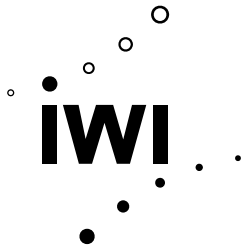


# **Dienstverlening aan vluchtelingen met een hoge opleiding, alleenstaande ouders en 45-plussers**

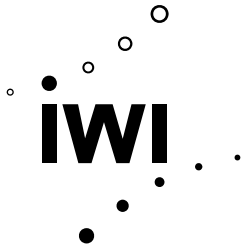
Nota van bevindingen



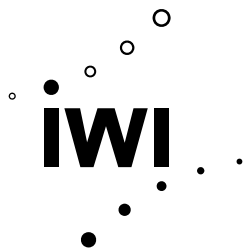


## **Dienstverlening aan vluchtelingen met een hoge opleiding, alleenstaande ouders en 45-plussers**

Nota van bevindingen



*N08/14, augustus 2008*



## Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>15</b>
1.1	Aanleiding onderzoek	15
1.2	Kwetsbare groepen	15
1.3	Afbakening en aanpak onderzoek	17
<b>2</b>	<b>Vluchtelingen met een hoge opleiding</b>	<b>19</b>
2.1	Inleiding	19
2.2	Kenmerken – problematiek	19
2.3	De dienstverlening	20
2.4	Beschouwing en conclusies	24
<b>3</b>	<b>Alleenstaande ouders</b>	<b>25</b>
3.1	Inleiding	25
3.2	Kenmerken – Problematiek	25
3.3	Dienstverlening	25
3.4	Beschouwing en conclusie	27
<b>4</b>	<b>45-plussers in de WW</b>	<b>29</b>
4.1	Inleiding	29
4.2	Kenmerken – problematiek	29
4.3	De dienstverlening	29
4.4	Beschouwing en conclusies	33





## Samenvatting

‘Participatie’ en ‘iedereen doet mee’ zijn tegenwoordig gevleugelde begrippen waarmee het kabinet aangeeft dat iedereen recht heeft op deelname aan economische en maatschappelijke activiteiten. Het is ter bevordering van de sociale samenhang nodig dat iedereen op enige wijze deelneemt aan de maatschappij. Daarnaast is het in een situatie van krapte op de arbeidsmarkt van belang dat zo veel mogelijk mensen geactiveerd worden om aan de vraag naar arbeidskrachten te kunnen voldoen.

Momenteel is de werkloosheid in Nederland laag. Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) kent Nederland met 3,2 procent de laagste werkloosheid van alle 27 lidstaten van de Europese Unie.

Desondanks profiteren nog niet alle uitkeringsgerechtigden van de krapte op de arbeidsmarkt die mogelijkheden biedt om te werken. De SUWI-partners geven aan dat het grootste deel van de uitkeringsbestanden bestaat uit mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, de kwetsbare groepen.

IWI heeft in dit onderzoek gekeken naar de dienstverlening aan kwetsbare groepen. Er is ingezoomd op drie groepen, die naar hun aard en omvang tevens zouden kunnen bijdragen aan de oplossing van de huidige arbeidsmarktproblematiek, namelijk vluchtelingen met een hoge opleiding en alleenstaande ouders in de WWB en 45 plussers die bedreigd worden met ontslag. De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn hierna beschreven.

### Vluchtelingen met een hoge opleiding

Vluchtelingen met een hoge opleiding hebben veelal meerdere problemen. Te noemen vallen: taalachterstand, geen huisvesting, geen verzekeringen, een lang illegaliteitsverleden en onverwerkte trauma's uit het verleden. Certificaten of diploma's behaald in land van herkomst zijn niet geldig in Nederland. Het volgen van een aanvullende opleiding is nodig om deze certificaten en diploma's gelijk te stellen. Bovendien hebben vluchtelingen geen aantoonbare recente werkervaring. Deze problemen spelen allemaal mee bij het vinden van een geschikte baan op de arbeidsmarkt.

Bij de re-integratiedienstverlening aan vluchtelingen gelden nagenoeg dezelfde uitgangspunten als de dienstverlening aan de ‘reguliere’ klanten: (verplichte) work-first met als doel uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. In de trajecten zelf is er sprake van persoonlijke begeleiding. Re-integratie voor deze groep wordt door die gemeenten vaak gecombineerd met inburgering. In de praktijk betekent dit dat de vluchtelingen gelijktijdig taal- en inburgeringscursussen volgen en work-firsttrajecten doorlopen.

Uit het onderzoek van IWI blijkt dat de re-integratiedienstverlening op de onderzochte gemeenten vaak onvoldoende aansluit bij de problemen van deze groep. Daardoor worden goede participatiekansen gemist. De belangrijkste bevindingen op dit punt worden hierna toegelicht.

### ***Taalachterstand***

Vluchtelingen kampen met een taalachterstand. De taalcursussen die ze in de inburgeringstrajecten krijgen aangeboden, zijn volgens de geïnterviewde medewerkers en klanten van een onvoldoende niveau om door te stromen naar een opleiding. In de gesprekken geven medewerkers en klanten verder aan dat ook werkgevers hoge eisen stellen aan de taalvaardigheid van sollicitanten.

Het taalprobleem heeft tot gevolg dat:

- vluchtelingen worden geplaatst in trajecten gericht op laag geschoold werk, terwijl ze mogelijk meer kunnen gezien hun opleidingsniveau;
- vluchtelingen niet toegelaten worden tot opleidingsinstellingen, omdat deze eisen dat deelnemers de Nederlandse taal beheersen op niveau vier volgens normen van het Nederlandse Taalinstituut (NTI);
- de aansluiting op de arbeidsmarkt niet goed verloopt.

### ***Onbenut potentieel***

Volgens de geïnterviewde medewerkers zit er onder de vluchtelingen een groot arbeidspotentieel voor huidige en toekomstige vragen op de arbeidsmarkt, waar nog te weinig gebruik van wordt gemaakt. Volgens arbeidsmarktprognoses van CWI neemt de vraag naar hoog opgeleid personeel in de volgende sectoren alleen maar toe: zorg, welzijnswezen, zakelijke dienstverlening (ICT, adviesbureaus), detailhandel en middelbaar en hoger onderwijs. De taalachterstand bij vluchtelingen bemoeilijkt echter het benutten van hun potentieel om in deze vragen te voorzien.

### ***Spanning tussen kortste weg naar werk en duurzame participatie/aansluiten bij vraag op de arbeidsmarkt***

De geïnterviewde medewerkers geven in het onderzoek aan dat ze geen intensieve taaltrajecten, aansluitend op het niveau en de mogelijkheden van de klant kunnen aanbieden. De reden hiervoor is dat deze vorm van scholing niet de kortste weg naar werk is, een uitgangspunt in het werk en inkomenbeleid van gemeenten. IWI constateert dat dit in het gemeentelijk beleid vastgelegde uitgangspunt aan vluchtelingen met een hoge opleiding de kans ontnemt om duurzaam, op niveau, te participeren op de arbeidsmarkt. Dit risico wordt ook genoemd in 'Economic Survey of the Netherlands', een in 2008 verschenen onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Een conclusie van dit rapport is dat veel migranten een hoge opleiding hebben, maar onder hun niveau werken.

### ***Geen integrale aanpak problemen***

Op de onderzochte locaties is nog onvoldoende sprake van een integrale aanpak van problemen. Zoals gezegd kampen vluchtelingen vaak met meerdere problemen. Hiervoor zijn de aangewezen op verschillende gemeentelijke diensten, die nog onvoldoende met elkaar samenwerken. Integrale dienstverlening aan de klant en betere samenwerking tussen verschillende gemeentelijke diensten kan tot betere, duurzame resultaten leiden.





### ***Kansen voor duurzame participatie***

Het onderzoek laat zien dat er mogelijkheden zijn om vluchtelingen op hun niveau te laten participeren op de arbeidsmarkt. Het Banenoffensief Vluchtelingen, een samenwerkingsorganisatie van VluchtelingenWerk Nederland, de Stichting Emplooi, CWI en het University Assistance Fund (UAF) heeft dit als doelstelling en bereikt positieve resultaten.

Het Banenoffensief Vluchtelingen heeft een aantal projecten uitgevoerd, speciaal voor vluchtelingen met een hoge opleiding. Hiertoe behoren ook projecten gericht op een betere beheersing van de Nederlandse taal.

Uit het onderzoek van IWI blijkt dat de onderzochte gemeenten niet of nauwelijks bekend zijn met de projecten van het Banenoffensief Vluchtelingen. Dit wordt ook bevestigd door een vestiging van Vluchtelingenwerk Nederland. Door deze onbekendheid laten gemeenten kansen liggen om vluchtelingen duurzaam op niveau te laten uitstromen. Gezien de toenemende vraag naar hoog opgeleid personeel op de arbeidsmarkt is IWI voorstander van betere aansluiting tussen re-integratieactiviteiten van de gemeenten en de projecten van het Banenoffensief Vluchtelingen.

### **Alleenstaande ouders**

De groep alleenstaande ouders bestaat op de onderzochte locaties voornamelijk uit vrouwen met een laag opleidingsniveau die langdurig inactief zijn geweest. Veel alleenstaande ouders kampen met persoonlijke problemen. Gemeenten geven verder aan dat een tekort aan kinderopvangplaatsen de combinatie van werk en zorg voor deze groep bemoeilijkt.

