld hebben voor een belangrijk deel in deze context gestalte gekregen.

7 Samenwerkingsvormen tussen gemeenten, UWV en organisaties die schooluitval bestrijden.

Een kwart van de onderzochte gemeenten meldt dat de aanpassing van de informatiesystemen nog niet gereed is. Daardoor hebben gemeenten geen adequate informatie voor hun re-integratiebeleid voor jongeren. Denk daarbij aan informatie over de kenmerken van jongeren met een werkleeraanbod, de doorlopen trajecten, de aard daarvan en of die zijn geëindigd in werk of school.

Een aantal grote gemeenten geeft aan dat het omzetten van het WWB bestand veel extra tijd heeft gekost.

3.2 UWV en de nWajong

De invoering van de nWajong betekende voor UWV een omslag in denken: iedere Wajonger met mogelijkheden moest vanaf dat moment worden begeleid naar werk en UWV moet de medewerking van de Wajonger afdwingen. Voorheen gold die verplichting niet. Dat betekende een verzwaring van taken en een andere manier van werken.

UWV had in 2010 naast de invoering van de nWajong ook te maken met een reorganisatie die grote impact heeft gehad op de uitvoering van de nWajong. Was er voorheen sprake van een Wajong-team dat zowel de claimbeoordeling als de begeleiding naar werk uitvoerde, nu is de claimbeoordeling en begeleiding gescheiden. Arbeidsdeskundigen moesten kiezen voor de claimbeoordeling (arbeidsdeskundige-claim) of de begeleiding (arbeidsdeskundige-werk). Veel ervaren arbeidsdeskundigen hebben gekozen voor de claimbeoordeling.

De invoering van de nWajong en de reorganisatie hadden een te kort aan arbeidsdeskundigen-werk tot gevolg. Er moesten veel nieuwe arbeidsdeskundigen worden aangetrokken en opgeleid. Momenteel is het aantal arbeidsdeskundigen op sterkte maar nog steeds zijn er arbeidsdeskundigen-werk in opleiding. Daarbij komt dat er nog veel begeleidingsvraag van oude Wajongers is die volgens de arbeidsdeskundigen voor het merendeel de werkdruk bepalen. Door deze factoren is de werkdruk van de arbeidsdeskundigen hoog.

Consequenties van de hoge werkdruk is volgens arbeidsdeskundigen dat zij niet aan alle aspecten van de dienstverlening de gewenste intensiteit kunnen geven die zij nodig achten. Netwerken met scholen moesten voor een deel opnieuw worden opgebouwd doordat er veel nieuwe arbeidsdeskundigen zijn ingezet. Toch wordt door de meeste arbeidsdeskundigen-werk de splitsing als positief ervaren omdat zij zich nu voor honderd procent kunnen richten op het begeleiden van Wajongers naar werk.

Naast het capaciteitsprobleem heeft UWV ook te kampen met een ICT-probleem. Het Sonar systeem is niet goed afgestemd op de begeleiding van jonggehandicapten[8] en daarbij kunnen arbeidsdeskundigen-werk vaak maar moeilijk met het systeem overweg. Deze problemen zorgen voor extra administratieve lastendruk die ten koste gaat van de beschikbare tijd voor de begeleiding van Wajongers. De ICT-problemen nemen wel af maar spelen nog steeds.

8 Het systeem is oorspronkelijk bedoeld voor werklozen. Bij Wajongers spelen competenties een grote rol bij de geschiktheid voor een vacature. Sonar is (nog) niet in staat om deze competenties op te nemen in het systeem.

De inspectie constateert dat de knelpunten in de organisatie als gevolg van de hiervoor geschetste grote organisatorische veranderingen langzamerhand verminderen maar er is nog steeds sprake van hoge werkdruk.
Er wordt gewerkt aan verbeteringen van het systeem Sonar. De resultaten hiervan moeten in de tweede helft van 2011 zichtbaar worden. Verder worden in de uitvoering oplossingen bedacht om de werkdruk van de arbeidsdeskundigen-werk te verminderen, zoals het inschakelen van re-integratiecoaches om de minder (arbeids)specialistische begeleidingsactiviteiten uit te voeren en het inschakelen van procesbegeleiders om administratieve zaken uit handen te nemen van arbeidsdeskundigen-werk.

3.3 Conclusies

Voor gemeenten was de intensivering van de begeleiding van jongeren al ingezet met het Actieplan jeugdwerkloosheid en de 'work-first'-aanpak van de WWB. Het verplicht aanbieden van een werkleeraanbod aan iedere jongere die zich aanmeldt betekende wel een omslag in denken en een extra inspanning voor gemeenten. Gemeenten hebben de WIJ meestal zo veel mogelijk ingepast in de uitvoering van de WWB. Jongerenloketten spelen een belangrijke rol bij de intake en soms ook bij het formuleren van het werkleeraanbod. De samenwerkingsnetwerken van gemeenten hebben in het kader van de aanval op de schooluitval en de regionale actieplannen jeugdwerkloosheid verder vorm gekregen. Een kwart van de gemeenten heeft de informatiesystemen nog niet aan de WIJ aangepast.

De uitvoering van de nWajong werd en wordt nog steeds beïnvloed door de reorganisatie van de uitvoering van de nWajong in 2010. De invoering van de nWajong en de reorganisatie leidden in 2010 tot een capaciteitstekort onder arbeidsdeskundigen-werk. Ook zijn de informatiesystemen nog niet optimaal afgestemd op het nWajong-proces. Gevolg daarvan is een hoge werkdruk onder arbeidsdeskundigen-werk waardoor Wajongers minder intensieve begeleiding krijgen dan gewenst. Het aantal arbeidsdeskundigen is volgens UWV weer op sterkte, maar een deel is nog steeds in opleiding en de werkdruk is nog hoog. De organisatorische problemen worden wel minder maar zijn nog niet opgelost.

4 Paradigmawijziging

Met de invoering van de nWajong en de WIJ is er voor UWV en gemeenten sprake van een *paradigmawijziging*: 'geen uitkering tenzij'. Elke jongere die een aanvraag indient en arbeidsmogelijkheden heeft, moet verplicht een passend aanbod tot re-integratieondersteuning dan wel onderwijs worden aangeboden. Gemeenten moeten elke jongere die een beroep op de WIJ doet een werkleeraanbod doen, uitzonderingen daargelaten (van sommige jongeren kan niet gevergd worden dat zij aan een werkleeraanbod meedoen). Overigens was die beweging al ingezet met de 'work first'-aanpak van gemeenten en het Actieplan jeugdwerkloosheid. Nieuw voor de gemeente is dat zij nu verplicht is een passend werkleeraanbod te doen voordat zij het recht op een uitkering vaststelt, dat hangt immers af van het accepteren van het aanbod. UWV moet voor elke nWajonger met arbeidsmogelijkheden een participatieplan opstellen en deze ondersteunen naar werk. Gemeenten en UWV moeten de jongeren verplichten mee te werken aan hun re-integratie. Dat betekent dat er duidelijke afspraken moeten worden gemaakt met de jongeren, en als jongeren niet meewerken, moet dat consequenties hebben voor de uitkering. Voor de invoering van de nWajong was er sprake van ondersteuning op basis van vrijwilligheid. UWV gaf alleen ondersteuning aan Wajongers die daarom vroegen en er was geen mogelijkheid tot het opleggen van een sanctie.

De paradigmawijziging vereist een omslag in denken en werkwijze binnen gemeenten en UWV. Niet langer staat het verstrekken van een uitkering voorop, maar het verplicht begeleiden naar werk al dan niet na of gecombineerd met een opleiding. Als de jongere niet meewerkt, moeten gemeenten of UWV dit afdwingen, zo nodig via het opleggen van een sanctie. Voor het afdwingen van medewerking van de jongere is het nodig dat gemeenten en UWV heldere afspraken maken waarop de cliënt kan worden aangesproken.

