

Kansen en belemmeringen

De ondersteuning van werklozen met een uitkering

Kansen en belemmeringen

De ondersteuning van werklozen met een uitkering

R08/15, oktober 2008
ISSN 1383-8733
ISBN 978-90-5079-217-2

Voorwoord

Om nu en in de toekomst te kunnen blijven voldoen aan de vraag naar arbeid is het van belang dat zo veel mogelijk mensen aan het werk komen. Vergrijzing en een grotere vraag naar arbeid zetten de arbeidsmarkt onder druk. De Commissie Arbeidsparticipatie geeft aan dat één van de strategieën om zoveel mogelijk mensen te laten werken, ligt in het verbeteren van de ondersteuning bij de re-integratie van werkzoekenden.

Sinds 2006 kijkt de Inspectie Werk en Inkomen ook vanuit het perspectief van de werkzoekende burger naar de keten van werk en inkomen. Het centraal stellen van de ervaringen van burgers sluit aan bij het coalitieakkoord waarin is gesteld: 'Niet stelsels en systemen, maar mensen en hun mogelijkheden dienen centraal te staan in het denken van de overheid'.

IWI heeft met een reeks onderzoeken 'Burger in de keten' de afgelopen twee jaar enige duizenden mensen gevolgd die een uitkering hebben aangevraagd en op zoek zijn naar werk. De focus lag in deze onderzoeken op de waarnemingen van deze werkzoekenden: hoe ervaren zij de activiteiten van de uitvoeringsorganisaties in de keten van werk en inkomen. Met de conclusies van deze rapportages biedt IWI meer inzicht in het functioneren van het stelsel van werk en inkomen en draagt ze informatie aan die bruikbaar is bij het oplossen van knelpunten in het stelsel.

Deze laatste rapportage van de reeks onderzoeken behandelt de wijze waarop de begeleiding van burgers bij het zoeken naar werk is verlopen in het derde halfjaar na de uitkeringsaanvraag. Daarnaast geeft het rapport een beknopt overzicht van de belangrijkste conclusies en een beschouwing over de betekenis van twee jaar 'Burger in de Keten'.

Drs. P.H.B. Pennekamp
Inspecteur-generaal a.i.

Inhoud

1	Inleiding	7
2	Dienstverlening aan werkzoekenden	11
3	Voorspelbaarheid werkherhvatting	13
3.1	Kenmerken van mensen die moeilijk aan het werk komen	13
3.2	Inschatting risicogroepen door organisaties	16
4	Hoger risico op langdurige werkloosheid en maatwerk	17
4.1	Ondersteuning van risicogroepen	17
4.2	De relatie tussen ondersteuning, verbeteringen en werkherhvatting	18
5	De juiste ondersteuning, op het juiste moment	23
6	Twee jaar ‘Burger in de keten’	25
6.1	De belangrijkste conclusies	25
6.2	Beschouwing: effectiever re-integreren binnen geïntegreerde dienstverlening	27
7	Reactie organisaties	29
	Lijst van afkortingen	30
	Bijlage Reactie Centrale organisatie werk en inkomen en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	31
	Publicaties Inspectie Werk en Inkomen	37

I Inleiding

Mensen die tijdelijk niet zelfstandig in hun inkomen kunnen voorzien, bijvoorbeeld door werkloosheid, kunnen aanspraak maken op een uitkering. Het is de bedoeling dat ze zo snel mogelijk re-integreren naar betaalde arbeid. Ze zijn zelf verantwoordelijk voor het zoeken naar en vinden van werk. Daarbij hebben ze recht op dienstverlening van de samenwerkende organisaties in de keten van werk en inkomen: CWI, UWV en gemeente.

Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) ondersteunt cliënten bij hun zoekactiviteiten en verzorgt als 'front office' voor de keten de uitkeringsaanvraag. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeentelijke sociale diensten zijn verantwoordelijk voor de juiste en tijdige verstrekking van de uitkering en de re-integratie van respectievelijk WW'ers (mensen met een werkloosheidsuitkering) en WWB'ers (bijstandsgerechtigden). Tijdens de onderzochte periode hanteerden de ketenpartners grotendeels nog het principe van de sluitende aanpak. Vanaf januari 2007 is dat principe losgelaten en vervangen door de re-integratieaanbodquote. Dat houdt in dat gedurende het eerste jaar na de toekenning van de uitkering alle uitkeringsgerechtigden een aanbod van ondersteuning moeten krijgen. Recente beleidswijzigingen hebben dat principe losgelaten en benadrukken het tot stand komen van individueel maatwerk.

UWV, CWI en de gemeenten zijn bezig met het ontwikkelen van geïntegreerde dienstverlening in lokale samenwerkingsverbanden, wat het leveren van individueel maatwerk moet bevorderen. Het doel van geïntegreerde dienstverlening is door meer en betere samenwerking en het gebruik maken van elkaars expertise, maatwerk op individuele basis tot stand te brengen en een vraaggerichte benadering te realiseren.

In 2006 heeft de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) besloten ook vanuit het perspectief van de werkzoekende burger de keten van werk en inkomen te onderzoeken. Het doel van dit perspectief is inzicht te krijgen in het functioneren van de keten van werk en inkomen en de mate waarin de keten aansluit bij de burger. Daarbij wordt ingegaan op de gevolgen hiervan voor het zoeken naar en het vinden van werk. Dit burgerperspectief is uitgewerkt in het onderzoek 'Volgonderzoek: de werkzoekende burger in de keten'.¹ In het volgonderzoek wordt onderzocht hoe de keten van werk en inkomen voorziet in financiële ondersteuning en in ondersteuning bij het zo snel mogelijk weer vinden van betaald werk. De inspectie spiegelt de ervaringen en uitspraken van burgers aan bestaande kennis en ander onderzoek dat zich richt op de uitvoeringspraktijk. Waar dit tot andere inzichten leidt wordt dat vermeld. Door de ervaringen van burgers centraal te stellen in dit onderzoek sluit de inspectie aan bij het coalitieakkoord waarin is gesteld: 'Niet stelsels en systemen, maar mensen en hun mogelijkheden dienen centraal te staan in het denken van de overheid.'²

Achtergrond

Om nu en in de toekomst te kunnen blijven voldoen aan de vraag naar arbeid is het van belang dat zo veel mogelijk mensen aan het werk komen. Vergrijzing en een grotere vraag naar arbeid zetten de arbeidsmarkt onder druk. De Commissie Arbeidsparticipatie geeft aan dat één van de strategieën om het aantal werkenden zo groot mogelijk te houden, ligt in het verbeteren van de uitvoering van re-integratieondersteuning.³ De commissie wijst in dat verband op het belang van regionale samenwerking, het betrekken van werkgevers en scholingsinstituten en het verbeteren van de inzetbaarheid van de cliënt door maatwerk toe te passen.

Uit onderzoek naar de effectiviteit van re-integratieondersteuning blijkt dat het belangrijk is de goede ondersteuning te bieden, maar vooral dat het belangrijk is om dat op het juiste moment te doen.⁴ Cliënten die zelf binnen korte tijd aan het werk kunnen komen, hebben weinig tot geen ondersteuning nodig. Bij deze groep cliënten kan het inzetten van re-integratietrajecten zelfs averechts werken, doordat ze druk zijn met het traject. Tegelijkertijd blijkt dat hoe langer mensen uitkeringsafhankelijk zijn des te groter de kans wordt om langdurig werkloos te worden.

¹ IWI Jaarplan 2006, IWI Jaarplan 2007, IWI Jaarplan 2008 en IWI Jaarplan 2009.

² Coalitieakkoord 2007, p. 11.

³ Naar een toekomst die werkt; commissie arbeidsparticipatie, 2008.

⁴ De lange weg naar werk; Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB (SEO/RWI); I. Groot, M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin (TNO), D. Ooms (TNO), W. Zwinkels (TNO), 2008.

Onderzoeksvraag

Anderhalf jaar na aanvraag van de uitkering blijven, zoals verwacht, vooral cliënten in de uitkering die ondersteuning nodig hebben om werk te hervatten. Aangezien het hen niet is gelukt om binnen anderhalf jaar werk te vinden is deze groep kwetsbaar te noemen. In het rapport 'Het eerste jaar' concludeert de inspectie dat een aanzienlijk deel van de WW'ers (26 procent) en WWB'ers (45 procent) in het tweede half jaar geen ondersteuning heeft ontvangen. Over het gehele eerste jaar gezien heeft 97 procent van de WW'ers en 88 procent van de WWB'ers echter wel hulp bij het zoeken naar werk gekregen.

De inspectie wil met dit onderzoek inzicht bieden in de ondersteuning van werkloze burgers met een uitkering in het derde halfjaar. Daarnaast gaat het onderzoek in op het risico op langdurige werkloosheid en op de vraag welke effecten met de geboden ondersteuning worden bereikt. Daarbij staat centraal wie er na anderhalf jaar in de uitkering zit, wie als 'langdurig' werkloos aangeduid mag worden, welke hulp mensen ontvangen en wat de effecten van die hulp zijn op (1) de vaardigheden van cliënten en (2) het uiteindelijk vinden van werk. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Ontvangen de mensen die na anderhalf jaar nog een uitkering hebben de juiste ondersteuning op het goede moment?