Op de onderzochte locaties wordt in beginsel maatwerk als uitgangspunt gehanteerd, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de alleenstaande ouders. Ook zij krijgen work-firsttrajecten aangeboden, waarbij één gemeente hen de mogelijkheid biedt om tijdelijk minder uren te werken. Dat geeft aan klanten de ruimte om weer een werkritme op te bouwen en zorg en werk effectief te combineren. Geleidelijk aan wordt gewerkt aan een volle werkweek en proberen de re-integratiebedrijven via licht productief werk de mensen te begeleiden naar de reguliere arbeidsmarkt.

Indien work-first te hoog gegrepen is, zetten die gemeenten sociale activeringsinstrumenten in (arbeidstrainingen en – vaardigheden), wat kan werken als opstapje naar een traject gericht op regulier werk.

Persoonlijke belemmeringen en het gebrek aan kinderopvang bemoeilijken voor deze groep het volgen van een opleiding. Scholing stellen de gemeenten eventueel op een later, meer passend moment in de dienstverlening, aan de orde.

### ***Gebrek aan kinderopvang***

De geïnterviewde medewerkers en klanten geven aan dat kinderopvang in de onderzochte gemeenten een probleem is. De re-integratie van alleenstaande ouders wordt hierdoor belemmerd. De gemeenten geven aan dat ze om die reden alleenstaande ouders vrijstellen van de arbeidsplicht. IWI ziet hier het risico dat de afstand tot de arbeidsmarkt van deze groep alleen maar groter wordt.

### ***Groepsaankpak werkt***

Op de onderzochte locaties geldt maatwerk als uitgangspunt voor de dienstverlening aan de groep alleenstaande ouders. Maatwerk sluit een groepsaankpak niet uit. Twee gemeenten bieden de alleenstaande ouders groepstrainingen en –cursussen aan, gericht op arbeidsmarktorientatie. Het voordeel van een dergelijke aankpak is dat de klanten in contact komen met anderen met dezelfde achtergrond en problemen. In de groep kunnen ze elkaar helpen, stimuleren en motiveren. Dit draagt ertoe bij dat alleenstaande ouders hun zelfvertrouwen herwinnen, wat belangrijk is om weer maatschappelijk of economisch te kunnen participeren.

### ***Geleidelijke opbouw re-integratie***

Wat voor deze groep ook werkt is de geleidelijke opbouw van de re-integratie. De onderzochte gemeenten geven aan alleenstaande ouders de ruimte om te beginnen met een lager aantal uren aan re-integratieactiviteiten dan dat er normaal gesproken geldt. Dit versoepelt de overgang van een uitkeringssituatie naar een situatie waarin alleenstaande ouders zorg- en werktaken moeten combineren.

De casemanagers diagnosticeren periodiek de klant. Als het traject voor de klant een te grote belasting is, wordt deze (naar beneden) bijgesteld.

### ***Handhaving om problemen te signaleren***

Op twee van de onderzochte locaties is er sprake van een streng verzuimbeleid. Dat houdt in dat de medewerkers consequent de aan- en afwezigheid van klanten op trajecten monitoren. Als klanten afwezig zijn, wordt er actie ondernomen. Daardoor kunnen ook andere problemen boven tafel komen en kan de consultant andere diensten inschakelen, meer passend bij de persoonlijke situatie. Zo kan handhaving helpen bij het stellen of herzien van de juiste diagnose van de klant.

### **45-plussers in de WW**

Grofweg een derde deel van de 45-plussers zit de WW als gevolg van een faillissement of reorganisatie. Deze groep kenmerkt zich door een laag opleidingsniveau en werkverleden bij één werkgever. In de afgelopen jaren is het aandeel van ouderen in de WW-populatie fors gestegen. Waar andere categorieën werklozen in meer of mindere mate wisten te profiteren van de krapte op de arbeidsmarkt, kunnen oudere werklozen nog steeds moeilijk werk vinden.

De inspectie heeft onderzocht hoe de uitvoeringspartijen 45-plussers van werk naar werk begeleiden. In twee situaties was sprake van een faillissement en massaontslag, waar gevreesd werd dat een groot deel van de werknemers niet in de eigen regio en branche een nieuwe baan zou vinden en dus een beroep zou doen op een uitkering.



Tevens heeft IWI gekeken naar het project talent 45-plus van CWI. Doel van dit project is om landelijk de werkloosheid onder 45-plussers terug te dringen.

### ***Houding werkgevers***

Werkgevers zijn terughoudend in het aannemen van mensen in de categorie 45-plus: ze associëren hen met hoge loonkosten, lage productiviteit, slechte gezondheid en een lagere inzetbaarheid. Deze vooroordelen belemmeren de kansen van 45-plussers op de arbeidsmarkt.

### ***Eenzijdige werkervaring***

Wanneer 45-plussers langdurig binnen één bedrijf werkzaam zijn geweest en het soort werk plotseling verdwijnt, worden zij bij het zoeken naar ander werk belemmerd door hun eenzijdige werkervaring. Bovendien missen ze de vaardigheden om op zoek te gaan naar een vergelijkbare functie in de regio bij een andere branche.

### ***CWI actieplan talent 45-plus***

CWI heeft met het landelijke actieplan “terugdringen werkloosheid 45-plussers” belangrijke initiatieven ontplooid die een bijdrage leveren aan het wegnemen van belemmeringen bij 45-plussers. Op CWI-vestigingen zijn in het kader van dit project speciale medewerkers aangesteld voor de bemiddeling van 45-plussers. De activiteiten zijn onder meer gericht op het wegnemen van de vooroordelen bij werkgevers, het bij elkaar brengen van werkgevers en 45-plussers en gerichte ondersteuning van de 45-plussers. Ook organiseert CWI samen met werkgeversorganisaties en de ketenpartners vakscholing voor beroepen waar er vraag naar is op de regionale arbeidsmarkt.

### ***Van werk naar werk bij massaontslagen***

In Weert en Sittard waren er speciale projecten voor werknemers die geconfronteerd werden met massaontslag. Doel van dit project was om deze mensen van werk naar werk te begeleiden. Meer dan de helft van deze groepen was 45 jaar of ouder. Circa 85 procent van de deelnemers aan deze projecten heeft ander werk gevonden, zonder dat ze beroep hoefden te doen op een uitkering.

De projecten hebben geprofiteerd van de bijzondere omstandigheden. Er was veel politieke en media aandacht voor de massaontslagen, de uitvoeringsorganisatie kregen meer handelingsvrijheid en financiële ruimte en er was sprake van een actieve betrokkenheid van werkgevers. De wijze waarop de werknemers via deze projecten van werk naar werk zijn begeleid biedt aan de uitvoeringsorganisaties aanknopingspunten voor een effectieve re-integratiedienstverlening van werkloze 45-plussers in een reguliere situatie. Voorbeelden zijn een zo vroeg mogelijke begeleiding door ketenpartners van 45-plussers, publiek - private samenwerking en de actieve, op de regio en branche gerichte werkgeversbenadering.

### **Algemene conclusies dienstverlening aan drie groepen**

Uit het onderzoek haalt de inspectie een aantal gemeenschappelijke leerpunten die voor de participatie van kwetsbare groepen in zijn geheel van nut kunnen zijn. Deze leerpunten worden hierna beschreven.

### ***Integrale aanpak van problematiek***

Vaak kampen mensen uit de kwetsbare groepen met meervoudige problematiek die de grenzen van het beleidsterrein werk en inkomen overschrijdt. Te denken valt aan een combinatie van taalachterstand, schulden, psychosociale problematiek en huisvesting. Het is van groot belang dat bij de activering van kwetsbare groepen daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan de integrale, multidisciplinaire aanpak die gemeenten en ketenpartners nastreven. IWI constateert dat op gemeentelijk niveau de schotten tussen de verschillende gemeentelijke diensten een integrale bemoeilijkt.

### ***Creativiteit in dienstverlening***

Bij kwetsbare groepen is de inzet van de re-integratieinstrumenten mogelijk niet afdoende. Dit vraagt om meer creativiteit en een brede opstelling van de re-integratiecoaches. IWI ziet in het onderzoek dat een nadere beschouwing van interesses en persoonlijke vaardigheden van de werkzoekende ertoe kan leiden dat deze in een heel andere sector komt te werken dan de oorspronkelijke. Voorbeelden zijn een lasser die als imker aan de slag is gegaan en alleenstaande ouders die als gastouder kinderopvang aanbieden. Deze voorbeelden van creativiteit in re-integratiedienstverlening laten bovendien zien dat meer tegemoet wordt gekomen aan de behoefte van de werkzoekende en aan de vraag op de arbeidsmarkt.

### ***Scholing***

Scholing wordt op de onderzochte locaties zeer weinig ingezet, terwijl uit studies juist blijkt dat scholing effectief is om de kansen van kansarmen op de arbeidsmarkt te vergroten.<sup>1</sup> De redenen zijn meervoudige problemen, taalproblemen bij vluchtelingen en scholing is niet de kortste weg naar werk. Bij vluchtelingen met een hoge opleiding heeft dit tot gevolg dat ze beneden hun mogelijkheden werken. Voor overige groepen kan deze werkwijze betekenen dat de afstand tot de arbeidsmarkt alleen maar groter wordt, terwijl er een toenemende vraag is naar (hoger) geschoold personeel.