4.1 Gemeenten en de WIJ

Paradigmawijziging
De paradigmawijziging is herkenbaar aanwezig in de uitvoering van de WIJ door gemeenten. Volgens de gemeenten krijgt iedere jongere die een beroep doet op de WIJ een werkleeraanbod met uitzondering van de jongeren van wie dat niet kan worden gevergd. Gemeenten geven aan de jongeren die na de aanmelding afhaken te benaderen om alsnog een werkleeraanbod te bieden.
Acceptatie is een voorwaarde voor een uitkering. Casemanagers zijn zich bewust van het handhavingsaspect, maar wijzen op het risico dat jongeren door het opleggen van een sanctie afhaken. Tot het intrekken van het werkleeraanbod en de inkomensvoorziening gaan zij om die reden pas over als een jongere het heel bont maakt.

Alle jongeren in beeld?
De onderzochte gemeenten doen over het algemeen geen pogingen (en zijn dit ook niet verplicht) om de doelgroep in zijn geheel te achterhalen en beperken zich meestal tot de jongeren die zich melden, uit zichzelf of na verwijzing door het jeugdwerk of een zorginstelling. Bestandskoppeling en de Verwijsindex Risicojongeren spelen (nog) geen belangrijke rol bij het identificeren van de doelgroep. Een gerichte benadering van niet-melders komt in enkele gemeenten voor. Gemeenten benaderen wel voortijdig schoolverlaters zonder startkwalificatie die vanuit het on-

derwijs worden gemeld. Dat gebeurt meestal schriftelijk, in een enkele gemeente door huisbezoek.

Gemeenten vermoeden dat de belangrijkste reden voor jongeren om geen gebruik te maken van de WIJ is dat zij liever zelf werk zoeken. Secundair noemen gemeenten als redenen dat het werkleeraanbod niet aantrekkelijk genoeg is en niet opweegt tegen de bureaucratische rompslomp of dat de inkomensvoorziening te laag is, vooral voor jongeren onder de 21 jaar. Onbekendheid met de WIJ kan volgens hen ook een rol spelen.
De onderzochte gemeenten typeren risicojongeren, jongeren met de meeste kans om tijdens hun werkleertraject af te haken, allereerst en vooral als 'multi-probleem' jongeren.

Doorgaans beschouwen gemeenten het dreigende motivatieverlies bij jongeren niet als een teken van onwil, maar als een signaal dat het werkleeraanbod onvoldoende passend is. Om hen zoveel mogelijk binnen boord te houden, proberen gemeenten op basis van een snelle diagnose het werkleeraanbod zo passend mogelijk te maken. Ook zetten ze extra controle en begeleiding in, eventueel inschakeling van jeugdhulpverlening.

Passend aanbod
Om tot een passend werkleeraanbod te komen richting school, werk of zorg, proberen de casemanagers een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de situatie van de jongere. De wijze waarop gemeenten een goede diagnose bevorderen varieert. Ongeveer de helft van de gemeenten inventariseert tijdens het intakegesprek met de jongere diens situatie. Sommige gemeenten werken hierbij volgens een bepaalde methodiek of gebruiken bepaalde instrumenten. Wat er verder nog aan diagnose nodig is, wordt in ruwweg de helft van de gemeenten aan de expertise van de casemanager overgelaten.
Gemeenten die de jongeren grondiger diagnosticeren, zijn duidelijk in de minderheid. Zij gebruiken daarvoor vaak een vorm van ‘work first’, in combinatie met trainingen en begeleiding bij solliciteren en soms testen.
Voor bijvoorbeeld het vaststellen van de belastbaarheid van jongeren met gezondheids- of psychische klachten kopen gemeenten specialistische deskundigheid in. Sommige gemeenten nemen, met instemming van de jongere, contact op met de zorginstellingen die de jongere begeleiden.

Vooral door na te streven dat jongeren een startkwalificatie behalen en door zorgvuldigheid en maatwerk bij de keuze van het werkleeraanbod zeggen gemeenten de duurzaamheid van de uitstroom te bevorderen. Daarbij luisteren ze goed naar wat jongeren willen, zonder hen de beslissende stem te geven. Als jongeren een startkwalificatie missen maar niet terug naar school willen, proberen gemeenten jongeren een baan aan te bieden met de mogelijkheid om zich verder te scholen. Dat is niet overal de gangbare praktijk en ook niet gemakkelijk te realiseren. Sommige gemeenten belijden wel het belang van een startkwalificatie maar investeren daar minder in.

Nieuwe instrumenten die gemeenten inzetten, zijn vaak gericht op de vergroting van de animo om weer een vorm van onderwijs te gaan volgen, naast initiatieven om de diagnosestelling te verbeteren. Ze nemen velerlei vormen aan: van jongeren aansprekende rolmodellen voorhouden tot het aanbieden van opleidingen die bij de vrijetijdsbesteding van jongeren aansluiten.

Hoe ouder de jongere zonder startkwalificatie is, hoe moeilijker het wordt om hem terug te leiden naar het onderwijs. Voor hen is het geen optie om tussen de jongere

leerlingen te zitten. Voor de groep 'oudere jongeren' is een BBL-plaats de ideale manier om een startkwalificatie te halen en arbeidsparticipatie te bereiken. Ondanks dat het aantal BBL-plaatsen de laatste tijd is toegenomen is er voor sommige richtingen nog sprake van een tekort. Ook zijn ze vaak te duur voor de werkgevers. Soms passen de gemeenten bij als de werkgever alleen een stagevergoeding kan geven.

4.2 UWV en de nWajong

Paradigmawijziging
Op een aantal aspecten is er sprake van een paradigmawijziging in de begeleiding van nWajongers. Iedere nWajonger met arbeidsmogelijkheden komt in de werkregeling en voor iedere nWajonger in de werkregeling wordt een participatieplan opgesteld, waarin de weg naar werk staat uitgestippeld en de afspraken met de nWajonger worden neergelegd. Door diverse capaciteits- en logistieke knelpunten heeft UWV in 2010 problemen gehad met de tijdigheid van de participatieplannen. Door het treffen van maatregelen heeft UWV de tijdigheid weer op orde gekregen.

Ook wordt de nWajonger gewezen op het nakomen van afspraken en de consequenties bij niet nakomen. De plicht voor de nWajonger om mee te werken aan zijn reintegratie is hiermee herkenbaar in de uitvoering aanwezig. De afspraken in de participatieplannen kunnen naar het oordeel van de inspectie soms concreter.
De arbeidsdeskundigen van UWV zijn zich goed bewust van de noodzaak tot het handhaven van de afspraken die met de cliënt zijn gemaakt. De meeste arbeidsdeskundigen vinden het opleggen van een sanctie echter niet effectief. Het risico bestaat dat de nWajonger door het opleggen van een sanctie afhaakt. Daarnaast bestaat het probleem dat de verwijtbaarheid vaak niet aan te tonen is, omdat het niet nakomen van afspraken inherent kan zijn aan het ziektebeeld. Wanneer er daadwerkelijk een sanctie wordt opgelegd en de cliënt in bezwaar gaat, dan wordt dat bezwaar in het merendeel van de gevallen toegewezen. Dat maakt dat de animo tot sanctioneren bij de arbeidsdeskundigen (bij een toch al zeer grote werkdruk) niet groot is. De arbeidsdeskundigen geven overigens aan dat het afdwingen van de medewerking van jongeren vaak al met een waarschuwing of opschorting van de uitkering wordt bereikt.