Deze vraag is uitgesplitst naar de volgende deelvragen:

1. Welke algemene vormen van ondersteuning krijgen burgers in de keten in de gehele anderhalf jaar na aanvraag van de uitkering?
2. Welke eigenschappen van mensen kunnen uitvoeringsorganisaties in het eerste halfjaar na uitkeringsaanvraag waarnemen, om het risico op langdurige werkloosheid vroeg te onderkennen?
3. In hoeverre is er een relatie tussen werkhervatting van burgers binnen de verschillende risicogroepen, de ingezette ondersteuning bij deze mensen en de verbeteringen die zij rapporteren?

Onderzoeksaanpak

De gegevens voor dit onderzoek zijn verkregen door middel van beantwoording van verschillende schriftelijke vragenlijsten door respondenten die een WW- of WWB-uitkering hebben aangevraagd en vervolgens toegekend hebben gekregen. Er is een steekproef getrokken uit het CWI-bestand van mensen die in maart of april 2006 een WW- of WWB-uitkering hebben aangevraagd. In de onderzoeksperiode van dit rapport, de eerste anderhalf jaar na aanvraag, hebben de respondenten vier vragenlijsten ingevuld. De eerste vragenlijst gaat over de periode tot aan de beslissing over de aanvraag. De tweede vragenlijst gaat over de tijd van de beslissing tot en met de zesde maand na de aanvraag. De derde vragenlijst gaat over de periode tussen de zevende en de twaalfde maand na de uitkeringsaanvraag, dus over het tweede halfjaar van het eerste jaar. De vierde vragenlijst gaat over het daaropvolgende halfjaar, de dertiende tot de achttiende maand na de uitkeringsaanvraag. Deze onderzoeksopzet maakt het mogelijk om uitkeringsgerechtigden en de ondersteuning die zij van de organisaties krijgen door de tijd heen te volgen. De vierde vragenlijst is door 1802 WW'ers en 373 WWB'ers ingevuld.

Door middel van een non-respons analyse hebben wij de mogelijke vertekening als gevolg van deze uitval in kaart gebracht. Daarvoor is onder andere gebruik gemaakt van gegevens uit de POLIS-administratie. Uit deze analyse blijkt dat onder de respondenten vooral 55-plussers oververtegenwoordigd zijn en jongeren onder de 34 jaar ondervertegenwoordigd. Vervolgens is voor een aantal belangrijke variabelen (onder meer het vinden van werk) onderzocht of dit tot vertekening van de resultaten heeft geleid. Daar werden geen aanwijzingen voor gevonden. We kunnen daardoor stellen dat de resultaten van dit onderzoek een goed beeld geven van de situatie in de complete onderzoekspopulatie.

De uitspraken in dit onderzoek zijn gebaseerd op informatie die burgers zelf geven. Het gaat hierbij zowel om informatie over eigen gedrag van de burger als over handelingen door de uitvoering. In dit onderzoek wordt in de enquêtes voornamelijk gevraagd naar uitspraken over feiten. Daarnaast is de burger gevraagd zijn mening over een aantal aspecten van de dienstverlening door de uitvoering te geven.

Leeswijzer

Hoofdstuk twee tot en met vijf gaan over burgers die langer dan anderhalf jaar een uitkering krijgen. Achtereenvolgens komt aan de orde welk deel van deze burgers welke ondersteuning heeft gekregen (hoofdstuk twee), welke eigenschappen van werkzoekende burgers verband houden met langdurige werkloosheid (hoofdstuk drie) en de relatie tussen ondersteuning en werkherhvatting voor mensen met het grootste risico op langdurige werkloosheid (hoofdstuk vier). In hoofdstuk vijf formuleert de inspectie de belangrijkste conclusies van het onderzoek over de eerste anderhalf jaar na de uitkeringsaanvraag.

In het 'Volgonderzoek: de werkzoekende burger in de keten' heeft de inspectie twee jaar lang werkzoekende burgers gevolgd. In juni 2008 hebben zij de laatste vragenlijst ingevuld. De inspectie sluit dit rapport in hoofdstuk 6 af met een slotbeschouwing op de belangrijkste resultaten van het totale volgonderzoek.

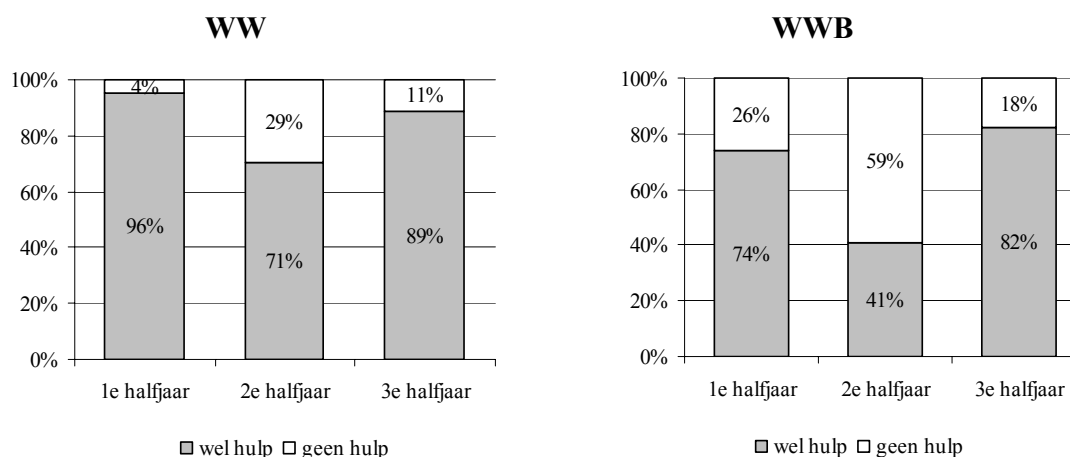
2 Dienstverlening aan werkzoekenden

In het rapport 'Het eerste jaar' dat eerder verscheen als onderdeel van het 'Volgonderzoek: de werkzoekende burger in de keten', constateerde IWI dat de uitvoeringsorganisaties vooral in het eerste halfjaar na de uitkeringsaanvraag ondersteuning bieden aan mensen die langer dan één jaar een uitkering hebben. In dit hoofdstuk komt aan de orde welk deel van de mensen die langer dan anderhalf jaar een uitkering ontvangen, in die anderhalf jaar ondersteuning hebben gekregen en welke hulp zij in het verloop van de tijd hebben gekregen.

In figuur 1 is te zien dat de mate van ondersteuning voor WW'ers en WWB'ers die langer dan anderhalf jaar een uitkering hebben, gedurende die eerste anderhalf jaar fluctueert. Voor zowel WW'ers als WWB'ers geldt dat ze in het tweede halfjaar aanzienlijk minder ondersteuning krijgen dan in het eerste halfjaar. In het derde halfjaar ligt de ondersteuning weer op een hoger niveau.

Figuur 1

Wel of geen hulp per halfjaar, WW'ers en WWB'ers die langer dan anderhalf jaar een uitkering ontvangen



Bij ondersteuning gaat het om intensieve hulpvormen zoals training in werkvaardigheden, hulp bij solliciteren en/of re-integratietrajecten, maar ook om lichtere vormen zoals gesprekken over werk of advies over vacatures zoeken.

Bij WW'ers nemen in het tweede halfjaar vooral de gesprekken over werk en advies over vacatures zoeken af. Dit zijn ook de meest voorkomende vormen van ondersteuning onder WW'ers. De andere vormen van hulp -training werkvaardigheden, hulp bij solliciteren en re-integratietrajecten- nemen in de loop van de eerste anderhalf jaar licht toe of blijven gelijk. Voor WWB'ers geldt het patroon met een daling van hulp in het tweede halfjaar voor op één na alle hulpvormen: burgers krijgen in het tweede halfjaar minder ondersteuning in de vorm van gesprekken over werk, advies bij vacatures zoeken, training werkvaardigheden en re-integratietrajecten. Voor WWB'ers neemt alleen hulp bij solliciteren elk halfjaar na de uitkeringsaanvraag toe.

Als ook de duur van de ondersteuning in ogenschouw genomen wordt, is een lichte verschuiving zichtbaar in type hulp. De intensievere vormen van hulp (hulp bij solliciteren en training werkvaardigheden) vinden vooral in de laatste periode plaats, terwijl de minder intensieve vormen van hulp (advies over vacatures zoeken) vaker in het eerste halfjaar worden gegeven. De intensieve vormen van hulp komen echter minder vaak voor. De ondersteuning van burgers bij het zoeken naar werk bestaat voornamelijk uit gesprekken over werk en advies over het zoeken naar vacatures.