### ***Groepsaanpak***

Op alle onderzochte locaties wordt individueel maatwerk als leidend principe voor de re-integratie toegepast. Maatwerk sluit een groepsaanpak niet uit. Integendeel: de inspectie constateert dat bij mensen met een gemeenschappelijke problematiek een groepsaanpak juist goed kan werken. Mensen met dezelfde problematiek kunnen elkaar helpen, motiveren en stimuleren. Dit heeft IWI bijvoorbeeld geconstateerd bij de alleenstaande ouders en bij de aanpak van massaontslagen.

### ***Publiek – private samenwerking***

De projecten gericht op het van werk naar werk begeleiden bij massaontslagen hebben geleerd dat een goede privaat – publieke samenwerking tot goede resultaten leidt. Hierbij merkt de

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor bv het rapport Beleidsdoorlichting re-integratie, door de minister en staatssecretaris van SZW aangeboden aan de Tweede Kamer met brief van 29 januari 2008.



inspectie op dat er sprake was van gemeenschappelijke belangen van ketenpartners en werkgevers. Het creëren van een groot gezamenlijk netwerk was één van de succesfactoren die een snelle match tussen werknemer en werkgever mogelijk maakte. De actieve werkgeversbenadering heeft er voor gezorgd dat vooroordelen over 45-plussers bij werkgevers konden worden weggenomen en dat werkgevers rechtstreeks in contact konden komen met de werkzoekenden. Zo nodig kregen de werkzoekenden zeer specifieke omscholing voor een alternatief beroep.

### ***Vastlegging resultaten***

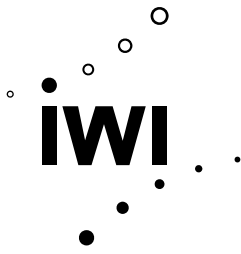
IWI constateert dat systematische vastlegging van de resultaten van gebruikte instrumenten en werkwijzen, behalve bij landelijke projecten zoals Talent 45-plus en het banenoffensief vluchtelingen, niet of nauwelijks plaatsvindt. Hierdoor kan ook niet vastgesteld worden wat goed werkt voor wie en wat niet. Re-integratiecoaches/casemanagers leren in de praktijk wel van hun eigen ervaringen en van hun directe collega's, maar het leereffect blijft daardoor toch te beperkt. Door een betere vastlegging van de resultaten van instrumenten kunnen ook andere professionals profiteren van inzichten in wat goed en minder goed werkt.

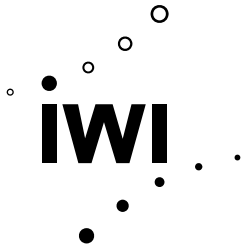
### ***Tot slot***

De inspectie constateert soms spanning tussen het uitgangspunt 'kortste weg naar werk' en 'duurzame arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen'. Dit blijkt uit het feit dat scholing nauwelijks wordt ingezet en dat taalproblemen bij vluchtelingen met een hoge opleiding niet adequaat worden opgepakt. In de re-integratiedienstverlening is verder nauwelijks sprake van een nadere beschouwing van de persoonlijke interesses van de werkzoekende in relatie tot de vraag op de arbeidsmarkt. Bovendien wordt in de uitvoering de complexe problematiek niet integraal met de re-integratie opgepakt.

De huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt vragen aan de ketenpartners meer tijd voor re-integratie voor het wegnemen van belemmeringen en de inzet van scholing. Zolang de ketenpartijen zich primair blijven richten op de kortste weg naar werk, bestaat het risico dat duurzame oplossingen voor deze groepen onbenut blijven. Een meer gerichte investering kan in tijden van hogere werkloosheid een waarborg zijn dat kwetsbare groepen actief blijven op de arbeidsmarkt.











## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding onderzoek

De afgelopen jaren zijn er veel minder uitkeringen verstrekt, als gevolg van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Het aantal niet werkende werkzoekenden is sinds 2004 gedaald van 700.000 naar ruim 400.000.

Uit recente gegevens van het Centraal bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat er in 2007 veertig procent minder WW-uitkeringen zijn verstrekt ten opzichte van 2004. Het aantal bijstandsuitkeringen is in 2007 met negentien procent afgenomen ten opzichte van 2004.

Deze dalingen zijn toe te schrijven aan de meer vacatures op de arbeidsmarkt - in 2006 waren er 100.000 banen meer - en aan de werking van de Wet werk en bijstand (WWB).

Uit diverse onderzoeken blijkt dat vooral de meer kansrijke werkzoekenden profiteren van de veel vraag op de arbeidsmarkt. Uitvoeringsinstanties en gemeenten leggen bij hun dienstverlening prioriteit bij de nieuwe instroom en klanten met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Re-integratiedienstverlening leidt bij deze klanten immers sneller tot werkhervatting.<sup>2</sup> Dit fenomeen staat ook wel bekend als 'afoming'. Het gevolg is dat er in de huidige bestanden relatief meer werkzoekenden zitten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Volgens CWI zal in 2009 ongeveer zestig procent van het aantal niet werkzoekenden bestaan uit mensen die langdurig werkloos zijn.

Nog steeds is er sprake van een krapte op de arbeidsmarkt en de kansrijke uitkeringsgerechtigden komen relatief gemakkelijk aan het werk. Dit biedt aan de spelers op het terrein van de sociale zekerheid de ruimte om extra aandacht te besteden aan kwetsbare groepen.

Tegen deze achtergrond heeft de Inspectie Werk en Inkomen in de periode 2007 - 2008 een onderzoek verricht naar dienstverlening aan vluchtelingen met een hoge opleiding en alleenstaande in de WWB en werkzoekende 45-plussers.

### 1.2 Kwetsbare groepen

De inspectie verstaat onder kwetsbare groepen werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze mensen zijn niet in staat zelfstandig een plek te verwerven op de arbeidsmarkt. Om aan het werk te komen hebben zij ondersteuning nodig.

In de regel worden de volgende groepen uitkeringsgerechtigden als kwetsbaar aangemerkt: jongeren, ouderen, vrouwen, allochtonen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten.

---

<sup>2</sup> IWI-onderzoeken 'Maatwerk in de uitvoering van de WWB' en 'In de bijstand en dan', Jaarverslag IWI 2007.



De volgende factoren maken iemand kwetsbaar:

- geen startkwalificatie;
- door werkloosheid of arbeidsongeschiktheid langdurige inactiviteit;
- persoonlijke problemen;
- beeldvorming bij werkgevers;
- de voortdurend stijgende eisen van werkgevers aan werkzoekenden.

### **Belang van arbeidsparticipatie kwetsbare groepen**

Om diverse redenen is het van belang dat de kwetsbare groepen aan het werk worden geholpen.

Ten eerste kan deze groep, door te werken, ook volwaardig deelnemen aan de samenleving. Uit economisch oogpunt is het van belang dat deze groep participeert, want er is krapte op de arbeidsmarkt. In de toekomst - vanaf 2012 - vormt de vergrijzing een steeds groter wordend economisch probleem.

Ten tweede kregen al met de invoering van SUWI en later de WWB de uitvoeringsinstanties en gemeenten de wettelijke opdracht mee in beginsel gelijke aandacht te besteden aan kansrijken en kansarmen. De praktijk is echter dat relatief minder aandacht wordt besteed aan kansarmen. Deze werkwijze kan worden verklaard door het feit dat met minder inspanningen en minder geld meer mensen aan het werk geholpen worden. Voor gemeenten geldt dit argument nog sterker door de invoering van de WWB waarin zij een grotere beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid kregen.

### **Kabinetsbeleid: meer hulp voor kansarmen**

Het huidige kabinetsbeleid geeft een impuls aan de dienstverlening en participatie van kwetsbare groepen. Het kabinet en de Stichting van de Arbeid streven naar een verhoging van de arbeidsparticipatiegraad naar 80 procent van de beroepsbevolking in het jaar 2016. De huidige participatiegraad is 67 procent.

Om de gewenste participatiegraad te realiseren wil het kabinet uiterlijk 2011 200.000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk geholpen hebben via bemiddeling en trajecten.

Het kabinet kondigt in haar actieprogramma 'Iedereen doet mee' instrumenten aan voor het bereiken van deze doelstelling, zoals het creëren van brugbanen, participatiebanen, leerwerkplicht voor jongeren en meer gebruik van loonkostensubsidies.

Voor de realisatie van bovenstaande kabinetsdoelen heeft het kabinet afspraken gemaakt met de ketenpartners en sociale partners

Het kabinet zet verder hoog in op meer regionale samenwerking en een meer vraaggerichte benadering van re-integratie. UWV, CWI, gemeenten opleidingsinstituten en werkgevers moeten meer samenwerken om mensen aan het werk te helpen.



### 1.3 Afbakening en aanpak onderzoek

#### Afbakening

In dit onderzoek zoomt IWI in op drie specifieke groepen:

- vluchtelingen (met verblijfstatus) met een hoge opleiding in de WWB;
- alleenstaande ouders in de WWB;
- 45-plussers met eenzijdige werkervaring in de WW.