Passend aanbod
Een aandeel van 54 procent van de instroom komt in de werkregeling terecht, 34 procent in de studieregeling en 13 procent in de uitkeringsregeling. Van de Wajongers in de werkregeling heeft 20 procentpunt tijdelijk geen mogelijkheden.[9] UWV verwacht dat een deel van deze categorie alsnog in de uitkeringsregeling terecht komt omdat de arbeidsongeschiktheid duurzaam blijkt te zijn. Het zelfde geldt voor de studieregeling: een deel zal bij einde schooltijd naar de uitkeringsregeling gaan en een deel naar de werkregeling. Voor het deel waarbij wel arbeidsoriëntatie mogelijk is, wordt een traject naar werk uitgestippeld. Meestal betekent dat het inkopen van een traject. Voor een klein percentage geldt dat de arbeidsdeskundige de nWajonger zelf matcht met een vacature. De nWajong heeft volgens de meeste arbeidsdeskundigen geen invloed gehad op de aanpak van de begeleiding van jongeren. Ook oWajongers hielpen zij op dezelfde wijze als zij daarom vroegen.

Arbeidsdeskundigen zien het als een voordeel dat zij zich na de splitsing van de functies claimbeoordeling en werk voor het volle honderd procent kunnen richten op de begeleiding van Wajongers naar werk en niet hun aandacht hoeven te verdelen

9 Zie de tweede monitor nWajong, dd 21 juni 2011,

tussen de claimbeoordeling en de begeleiding. Ze wijzen er wel op dat zij als gevolg van de werkdruk niet aan alle aspecten van de begeleiding die intensiteit kunnen geven die zij nodig vinden.

Matching van Wajongers met vacatures
Werkgevers zijn de laatste jaren steeds meer bereid gevonden Wajongers in dienst te nemen.[10] Dat komt onder meer door reclamecampagnes, gerichte voorlichting en de convenanten die UWV sluit met grote bedrijven die de intentie bevatten om een specifiek aantal Wajongers in dienst te nemen. Niet alle aangeboden vacatures blijken echter geschikt voor Wajongers omdat werkgevers niet altijd een goed beeld hebben van de mogelijkheden van Wajongers. Daarnaast is niet elke vacature specifiek bedoeld voor Wajongers. Als een werkgever een vacature niet snel genoeg met een Wajonger kan vervullen, zal hij kiezen voor een werkzoekende uit een andere regeling. Het is dan zaak dat UWV snel een Wajonger bij de vacature vindt als een werkgever daar om vraagt.

Een groot deel van de Wajongers staat onder begeleiding van een re-integratiebedrijf. Het re-integratiebedrijf verzorgt dan de matching met vacatures. Een klein deel van de Wajongers wordt door de arbeidsdeskundige begeleid naar werk. De arbeidsdeskundigen noemen allen als knelpunt bij het begeleiden van Wajongers naar werk het probleem om Wajongers bij bestaande vacatures te vinden. Een meermalen gehoorde uitspraak is dat “het makkelijker is om een vacature bij een Wajonger te vinden dan een Wajonger bij een vacature”. De arbeidsdeskundigen kennen hun bestand onvoldoende om een match te maken. Het maken van een match zou daarom via het klantvolgsysteem dat UWV hanteert voor het in kaart brengen van o.a. Wajongers (Sonar) plaats moeten vinden. Sonar is echter nog niet in staat om te selecteren op competenties en wensen van de Wajongers. Het probleem kan pas worden opgelost als de competenties en wensen van de Wajongers met mogelijkheden in het systeem Sonar zijn ingevoerd en Sonar daarop kan selecteren. UWV geeft aan dat in een aanpassing van Sonar is voorzien waardoor een grove selectie van Wajongers kan worden gemaakt voor een vacature. Dat is al een belangrijke verbetering maar bedacht moet worden dat een één op één match niet uit het systeem zal kunnen worden gehaald. Uiteindelijk blijft het toch maatwerk om een Wajonger op een vacature te plaatsen.

4.3 Conclusies

Zowel bij gemeenten als UWV ziet de inspectie de vereiste paradigmawijziging herkenbaar in de uitvoering terug. De uitvoering is er op gericht alle jongeren met arbeidsmogelijkheden op te pakken en, al dan niet via onderwijs, te begeleiden naar werk. Het opleggen van sancties heeft volgens de uitvoering de nodige haken en ogen en kan soms averechts uitpakken. Daardoor is de uitvoering soms terughoudend met het opleggen van een sanctie als jongeren afspraken niet nakomen. De uitvoering ziet in de praktijk ook minder vergaande oplossingen om de medewerking van de jongere te krijgen.

Niet voor alle jongeren die een beroep doen op de WIJ is even gemakkelijk een passend werkleeraanbod te formuleren. De groep jongeren die net niet voldoen aan de eisen van de nWajong is het moeilijkst te helpen.

[10] Zie bijvoorbeeld de tweede monitor nWajong, dd 21 juni 2011, die aangeeft dat negen procent van de werkgevers die geen Wajonger in dienst heeft, dat het komende jaar wel wil doen.

De inspectie heeft niet gekeken naar de effecten van de paradigmawijziging. Het is nog te vroeg om hierover conclusies te kunnen trekken.

5 Samenwerking

Voor de participatie van jongeren zijn naast gemeenten en UWV diverse partijen betrokken. Grofweg kunnen worden onderscheiden de scholen, de werkgevers en de zorgverleners. Een goede samenwerking tussen alle bij de jongeren betrokken partijen is een belangrijke voorwaarde om de arbeidsparticipatie van jongeren te verhogen. Van gemeenten en UWV wordt daarom verwacht dat zij die samenwerking optimaal vormgeven en waar nodig intensiveren.

De samenwerking met scholen is nodig voor een zo soepel mogelijke overgang van school naar werk. Die is te bereiken door goede voorlichting op scholen en scholen te ondersteunen bij het vinden van leerwerk- en stageplekken en zo nodig al op school begeleiding naar werk in te zetten. Ook kan samenwerking bijdragen aan een goede aansluiting van het leeraanbod bij de vraag van werkgevers. Ten slotte spelen scholen (al langer) een rol bij het melden van jongeren die van school wegblijven en nog geen startkwalificatie hebben.

Werkgevers zijn nodig voor geschikte (aangepaste) werkplekken en leerwerk- en stageplekken (BOL- en BBL-plekken[11]) voor jongeren. Gemeenten en UWV hebben tot taak de werkgevers over de streep te trekken om jongeren in dienst te nemen en leerwerkplekken beschikbaar te stellen. Ook moeten gemeenten en UWV werkgevers faciliteren bij het in dienst nemen van kwetsbare jongeren. Dan gaat het om aspecten als voorlichting, administratieve lastenverlichting en het ondersteunen van werkgevers bij het geschikt maken van vacatures voor kwetsbare jongeren. Bij de uitwerking van het Actieplan jeugdwerkeloosheid maar ook bij de implementatie van de WIJ en de nWajong is nadrukkelijk stilgestaan bij de benodigde intensivering van de werkgeversbenadering. Op alle regionale werkpleinen moet UWV werkgeversservicepunten creëren speciaal ten behoeve van de werkgevers die Wajongers in dienst willen nemen en daarbij de samenwerking zoeken met gemeenten.

Jongeren die kampen met meervoudige problematiek hebben vaak te maken met één of meerder instellingen of personen die zorg verlenen. Het is van belang dat gemeenten en UWV goed samenwerken met die zorgverleners om zonder concurrerende visies de jongeren te begeleiden naar werk.

De wenselijkheid van samenwerking tussen gemeenten en UWV speelt vooral voor de werkgeversbenadering. Gemeenten en UWV moeten samenwerken om te voorkomen dat WIJ-jongeren en Wajongers in een concurrentiepositie worden gedrongen. Het is ook in het belang van werkgevers als er één duidelijk gemeenschappelijk regionaal werkgeversloket is. Samen optrekken van gemeenten en UWV kan ook in de samenwerking met scholen een rol spelen.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de samenwerking van gemeenten en UWV met scholen, met werkgevers en met zorgverleners beschreven.