3 Voorspelbaarheid werkherhervatting

In dit hoofdstuk komt aan de orde welke eigenschappen van werkzoekende burgers verband houden met langdurige werkloosheid. Het gaat specifiek om eigenschappen die de uitvoeringsorganisaties in het eerste halfjaar na de uitkeringsaanvraag kunnen waarnemen, zodat zij het risico op langdurige werkloosheid vroeg kunnen onderkennen. Iemand met een relatief hoog risico op langdurige werkloosheid heeft wellicht andere dienstverlening nodig dan iemand met een relatief laag risico. Het is daarom belangrijk te weten welke groepen een verhoogd risico hebben.

3.1 Kenmerken van mensen die moeilijk aan het werk komen

Langdurig werkloos betekent in dit onderzoek dat de WW'ers en WWB'ers in ieder geval langer dan anderhalf jaar na de uitkeringsaanvraag geen betaalde arbeid hebben verricht.⁵ Om het risico op langdurige werkloosheid in te schatten, is gekeken naar vijf groepen risicofactoren: demografische kenmerken, thuissituatie, arbeidsverleden, houding ten opzichte van werk en financiële noodzaak om te werken. Tabel 1 en 2 presenteren voor WW'ers respectievelijk WWB'ers de kenmerken die effect hebben op het risico om langdurig werkloos te zijn.⁶

Demografische kenmerken

De demografische kenmerken blijken zowel bij WW'ers als bij WWB'ers de belangrijkste rol te spelen bij het optreden van langdurige werkloosheid. Zoals te verwachten lopen 45-plussers, mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een als slecht ervaren gezondheid een aanzienlijk groter risico om geen werk te vinden binnen anderhalf jaar na de uitkeringsaanvraag dan jongeren, mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een als goed ervaren gezondheid.

Thuisituatie

In dit onderzoek blijkt de veronderstelling dat inwonende kinderen werkherhervatting bemoeilijken, omdat ouders kinderopvang moet regelen of gebonden zijn aan schooltijden, voor WW'ers niet juist. WW'ers met inwonende kinderen of alleenstaande ouders met WW blijken een lager risico op langdurige werkloosheid te hebben. Een mogelijke verklaring is dat ouders met thuiswonende kinderen een groter financieel belang hebben om snel weer aan het werk te gaan.

Bij WWB'ers hebben alleenstaande ouders, of ouders van inwonende kinderen geen groter, of kleiner risico op langdurige werkloosheid. WWB'ers met huisvestingsproblemen hebben een hoger risico op langdurige werkloosheid.

Arbidsverleden

Vooraf bij WWB'ers speelt recente werkervaring een positieve rol door het risico op langdurige werkloosheid te verkleinen. Mensen die de laatste drie jaar gewerkt hebben of voordat ze een uitkering aanvroegen loon als belangrijkste inkomstenbron hadden, hebben een lager risico om langdurig werkloos te worden. Het perspectief is ongunstiger voor WWB'ers die voordat ze afhankelijk werden van een uitkering niet werkten, zorgtaken als belangrijkste tijdsbesteding hadden of voor hun inkomen afhankelijk waren van een uitkering.

5

IWI volgt de definitie van de ILO (International Labour Organization). Volgens deze definitie zijn mensen die langer dan 1 jaar werkloos zijn, langdurig werkloos.

6

Om de samenhang tussen elk van de risicofactoren en langdurige werkloosheid te onderzoeken is gecorrigeerd is voor effecten van leeftijd, afstand tot de arbeidsmarkt, opleidingsniveau, ervaren gezondheid en allochtone afkomst. Dit betekent dat de gepresenteerde verbanden niet zijn toe te schrijven aan deze kenmerken tenzij het gaat om het verband tussen deze kenmerken en langdurige werkloosheid.

Tabel 1**Risicofactoren voor langdurige werkloosheid WW'ers**

	Hoger risico op langdurige werkloosheid	Lager risico op langdurige werkloosheid
Demografische kenmerken	- 45-plussers - kleine tot matige afstand tot arbeidsmarkt - als slecht ervaren gezondheid - lage opleiding	- 45-minners - (zeer) grote afstand tot arbeidsmarkt - als goed ervaren gezondheid - hoge opleiding
Thuisituatie	- niet alleenstaande ouders - geen inwonende kinderen	- alleenstaande ouders - inwonende kinderen
Arbeidsverleden	- laatste 3 jaar niet eerder een uitkering - reden aanvraag: ontslagen - reden aanvraag: ao-uitkering gestopt	- laatste 3 jaar eerder een uitkering - reden aanvraag: uitzendcontract verlopen
Houding ten opzichte van werk	- lage acceptatiebereidheid - negatieve werkhouding - niet werkzoekend	- hoge acceptatiebereidheid - positieve werkhouding - werkzoekend
Financiële noodzaak	- andere inkomensbronnen voor de aanvraag - duur WW-uitkering minimaal 3 jaar	- inkomensbron voor aanvraag: alimentatie, studiefinanciering, spaargeld, geleend geld bank - duur WW-uitkering korter dan 3 jaar

Tabel 2**Risicofactoren voor langdurige werkloosheid WWB'ers**

	Hoger risico op langdurige werkloosheid	Lager risico op langdurige werkloosheid
Demografische kenmerken	- 45-plussers - (zeer) grote afstand tot arbeidsmarkt - als slecht ervaren gezondheid - allochtoon - reden aanvraag verblijfsvergunning	- 45-minners - kleine tot matige afstand tot arbeidsmarkt - als goed ervaren gezondheid - autochtoon - andere redenen voor de aanvraag
Thuisituatie	- problemen met huisvesting	- geen problemen met huisvesting
Arbeidsverleden	- in 3 jaar voorafgaand aan aanvraag niet gewerkt - zorgtaken belangrijkste tijdsbesteding voor aanvraag - inkomensbron voor aanvraag: uitkering - reden aanvraag: verblijfsvergunning	- in 3 jaar voorafgaand aan aanvraag gewerkt - zorgtaken niet belangrijkste tijdsbesteding voor aanvraag - inkomensbron voor aanvraag: loon - andere redenen voor aanvraag
Houding ten opzichte van werk	- negatieve werkhouding - niet werkzoekend - lage acceptatiebereidheid - reden bezoek CWI: voornamelijk vanwege uitkering	- positieve werkhouding - werkzoekend - hoge acceptatiebereidheid - reden bezoek CWI: niet (alleen) vanwege uitkering, maar (ook) vanwege werk
Financiële noodzaak	- geen schuld van meer dan € 5.000 - inkomensbron voor aanvraag: vermogen	- schuld van meer dan € 5.000 - inkomensbron voor aanvraag: geleend geld banken

Specifiek bij de WW'ers lijkt een effect van flexibele arbeidscontracten te bestaan. Uit het onderzoek blijkt dat de mensen die een uitkering aanvragen na afloop van een flexibel dienstverband vaker binnen anderhalf jaar werk vinden. WW'ers die een uitkering aanvragen vanwege ontslag uit een vaste dienstbetrekking zijn relatief vaak langdurig werkloos. Ook WW'ers die

WW aanvragen omdat hun arbeidsongeschiktheidsuitkering na een herbeoordeling is gestopt, lopen een hoger risico om langdurig werkloos te zijn.

Houding ten opzichte van werk

Een positieve houding ten opzichte van werk draagt bij aan de motivatie om zo snel mogelijk weer aan de slag te gaan. Om de houding ten opzichte van werk te meten wordt een aantal verschillende aspecten onderscheiden. Burgers is gevraagd aan te geven in hoeverre zij bereid zijn om werk met minder aantrekkelijke kenmerken te accepteren (acceptatiebereidheid), naar het belang dat zij in hun leven toekennen aan het verrichten van betaald werk (werkhouding) en of zij naar werk zoeken. Zoals verwacht hebben zowel WW'ers als WWB'ers met een positievere werkhouding, een hogere acceptatiebereidheid of die naar werk zoeken een kleinere kans op langdurige werkloosheid.

Financiële noodzaak

Ook inkomensaspecten (inkomensbron voor de aanvraag van de uitkering, voor WW'ers de wettelijke maximale duur van de WW-uitkering) kunnen de motivatie om werk te zoeken beïnvloeden. Een gebrek aan inkomen kan een belangrijke reden zijn om werk te zoeken. Bij WW'ers zien we dat als een van de inkomensbronnen vóór de aanvraag alimentatie, studiefinanciering, spaargeld of geleend geld bij een bank is, zij een lager risico hebben om langdurig werkloos te zijn. Een langduriger WW-recht gaat samen met een hoger risico op langdurige werkloosheid, ook als rekening wordt gehouden met leeftijd.

Voor WWB'ers die een schuld van meer dan €5.000 hebben, is het risico op langdurige werkloosheid lager. Geleend geld als inkomensbron voor de aanvraag heeft een hoger risico op langdurige werkloosheid tot gevolg. WWB'ers die voordat ze een uitkering aanvragen rondkomen van hun vermogen hebben een hoger risico op langdurige werkloosheid. Bij deze laatste groep gaat het waarschijnlijk om mensen die al enige tijd geen inkomen uit arbeid hebben, maar (nog) niet in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering omdat hun vermogen boven de wettelijke vermogensgrens uitkomt. Het is waarschijnlijk niet zozeer een kwestie van een gebrek aan financiële noodzaak om te gaan werken, maar meer dat ze al langere tijd geen werk hebben.