IWI kiest voor deze drie groepen omdat:

- uit diverse onderzoeken blijkt dat mensen die tot één van deze drie groepen behoren een achterstandspositie hebben op de arbeidsmarkt;
- uit dezelfde onderzoeken vaak blijkt dat mensen uit deze groepen reëel perspectief hebben op reguliere arbeid, mits ze de juiste, passende, dienstverlening krijgen van de uitvoerende instanties;
- in deze drie groepen een behoorlijk arbeidspotentieel zit, die kunnen bijdrage aan oplossingen voor de huidige en toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt.

In deze nota geeft de inspectie antwoord op de volgende vragen:

1. Welke dienstverlening zetten de ketenpartners op het terrein van werk en inkomen in voor mensen, die tot één van deze groepen behoren?
2. Wat gaat goed in de dienstverlening?
3. Welke knelpunten zijn er in de dienstverlening?
4. Welke resultaten zijn bekend?

#### Onderzoeksaanpak

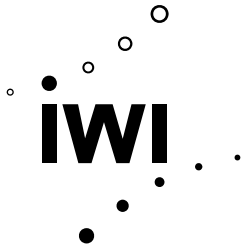
IWI heeft de dienstverlening aan elke groep op drie locaties c.q. in drie situaties onderzocht<sup>3</sup>. Bij de locatiekeuze heeft IWI rekening gehouden met de omvang van de betreffende kwetsbare groep in de bestanden, het arbeidsmarktbeleid en de regionale ligging.

De volgende bronnen zijn gebruikt om informatie te verzamelen:

- Bestaande literatuur en onderzoeken over kwetsbare groepen.
- Interviews met medewerkers van UWV en CWI (landelijk en uitvoeringsniveau), gemeenten (beleidsmedewerkers, casemanagers) en medewerkers van re-integratiebedrijven in de onderzochte gemeenten.
- Groepsinterviews met en een enquête onder klanten uit de onderzoeksgroepen, die tussen 2006 en de eerste helft van 2008 re-integratiedienstverlening hebben ontvangen.

---

<sup>3</sup> Het onderzoek heeft hiermee op 9 verschillende locaties (3 per doelgroep) plaatsgevonden. De bevindingen en conclusies van dit onderzoek zijn gebaseerd op de waarnemingen bij deze 9 locaties gecombineerd met wat al bekend is vanuit bestaande literatuur en onderzoek. De getrokken conclusies zijn hiermee niet beperkt tot de onderzochte locaties maar vormen tevens een indicatie voor de situatie in het algemeen.





## 2 Vluchtelingen met een hoge opleiding

### 2.1 Inleiding

Het is onbekend hoeveel vluchtelingen met een hoge opleiding er exact in Nederland zijn. Volgens Vluchtelingenwerk is een schatting van 200.000 tot 250.000 vluchtelingen in het totaal aannemelijk en dit aantal neemt jaarlijks toe. De grootste groepen vluchtelingen zijn afkomstig uit Afghanistan, Irak, Iran, (voormalig) Joegoslavië, Angola, Sierra Leone, Sudan en Guinee. Sinds 2000 worden er per jaar ongeveer 10.000 asielverzoeken ingewilligd.<sup>4</sup>

#### **Vluchtelingen in de WWB op de onderzochte locaties**

IWI heeft de dienstverlening aan vluchtelingen met een hoge opleiding onderzocht in twee grote gemeenten en één middelgrote, alle drie in de Randstad. Er is voor alle drie locaties sprake van veel vraag op de regionale en lokale arbeidsmarkt.

De drie gemeenten kunnen niet achterhalen hoeveel vluchtelingen in de WWB-bestanden zitten en wat hun opleidingsniveau is. De reden is dat deze gemeenten niet registreren op voormalige vluchteling of asielzoeker. De gemeenten registreren wel op geboorteland, maar die cijfers zijn onvoldoende zuiver om de omvang van de groep te bepalen.

### 2.2 Kenmerken – problematiek

Vluchtelingen zijn over het algemeen kwetsbaar op de arbeidsmarkt. Daarvoor zijn er de volgende oorzaken:

- ze beheersen de Nederlandse taal onvoldoende. De geïnterviewde medewerkers geven aan dat de meeste vluchtelingen de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Volgens de normen van het Nederlandse Taleninstituut (NTI) praten de medewerkers over taalniveau twee;
- diploma's en werkervaring uit het land van herkomst zijn niet geldig in Nederland. Een aanvullende opleiding is vaak noodzakelijk om op niveau aan te sluiten op de Nederlandse arbeidsmarkt;
- ze kampen met problemen op persoonlijk vlak: sociaal-psychische problemen als gevolg van hun oorlogs- of illegaliteitsverleden, schulden, geen huisvesting en geen verzekering.

Bovenstaande kenmerken bemoeilijken een goede aansluiting van vluchtelingen met een hoge opleiding op de Nederlandse arbeidsmarkt. Bovendien bemoeilijkt de taalachterstand het volgen van een aanvullende HBO- of WO-opleiding om diploma's, behaald in land van herkomst, gelijk te stellen. Opleidingsinstellingen stellen namelijk als eis dat deelnemers de Nederlandse taal op minimaal niveau vier (NTI) beheersen.

---

<sup>4</sup> Bron: Vluchtelingenwerk – Integratiebarometer 2006. Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland.



## 2.3 De dienstverlening

### **Re-integratie en inburgering**

Vluchtelingen vallen onder de Wet Inburgering (WI) en zijn verplicht om een inburgeringstraject te volgen. Inburgering bestaat uit drie onderdelen: Nederlandse taal (mondeling en schriftelijk), kennis van de Nederlandse samenleving en een praktijkgedeelte met cruciale praktijksituaties. De taaltrajecten koopt de gemeente in bij opleidingsinstellingen. IWI heeft op de onderzochte locaties bekeken op welke wijze inburgering en re-integratie op elkaar zijn afgestemd.

#### ***Locatie A: Duaal traject***

De uitvoering van de WI is belegd bij de Gemeentelijke Sociale Dienst. De vluchtelingen krijgen een duaal traject aangeboden: re-integratie (activiteiten gericht op werk) gelijktijdig met een taal- en inburgeringscursus. Bij het aanbieden van trajecten kijkt de medewerker naar het taalniveau van de vluchteling. Vluchtelingen met een laag taalniveau krijgen een intensiever taaltraject aangeboden dan vluchtelingen die de Nederlandse taal redelijk tot goed beheersen. In het laatste geval is het inburgeringstraject meer gericht op (uitstroom naar) werk of deelname aan een work-first traject en in mindere mate op taal. Als de klant de taal goed beheerst, overweegt de gemeente vrijstelling en volgt de klant een regulier re-integratietraject. Trajecten voor vluchtelingen duren gemiddeld zes – achttien maanden.

#### ***Locatie B: inburgering en re-integratie door een apart bureau***

Op de tweede locatie waar de uitvoering van de WI is belegd bij de gemeentelijke sociale dienst, zijn re-integratie en inburgering aan elkaar gekoppeld en uitbesteed aan een apart bureau van de gemeente. Dit bureau koopt taalcursussen en re-integratietrajecten in. Als het traject niet tot plaatsing bij een werkgever leidt, bekijkt de sociale dienst van de gemeente opnieuw wat nodig is om de klant te leiden naar werk. Zo nodig wordt sociale activering overwogen.

#### ***Locatie C: inburgering apart, re-integratie apart***

Op deze locatie is de uitvoering van de WI belegd bij de dienst maatschappelijke ontwikkeling. Op deze locatie zijn inburgering en re-integratie twee gescheiden trajecten, die parallel aan elkaar lopen.

De re-integratie start op het moment dat iemand zich meldt bij de gemeente voor een WWB-uitkering en staat los van de inburgering. Er is op deze locatie een apart loket voor vluchtelingen die via de Pardonregeling een verblijfsstatus hebben gekregen.<sup>5</sup> In dit loket zitten medewerkers van de gemeentelijke sociale dienst en van CWI. Die medewerkers stellen een klantprofiel op, bepalen de afstand tot de arbeidsmarkt en kiezen – met behulp van een trajectenkie-

<sup>5</sup> De Pardonregeling is op 5 juni 2007 in werking getreden. De regeling is voor vreemdelingen die onder de oude Vreemdelingenwet – voor 1 april 2001 – een asielaanvraag hebben ingediend en alsnog in Nederland zijn. De Pardonregeling verleent hen onder bepaalde voorwaarden een verblijfsvergunning. De IND toetst of iemand in aanmerking komt voor een verblijfsstatus. Een voorwaarde is onder andere dat iemand geen gevaar mag vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid. Gemeenten kunnen ook met een burgemeestersverklaring vreemdelingen aanmelden bij de IND. Hierbij is de voorwaarde dat de vreemdeling onafgebroken verblijf in de gemeente of in Nederland aannemelijk moet maken, met 2006 als referentiejaar.

zer - een traject voor de klant. Als een re-integratietraject niet nodig is, omdat de afstand tot de arbeidsmarkt relatief klein is, bemiddelt CWI de klant naar werk.

Voor inburgering bij de dienst maatschappelijke ontwikkeling is er een wachtlijst. Klanten moeten zich melden en krijgen een oproep als er ruimte is. Een geïnterviewde klant vertelde dat hij pas kon starten met een inburgeringscursus nadat hij al vier maanden een re-integratietraject volgde.