[11] Het middelbaar beroepsonderwijs kent twee leerwegen, de beroepsopleidende leerweg, de BOL en de beroepsbegeleidende leerweg, de BBL. Ze leiden op voor dezelfde beroepen en diploma's, maar verschillen in het aandeel van de praktijk. De voltijd BOL omvat volgens de Wet educatie en beroepsonderwijs een praktijkdeel van tenminste 20 en minder dan 60 procent van de studieduur. De BBL omvat een praktijkdeel van tenminste 60 procent van de studieduur.

5.1 Samenwerking met scholen

Gemeenten
De samenwerking tussen gemeenten en onderwijsinstellingen is vooral gericht op het bestrijden van voortijdige schooluitval en het (alsnog) behalen van een startkwalificatie. Daarnaast is de samenwerking gericht op het kunnen bieden van een passend werkleeraanbod aan probleemgroepen, met name in grote gemeenten.

De laatste jaren is binnen gemeenten de samenwerking tussen de diensten werk en inkomen (DWI's) en de diensten onderwijs van gemeenten in het kader van de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten sterk verbeterd. De komst van de WIJ heeft daar een duidelijke impuls aan gegeven. In dit kader werken gemeenten ook samen met de medewerkers die belast zijn met de bestrijding van voortijdig schoolverlaten (VSV medewerkers), veelal ook in het jongerenloket. De DWI' s hebben nu ook meer zicht op de jongeren die uitgevallen zijn en zij proberen de jongeren terug naar school te leiden.

Daarnaast richten gemeenten zich op de samenwerking met scholen, vooral ROC-instellingen die een rol kunnen spelen bij het terugnemen van jongeren zonder startkwalificatie of, indien dit niet rechtstreeks mogelijk is, betrokken kunnen worden bij een passend werkleeraanbod in het kader van de WIJ. ROC's - en hun leerlingen - zoeken ook zelf plekken voor BOL-stages en kunnen daarbij ook een beroep doen op werkgeversservicepunten.
De samenwerking met de ROC's is de laatste jaren geïntensiveerd en is gericht op het oplossen van knelpunten zoals beperkte instroommogelijkheden bij ROC's. Jongeren zitten daardoor langer zonder werkleer-ondersteuning dan wenselijk.
Maar het overleg met de ROC's heeft vooral betrekking op preventieve maatregelen die schooluitval kunnen voorkomen en de overgang van school naar werk kunnen vergemakkelijken.

Jongeren die onderwijs volgen op praktijk- en VSO-scholen die (net) niet in aanmerking komen voor een nWajong-uitkering, hebben een reële kans dat zij een beroep moeten doen op de WIJ. Gemeenten werken nog niet of nauwelijks samen met deze scholen. Naar het oordeel van de inspectie kan samenwerking tussen gemeenten en deze scholen er aan bijdragen dat deze scholen goede voorlichting kunnen geven aan de jongeren. Ook op het gebied van toeleiding naar arbeidsplaatsen van deze leerlingen kan samenwerking tussen gemeenten en scholen een positief effect hebben en de overgang van school naar werk versoepelen. De samenwerking kan tevens het risico verkleinen dat jongeren uit beeld raken.

UWV
UWV heeft vooral netwerken met praktijk- en VSO-scholen. De jongeren die een beroep op de nWajong doen komen vooral van deze scholen. De bezetting van de netwerken met scholen is verschillend. MEE, een belangenorganisatie voor mensen met een beperking, is altijd van de partij, daarnaast nemen soms deel (jeugd)zorgverleners, sw- en re-integratiebedrijven en gemeenten.

Doel van die netwerken van UWV met scholen is om een soepele overgang van school naar werk te bewerkstelligen. UWV stemt algemene ontwikkelingen af met de scholen en overige netwerkpartners, maar voert ook één op één werkgesprekken met de jongeren zelf in het bijzijn van de stagebegeleider. Soms start UWV al begeleidingsactiviteiten als de jongere nog op school zit. De begeleidingsactiviteiten van UWV kunnen bestaan uit het zoeken naar stageplekken, het inzetten van een traject

en het overleggen met werkgevers over het omzetten van een stageplaats in een regulier dienstverband.

De netwerken met het praktijk- en voortgezet speciaal onderwijs (VSO) die UWV in de loop der jaren tot stand heeft gebracht, moesten door de reorganisatie gedeeltelijk weer opnieuw worden opgebouwd. Door de herschikking van taken moesten veelal nieuwe arbeidsdeskundigen worden ingeschakeld voor de netwerken met scholen. Nu is volgens UWV de dekking van netwerken met de scholen weer op het oude niveau.

5.2 Samenwerking met werkgevers

Samenwerking gemeenten en werkgevers
De samenwerking tussen gemeenten en werkgevers verloopt in belangrijke mate via het regionale werkgeversservicepunt op de werkpleinen. In mindere mate werken gemeenten ook rechtstreeks samen met werkgevers. De samenwerking heeft vooral betrekking op het werven van vacatures voor jongeren (met of zonder de inzet van loonkostensubsidie en loonsuppletie) en BBL-opleidingsplaatsen. Hierbij is een belangrijk aandachtspunt de overbrugging van het verschil in functie-eisen die werkgevers stellen en de competenties van jongeren. Dergelijke vormen van samenwerking zijn in de eerste plaats gericht op het verbeteren van de beeldvorming van jongeren bij werkgevers en in de tweede plaats op het betrekken van werkgevers bij het gemeentelijke beleid ter bestrijding van de jeugdwerkeloosheid, zoals het gezamenlijk financieren van projecten en het betrekken van werkgevers in projectorganisaties.

Samenwerking UWV en werkgevers
UWV heeft aandacht voor de intensivering van de werkgeversbenadering. Dat blijkt onder meer uit de Wajong-werkt markten en de convenanten die UWV afsluit met werkgevers om Wajongers in dienst te nemen en de site Wajongwerkt.nl. Echter door organisatorische problemen en wisselende organisatievormen is de werkgeversbenadering minder ver ontwikkeld dan beoogd en bij het ene werkplein verder ontwikkeld dan bij het andere. Van het beoogde werkgeversservicepunt per werkplein speciaal voor Wajongers kan niet worden gesproken. De werkgeversbenadering wordt momenteel voornamelijk vormgegeven door de arbeidsdeskundigen-werk die ook de begeleiding van de klant uitvoeren. UWV is van plan om in de 30 arbeidsmarktregio's de werkgeversbenadering voor alle doelgroepen in te richten, te beginnen met de doelgroep Wajong in de tweede helft van 2011.

De inspectie constateert dat de samenwerking op de werkpleinen met de gemeenten op het gebied van de werkgeversbenadering voor de Wajong-doelgroep sterk verschilt. Meestal is er sprake van nauwelijks waarneembare samenwerking maar soms is er ook intensieve samenwerking met gemeenten. De samenwerking met de gemeenten bij het inrichten van de regionale werkgeversbenadering is bij UWV nadrukkelijk in beeld maar het is nog onduidelijk hoe die samenwerking vorm gaat krijgen.

Er is een landelijk werkgeversservicepunt waar werkgevers onder meer terecht kunnen voor vragen over het in dienst nemen van Wajongers. Ook sluist het landelijk werkgeversservicepunt informatie over landelijke convenanten met werkgevers door naar de regio's die daar dan op regionaal niveau concreet actie op kunnen nemen.

5.3 Samenwerking met zorgverleners[12]

Gemeenten
Bij gemeenten ziet de inspectie voor wat betreft de samenwerking met de zorgverleners een wisselend beeld. Grote steden hebben vaak een uitgebreid netwerk en goede samenwerkingsverbanden met diverse zorgverleners om bijvoorbeeld multiproblematiek integraal aan te pakken, teneinde de weg naar werk voor deze groep jongeren zo goed mogelijk in te zetten.
De casemanagers geven aan bij het opstellen van een werkleeraanbod zo goed mogelijk af te stemmen met zorg- en andere hulpverlenende instellingen waarmee de jongere voor de oplossing van zijn problemen contact heeft. Ze schakelen zorgverleners in als jongeren daarmee nog geen contact hebben en nemen het zorgtraject op in het werkleeraanbod. In veel gemeenten, zeker in de grotere, is er een zogenaamd zorgnetwerk. De casebesprekingen die in dit verband worden gehouden, zijn nuttig om elkaars visie te leren kennen.