3.2 Inschatting risicogroepen door organisaties

Uit het onderzoek blijkt dat de afstand tot de arbeidsmarkt een van de sterkste voorspellers is voor het al dan niet hervatten van werk binnen anderhalf jaar na de uitkeringsaanvraag. Om de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen wordt in dit onderzoek de fase-indeling gebruikt die CWI gemaakt heeft toen de respondenten een uitkering aanvroegen. Op basis van deze inschatting zijn de uitkeringsaanvragers ingedeeld in een fase. Een fase 1 cliënt heeft de kortste afstand tot de arbeidsmarkt en een fase 4 cliënt de grootste.⁷

Omdat uit het onderzoek blijkt dat de afstand tot de arbeidsmarkt een van de sterkste voorspellers is voor werkhervatting constateert de inspectie dat de consultants al bij de uitkeringsaanvraag redelijk kunnen inschatten of iemand weer makkelijk aan het werk komt of niet. Daarmee is aan een eerste voorwaarde voor het selectief inzetten van ondersteuning voldaan: om selectief ondersteuning in te zetten moet je weten wie extra ondersteuning nodig heeft. De resultaten van dit onderzoek bieden de uitvoering aanvullende aanknopingspunten om de kans op langdurige werkloosheid te kunnen inschatten. Een tweede voorwaarde voor het selectief inzetten van ondersteuning is dat je weet welke groep het meest gebaat is bij welke dienstverlening. Dit is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

7

Met de komst van Locaties Werk en Inkomen (LWI) is de fase-indeling losgelaten. De LWI-consulenten maken per klant een inschatting van welke dienstverlening nodig is. Naast de faseindeling is enige tijd gewerkt met de A/B routering. Werkzoekende burgers met een korte afstand tot de arbeidsmarkt worden ingedeeld in fase 1 of route A. Dat zijn indicaties die deketen toekent aan werkzoekende burgers die in staat worden geacht zelfstandig of met beperkte ondersteuning de weg naar werk te kunnen vinden. Een grotere afstand tot de arbeidsmarkt leidde tot fase 2, 3 of 4, dan wel route B.

4 Hoger risico op langdurige werkloosheid en maatwerk

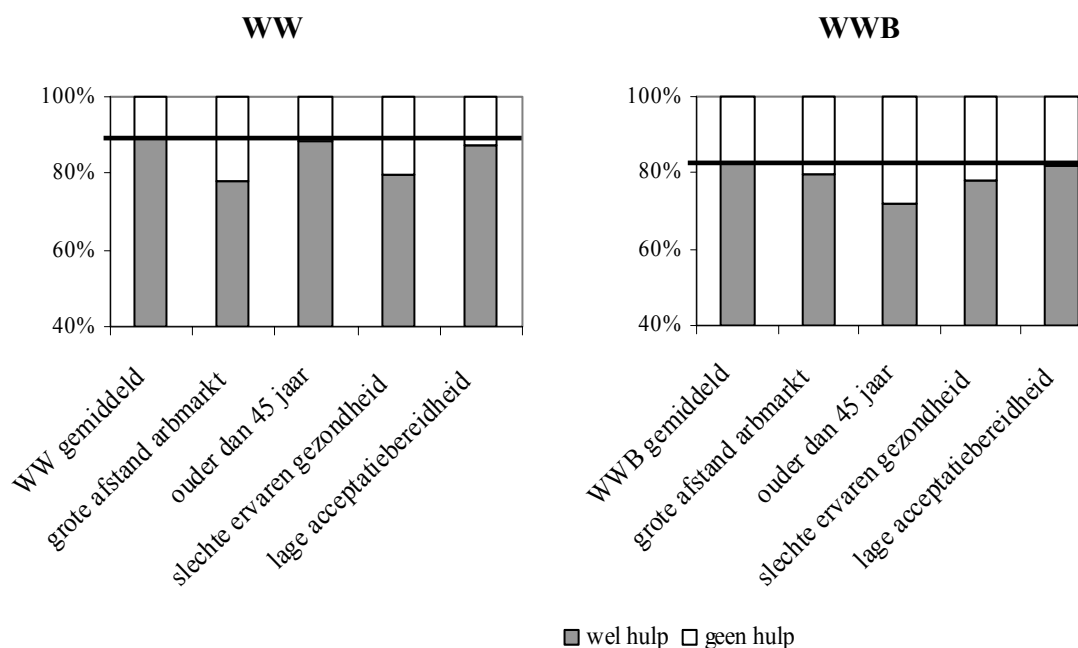
Dit hoofdstuk geeft inzicht in de ondersteuning die mensen met het grootste risico op langdurige werkloosheid hebben gekregen in het derde halfjaar na de uitkeringsaanvraag. Zoals blijkt uit hoofdstuk 3 is er een aantal groepen met een hoger risico op langdurige werkloosheid: 45-plussers, mensen met een als slecht ervaren gezondheid, met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een lage acceptatiebereidheid. Voor deze risicogroepen wordt dieper ingegaan op de relatie tussen ondersteuning en verbetering van vaardigheden én op de relatie tussen verbeteringen van vaardigheden en werkherhvatting.

4.1 Ondersteuning van risicogroepen

In het rapport 'Het eerste jaar' dat eerder verscheen als onderdeel van het 'Volgonderzoek: de werkzoekende burger in de keten', constateerde IWI dat de kansarme groepen in het eerste jaar het minste ondersteuning krijgen. Deze conclusie geldt ook voor het derde halfjaar na aanvraag van de uitkering. Figuur 2 geeft voor de risicogroepen weer welk deel van de WW'ers en welk deel van de WWB'ers wel en welk deel geen ondersteuning heeft gekregen.

Figuur 2

Wel of geen hulp in derde halfjaar per risicogroep, WW'ers en WWB'ers die langer dan anderhalf jaar een uitkering ontvangen



Gemiddeld heeft 11 procent van de WW'ers en 18 procent van de WWB'ers die langer dan anderhalf jaar werkloos zijn in het derde halfjaar geen ondersteuning gekregen. WW'ers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt of met een als slecht ervaren gezondheid krijgen minder hulp dan gemiddeld. Voor WW'ers die ouder zijn dan 45 jaar en voor WW'ers met een lage acceptatiebereidheid lijkt het verschil met het gemiddelde klein. Bij WWB'ers krijgen degenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, 45-plussers en mensen met een als slecht ervaren gezondheid minder hulp dan gemiddeld. Opnieuw is het verschil met het gemiddelde klein bij WWB'ers met een lage acceptatiebereidheid.

4.2 De relatie tussen ondersteuning, verbeteringen en werk-

hervatting

Met ondersteuning beogen de uitvoeringsorganisaties de vaardigheden van hun cliënten te verbeteren zodat de cliënten zo snel mogelijke (weer) aan het werk zijn. De inspectie heeft onderzocht in hoeverre hulp in het eerste en tweede halfjaar en de ervaren verbeteringen in het tweede halfjaar tot meer werkhervatting hebben geleid in het derde halfjaar. Hierbij is tevens gekeken of er verschillende relaties bestaan voor vier risicogroepen binnen de WW en WWB: 45-plussers, mensen met een als slecht ervaren gezondheid, met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een lage acceptatiebereidheid. Mogelijk zijn bij werkhervatting bepaalde verbeteringen van de vaardigheden relevanter voor de ene risicogroep dan voor een andere.

De effecten van ondersteuning bij het zoeken naar werk zijn het onderwerp van veel discussie en onderzoek. Het beantwoorden van de effectiviteitsvraag wordt bemoeilijkt door een aantal factoren. Bij de keuze een bepaalde vorm van ondersteuning aan te bieden, houdt de casemanager van een gemeente of de re-integratiecoach van UWV rekening met de eigenschappen van de cliënt. Cliënten die geen of weinig ondersteuning nodig hebben krijgen andere activiteiten aangeboden, dan cliënten die meer hulp nodig hebben. Niet alleen de effectiviteit van het re-integratieinstrument, maar ook de effectiviteit van het selectieproces en de diagnostische activiteiten die aan de inzet van het instrument voorafgaan, zijn daardoor bepalend voor het beantwoorden van de effectiviteitsvraag.⁸

8

Om de samenhang tussen hulp, verbeteringen en werkhervatting te onderzoeken is gecorrigeerd is voor effecten van persoonskenmerken die sterk samenhangen met werkhervatting. Dit betekent dat de gepresenteerde verbanden niet zijn toe te schrijven aan deze kenmerken tenzij het gaat om het verband tussen deze kenmerken en werkhervatting.

Directe en indirecte effecten van hulp op werkhervatting

Het doel van ondersteuning is het verbeteren van vaardigheden en/of het wegnemen van belemmeringen om daarmee de kans op werk te vergroten. Niet bij iedereen leidt de ingezette ondersteuning tot verbetering van vaardigheden en het wegnemen van belemmeringen. Ook kan het zijn dat de vaardigheden verbeteren of belemmeringen verdwijnen door andere factoren dan ondersteuning van uitvoeringsorganisaties. In dit onderzoek gaat de inspectie zowel op het directe effect als het indirecte effect van ondersteuning op werkhervatting in.