### **Re-integratie**

Vluchtelingen met een hoge opleiding krijgen bij de onderzochte gemeenten dienstverlening volgens dezelfde uitgangspunten als de overige klanten. Maatwerk en de kortste weg naar werk zijn uitgangspunten.

Alle drie locaties hebben een ruime keuze aan trajecten, met ruimte voor persoonlijke begeleiding en inzet van instrumenten zoals work-first trajecten, sollicitatietrainingen en jobcoaching.

### **Kortste weg naar werk**

De onderzochte gemeenten kiezen vanwege de problematiek van vluchtelingen vaak voor trajecten, die geen hoge eisen stellen aan kandidaten en die gericht zijn op uitstroom naar banen met lage opleidingseisen. De medewerkers geven in het onderzoek aan vaak geen keuze te hebben, omdat vanuit de re-integratie geen intensieve taaltrajecten (mogen) worden aangeboden vanwege het principe de kortste weg naar werk. Bovendien zijn ze voor de aanpak van problemen in de persoonlijke sfeer afhankelijk van andere gemeentelijke diensten. Op de onderzochte locaties ontbreekt een integrale aanpak van problematiek die de grenzen van het beleid van werk en inkomen overschrijden.

### ***Duurzame uitstroom?***

Bovenstaande aanpak leidt ertoe dat vluchtelingen vaak trajecten krijgen die leiden tot werk beneden hun niveau. Dit wordt bevestigd in een onlangs verschenen rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.<sup>6</sup>

Tegelijkertijd constateert CWI in de arbeidsmarktprognoses dat de komende vijf jaar de vraag naar hoogopgeleid personeel toeneemt.<sup>7</sup> De grootste groei zit in de sectoren zorg, welzijnswezen, zakelijke dienstverlening (ICT, adviesbureaus), detailhandel en middelbaar en hoger onderwijs.

Er is onder de vluchtelingen een groot potentieel aan arbeidskrachten, dat voor veel vragen op de arbeidsmarkt een oplossing kan bieden, maar waar met de huidige wijze van re-integratie, geen gebruik van wordt gemaakt. Dit bevestigen ook de geïnterviewde medewerkers.

### **Scholing**

Het WWB-beleid van de onderzochte gemeenten biedt ruimte om mensen scholing te laten volgen met behoud van uitkering. De inspectie heeft geconstateerd dat gemeenten geen scholing inzetten voor vluchtelingen die bijvoorbeeld met één of twee jaren extra scholing op MBO, HBO of WO niveau kunnen uitstromen naar banen op hun niveau.

<sup>6</sup> Economic survey of the Netherlands, 2008.

<sup>7</sup> CWI Arbeidsmarktprognoses 2008-2013, juni 2008.



De medewerkers geven aan dat een voorwaarde voor het inzetten van scholing is dat de klant de Nederlandse taal op niveau vier beheerst, omdat de opleidingsinstellingen dit ook eisen. Verder moet de kans op uitstroom reëel moet zijn. Verreweg de meeste vluchtelingen op de onderzochte locaties voldoen al niet aan de taaleis, dus wordt scholing voor deze doelgroep niet ingezet. De vluchtelingen zijn daardoor vaak aangewezen op trajecten of stages op een laag niveau: schoonmaak, eenvoudig productiewerk of eenvoudig buitenwerk.

### **Landelijke projecten voor vluchtelingen met een hoge opleiding**

#### ***Banenoffensief Vluchtelingen***

Vluchtelingenwerk Nederland, de Stichting Emplooi, Stichting Student vluchtelingen University Assistance Fund (UAF) en CWI hebben gezamenlijk het Banenoffensief Vluchtelingen opgezet. Het idee achter dit offensief is dat er onder vluchtelingen een diversiteit aan achtergronden en opleidingen is, maar dat werkgevers in Nederland daar nog onvoldoende gebruik van maken.

Banenoffensief wil meer vluchtelingen (er is een taakstelling geformuleerd van 2500 plaatsingen tot eind 2008) bemiddelen naar een baan op niveau, eventueel met behulp van scholingsprojecten.

Banenoffensief Vluchtelingen heeft een aantal projecten, speciaal gericht op betere banen voor vluchtelingen met een hoge opleiding; deze projecten boeken goede resultaten:

- Project Hijum: Doel van het project is het perspectief van hoger opgeleide vluchtelingen op werk te verbeteren via een kort taal- en opleidingstraject. Eveneens is het doel om te komen tot samenwerking met partners in het veld en het ontwikkelen van een langdurige overdraagbare methodiek.
- Project ruwe diamanten: Emplooi en UAF wilden in twee jaar tijd tien vluchtelingen aan een baan op hun niveau helpen. Medio 2007 waren er 18 vluchtelingen aan een baan geholpen voor minimaal zes maanden, aansluitend bij hun achtergronden en kwaliteit.
- Project Startende ondernemers: UAF startte in 2006 dit project op met als doel de start mogelijk te maken van 45 à 50 zelfstandige ondernemingen. Het project belooft een periode van drie jaar (2007 – 2009). Instroomtraject Aspirant Actuarieel Rekenaars: Emplooi en UAF ondersteunen momenteel drie vrouwen en negen mannen bij hun opleiding en bij het vinden van stageplaatsen of leer- werkplekken. Inmiddels hebben enkele werkgevers uit de pensioen- en verzekeringsbranche belangstelling getoond voor het bieden van stageplaatsen of voor een kennismakingsgesprek voor leer-werkplekken.
- Een verzekeringsmaatschappij biedt aan vijftien vluchtelingen de mogelijkheid om werkervaring op administratief en ICT-gebied (op alle niveaus) op te doen en hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het betreft additionele werkplekken voor de periode van één jaar binnen verschillende divisies. UAF en Emplooi zijn namens het Banenoffensief de bemiddelende organisaties. Beheersing van de Nederlandse taal is een vereiste. De deelnemers hebben geen baangaranties. Op dit moment zijn er negen mensen geplaatst.

De geïnterviewde medewerkers van de gemeenten zetten bovenstaande projecten niet in voor de re-integratiedienstverlening. Uit een vraaggesprek met een lokale vestiging van Vluchtelin-





genwerk blijkt dat gemeenten nagenoeg nooit klanten aanmelden of verwijzen naar projecten van het Banenoffensief. De klanten melden zich veelal zelf of worden via andere, hulpverlenende instanties aangemeld.

### ***UAF***

UAF ondersteunt hoger opgeleide (MBO-plus, HBO, WO) vluchtelingen bij het realiseren van studieplannen – met behoud van uitkering – en bij het vinden van een passende baan, via UAF Job Support. Een (hard) criterium voor het volgen van een UAF-traject is beheersing van de Nederlandse taal op niveau vier.

## **Resultaten**

### ***Resultaten dienstverlening gemeenten***

De onderzochte gemeenten meten niet hoe effectief de dienstverlening is geweest, in de zin van (duurzame) uitstroom naar werk en het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Ook weten de gemeenten niet hoeveel vluchtelingen, na het afronden van een traject, uitstromen naar werk en welke instrumenten het meest effectief zijn. De reden is dat de gemeenten alleen de uitstroom uit de uitkering meten. Daarbij expliciteren ze niet of mensen uitstromen naar werk.

Instrumenten en trajecten evalueren gemeenten niet. Daarom is geen informatie beschikbaar over wat goed werkt en wat niet. Dit betekent overigens niet dat de geïnterviewde medewerkers geen beeld hebben van instrumenten of trajecten die het meest effectief kunnen zijn voor een klant. Dit beeld is gebaseerd op hun praktijkervaring.

### ***Resultaten Banenoffensief***

Banenoffensief Vluchtelingen meet wel de resultaten. Eind 2008 moeten 2500 vluchtelingen aan het werk zijn. Op 1 mei 2008 waren er 1826 succesvolle matches (op alle niveaus), waaronder ook WWB uitkeringsgerechtigden. Daaronder vallen ook de resultaten van de afzonderlijke projecten.<sup>8</sup>

### ***Resultaten UAF***

In 2006-2007 (overgangsjaar) had UAF 2.640 klanten in haar caseload, waaronder WWB uitkeringsgerechtigden. In het jaar 2005 – 2006 waren dat er 2400.<sup>9</sup> Deze volgen allemaal een MBO-plus- (niveau vier), HBO- of WO-opleiding.

UAF Job Support had in september 2007 ongeveer 100 banen en 160 stageplekken in het bestand. In 2006-2007 zijn er 279 mensen afgestudeerd en zijn 292 mensen bemiddeld naar werk. Voor 104 mensen is een stageplaats geregeld. De kanttekening bij deze resultaten is wel dat UAF alleen kandidaten selecteert, die de Nederlandse taal goed beheersen.

<sup>8</sup> <http://www.banenoffensiefvluchtelingen.nl/>.

<sup>9</sup> Overigens gaat het hier niet alleen om mensen die in een uitkerings situatie zitten. Ook tegemoetkoming op basis van de Wet Studiefinanciering is een inkomensbron. Sommige klanten hebben een baan, naast de opleiding die ze volgen.