Gemeenten zijn over het algemeen positief over de samenwerking al merken zij daarbij op dat partijen nog wel beter op elkaar kunnen inspelen.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
In het participatieplan wordt over het algemeen aangegeven of en welke contacten de Wajonger heeft met zorgverleners. Bij het vaststellen van de route naar werk wordt van deze contacten gebruik gemaakt. In ieder geval om informatie in te winnen en daar waar dit aan de orde is afspraken te maken over het verdere zorgtraject. In het vervolgonderzoek naar de uitvoering van de nWajong zal de inspectie nader ingaan op de samenwerking met zorgverleners bij de individuele begeleiding van de Wajonger.[13]

Ook hebben de arbeidsdeskundigen contacten met zorgverleners om een integrale aanpak bij de begeleiding naar werk in te zetten. De vorm verschilt per werkplein en soms zelfs per arbeidsdeskundige. Soms is er sprake van een meer geïnstitutionaliseerd netwerk met vaste overlegmomenten. Soms heeft de arbeidsdeskundige zelf zijn eigen 'netwerk' aan contacten met zorgverleners waarmee hij – waar nodig - contact kan opnemen.

Ook maakt UWV op enkele locaties en in diverse samenstellingen deel uit van netwerken met instanties (scholen, gemeente, zorginstellingen etc) waar overkoepelend problematiek voor bepaalde groepen jongeren wordt besproken.

5.4 Conclusies

De samenwerking tussen bij de jongeren betrokken partijen heeft zowel bij gemeenten als UWV de aandacht.

Bij de gemeente is vooral een intensivering van de samenwerking tussen de DWI's en de dienst onderwijs te zien. Samenwerking is er voorts in de jongerenloketten en de werkgeversservicepunten. Verder zijn er ad hoc samenwerkingscontacten tussen professionals en zorgverleners en - in grotere gemeenten - meer geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden voor het aanpakken van multiproblematiek.

[12] Het gaat hier om samenwerking met alle denkbare hulp- en zorgverleners rondom jongeren.
[13] Daarbij zal ook nadrukkelijk de samenwerking met de gezondheidszorg aan de orde komen als vervolg op de verkennende studie van de inspectie "*Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen".*

De meeste gemeenten vinden de samenwerking goed verlopen, al is er in hun ogen nog wel verbetering mogelijk. Partijen moeten nog beter op elkaar leren inspelen.

UWV heeft netwerken met scholen met jongeren die het meest waarschijnlijk een beroep zullen doen op de nWajong. Die netwerken zijn verschillend van vorm maar altijd is MEE van de partij. UWV levert al in de eindfase van de schooltijd dienstverlening om een soepele overgang van school naar werk mogelijk te maken.
UWV heeft weliswaar aandacht voor de samenwerking van UWV met werkgevers maar een intensivering van de werkgeversbenadering is slechts gedeeltelijk van de grond gekomen. Speciale werkgeversservicepunten voor werkgevers die Wajongers in dienst willen nemen zijn niet tot stand gekomen. De werkgeversbenadering voor de Wajong populatie moet nu een plaats krijgen in regionale mobiliteitscentra die UWV wil inrichten op de regionale werkpleinen. Daarin zal UWV ook de samenwerking zoeken met gemeenten. Hoe die samenwerking vorm gaat krijgen is nog niet duidelijk.

De samenwerking tussen UWV en zorgverleners is volgens de professionals meestal op ad hoc basis in gevallen waarin er specifieke problemen spelen bij een Wajonger. In het vervolgonderzoek van IWI naar de uitvoering van de nWajong zal de inspectie nader ingaan op de samenwerking met zorgverleners.

6 Bestuurlijke reacties

6.1 Bestuurlijke reactie UWV

UWV gaat in op de gezamenlijke presentatie van de resultaten van de onderzoeken naar de uitvoering van de WIJ en de nWajong in één rapportage. UWV vindt dat begrijpelijk gelet op het centrale thema jeugd, maar benadrukt dat het om twee doelgroepen gaat die aanzienlijk van elkaar verschillen. Bij de Wajong populatie is er sociaal medische expertise vereist bij de diagnose, hetgeen bij de WIJ populatie niet het geval is.

Verder nuanceert UWV de organisatorische problemen (capaciteit en ICT) die IWI schetst in de rapportage aan de hand van recente en komende ontwikkelingen. Ook de gesignaleerde problemen ten aanzien van het matchen van Wajongers met vacatures en de werkgeversbenadering worden door UWV genuanceerd met huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo moet het snel mogelijk zijn om een grove selectie van Wajongers te maken voor werkgevers, maar UWV benadrukt dat een 1 op 1 match nooit uit het systeem zal rollen, het blijft maatwerk. Verder schetst UWV een veelheid aan ontwikkelingen op het gebied van de intensivering van de werkgeversbenadering.

Naschrift IWI
IWI is het met UWV eens dat de WIJ- en Wajong populatie van elkaar verschillen, wat niet alleen tot uitdrukking komt in de sociaal medische expertise die nodig is voor de diagnose van Wajongers maar ook in de specifieke begeleiding naar werk die vaak nodig is. De inspectie benadrukt echter dat er ook een grijs gebied is waarin de WIJ- en Wajong populatie minder van elkaar verschillen. Dat geldt bijvoorbeeld voor jongeren met een gedragsstoornis, waarbij soms wel en soms niet een medische beperking wordt aangenomen.

IWI neemt de door UWV geschetste ontwikkelingen ten aanzien van de organisatorische problemen, het matchen van Wajongers met vacatures en de werkgeversbenadering voor kennisgeving aan. In het geplande vervolgonderzoek van de inspectie naar de uitvoering van de nWajong zal de inspectie wederom aandacht besteden aan deze items en de ontwikkelingen bezien.

6.2 Bestuurlijke reactie VNG

De VNG herkent het oordeel van de inspectie. In haar reactie maakt de VNG de verbinding met de voorgenomen aanscherping van de WIJ en de voornemens van het kabinet ten aanzien van de Wet werken naar vermogen.
Verder wijst de VNG op het spanningsveld tussen enerzijds de eigen verantwoordelijkheid en het opleggen van sancties en anderzijds het risico dat jongeren uit beeld raken.
De VNG deelt de mening van de inspectie dat een gecoördineerde werkgeversbenadering van belang is, maar benadrukt daarbij dat de groep jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt om een specifieke benadering vraagt.
Samenwerking met scholen van praktijkonderwijs en VSO ziet de VNG ook als punt van verbetering. Zij wijst in dit verband op het concept van de Werkschool in de eigen regio waar veel gemeenten interesse in hebben.

In het oordeel over de samenwerking met hulp/zorgverleners ziet de VNG een opdracht aan gemeenten zelf om in samenwerking met partijen in de regio randvoorwaarden te organiseren waardoor zorg meer flexibel kan worden ingezet en meer in dienst komt te staan van de weg naar werk.

6.3 Bestuurlijke reactie Divosa

Divosa herkent zich in de conclusies van de inspectie over de uitvoering van de WIJ en benadrukt dat gemeenten al in de geest van de WIJ handelden bij de invoering van de WIJ.

Divosa merkt op dat de jongerenaanpak in de keten van werk en inkomen onderdeel zal blijven van een integraal jongerenbeleid. Divosa verwacht dat samenwerking met het onderwijs om de schooluitval verder terug te dringen en te zorgen dat jongeren minimaal met een startkwalificatie het onderwijs verlaten, zal leiden tot minder instroom in de Wij en zo een preventief effect zal hebben.