Uit het onderzoek blijkt dat ondersteuning meestal geen direct effect heeft op werkhervatting. Hierop zijn enkele uitzonderingen. Training van werkvaardigheden en hulp bij het opstarten van een eigen bedrijf vergroot voor WW'ers de kans op werkhervatting. Echter niet iedere WW'er is in staat een eigen bedrijf op te starten. Advies over het zoeken van vacatures heeft vooral bij WWB'ers een positief effect op werkhervatting. Echter hulp bij solliciteren blijkt voor WW'ers geen of zelfs een negatief direct effect te hebben op werkhervatting. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze vorm van hulp wel een intensieve vorm van ondersteuning is maar niet voldoende gericht wordt ingezet. Tweederde van de WW'ers krijgt in anderhalf jaar na aanvraag van de uitkering deze vorm van hulp. Als een specifieke ondersteuningvorm niet aansluit bij de kansen en belemmeringen van cliënten vermindert de effectiviteit van de hulp.

De analyses die betrekking hebben op het indirecte effect van ondersteuning op werkhervatting geven een duidelijker beeld. Bij deze analyses is voor de groep die langer dan een jaar werkloos is, gekeken welke verbeteringen van vaardigheden leiden tot werkhervatting en welke ondersteuning nodig is om deze verbeteringen teweeg te brengen.

Gevraagd is welke verbeteringen in vaardigheden burgers bij zichzelf hebben waargenomen. Deze verbeteringen zijn onder vijf clusters te vatten: persoonlijke effectiviteit, werkhouding, sollicitatievaardigheden, werkvaardigheden en opstarten eigen bedrijf.⁹

9

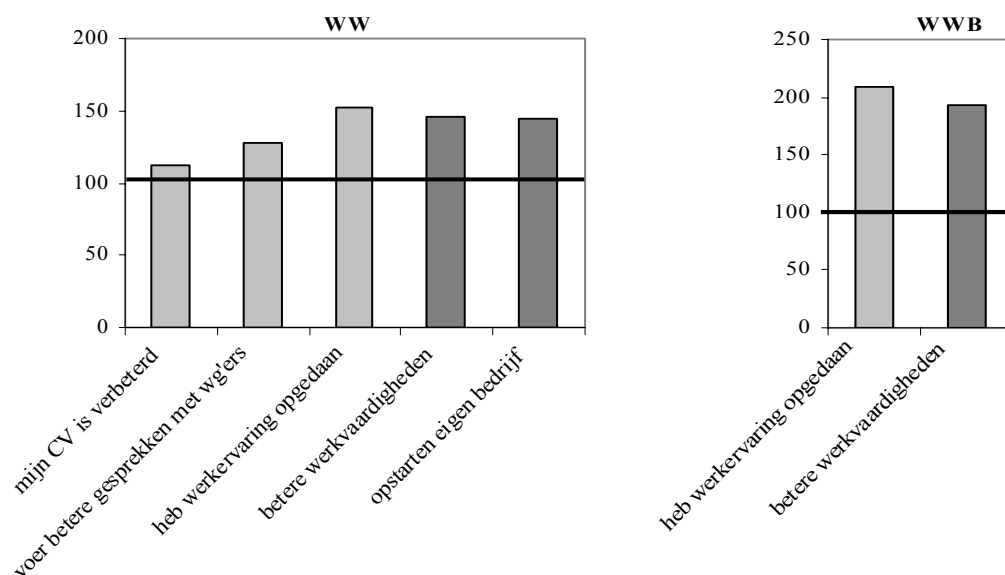
Deze clusters zijn met behulp van een factoranalyse vastgesteld. Met een factoranalyse zijn de achterliggende factoren te bepalen uit een groter aantal variabelen.

Uit het onderzoek blijkt dat verbeteringen binnen de clusters werkvaardigheden en het opstarten van een eigen bedrijf een positieve relatie hebben met het aantal werkhervattingen.

Figuur 3 bevat de verbeteringen die een significant effect hebben op het aantal werkervattingen van WW'ers respectievelijk WWB'ers die langer dan een jaar werkloos zijn. Gemiddeld heeft ongeveer de helft van de WW'ers en een derde van de WWB'ers in het derde halfjaar werk gevonden. In figuur 3 zijn deze gemiddelden op 100 gezet. Als een staaf boven de 100 uitkomt, betekent dit dat het aantal werkervattingen onder mensen die de desbetreffende verbetering hebben ervaren, hoger is dan gemiddeld.

Figuur 3

Effecten van specifieke verbeteringen op werkervatting (index); WW'ers en WWB'ers



* De lichtgrijze staven zijn de opzichzelfstaande verbeteringen en de donkergrijze staven zijn de verbeterclusters die van invloed zijn op werkervatting in het derde halfjaar.

Als gekeken wordt naar de relatie tussen de verbeterclusters (donkergrijze staven) en werkervatting binnen anderhalf jaar na de uitkeringsaanvraag blijken bij WW'ers verbeteringen van de werkvaardigheden en het opstarten van een eigen bedrijf een positieve invloed te hebben. Daarnaast hebben de opzichzelfstaande verbeteringen 'een beter CV' en 'beter gesprekken kunnen voeren met werkgevers' en 'werkervaring opgedaan' een positief effect. Bij WWB'ers is er ook een positieve relatie tussen verbeteringen van werkvaardigheden en het aantal werkervattingen. Met uitzondering van 'werkervaring opgedaan' is er bij de WWB'ers geen aantoonbare invloed van de opzichzelfstaande verbeteringen op werkervatting te zien. Mogelijk is de groep onderzochte WWB'ers te klein om hier een uitspraak over te doen.

Voor alle onderscheiden risicogroepen binnen de WW en de WWB geldt dat een verbetering van werkvaardigheden een positieve relatie heeft met werkervatting. Binnen de WW zijn er voor een aantal risicogroepen ook nog verbeteringen op het gebied van persoonlijke effectiviteit en werkhouding die een positieve invloed hebben op werkervatting. Bijvoorbeeld 'meer zin om te gaan werken' leidt bij WW'ers met een lage acceptatiebereidheid en voor WW'ers met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt tot een groter aantal werkervattingen.

Voor WW'ers heeft ook het starten van een eigen bedrijf bij alle risicogroepen een positief effect. Voor WWB'ers geldt dat alleen voor mensen met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het opstarten van een eigen bedrijf is echter niet voor iedereen weggelegd. Uit het onderzoek blijkt hulp bij het opstarten van een eigen bedrijf dan ook slechts voor een kleine groep ingezet te worden (twaalf procent van de WW'ers en drie procent van de WWB'ers).

Welke ondersteuning is nodig?

Uit het voorgaande blijkt dat het verbeteren van werkvaardigheden een positief effect heeft op het aantal werkherhvattingen. Dat roept de vraag op welke ondersteuning de werkvaardigheden kan verbeteren. Om een beter beeld te krijgen wat de ondersteuning in de praktijk inhoudt, is in dit onderzoek aan de werkzoekende burgers gevraagd hoe ze precies geholpen zijn. Zo wordt bijvoorbeeld 'hulp bij solliciteren' in dit onderzoek uitgesplitst in onder meer 'algemene uitleg over het schrijven van sollicitatiebrieven', 'hulp bij het schrijven van sollicitatiebrieven voor specifieke vacatures' en 'hulp bij het maken van een lijst van mogelijke werkgevers'.

Verschillende risicogroepen hebben baat bij andersoortige ondersteuning om de werkvaardigheden te verbeteren. Bij alle WW risicogroepen heeft het opdoen van werkervaring een positieve invloed op de werkvaardigheden. De 45-plussers onder de WW'ers en de WW'ers met een lage acceptatiebereidheid hebben daarnaast baat bij het praten over het oplossen van problemen. De werkvaardigheden van WWB'ers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en met een lage acceptatiebereidheid verbeteren het meest als zij ondersteuning krijgen bij het zelf zoeken naar vacatures. Voor WWB'ers met een als slecht ervaren gezondheid helpt het als een begeleider hen introduceert bij werkgevers of als ze leren op tijd op afspraken te komen.

Naast verbeteringen binnen het cluster werkvaardigheden leidt specifieke ondersteuning ook tot verbeteringen op het gebied van persoonlijke effectiviteit, werkhouding en sollicitatievaardigheden. Dit gaat bijvoorbeeld om ondersteuning in de vorm van oriënterende gesprekken over het type werk dat men wil en kan doen, op tijd op je werk komen, een CV maken en zelf zoeken naar vacatures. Dat verbeteringen op deze gebieden geen aantoonbare relatie hebben met het aantal werkherhvattingen wil niet zeggen dat ze geen nut hebben. Niet iedereen is in staat om te werken aan zijn werkvaardigheden of om werkervaring op te doen. Soms is het nodig eerst andere belemmeringen weg te nemen.