## 2.4 Beschouwing en conclusies

De inspectie constateert dat een specifieke, afgebakende focus op de doelgroep tot positieve resultaten kan leiden, zoals bij het Banenoffensief Vluchtelingen. IWI heeft niet onderzocht hoe deze organisatie de kandidaten selecteert. IWI constateert in de aanpak wel een aantal voorwaarden voor positieve resultaten. Deze zijn bundeling van de deskundigheid van de afzonderlijke, deelnemende organisaties, een multidisciplinaire invalshoek en bekendheid met de problematiek van de groep. Locatie C heeft een vergelijkbare aanpak. Het voordeel van een apart loket is dat de klantgroep specifiek in beeld is bij de gemeente. Meer resultaat kan worden bereikt als instrumenten en middelen ook gericht zijn op duurzame uitstroom.

IWI constateert een aantal knelpunten in de dienstverlening aan vluchtelingen met een hoge opleiding.

- De geïnterviewde klantmanagers hebben weinig of geen kennis van de projecten voor hoger opgeleide vluchtelingen van het Banenoffensief. Ze verwijzen vluchtelingen naar trajecten van de gemeenten die veelal gericht zijn op laag-gekwalificeerd werk. Deze werkwijze leidt maar sporadisch tot uitstroom op hun niveau.
- Vluchtelingen krijgen op de onderzochte locaties geen intensieve taaltrajecten aangeboden, terwijl ze daar wel behoefte aan hebben. Dit heeft tot gevolg dat ze hun positie op de arbeidsmarkt niet kunnen verbeteren en ook geen (aanvullende) opleiding kunnen volgen. Vanwege de taalachterstand 'verdwijnen' veel vluchtelingen in work-first trajecten. Daarmee verdwijnt ook een groot potentieel voor huidige en toekomstige vragen op de arbeidsmarkt.
- Het ontbreekt in de uitvoering aan een goed geïntegreerde klantbenadering vanuit verschillende gemeentelijke diensten (sociale zaken, welzijn, volksgezondheid, wonen). De noodzaak hiertoe is groot, omdat de meervoudige problematiek bij de groep vluchtelingen van invloed is op een goede re-integratie en uitstroom naar werk op niveau.
- Op één locatie lopen de trajecten re-integratie en inburgering parallel aan elkaar. Het is voor de klanten lastig om goed te re-integreren als ze helemaal geen taalscholing hebben gehad.
- Het uitgangspunt bij de re-integratiedienstverlening is 'de kortste weg naar werk' en veelal weerhoudt dit uitgangspunt de geïnterviewde klantmanagers om vluchtelingen datgene aan te bieden dat kan leiden tot duurzame uitstroom op niveau, bijvoorbeeld intensieve taaltrajecten, (aanvullende) scholing op HBO of WO-niveau met behoud van uitkering of verwijzing naar projecten van bijvoorbeeld het Banenoffensief.

Zolang een gedegen – op de arbeidsmarkt toegesneden – taalscholing en een integrale aanpak van meervoudige problemen ontbreekt, zal de arbeidsmarkt nog onvoldoende gebruik kunnen maken van het grote arbeidspotentieel onder de vluchtelingen.



## **3 Alleenstaande ouders**

### **3.1 Inleiding**

Bij drie gemeenten heeft de inspectie de re-integratiedienstverlening aan alleenstaande ouders onderzocht. De gemeenten liggen in een niet-randstedelijke regio waar vooral vraag is naar arbeidskrachten op middelbare en hogere niveaus in verschillende sectoren. De drie gemeenten telden in 2006 (verloop naar 2007) 158, 162 en 727 alleenstaande ouders met de sollicitatie- en arbeidsplicht in hun WWB bestanden.<sup>10</sup>

Gemeenten ervaren dat voor alleenstaande ouders die nu een WWB uitkering ontvangen meer en een ander soort aandacht nodig is om uitstroom naar werk te bewerkstelligen.

### **3.2 Kenmerken – Problematiek**

De groep alleenstaande ouders in de WWB bestaat voornamelijk uit vrouwen die de zorg hebben voor een of meer thuiswonende kinderen onder de 18 jaar. Ze hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt, een laag opleidingsniveau (maximaal VMBO) en geen (recente) werkervaring. Ze kunnen kampen met sociaal-psychische problemen, bijvoorbeeld door het verlies van een echtgenoot.

Bij sommige alleenstaande ouders leidt de gedachte dat ze (weer) zelfstandig in hun levensonderhoud moeten voorzien tot spanning en onzekerheid. Het combineren van de zorg voor hun kind(eren) en werken is voor hen een probleem. Bovendien is bij de onderzochte gemeenten sprake van gebrek aan kinderopvang, wat de combinatie van werk en zorg extra bemoeilijkt.

### **3.3 Dienstverlening**

De drie onderzochte gemeenten hebben als uitgangspunt het leveren van maatwerk in hun re-integratiedienstverlening. Een ander uitgangspunt is de kortste weg naar werk. Alle dienstverlening is erop gericht dat iemand zo snel mogelijk aan het werk gaat.

Gemeenten zetten over het algemeen werkervaringsprojecten (work-first) in voor de re-integratie van de alleenstaande ouders. Deze trajecten zijn in eerste instantie gericht op het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt door het opdoen van werkervaring. Het inzetten van het work-firsttraject is wel afhankelijk van de situatie van de klant. Als het work-firsttraject namelijk nog te hoog gegrepen is, worden klanten of vrijgesteld of aangemeld voor sociale activeringstrajecten (welke ook als opstap kunnen dienen naar re-integratietrajecten).

---

<sup>10</sup> Locatie 1: in 2006 1.900 WWB'ers onder de 65, de helft vrijgesteld, van de 850 re-integratieplichtig waren 158 alleenstaand ouder. Locatie2: in 2006 769 WWB-cliënten, de helft vrijgesteld, 162 alleenstaande ouders met re-integratieplicht. Locatie 3: in 2006 3.300 WWB'ers onder de 65, waarvan eenderde vrijgesteld. 930 alleenstaande ouders in totaal bestand, daarvan 203 vrijgesteld, 727 re-integratieplichtige alleenstaande ouders waarvan het merendeel langer dan 5 jaar in de uitkering.



Als persoonlijke problemen de deelname aan een re-integratietraject onmogelijk maken, kan de gemeente de klant tijdelijk ontheffen van de arbeids- en sollicitatieplicht van de WWB.

De onderzochte gemeenten hanteren een verzuimbeleid. Uitval tijdens het traject kan consequenties hebben op de uitkering. De motivatie en geschiktheid van klanten komt met het verzuimbeleid goed in beeld. Mensen die tijdens het traject problemen krijgen en zich ziek melden, worden door de Arbodienst benaderd. De problemen die eerder niet voorzien waren worden dan aangepakt.

### ***Speciale aandacht voor alleenstaande ouders – combinatie werk en zorg***

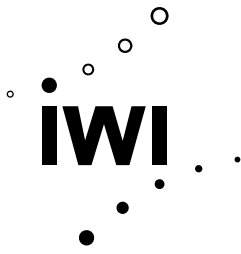
Hoewel de drie onderzochte gemeenten in 2006 geen speciale re-integratieprojecten of -trajecten hadden voor alleenstaande ouders, leggen de gemeenten speciale accenten in de dienstverlening voor deze groep.

- Een gemeente biedt de mogelijkheid het aantal uren van deelname aan het gemeentelijke work-firsttraject geleidelijk op te bouwen. De alleenstaande ouder hoeft niet 36 uur per week aan het traject deel te nemen, maar start met wekelijks 24-26 uur. Hierdoor krijgen de alleenstaande ouders de ruimte om aan het werkritme te wennen en zorg en werk te leren combineren. Gedurende deze periode zijn de contacten tussen de gemeente, het work-first bedrijf en de klant gericht op het ophogen van de werkzame uren en het wegnemen van belemmeringen.
- Een gemeente heeft een re-integratiebureau aangetrokken die alleenstaande ouders opleidt tot gastouders in de kinderopvang. De klanten krijgen de nodige sociale vaardigheids- en EHBO-trainingen. Het gastouderproject is ondertussen officieel erkend door de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD).
- Een gemeente biedt alleenstaande ouders die aan een werkervaringstraject deelnemen vervoer van huis naar werk voor een periode van maximaal vier maanden. Na deze periode kan de deelnemer eventueel een fiets of scooter van de gemeente krijgen om van en naar zijn werk te komen.
- Om tegemoet te komen aan het kinderopvangprobleem, staan de onderzochte gemeenten toe dat alleenstaande ouders in afwachting van het vrijkomen van een volledige kinderopvangplek voor een lager aantal uur starten aan hun re-integratietraject. Een andere gemeente koopt soms kinderopvangplekken in of regelt deze indien het de klant zelf niet lukt.
- De financiële tegemoetkoming voor kinderopvang van de Belastingdienst wordt niet tijdig uitbetaald. Een gemeente verstrekt aan de klant die in traject een lening om in de kinderopvangkosten te voorzien.
- Gemeenten boden in het verleden in het kader van sociale activering de alleenstaande ouders cursussen aan gericht op arbeidsmarktorientatie. De cursus werd in groepsverband gegeven waarbij er aandacht besteed werd aan het combineren van werk en zorg.