Bijlage 1

Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Reactie Vereniging van Nederlandse gemeenten
Reactie Divosa

Postbus 58285 1040 HG Amsterdam

Datum
10 AUG. 2011
Van

Ons kenmerk
SBK/83423/LG

Uw kenmerk
2011/4587

Aan de Inspecteur-Generaal van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
De heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

Onderwerp
Concept programmarapportage "Activering jongeren"

Geachte heer Van den Bos,

Bij brief van 21 juli jl. wordt UWV verzocht om een bestuurlijke reactie op de concept programmarapportage 'Activering jongeren' te geven.

Voorliggende conceptrapportage beschrijft de resultaten van twee onderzoeken naar de uitvoering van de WIJ door gemeenten en de uitvoering van de nWajong door UWV. In het licht van de centrale onderzoeksvraag van de programmarapportage 'Activering jongeren' ligt het voor de hand om de uitkomsten van beide onderzoeken te presenteren in één rapportage. Aan deze keuze lijkt de gedachte ten grondslag te liggen dat in essentie de doelgroepen jongeren met arbeidsbeperkingen en met arbeidsvermogen (i.c. doelgroep werkregeling nWajong) en jongeren zonder arbeidsbeperkingen (i.c. doelgroep WIJ) onderling goed vergelijkbaar zijn, evenals de ingezette soorten dienstverlening. Naar de opvatting van UWV betreft het hier echter twee doelgroepen die aanzienlijk van elkaar verschillen, o.a. naar voren komend in de te hanteren diagnostiek (o.a. de inzet van sociaal-medische expertise bij Wajongers).

In het onderstaande wordt ingaan op de laatste stand van zaken op drie thema's die in uw onderzoek naar voren komen.

Capaciteitsproblematiek arbeidsdeskundigen
In uw rapportage wordt gesteld dat de organisatorische problemen m.b.t. het capaciteitstekort onder de arbeidsdeskundigen die zich bezig houden met de nWajong minder zijn geworden maar nog niet zijn opgelost.

Reeds in een eerder stadium hebben we aangegeven dat het aantal benodigde fte'n arbeidsdeskundigen op orde was en is. Wel is het zo dat van dit aantal een deel nog in opleiding is, waardoor ze nog niet volledig uitvoerend inzetbaar zijn. Ook de forse instroom van oWajongers eind 2009 en begin 2010 heeft verstorend gewerkt op de uitvoering van het nieuwe werkproces nWajong. Dit alles bij elkaar heeft een ervaren gevoel van onderbezetting opgeleverd. Om dit alles op te vangen worden inmiddels werkcoaches (via zogenoemde monitorgroepen) ingezet die de meer specialistische arbeidsdeskundigen daar waar mogelijk ondersteunen.

Sonar/ matching
Tevens wordt in uw rapportage gesteld dat de problemen met informatiesystemen (i.c. Sonar) minder zijn geworden maar nog niet zijn opgelost.

Het cliëntvolg/registratiesysteem Sonar is oorspronkelijk ingericht voor de WW-populatie. Vanaf 2010 worden Wajongers ook in dit systeem ondergebracht. Sonar wordt sinds 2010 gefaseerd doorontwikkeld. Registratie en monitoring van Wajongers is vanaf het begin af aan mogelijk geweest. Gaandeweg worden er meer modules ontwikkeld en opgenomen, zoals o.a. de netwerkrol in de pre-Wajongfase alsmede categorisering, competenties en klantprofielen van Wajongers, hetgeen dient ter verdere ondersteuning van de uitvoering. Het systeem Sonar was voor de arbeidsdeskundigen nieuw; inmiddels zijn ze allen opgeleid om met dit systeem te werken. Sonar is op alle vestigingen operationeel.

In uw rapportage is verder als knelpunt opgenomen dat UWV nauwelijks in staat is om geschikte Wajongers te selecteren voor de beschikbaar gestelde vacatures. In dat verband wordt de volgende uitspraak aangehaald: "*het is makkelijker om een vacature bij een Wajonger te vinden dan een Wajonger bij een vacature*".
Deze uitspraak kan tweeledig worden geduid. In de praktijk zien we dat beschikbare vacatures veelal niet onmiddellijk geschikt zijn voor Wajongers; het is vervolgens aan UWV om in samenspraak met werkgevers te komen tot aanpassingen van beschikbaar gestelde arbeidsplaatsen zodat deze wel beschikbaar worden voor jongeren met psychisch/ psychiatrische en/ of lichamelijke arbeidsbeperkingen.
In de meer negatieve duiding bevat deze quote de implicatie dat UWV niet in staat zou zijn om daadwerkelijk succesvol in te gaan op verzoeken van werkgevers om geschikte personen voor te dragen. We constateren dat werkgevers niet in alle gevallen een goed beeld hebben van de arbeidsmogelijkheden van Wajongers, o.a. blijkend uit onrealistische eisen die men stelt in aangeboden vacatures voor Wajongers. Dit draagt op zijn beurt bij aan het beeld dat UWV niet in staat zou zijn om snel Wajongers te leveren op verzoeken van werkgevers daaromtrent.
Verder wijzen we op het volgende. Tot vorig jaar richtte UWV zich sec op zijn wettelijke verplichting om de re-integratie van Wajongers uit te besteden aan private re-integratiebedrijven. We maken nu echter de slag om daarnaast ook zelf actief werkgevers te benaderen om Wajongers te bemiddelen. Deze beweging noodzaakt meer dan voorheen om te beschikken over actuele informatie over de bemiddelingsmogelijkheden van Wajongers. Hierboven is al kort iets gezegd over de doorontwikkeling van Sonar. Met de geïntroduceerde WajongAtlas kan een grove selectie worden gemaakt van beroepen en bijhorende vacatures o.b.v. affiniteiten, sectorvoorkeuren en competenties. Arbeidsdeskundigen en bemiddelaars kunnen zo met de profielen van Wajongers (Sonar) op zoek gaan naar passende mogelijkheden. Dit alles vergemakkelijkt het matchen van geschikte kandidaten op beschikbaar gestelde vacatures. Een één op één matching met gebruikmaking van dergelijke hulpmiddelen is niet mogelijk en dus ook geen doel op zichzelf; matching zal, zeker voor Wajongers, te allen tijde voor een deel arbeidskundig maatwerk blijven.

Werkgeversbenadering
U geeft in uw rapportage aan dat UWV er door de capaciteitsproblemen nog niet in is geslaagd om de werkgeversbenadering goed te beleggen binnen de uitvoering. Tevens geeft u te kennen dat u een voorstander bent van samenwerking met gemeenten op het terrein van de werkgeversbenadering.
Uw bewering dat er eind 2010/ begin 2011, mede vanwege herprioritering in het kader van de ingezette verbeteractie uitvoering nWajong, capaciteitsproblemen hebben bestaan bij de werkgeversservicepunten Wajong is juist. Deze capaciteitsproblemen op de werkgeversbenadering zijn inmiddels opgelost.

Ondanks bovengenoemde capaciteitsproblemen bij de werkgeversservicepunten Wajong hanteert UWV sinds de inwerkingtreding van de nWajong een intensieve werkgeversbenadering. De opzet daarbij was en is om zoveel mogelijk afspraken (convenanten) en schriftelijke en mondelinge intentieverklaringen af te sluiten over het in dienst nemen van Wajongers op arbeidsplaatsen, stageplaatsen en leerwerkplekken. Daarnaast kunnen werkgevers, sectoren en branches vanaf april 2011 een beroep doen op het CAO meld- en leverpunt (binnen het landelijke werkgeversservicepunt te Apeldoorn) voor de ondersteuning bij de uitvoering van CAO-afspraken. Betrokken organisaties zijn hierover afzonderlijk geïnformeerd. Tegelijkertijd zijn werkgeversservicepunten dé plek waar de werkgevers met al hun vragen over de Wajong terecht kunnen zoals het in dienst nemen van Wajongers, aanvragen voor voorzieningen e.d. Dit alles heeft geresulteerd in vele contacten en voor een deel tot concrete afspraken met werkgevers. In het jaar 2010 hebben we bijna 3.000 plaatsingen gerealiseerd via bovengenoemde activiteiten en de inzet van re-integratiebedrijven. Voor 2011 verwachten we een stijging naar 4.500 plaatsingen.