Samenvattend blijkt ondersteuning in de meeste gevallen niet direct te leiden tot werkherhvatting, maar het leidt wel tot het wegnemen van belemmeringen en het verbeteren van vaardigheden. Hierdoor wordt de kans op werk vergroot. Met name het versterken van werkvaardigheden en werkervaring hebben een gunstige invloed op de werkherhvattingkansen. De ondersteuning op het gebied van werkvaardigheden is echter slechts op een klein deel van de WW'ers en WWB'ers gericht. Van de WW'ers die langer dan anderhalf jaar een uitkering hebben krijgt 20 procent training werkvaardigheden in anderhalf jaar en ervaart 26 procent in het derde halfjaar na de uitkeringaanvraag een verbetering op dit terrein. Voor WWB'ers is dit percentage iets hoger, 24 procent krijgt ondersteuning in de vorm van training werkvaardigheden en ervaart 19 procent in het derde halfjaar na de uitkeringsaanvraag verbeteringen in de werkvaardigheden.

5 De juiste ondersteuning, op het juiste moment

10

Naar een toekomst die werkt; Commissie Arbeidsparticipatie, 2008.

11

Beleidsdoorlichting artikel 23, SZW 2008.

12

De lange weg naar werk; Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB (SEO iov RWI); I. Groot, M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin (TNO), D. Ooms (TNO), W. Zwinkels (TNO), 2008.

De Commissie Arbeidsparticipatie heeft het vergroten van de arbeidsdeelname opnieuw op de agenda gezet. De commissie kent daarbij een belangrijke rol toe aan de ondersteuning van uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden die graag (weer) aan het werk willen.¹⁰

Verbeteringen in het proces en het instrumentarium van re-integratie zijn volgens de commissie nodig om meer mensen sneller aan het werk te helpen. Daarnaast komt in 2007 uit de beleidsdoorlichting rondom re-integratie naar voren dat de effectiviteit van re-integratie-instrumenten te wensen overlaat.¹¹ Uit recent onderzoek naar de effectiviteit van re-integratieondersteuning blijkt dat het belangrijk is de goede ondersteuning te bieden op het juiste moment.¹² Veel mensen die werkloos worden, vinden op eigen kracht weer werk. Anderen hebben daar hulp bij nodig.

Uit het onderzoek blijkt dat uitvoeringsorganisaties redelijk inschatten voor wie het risico op langdurige werkloosheid hoger is. De inspectie constateert echter dat uitvoeringsorganisaties de mogelijkheden om kansarme werkzoekenden meer, eerder en intensievere vormen van ondersteuning te bieden nog te vaak laten liggen. Het snel inzetten van gerichte ondersteuning heeft effect op de werkkansen van werkzoekende burgers.

De inspectie concludeert in dit onderzoek dat juist de groepen die minder moeite hebben met het vinden van betaald werk vaker ondersteuning krijgen. Mensen met een hoog risico op langdurige werkloosheid worden gemiddeld later en minder ondersteund. Daarnaast sluit de ondersteuning niet altijd aan bij hun kansen en belemmeringen. Het vroegtijdig inzetten van ondersteuning bij cliënten met een laag risico op langdurige werkloosheid belemmert de effectiviteit van re-integratie. Voor cliënten met een hoog risico op langdurige werkloosheid zijn snelle interventies daarentegen nodig, omdat naarmate iemand langer werkloos is de kans op werkherleving (verder) afneemt.

Ondersteuning vergroot de kans op werk door verbeteringen tot stand te brengen en/of belemmeringen weg te nemen. Het verbeteren van werkvaardigheden heeft een duidelijk positieve relatie met het aantal werkherlevingen. Binnen de WW heeft daarnaast hulp bij het starten van een eigen bedrijf een positief effect. Het is belangrijk dat dergelijke ondersteuningsvormen passen bij de eigenschappen van de cliënt. Momenteel bestaat de ondersteuning echter vooral uit lichte vormen van hulp, zoals gesprekken over werk en advies over vacatures zoeken. Deze vormen van ondersteuning blijken nauwelijks effect te hebben. Als cliënten daarentegen gericht ondersteund worden verbeteren hun vaardigheden en hun kans op werk.

13

Zoals ook blijkt uit het IWI rapport 'Matchen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt' kan met een vraaggerichte benadering niet alleen ingespeeld worden op de behoeften van cliënten maar ook op de wensen van werkgevers. Op die manier kunnen ook kwetsbare burgers bij het arbeidsproces betrokken worden.

De ondersteuning die hier is onderzocht is ingezet in het derde halfjaar na de start van de uitkering. Als ondersteuning voor de groep burgers met een hoog risico op langdurige werkloosheid eerder tot stand komt, verwacht de inspectie dat meer positieve effecten zichtbaar zullen worden. De uitvoering streeft ernaar in het kader van geïntegreerde dienstverlening verbeteringen in de ondersteuning tot stand te brengen. Belangrijke aspecten hierbij zijn meer individueel maatwerk en een vraaggerichte benadering.¹³ De inspectie benadrukt hierbij het belang van een vroege juiste diagnose en een gerichte inzet van de juiste ondersteuning op het juiste moment.

6 Twee jaar ‘Burger in de keten’

Met het ‘Volgonderzoek burger in de keten’ volgde de inspectie twee jaar lang een groep burgers die in maart of april 2006 een WW- of bijstandsuitkering hebben aangevraagd. De resultaten van het onderzoek zijn gebruikt voor vier onderzoeksrapporten.

- De eerste contacten: wat rapporteren burgers over hun eerste contacten met het stelsel van Werk en Inkomen?
- Toegang tot de keten: hoe zoeken burgers die zich bij CWI melden voor een WW- of bijstandsuitkering naar betaalde arbeid, voor en na stopzetting of afwijzing van hun uitkeringsaanvraag en hoe ondersteunen de uitvoeringsorganisaties ze hierbij?
- Het eerste jaar: wat voor hulp krijgen burgers in het eerste jaar na de aanvraag van de uitkering en wat zijn de effecten van deze hulp?
- Kansen en belemmeringen: welke eigenschappen of omstandigheden van een cliënt gaan samen met een hoger risico op langdurige werkloosheid, welke (specifieke) ondersteuningsvormen worden voor cliënten ingezet en welke effecten (in termen van verbeteringen of werk) gaan samen met deze hulpvormen voor mensen met een hoger risico op langdurige werkloosheid?

De conclusies van deze rapportages zijn gebruikt om meer inzicht te bieden in het functioneren van het stelsel voor werk en inkomen en de discussie over knelpunten in het stelsel te voeren. Na een beknopt overzicht van de belangrijkste conclusies volgt een beschouwing over de betekenis van deze resultaten. Invalshoek daarbij is de ontwikkeling van geïntegreerde dienstverlening voor een effectievere ondersteuning van de burger.

6.1 De belangrijkste conclusies

Kansrijke cliënten hebben vaak geen ondersteuning nodig

Voor kansrijke zelfredzame burgers geldt dat zij zelf in staat zijn om weer aan het werk te komen. In de eerste drie maanden kan een groot deel van de groep cliënten die voor CWI ondersteuning in aanmerking komt, zelfstandig werk vinden. Slechts een klein deel van deze snelle werkhervatters ervaart dat de ondersteuning van CWI heeft bijgedragen aan het vinden van werk. Burgers met een hoger risico op langdurige werkloosheid hebben vaak meer ondersteuning nodig dan CWI biedt.

Van de aanvragers zonder uitkering vindt een groot deel werk

Niet iedereen die geen werk heeft krijgt een uitkering. Een groot deel van deze groep vindt zelfstandig werk. Sommigen hebben binnen zes maanden na hun aanmelding bij CWI niet zelfstandig werk kunnen vinden. Deze groep werkzoekenden zonder uitkering heeft intensievere dienstverlening nodig, maar wordt slechts beperkt door de uitvoeringsorganisaties bediend. De intensievere vormen van hulp, zoals een sollicitatietraining, scholing of hulp bij het opstarten van een eigen bedrijf worden nauwelijks ingezet.

Vrijwel iedereen krijgt in het eerste jaar ondersteuning

De uitvoeringsorganisaties bieden vrijwel alle cliënten die langer dan zes maanden een uitkering ontvangen ondersteuning bij het zoeken naar werk. Er is echter een groep burgers die in het tweede halfjaar na de uitkeringsaanvraag geen ondersteuning ontvangen van de uitvoering, terwijl zij er tot op dat moment niet in geslaagd zijn werk te vinden. Uit het onderzoek blijkt dat diegenen die een halfjaar later wel zijn uitgestroomd, met name in het tweede halfjaar na de uitkeringsaanvraag, relatief vaker hulp hebben gekregen. Hieruit blijkt dat het vaker de kwetsbare groepen zijn die in het tweede halfjaar geen ondersteuning krijgen.