### **Scholing**

Alle drie de gemeenten hebben scholing als instrument opgenomen in het re-integratiebeleid. Op basis van maatwerk wordt bekeken of iemand om-, bij- of nascholing nodig heeft. De gemeenten hanteren de volgende voorwaarden voor het inzetten van scholing:

- geen (reguliere) HBO of WO opleidingen;



- niet langer dan een jaar (behalve als er een baangarantie is);
- kosten maximaal €3.000,- (behalve als er een baangarantie is);
- beroepsgerichte opleiding (middelbaar niveau);
- aansluiting op de vraag op de arbeidsmarkt.

Zij geven de voorkeur aan kortdurende cursussen die afgerond worden met een certificaat zoals Veiligheid Certificaat Hoogwerkers (VCH) en bedrijfshulpverlening (BHV) certificaten voor werken in het groen. De onderzochte gemeenten zetten langdurige scholingsactiviteiten met behoud van uitkering niet vaak in. Ze geven aan dat zich hier de volgende risico's kunnen voordoen: een te lange onderbreking van het arbeidsproces, de opleiding is voor de klant te hoog gegrepen, langdurige scholing is niet de snelste weg naar werk.

### ***Resultaten***

De onderzochte gemeenten hebben geen kwantitatieve resultaatgegevens van de instrumenten die zijn ingezet voor de re-integratie van alleenstaande ouders. Gemeenten geven aan dat niet systematisch wordt bijgehouden welk instrument, ingezet voor de re-integratie van alleenstaande ouders, tot welk resultaat leidt. De consultants hebben daar wel een beeld van, maar dat is gebaseerd op hun eigen ervaring, ervaringen van hun collega's, re-integratiebureaus en van de klanten.

De drie gemeenten laten weten dat zij nu meer oog hebben voor de specifieke problematiek van de alleenstaande ouders. Dit heeft geresulteerd in de inkoop van re-integratietrajecten en –projecten voor alleenstaande ouders per 2008. In deze trajecten wordt in groepsverband onder andere gewerkt aan arbeidsmarktoriëntatie, het opdoen van werkervaring en is er aandacht voor het combineren van werk en zorg.

## **3.4 Beschouwing en conclusie**

Vrijwel alle partijen geven aan dat maatwerk de beste benadering is in de dienstverlening aan alleenstaande ouders. Hiermee kan rekening gehouden worden met de situatie en de specifieke problematiek van de alleenstaande ouder.

Werkervaringsprojecten, zoals work-first, werken goed als diagnose/assessment instrument. Op de werkvloer kan beoordeeld worden waar de klant goed in is, waar de interesses liggen en welke zaken nog extra aandacht verdienen. De loonkostensubsidies die werkervaringsprojecten mogelijk maken worden dan ook als succesfactor gezien.

De aandacht voor het combineren van zorg en werk in de trajecten is waardevol, niet alleen volgens de gemeenten en de re-integratiebureaus, maar ook volgens de klanten. De klanten ervaren dat er begrip is voor hun situatie, dit verhoogt de motivatie en de inzet. De motivatie van klanten wordt ook verhoogd doordat er gestart wordt op hun niveau en in hun tempo. Het geleidelijk opbouwen van het aantal uren in het traject wordt ook als succes gezien, omdat de klant zo went aan de nieuwe situatie.



Een belangrijke succesfactor is dat gemeenten aandacht besteden aan het probleem van de kinderopvang. Dit doen gemeenten ondermeer door re-integratievoorzieningen in te kopen bij bureaus die ook kinderopvangplaatsen aanbieden of regelen of de klant te laten starten met het traject in de uren waarin wel kinderopvang beschikbaar is. Zo wordt voorkomen dat de klant tijdelijk vrijgesteld moet worden in afwachting van een kinderopvangplek.

Het tekort aan kinderopvangplaatsen in de gemeenten is een hardnekkig probleem en een reden om alleenstaande ouders tijdelijk vrij te stellen. Alleenstaande ouders kunnen wegens het tekort niet met de trajecten starten of naar werk uitstromen, waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt nog meer toeneemt.



## **4 45-plussers in de WW**

### **4.1 Inleiding**

De inspectie heeft in drie situaties de dienstverlening aan 45-plussers onderzocht. Het betreffen de speciale aanpak van CWI in 2007 voor de groep 45-plussers en twee speciale projecten in een situatie van massaontslag.

Het aandeel ouderen in de WW is fors gestegen. In 2006 bestond ruim 61 procent van het totale bestand aan lopende WW-uitkeringen uit personen van 45 jaar en ouder. Het jaar daarvoor was dat nog ongeveer 53 procent en in 2004 ongeveer 47 procent.

WW-uitkeringsgerechtigden in de leeftijdscategorie 45 jaar en ouder profiteren beduidend minder dan de relatief jongere uitkeringsgerechtigden van conjuncturele opleving. Het aantal ouderen tussen de 55-65 jaar met een WW-uitkering is ten opzichte van 2004 slechts met 3 procent gedaald. Voor ouderen tussen de 45-55 jaar, ook in de WW, is het percentage 30 procent. Ter vergelijking: voor de leeftijdscategorie 35-45 is het percentage 50, voor de leeftijdscategorie 25-35 is dat 70 procent en voor de jongeren onder 25 is dat 75 procent.

Er is veel politieke aandacht voor de groep 45 plussers. Het actieprogramma van het kabinet 'Iedereen doet mee' bevat onder meer maatregelen om ouderen aan de slag te helpen, zoals de arbeidskorting voor oudere werknemers en campagnes gericht op werkgevers om de beeldvorming te verbeteren.

### **4.2 Kenmerken – problematiek**

De kans op werk neemt af naarmate men ouder wordt. Dit heeft onder meer te maken met het beeld dat werkgevers hebben van oudere werknemers. Zij associëren oudere werknemers met hogere loonkosten en lagere productiviteit. Verder bestaan er bij werkgevers vooroordelen over de gezondheid en inzetbaarheid van deze groep. Bij ouderen speelt bovendien vaak de eenzijdige werkervaring een rol, omdat zij langdurig binnen één bedrijf werkzaam zijn geweest. Daardoor wordt de aansluiting op de veranderde eisen op de huidige arbeidsmarkt bemoeilijkt.

### **4.3 De dienstverlening**

#### **CWI Actieplan Talent 45 +**

Eind 2006 is CWI gestart met het actieplan Talent 45 + om de werkloosheid onder 45-plussers terug te dringen onder meer om de beeldvorming bij werkgevers om te buigen en de bemidde-



ling van 45 plussers te verbeteren.<sup>11</sup> Op de CWI-vestigingen zijn speciale medewerkers aange-  
steld die de bemiddeling van de groep 45-plussers op zich nemen.

CWI heeft speciaal voor de 45-plussers een veelheid van activiteiten ontwikkeld, zoals :

- het opzetten van netwerken, 45-plusser bijeenkomsten, banenmarkten, workshops (sollicitatietrainingen) en ZZP-bijeenkomsten<sup>12</sup>;
- het afnemen van competentietesten. In het eerste halfjaar van 2007 zijn bij bijna 6.000 ingeschreven 45-plussers competentietesten afgenomen. Uit testen blijkt dat 36 procent een andere beroepsrichting wenst te kiezen en 7 procent (voornamelijk HBO+-niveau) opteert voor een ZZP-achtige werkvorm (ZZP betekent zelfstandige zonder personeel);
- er is een cliëntenraad opgericht, bestaande uit werkzoekenden uit de doelgroep, die gevraagd en ongevraagd adviezen over dit project geeft;
- het organiseren van speeddatings-bijeenkomsten tussen werkgevers en de doelgroep;
- het organiseren van werkgeversbijeenkomsten met als doel de negatieve beeldvorming van deze doelgroep bij te stellen;
- het met werkgeversorganisaties en SUWI-ketenpartners organiseren van vakscholing voor tekortberoepen;
- samenwerking met de tv-producenten en programmamakers om speciale tv-programma's te maken waarin het accent komt te liggen op de positieve mogelijkheden van werkzoekende 45-plusser;
- er is een samenwerking opgestart met een viertal uitzendorganisaties;
- deelname aan het door de Staatssecretaris SZW ingestelde Actieteam (samen met onder andere SZW, FNV) met als doel een betere afstemming tussen middelen en mogelijkheden.

### **Resultaten**

Ten opzichte van 2006, waarin nog geen sprake was van het 45-plus project, heeft CWI ruim 24.000 werkzoekende 45 plussers naar werk begeleid. Het oorspronkelijke doel was 15.000. In 2007 zijn circa 67.000 45-plussers aan het werk geholpen. CWI schrijft dit succes mede toe aan het 45-plus project.

UWV geeft verder aan dat een groot deel (>50%) van de 41.000 WW-ers die in 2007 door de re-integratiecoaches dan wel re-integratiebureaus aan het werk geholpen zijn tot de leeftijdscategorie 45+ behoort.

### **De speciale aanpak bij massaontslagen in Sittard en Weert**

#### **Inleiding**

In 2006 dreigde in de gemeenten Sittard en Weert grote werkloosheid als gevolg van massaontslagen.<sup>13</sup> NedCar in Sittard moest één van de Montagelijnen sluiten. In Weert was er sprake van massaontslagen bij drie grote bedrijven: Philips, Klöckner Pentaplast en Rieter Automoti-

<sup>11</sup> CWI: 'Terugblik project talent 45-plus in 2007' CWI 298, februari 2008.

<sup>12</sup> ZZP staat voor zelfstandige zonder personeel.