We delen uw opvatting over de wenselijkheid om de werkgeversbenadering in samenwerking met gemeenten verder op te pakken. Voor nadere opvattingen van UWV hieromtrent verwijzen we naar het Redesign WERKbedrijf, welke is opgenomen in de U-toets bij het wetsvoorstel wijziging Wet SUWI en Werkloosheidswet (per brief aangeboden aan de bewindspersonen van SZW d.d. 16 juni jl.).

Op het thema werkgeversbenadering Wajong gaat UWV de komende periode het volgende doorvoeren:

- Op de regionale werkgeversservicepunten in de 30 arbeidsmarktregio's richt UWV zich met name op de zogenaamde preferente werkgevers. Dit zijn werkgevers die openstaan voor het in dienst nemen van resp. het creëren van arbeidsplekken voor personen uit onze doelgroepen, waar onder Wajongers. Dit geldt voor zowel werkgevers die al ervaring hebben met deze doelgroepen als nieuwe werkgevers die hun interesse kenbaar hebben gemaakt.
- De vraag van werkgevers staat centraal. Aan de hand van klantprofielen van Wajongers worden kandidaten geselecteerd op affiniteiten en sectorvoorkeuren. Deze profielen worden vervolgens gespiegeld aan de beschikbare vacatures/baanopeningen die op een vergelijkbare wijze in kaart zijn gebracht. Speciaal opgeleide werkcoaches/ jobsearchers zijn vrijgesteld om deze selecties en uiteindelijk plaatsingen te realiseren.
- Dit alles wordt ondersteund door een leveranciersmanagementsysteem, Share, waarin alle afspraken met werkgevers worden vastgelegd. Landelijke afspraken worden vertaald naar targets voor de regio en regionale afspraken worden zowel regionaal als centraal gemonitord. Met behulp van dit systeem kan worden gestuurd op nakomen van gemaakte afspraken.
- In het kader van deze ontwikkelingen wordt een uitgebreid opleidings- en implementatieprogramma uitgevoerd.

Hoogachtend,

Drs. D.M.F. Jongen
Waarnemend voorzitter Raad van Bestuur UWV

VNG

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Inspectie Werk en Inkomen (IWI)
mr. J.A. van den Bos
Postbus 11563
2502 AN 'S-GRAVENHAGE

AFGEHANDELD PVW
15 AUG. 2011
VNG

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 84 63	2011/4589	
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
reactie concept programmarapportage 'Activering Jongeren'	BAWI/U201101470	15 augustus 2011

Geachte heer Van den Bos,

Met belangstelling heeft de VNG de concept-programmarapportage *Activering Jongeren* gelezen. Over het algemeen deelt de VNG de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Het is, door vakantieperiode, niet mogelijk een bestuurlijke reactie te geven maar het rapport zal onder de aandacht van de bestuurlijke commissie Werk en Inkomen worden gebracht.

1. Paradigma steeds beter verankerd

De inspectie constateert dat gemeenten vaak al langere tijd werken volgens het paradigma van de WIJ, dat jongeren in principe behoren te werken of te leren en pas in laatste instantie gebruik horen te maken van een inkomensvoorziening. De VNG deelt de analyse van de inspectie dat de WIJ hier, samen met de regionale actieplannen jeugdwerkloosheid, nog een extra impuls aan heeft gegeven.
Een van de positieve ontwikkelingen die de inspectie schetst, is de sterkere koppeling met het VSV-beleid die er in de uitvoering is ontstaan, waardoor de samenwerking met de afdeling onderwijs en met onderwijsinstellingen is verbeterd. Daarnaast ziet de VNG ook een verbeterde samenwerking met het beroepsonderwijs om jongeren via gerichte, kortlopende leerwerktrajecten toe te rusten voor een baan in lokaal of regionaal kansrijke sectoren.
De VNG beschouwt dit als een positieve ontwikkeling. Het laat ook zien dat een sluitende aanpak meer is dan enkel het doen van een passend aanbod aan een ieder die zich meldt. Gemeenten vatten hun verantwoordelijkheid breder op, door in samenwerking met andere partijen te organiseren dat jongeren ook niet in de situatie terecht hoeven te komen dat zij een beroep moeten doen op de WIJ.

2. Balanceren tussen *push* en *pull*: zelfredzaamheid vs. in het vizier houden

Tegelijkertijd ziet de VNG dat het soms balanceren is voor gemeenten binnen het paradigma van de WIJ. Aan de ene kant is het belangrijk jongeren te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid. Zo ziet de inspectie dat jongeren die alleen komen voor een uitkering soms afhaken, als blijkt dat zij verplicht zijn een werkleeraanbod te aanvaarden. Voor deze groep helpt de WIJ duidelijk te maken dat niets doen geen optie is. Aan de andere kant willen gemeenten niet dat jongeren uit beeld raken.
Zo betrachten gemeenten grote zorgvuldigheid voordat zij overgaan tot het opleggen van een sanctie.

Het is ook om die reden dat gemeenten jongeren die na de aanmelding afhaken soms alsnog benaderen voor een werkleeraanbod.
In het spanningsveld tussen enerzijds het wijzen op de eigen verantwoordelijkheid en anderzijds het risico dat jongeren uit beeld raken, maakt de VNG zich wel zorgen over wat precies het effect zal zijn van de aanscherping van de WIJ, waarbij alle jongeren de verplichting krijgen zelf eerst vier weken op zoek te gaan naar werk of opleiding alvorens aanspraak te kunnen maken op ondersteuning. Kan van alle jongeren eenzelfde mate van zelfredzaamheid worden verwacht? Moet daar niet een zekere ruimte blijven voor gemeenten om de individuele situatie in te schatten? De VNG pleit ervoor te monitoren of deze aanscherping er niet toe leidt dat jongeren (ongewenst) te snel uit beeld verdwijnen.

3. Investeren in samenwerking met het speciaal onderwijs
Een van de aandachtspunten die in het rapport naar voren komt, is dat het voor gemeenten niet altijd eenvoudig is om aan jongeren uit het speciaal onderwijs een passend werkleeraanbod te doen. Vaak gaat het dan om jongeren die net niet in aanmerking komen voor de Wajong. De inspectie constateert dat gemeenten op dit moment nog niet altijd goed samenwerken met scholen voor praktijkonderwijs en VSO. De VNG ziet dit ook als punt van verbetering. Wel verwacht de VNG dat deze samenwerking met de komst van de *Wet Werken naar vermogen*, waarbij een groot deel van de verantwoordelijkheid van de Wajong overgaat naar gemeenten, meer mogelijkheden zal bieden voor gemeenten. De VNG ziet die ontwikkeling nu al. Een onverwacht groot aantal gemeenten heeft interesse getoond om te starten met het ontwikkelen van het concept van de Werkschool in de eigen regio. De Werkschool is gericht op de arbeidstoeleiding van precies déze groep jongeren.

4. Partijen die beter op elkaar inspelen
In haar rapport gaat de inspectie ook in op de samenwerking met de zorgverlening om te komen tot een passend aanbod voor jongeren. Deze samenwerking speelt zich op verschillende niveaus af, van afstemming op strategisch niveau tot het zoeken naar oplossingen op individueel niveau. Gemeenten geven wel aan dat partijen nog beter op elkaar zouden kunnen inspelen. De VNG ziet daarin ook een opdracht aan gemeenten zelf om in samenwerking met partijen in de regio de randvoorwaarden te organiseren waardoor zorg meer flexibel kan worden ingezet en meer in dienst komt te staan van iemands weg naar werk. De VNG verwacht dat decentralisatie van de jeugdzorg daar een stimulans aan zal kunnen geven.