Een niet optimale overdracht van werkzoekenden van CWI naar UWV verklaart voor een deel dat sommige werkzoekende WW'ers niet de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. In het derde halfjaar stijgt het aantal cliënten dat ondersteuning krijgt weer. Ook neemt in het derde halfjaar de inzet van intensievere ondersteuningsvormen toe, al worden deze in vergelijking met de andere ondersteuningsvormen weinig ingezet.

Burgers met een hoger risico op langdurige werkloosheid krijgen minder hulp

Zowel voor WW'ers als voor WWB'ers blijkt dat in de eerste anderhalf jaar na de uitkeringsaanvraag kansarme burgers minder hulp krijgen dan de meer zelfredzame werkzoekenden, dit terwijl juist die eerste groep meer hulp nodig heeft om hun belemmeringen bij het vinden van werk weg te nemen.

Ondersteuning draagt bij aan verbeteringen en daardoor aan het vinden van werk

Ondersteuning heeft wel effect. De uitvoeringsorganisaties zijn in staat de competenties van cliënten te verbeteren en belemmeringen weg te nemen. Burgers die verbeteringen ervaren, hebben meer kans op werkherleving. De ondersteuningsvormen die hieraan het meest bijdragen zijn het trainen van werkvaardigheden, het opdoen van werkervaring en hulp bij het opstarten van een eigen bedrijf. Deze effecten van ondersteuning gelden ook voor burgers met een hoog risico op langdurige werkloosheid. Zelfs als bij deze groep de ondersteuning pas een jaar na het starten van de uitkering wordt ingezet, zijn verbeteringen zichtbaar en vergroot hun kans op werk.

Uitvoering gebruikt vermogen om risico op langdurige werkloosheid te bepalen niet

De uitvoering is in staat om een redelijke inschatting te maken van wie een hoger risico heeft om langdurig werkloos te zijn. Afstand tot de arbeidsmarkt zoals is weergegeven in de fase-indeling, leeftijd en ervaren gezondheid blijken de belangrijkste voorspellers voor langdurige werkloosheid. Het vermogen om het risico op langdurige werkloosheid te herkennen, leidt echter niet tot de inzet in een vroeg stadium van de juiste ondersteuning. Door meer specifiek en eerder ondersteuning in te zetten, zijn betere resultaten te behalen.

6.2 Beschouwing: effectiever re-integreren binnen geïntegreerde dienstverlening

Tijdens het eerste jaar krijgt vrijwel iedere cliënt ondersteuning bij het zoeken naar werk. Hiermee voldoen de uitvoeringsorganisaties aan de doelstellingen van de sluitende aanpak. De sluitende aanpak is ingesteld om te garanderen dat niemand met een uitkering tussen wal en schip zou belanden. De conclusies van de verschillende rapportages laten echter zien dat mensen met een hoger risico op langdurige werkloosheid minder ondersteuning krijgen dan kansrijke burgers. Daarnaast is de ondersteuning die wel wordt ingezet beter geschikt voor mensen die naar verwachting snel kunnen terugkeren op de arbeidsmarkt.

De inspectie signaleert dat daardoor het arbeidspotentieel van een vrij grote groep werkzoekenden nog onbenut blijft. Het lukt nog niet voldoende om kwetsbare burgers bij het arbeidsproces te betrekken. Om ook deze groep te betrekken bij het arbeidsproces is het van belang dat de uitvoeringsorganisaties bij het inzetten van mensen en middelen keuzes maken die ertoe leiden dat iedere cliënt die ondersteuning ontvangt waarmee hij het meest gebaat is.

Bij grote groepen cliënten, waarbij het risico op langdurige werkloosheid laag is, betekent dit het inzetten van ondersteuningsvormen die direct helpen werk te vinden. Voor deze cliënten ligt het inzetten van sollicitatieondersteuning, bemiddelingsactiviteiten, motiverende gesprekken of coaching voor de hand. Netto-effectiviteitsonderzoek laat zelfs zien dat het inzetten van uitgebreidere trajecten voor deze groep mensen de werkherleving vertraagt.¹⁴

Cliënten met een hoger risico op langdurige werkloosheid hebben meer intensieve ondersteuning nodig. Bij hen is het van belang de competenties te versterken en/of belemmeringen voor werk weg te nemen. Uit het onderzoek blijkt dat ondersteuning bij individuele cliënten de competenties kan verbeteren en belemmeringen kan wegnemen. Betere werkvaardigheden en meer werkervaring dragen direct bij aan de kans het werk te hervatten. Deze effecten worden zelfs zichtbaar als de ondersteuning pas een jaar na de aanvraag van de uitkering wordt ingezet. Echter naarmate men langer werkloos is neemt de kans op werk af. De interventies leiden waarschijnlijk vaker en sneller tot werkherleving als ze (veel) eerder worden ingezet.

14

De lange weg naar werk; Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB (SEO iov RWI); I. Groot, M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin (TNO), D. Ooms (TNO), W. Zwinkels (TNO), 2008.

Het gaat dus niet alleen om het inzetten van ondersteuning, maar vooral om het inzetten van de juiste ondersteuning. In recente beleidswijzigingen is het principe van de sluitende aanpak dan ook losgelaten en ligt de nadruk op het tot stand komen van individueel maatwerk voor iedere cliënt. Om de juiste dienstverlening tijdig te kunnen inzetten is een snelle, goede diagnose nodig. Een goede samenwerking tussen de betrokken organisaties is hierbij van essentieel belang. De fusie tussen CWI en UWV en de intensievere samenwerking met gemeenten in Locaties Werk en Inkomen bieden dan ook mogelijkheden de dienstverlening aan cliënten te verbeteren en effectiever te maken.

Veel van de thema's die uit het 'Volgonderzoek: de werkzoekende burger in de keten' naar voren komen, zijn onderdeel van de plannen voor een geïntegreerde dienstverlening van UWV, CWI en gemeenten. De inspectie benadrukt daarbij dat specifieke ondersteuning, die aansluit bij de kansen en belemmeringen van de individuele cliënt, noodzakelijk is om zo veel mogelijk mensen in het arbeidsproces te betrekken.

7 Reactie organisaties

UWV en CWI geven in hun reactie aan dat de rapportage een duidelijk beeld geeft van de wijze waarop hun klanten de ondersteuning ervaren. In het onderzoek vinden zij steun voor de introductie van de re-integratiecoach, omdat het geven van gerichte ondersteuning de kans op werk kan vergroten. Het onderzoek biedt hen aanknopingspunten voor verbeteringen in het geven van de juiste ondersteuning op het juiste moment.

CWI en UWV geven aan dat meer dan 90 procent van hun klanten een aanbod ontvangt. Aangezien de overgrote meerderheid van ook kansarme klanten een aanbod krijgt, stellen zij dat de uitspraak van de inspectie dat kansarmen de minste ondersteuning krijgen sterker geformuleerd is dan zij nodig achten.

Met de vorming van het WERKbedrijf willen CWI en UWV steeds meer mensen sneller aan het werk krijgen door het bij elkaar brengen van vraag en aanbod en daar waar nodig door handhaving. De organisaties zetten in op selectief en vraaggerichte re-integratie op basis van zorgvuldige diagnostiek bij de aanvraag van een uitkering. CWI en UWV zullen de bevindingen uit het onderzoek gebruiken om de professionaliteit van de werkcoach te verbeteren.

Reactie IWI

De inspectie zal de uitwerking van de voornemens van UWV en CWI om de ondersteuning van uitkeringsgerechtigden te verbeteren met belangstelling volgen. Onderzoek naar de ervaringen van burgers draagt bij aan het verbeteren van de kwaliteit van de ondersteuning.

De inspectie kiest ervoor om de ondersteuning van kansarmen onder de aandacht te brengen omdat het juist bij deze groep niet zo zeer gaat om het doen van een aanbod, maar om het doen van een passend aanbod. Het WERKbedrijf kan een belangrijke bijdrage leveren aan een meer persoonlijke benadering die beter aansluit bij de kansen en belemmeringen van de cliënt.

De inspectie vindt het een goed initiatief dat CWI en UWV de resultaten van dit onderzoek willen gebruiken om de professionaliteit van de werkcoach en de ondersteuning van met name kansarme cliënten te verbeteren.

Lijst van afkortingen

CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
CV	Curriculum Vitae
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LWI	Locatie Werk en Inkomen
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand

Reactie Centrale organisatie werk en inkomen en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen



Datum

07 OKT 2008

Postbus, 1040 HG Amsterdam

Aan de Inspecteur-generaal van de
Inspectie Werk en Inkomen a.l.,
de heer drs. P.H.B. Pennekamp
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

Van

mr. R.C. Eijer
T (020) 687 54 83
drs. J.P.M. van Straaten
T (020) 751 52 25

Ons kenmerk

SBK/77310

Uw kenmerk

2008/2274

Pagina

1 van 2

Onderwerp

Conceptrapportage "Kansen en belemmeringen; de ondersteuning van werklozen met een uitkering"

Geachte heer Pennekamp,

Op 22 september 2008 hebben wij uw brief ontvangen met de conceptrapportage "Kansen en belemmeringen; de ondersteuning van werklozen met een uitkering". U heeft ons verzocht hier een bestuurlijke reactie op te geven.