<sup>13</sup> Beide projecten zijn uitvoerig in het nieuws geweest. Het evaluatierapport over MCA is door de minister van SZW aan de beide kamers gestuurd. Over het project in Weert is een evaluatierapport gemaakt door E'til, dat onderdeel uitmaakt van de Universiteit van Maastricht Holding BV.





ve. De dreigende werkloosheid en het toenemende besef dat er vooral iets gedaan moest worden voor de oudere werknemers, hebben geleid tot de start van de projecten Mobiliteitscentrum Automotive (MCA) in Sittard en Mobiliteitscentrum Weert (MCW). Doel van de projecten was om de ontslagen werknemers zo goed mogelijk van werk naar werk te begeleiden

Van deze projecten hebben vooral de ouderen geprofiteerd. De meeste jongere werkzoekenden hebben op eigen kracht ander werk gevonden.

### **Aanpak mobiliteitscentra**

De aanpakken van MCA en MCW kennen grote overeenkomsten. In beide projecten werkten provincie, gemeente, CWI, UWV en de werkgevers samen om de werknemers van werk naar werk te begeleiden.

### **Belangrijkste elementen van de aanpak**

Beide projecten kenden een aantal elementen in de begeleiding van werkzoekenden naar werk die vaak afweken van de reguliere begeleiding (ook van 45-plussers) door CWI en UWV. De meest opvallende elementen waren:

- samenwerking tussen publieke en private partijen in de regio: UWV, CWI, gemeenten, provincie, re-integratiebedrijven, outplacementbureaus en werkgevers- en werknemersorganisaties;
- vanaf het eerste moment parallelle, geïntegreerde dienstverlening door ketenpartners (dit was nieuw voor de ketenpartners);
- vroegtijdige aanpak om werknemers van werk naar werk te helpen (in Weert dus wat minder vroegtijdig);
- collectieve voorlichtingsbijeenkomsten van CWI en UWV aan werknemers;
- politieke aandacht (zowel regionaal als landelijk) heeft bijgedragen aan het creëren van een “regelarme” omgeving en het leverde veel geld op uit innovatiefondsen;
- een ruime financiële bijdrage (meer dan 2000 euro per werknemer) van de werkgevers waarbij de massaontslagen vielen;
- creativiteit en onorthodoxe oplossingen waren sleutelbegrippen. De medewerkers van CWI en andere partijen hadden binnen een regelarme omgeving en geholpen door de extra publiek-private middelen, een grote handelingsvrijheid;
- een één op één benadering, dat wil zeggen een persoonlijk plan van aanpak en een persoonlijke begeleiding, afspraken werden zonodig herijkt;
- een zeer actieve werkgeversbenadering (vooroordelen wegnemen, organiseren van banenmarkten, zowel algemeen als sectorgericht, bedrijfspresentaties waarbij bedrijven werkzoekenden voorlichtten, ook werd vervoer geregeld om de werkzoekenden bij bedrijven te presenteren);
- groeps- en branchegerichte aanpak. Vaak zocht een groot aantal werknemers eenzelfde type werk. Dit maakt een groeps- en branchegerichte aanpak mogelijk met gerichte scholing en georganiseerde contacten tussen vraag en aanbod. Door de ervaring binnen deze projecten zijn de regionale ketenpartners nu bezig met het opzetten van brancheteams;
- het beschikbare geld kon vrij besteed worden. Het geld werd onder meer gebruikt voor scholing, om bijzondere kosten op te vangen zoals kinderopvang, reiskosten en het overbruggen van verschillen tussen oud en nieuw loon, proefplaatsingen;



- bij de re-integratiebegeleiding werd ook gebruik gemaakt van reguliere instrumenten als stage en scholing, constructies via uitzendbureaus en detacheringen. Ook werd vaak gebruik gemaakt van het duale traject van proefplaatsing en ‘werkend leren’ op de arbeidsplek, met behoud van uitkering en voor de beoogde werkgever vooralsnog gratis.

Onderstaande voorbeelden zijn indicatief voor de creatieve en succesvolle wijze waarop werknemers van werk naar werk begeleid werden.

Binnen het MCA-project bestonden kleinere projecten voor werkzoekenden met gelijksoortige ambities. Een aantal cliënten was geïnteresseerd in een baan als vorkheftruckchauffeur, heeft het certificaat gehaald en is nu in deze functie aan het werk. Honderd cliënten hebben via Vapro erkende opleidingen en diploma's in onder andere chemie en papier- en kunststoffenindustrie gevolgd, mét baangarantie. Vijftien cliënten zijn na een intensieve opleiding buschauffeur geworden. Andere banen die duidelijk van de NedCar-werkzaamheden afwijken zijn hovenier, varkenshouder en beveiliging. Sommige ex-NedCarmedewerkers hebben zich gevestigd als zelfstandig ondernemer, van marktkoopman tot ICT-er.

DAF Trucks in Eindhoven had zo dringend mensen nodig dat ze zelfs premies uitloofden voor het binnenhalen van werknemers. MCA beschikte over interessante kandidaten en bedacht een creatieve oplossing voor het vervoersprobleem. Het bedrijf bood aan een bus te laten rijden mits ongeveer 55 werknemers zouden meedoen. Dat is MCA gelukt en de bus rijdt nog steeds tussen Sittard en Eindhoven.

### **Resultaten**

De resultaten waren boven verwachting. Van te voren werden de kansen op nieuw werk niet al te hoog geschat vanwege het grote aandeel 45-plussers met hun grotere afstand tot de arbeidsmarkt. In Weert en Sittard vonden respectievelijk 82 en 85 procent van de werknemers ander werk, soms na een korte uitkering. Een klein gedeelte hiervan heeft op eigen kracht werk gevonden. Overigens hebben de gunstige conjuncturele omstandigheden tijdens de looptijd van het project volgens de gesprekspartners aan dit succes bijgedragen.

Een positief neveneffect was dat door de goede samenwerking tussen ketenpartners onderling en met de private partijen in de regio een goede basis is gecreëerd voor de samenwerking in de toekomst.

Opmerkelijk is het dat slechts een minderheid in de techniek is gebleven. De meerderheid is naar andere sectoren overgestapt, vaak in de sector dienstverlening. De mensen die niet konden worden geplaatst zijn in het reguliere re-integratietraject bij UWV gekomen.



Tot de 82/85 procent 'van werk-naar-werk' gevallen behoren overigens ook de - vooral jonge - werknemers die op eigen kracht een nieuwe baan hebben gevonden<sup>14</sup>. Bij de aanvang van het project is geen onderscheid gemaakt tussen de groep waarvan men wel of geen zelfstandigheid verwachtte. In de praktijk waren de deelnemers van de projecten dus vrijwel allemaal 45-plussers. Ook bij veel zelfstandige werkhervattingen zijn speciale werkgeversregelingen en aantrekkelijke vertrekpremies te pas gekomen.

#### 4.4 Beschouwing en conclusies

Het CWI project laat zien dat gerichte aandacht voor een groep kwetsbare mensen werkt omdat de activiteiten vanuit het project goed inspelen op de specifieke problematiek van de 45 plussers. De twee succesvolle projecten bij massaontslagen kunnen niet één op één vertaald worden naar de reguliere situatie vanwege de bijzondere omstandigheden, maar er zijn wel leerpunten te noemen die ook in een reguliere situatie toepasbaar zijn.

- Gerichte aandacht voor de groep 45 plussers zorgt voor dienstverlening die specifiek aansluit bij de kenmerken en belemmeringen van deze groep (maatwerk dus).
- Een goede en tijdige samenwerking van alle betrokken private en publieke partijen creëert een optimale setting voor snelle plaatsing of herplaatsing van werkzoekenden. Het gaat hierbij om samenwerking tussen publieke ketenpartners, werkgevers, uitzendbureaus, re-integratiebedrijven en opleidingsinstituten.
- Een actieve werkgeversbenadering is belangrijk voor het wegnemen van vooroordelen over 45-plussers. Ook is het belangrijk voor het realiseren van een goede match tussen vraag en aanbod. Scholing kan zo ook beter afgestemd worden op de vraag van werkgevers.
- De projecten in Weert en Sittard laten zien dat creativiteit en ruimte belangrijke succesfactoren zijn. Buiten de gebaande paden gaan is dan het motto en kan leiden tot oplossingen die anders niet mogelijk zouden zijn geweest.
- Een vroegtijdige start van begeleiding bevordert de van werk naar werk mogelijkheden. Dit speelt in het bijzonder bij werknemers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt zoals de groep 45-plussers.

---

<sup>14</sup> Het NedCar-project heeft al met al, dus inclusief de 45-minners die zelfstandig werk hebben gevonden, geresulteerd in een aandeel werkhervatting van 85 procent. Die 45-minners vormden binnen de NedCar-werknemers een duidelijke minderheid van hooguit 30 procent. Wanneer deze 30 procent zelfstandige werkhervatters worden verrekend met het totale aantal werknemers resulteert een aandeel werkhervatters van 55 procent (zijnde 85 procent minus 30 procent) op een aandeel 45-plussers van 70 procent (zijnde 100 procent minus 30 procent). Het aandeel werkhervatters onder de 45-plussers (55 gedeeld door 70) komt daarmee uit op bijna 80 procent. Nog steeds veel hoger dus dan de re-integratiekans van 45-plussers in het algemeen.