5. Naar meer gecoördineerde werkgeversbenadering
De inspectie constateert verder dat de werkgeverbenadering van gemeenten voor de WIJ-jongeren en van het UWV voor Wajongers nu nog veelal via gescheiden kanalen verloopt. Gemeenten sluiten daarbij vooral aan bij de algemene werkgeversservicepunten op de werkpleinen, terwijl het UWV er naar heeft gestreefd voor de Wajongers een apart servicepunt in te richten. De inspectie oordeelt in haar rapport dat de samenwerking tussen gemeenten en UWV dient te verbeteren waar het gaat om beide doelgroepen. De VNG deelt de mening van de inspectie dat een gecoördineerde werkgeversbenadering van belang is, en wil gemeenten daar ook bij ondersteunen.
De nieuwe *Wet Werken naar vermogen* zal er naar verwachting toe leiden dat de werkgevers-benadering voor WIJ-jongeren en die voor arbeidsgehandicapte jongeren meer in verbinding komen te staan met elkaar. Het feit echter dat het UWV bewust heeft gekozen voor een specifieke benadering voor arbeidsgehandicapten, terwijl WIJ-jongeren vaak meegaan in de reguliere werkgeversbenadering, laat wel zien dat de groep jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt om een specifieke benadering vraagt. Voor gemeenten ligt er dan ook een opdracht om in de benadering van werkgevers voortdurend te schakelen tussen verschillende aanpakken en in de uitvoering optimaal gebruik te maken van zowel de lokale, regionale als landelijke infrastructuur. Gemeenten zullen steeds goed moeten kijken op welke manier verschillende typen werkzoekenden en werkgevers het beste kunnen worden ondersteund. Hierin blijft de afstemming met UWV van belang.

Een belangrijke ontwikkeling is dat het UWV haar dienstverlening ten aanzien van reguliere jongeren gaat beperken tot digitale dienstverlening. Het is de nadrukkelijke wens van gemeenten dat UWV, bij *deze en andere ontwikkelingen in de dienstverlening, aansluiting zoekt bij de werkgeversbenadering* van gemeenten. Op dit moment zijn hierover nog gesprekken gaande tussen VNG, UWV en Divosa.

6. Resumerend

De VNG herkent de positieve beoordeling van de inspectie over de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de paradigmawijziging die met de WIJ werd beoogd. De inspectie constateert bovendien terecht de goede ontwikkelingen op het gebied van samenwerking, waarbij de VNG aangeeft dat er op onderdelen zeker nog winst valt te behalen als samenwerkingspartners beter op elkaar inspelen. De decentralisaties van jeugdzorg en Werken naar vermogen kunnen hieraan bijdragen. Al zullen de gevolgen van de kabinetsplannen voor de uitvoering in de dagelijkse praktijk van gemeenten en de wijze waarop de implementatie wordt gefaciliteerd door het Rijk, in overleg met de VNG, werkgevers, UWV en andere betrokken organisaties bepalend zijn of gemeenten ook daadwerkelijk een grote stap vooruit kunnen zetten.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

drs. C.J.G.M. de Vet,
lid directieraad

Oudenoord 174 | Postbus 407 | 3500 AK Utrecht
T 030 - 233 23 37 | F 030 - 233 37 26 | info@divosa.nl

Postbank 194416 | KvK 40532318 | BTW NL.0026.03.056.B01
IBAN NLSINGB0000194416 | BIC: INGBNL2A

Inspectie Werk en Inkomen
T.a.v. de heer J.A. van den Bos
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

Onze referentie: 110159
Contactpersoon: René Paas | T 030-233 2337 | paas@divosa.nl
Onderwerp: Rapportage Activering Jongeren
Datum: 17 augustus 2011

Geachte heer Van den Bos,

Naar aanleiding van het toezenden van de 'Programmarapportage Activering Jongeren', wil ik u bedanken voor de gelegenheid om vanuit Divosa hierop te kunnen reageren. Hieronder leest u onze reactie.

Paradigmawisseling
In de rapportage geeft u aan dat de onderzochte gemeenten hun beleid voor de Wij zo veel mogelijk hebben laten aansluiten bij dat voor de Wet werk en bijstand (Wwb). Divosa is niet verbaasd hierover, aangezien de meeste gemeenten al in de geest van de Wij handelden voordat de wet werd ingevoerd. Divosa herkent dus de conclusie dat de paradigmawisseling die met de Wij is beoogd door gemeenten in hun werkproces is opgenomen.

Divosa is met u van mening dat gemeenten meer ingezet hebben op de activering van jongeren, we twijfelen echter wel of dit exclusief toe te schrijven is aan de invloed van de Wij. Gemeenten hebben ook gereageerd op de gevolgen van de economische crisis op de jeugdwerkloosheid.

Ict-problemen
Gezien de gehaaste invoering van de wet en de ict-problemen waar we vooraf voor waarschuwden vanuit de leden van Divosa, valt het ons nog mee dat slechts een kwart van de onderzochte gemeenten meldt dat de aanpassing van de informatiesystemen nog niet gereed is.

Toekomst jongerenaanpak
Het kabinet is voornemens om de Wij op te laten gaan in de nieuwe Wet werken naar vermogen (Wwnv). Divosa juicht dit toe. Naast de huidige Wij'ers zullen ook een deel van de huidige Wajongers onder de nieuwe wet vallen. Dat betekent dat de gemeentelijke infrastructuur rondom de jongerenaanpak verder uitgebouwd zal worden. Gemeenten zullen daarin samenwerken met UWV. Ook rondom de werkgeversbenadering.

De jongerenaanpak in de keten van werk en inkomen blijft natuurlijk onderdeel van een integraal jongerenbeleid. Met IWI verwacht Divosa dat samenwerking met het onderwijs om de schooluitval verder terug te dringen en te zorgen dat jongeren minimaal met een startkwalificatie het onderwijs verlaten, zal leiden tot minder instroom in de Wij en zo een preventief effect zal hebben.

Met vriendelijke groet,
Divosa

René Paas
voorzitter

Lijst van afkortingen

BBL	Beroepsbegeleidende leerweg
DWI	Dienst Werk en Inkomen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
nWajong	nieuwe Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
OCW	Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VSO	Voortgezet speciaal onderwijs
WIJ	Wet investeren in jongeren
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WWB	Wet werk en bijstand
WWnv	Wet Werken naar vermogen

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2011

R11/05 Programmarapportage Activering jongeren
R11/04 Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen
R11/03 De voorlichting aan WGA'ers
R11/02 Onderzoek categoriale aanvullende inkomensondersteuning door gemeenten
R11/01 UWV en Walvis, tiende rapportage
Jaarverslag 2010

2010

R10/11 De burger bediend in 2010
Programmarapportage Informatieprocessen
R10/10 Balans in dienstverlening
R10/09 Participatie in crisistijd
Afsluiting drie jaar toezichtonderzoek naar de uitvoering van het beleidsprogramma 'Iedereen doet mee'
R10/08 Het Chronisch vermoeidheidssyndroom
De beoordeling door verzekeringsartsen
R10/07 Armoedebestrijding
R10/06 Risicobeheersing en re-integratiebudgetten UWV
R10/05 Implementatie van eenmalige gegevensuitvraag
Jaarplan 2011
R10/04 Maatwerk bij meervoudigheid
Domeinoverstijgende dienstverlening aan mensen met meervoudige problematiek
R10/03 Dienstverlening op maat
Het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in tijden van crisis
R10/02 UWV en Walvis
Negende rapportage
R10/01 Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld
Jaarverslag 2009

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl
www.iwiweb.nl
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45

Postbus 11563
2502 AN Den Haag