De conceptrapportage is gebaseerd op informatie die door burgers zelf is gegeven. Hierbij gaat het om informatie over eigen gedrag van de burger als ook over het handelen door de uitvoering. De rapportage biedt een duidelijk beeld van de wijze waarop onze klanten onze dienstverlening ervaren. Zo tonen de onderzoeksbevindingen aan dat met de introductie van de re-integratiecoach een goede weg is ingeslagen: het geven van gerichte ondersteuning heeft effect op de werkkansen van de werkzoekende. Met betrekking tot het geven van de juiste ondersteuning op het juiste moment zien wij nog aanknopingspunten voor verbetering.

In uw rapportage concludeert u dat een niet optimale overdracht van werkzoekenden van CWI naar UWV met zich meebrengt dat sommige werkzoekende werklozen niet de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Dit is voor de inspectie aanleiding om te stellen dat kansarmen de minste ondersteuning krijgen. Mede gezien het belang van dergelijke uitspraken van de Inspectie - zie de inbreng van de Tweede Kamer met betrekking tot het wetsvoorstel Wijziging Wet SUWI - is hier ons inziens een minder vergaande kwalificatie te verkiezen. Immers, meer dan 90 procent van onze klanten ontvangt een aanbod. Voor zover zich in het eerste jaar knelpunten voordoen, verwachten wij dat de samenvoeging van de op werk gerichte activiteiten van CWI en UWV tot het WERKbedrijf op 1 januari 2009 een significante verbetering op dit punt zal zijn. Het WERKbedrijf wordt vooral ingericht op persoonlijke benadering van de klant. Wij willen steeds meer mensen sneller aan het werk krijgen door het bij elkaar brengen van vraag en aanbod en daar waar nodig door handhaving. We doen dit door met de gemeenten in de Werkpleinen (LWI's) klantgerichte geïntegreerde dienstverlening te bieden en door op landelijk, regionaal en lokaal niveau een schakelfunctie te vervullen tussen publieke en private organisaties. Concreet betekent dit dat iedere werkzoekende binnen zes maanden na het eerste contact met ons op enigerlei wijze actief aan de slag is. Wij zetten onze mensen en (re-integratie) middelen selectief en vraaggericht in op basis van een zorgvuldige diagnose aan de kop van het proces. De bevindingen uit uw onderzoek met betrekking tot ondersteuningsvormen en de risico's op



Pagina
2 van 2

langdurig werkloosheid zullen wij gebruiken om de professionaliteit van de werkcoach verder te verbeteren.

Wij hebben nog enkele tekstuele opmerkingen die in de bijlage bij deze brief zijn opgenomen.

Wij vertrouwen erop u hiermee te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

dr. J.M. Linthorst,
Voorzitter Raad van bestuur UWV en
Voorzitter Raad van bestuur CWI

Bijlage: CWI en UWV reactie op conceptrapportage "Kansen en belemmeringen; de ondersteuning van werklozen met een uitkering"

Bijlage: CWI en UWV reactie op conceptrapportage "Kansen en belemmeringen; de ondersteuning van werklozen met een uitkering"

In deze bijlage zijn de opmerkingen van CWI en UWV opgenomen met betrekking tot de conceptrapportage "Kansen en belemmeringen; de ondersteuning van werklozen met een uitkering"

pagina 5 (2e alinea) stelt dat de ketenpartners tijdens onderzochte periode *grotendeels* het principe van sluitende aanpak hanteerden. UWV heeft per 1 januari 2007 het beleid van de sluitende aanpak vervangen door de re-integratie aanbodquote. Het principe van sluitende aanpak is derhalve reeds in 2007 losgelaten.

pagina 6 (2e alinea) concludeert IWI in haar rapport over 'het eerste jaar' dat een *aanzienlijk deel* geen ondersteuning heeft gekregen. Om aan te geven wat een aanzienlijk deel is, is het goed om inzichtelijk te maken dat het hier om 29% van de WW-ers gaat.

pagina 7 (2e alinea): In het onderzoek zijn 55+ oververtegenwoordigd en 34-ondervertegenwoordigd. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat dit tot een vertekend beeld zou leiden. Maar zijn de aantallen inmiddels niet dusdanig klein dat we het hebben over zeer kleine populatie. N=? benoemen

pagina 12 (tabel) financiële noodzaak: duur WW-uitkering *minimaal* 3 jaar. We hebben dan te maken met een uitkeringsgerechtigde met een arbeidsverleden van minimaal 36 jaar. Er kan hier gesproken worden van een samenhang met het demografische kenmerk van 45-plusser.

pagina 13 (1e alinea): Er wordt gesteld dat de mensen die een uitkering aanvragen na afloop van een flexibel dienstverband binnen anderhalf jaar uitstromen. Er wordt niet vermeld of het hier gaat om uitstromen naar werk of dat er sprake is van het bereiken van de max. uitkeringsduur.

pagina 16 (laatste alinea). Toevoegen dat niet iedere WW' er geschikt is als zelfstandige. Staat later in het rapport wel (pagina 18 - niet voor iedereen weggelegd).

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2008

- R08/15 Kansen en belemmeringen
R08/11 Met invloed meer werk
Vervolgonderzoek naar het effect van klantinvloed op de re-integratie van herbeoordeelde WAO-gerechtigden

Jaarplan 2009

- R08/10 Handhaving: Preventie boven repressie
R08/09 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2010
Tweede rapport: het verandertraject SVB Tien in 2007
R08/08 De lerende keten
Leren door samen te werken in het stelsel voor werk en inkomen
R08/07 Het eerste jaar
Ondersteuning van burgers in het stelsel voor werk en inkomen
R08/06 Stap voor stap door de keten
Dienstverlening aan doorlopers WW/WWB

Jaarverslag 2007

- R08/05 De weg naar (maat)werk
Onderzoek in de regio Oost naar de voorwaarden waaronder de activering van werklozen in de WW tot stand komt
R08/04 UWV en Walvis
Zevende rapportage
R08/03 Oog voor veiligheid
Vervolgonderzoek kwaliteit uitvoering kraankeuringen
R08/02 Invoering Wia
Rapport over implementatie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
R08/01 Handhaven door certificeren
Een onderzoek naar het functioneren van certificerende instellingen op het terrein van asbestverwijdering

2007

- R07/27 Veilig werken onder water
Certificatie bij duikarbeid
R07/26 Handhaven met beleid
Gemeentelijke handhaving Wet kinderopvang
R07/25 Matchen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt
Een onderzoek naar de samenwerking van SUWI-partners op het terrein van werkgeversbenadering
R07/24 Zaak van belang
Begeleiding door UWV, CWI en gemeenten van uitkeringsgerechtigden die willen starten met een eigen bedrijf
R07/23 Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handavingsketen
R07/22 Bescherming bepaald
Certificering in het werkveld 'Persoonlijke beschermingsmiddelen'
R07/21 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2006
R07/20 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2006
R07/19 Goed geplaatst
Onderzoek naar plaatsingsbeleid en wachtlijstproblematiek Wet sociale werkvoorziening
R07/18 Uitvoering van re-integratietrajecten door UWV
Invloed van WW-cliënten en maatwerk bij re-integratie

- R07/17 Samen onder één dak
Een gezamenlijk onderzoek van CBP en IWI naar het gebruik van persoons-gegevens in zes lokale samenwerkingsverbanden
- R07/16 Bijstand en vermogen
Onderzoek naar de vaststelling van het vermogen voor de Wet werk en bijstand
- R07/15 Buiten spelen
Onderzoek naar toezicht en handhaving op buitenruimten bij locaties kinderopvang
- R07/14 Wajong en werk
Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten
- R07/13 Vroegmelders
Dienstverlening van CWI en UWV aan werknemers die werkloos dreigen te worden
- R07/12 Vallen en opstaan
Onderzoek naar de gemeentelijke invulling van de verantwoordelijkheid voor het eerstelijnstoezicht op de kinderopvang
- R07/11 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2010
Het verandertraject SVB Tien in het eerste jaar 2006
- R07/10 Doorstart voor de schooluitvaller
Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en sociale diensten aan voortijdige schoolverlaters
- Jaarplan 2008
- R07/09 De tweede stap
Vervolgonderzoek op het rapport 'De eerste stappen'
Implementatie eerstelijnstoezicht op Wet kinderopvang door gemeenten in 2006
- R07/08 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2005
Landelijk beeld van het eerste uitvoeringsjaar
- Jaarverslag 2006
- R07/07 Uitvoering Wet werk en bijstand 2005
- R07/06 In de bijstand, en dan
Wat gemeenten doen aan activering van pas ingestroomde bijstandsccliënten
- R07/05 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2005
- R07/04 Rondom machines
Certificering in het werkveld 'EG-richtlijn machines'
- R07/03 De waarde van vasthoudendheid
Integriteitszorg bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/02 Betrokken bij kwaliteit
Borging deskundigheid bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/01 Samenwerking tussen CWI en UWV bij aanvragen voor een WW-uitkering

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

