



Effectiviteit Aanpak 45+ van de gemeente Almere

Deelrapport 1: Werkwijze, beleidstheorie en voortgang

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Marjolein Bouterse

Luuk Mallee

Hetty Vissee

Amsterdam, 26 april 2018

© 2018 Regioplan, met subsidie van ZonMw in het programma Vakkundig aan het Werk

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

<u>1</u>	<u>Inleiding</u>	<u>1</u>
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstelling onderzoek	1
1.3	Opzet van het onderzoek	2
1.4	Leeswijzer	3
<u>2</u>	<u>Doelgroep en methodiek Aanpak 45+</u>	<u>5</u>
2.1	Inleiding	5
2.2	Doelgroep Aanpak 45+	5
2.3	Regulier beleid bijstandsgerechtigden gemeente Almere	7
2.4	Methodiek Aanpak 45+	8
<u>3</u>	<u>Beleidstheorie</u>	<u>13</u>
3.1	Inleiding	13
3.2	Uit de literatuur: de problematiek van oudere werklozen	13
3.3	De problematiek van oudere werkzoekenden in de gemeente Almere	15
3.4	Veronderstelde werkzame mechanismen	17
3.5	Inzichten uit de literatuur over de re-integratie van ouderen	25
<u>4</u>	<u>Voortgang Aanpak 45+</u>	<u>29</u>
4.1	Inleiding	29
4.2	Opzet experiment	29
4.3	Ervaringen opzet van het experiment en eerste half jaar experiment	30
4.4	Ervaringen opzet en uitvoering Aanpak 45+	32
<u>5</u>	<u>Nawoord</u>	<u>35</u>
	<u>Bijlage 1: Overzicht respondenten</u>	<u>38</u>
	<u>Bijlage 2: Werkzame mechanismen volgens Sol en Kok</u>	<u>39</u>
	<u>Bijlage 3: Literatuurlijst</u>	<u>40</u>



Inleiding



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Door de crisis is de werkloosheid in Nederland in een aantal jaren (2008 -2014) toegenomen. Vooral de groep langdurig werklozen (langer dan één jaar werkloos) groeide hierbij flink. Het blijkt dat vooral mensen van 45 jaar of ouder kwetsbaar zijn zodra ze werkloos raken. De kans op langdurige werkloosheid is onder ouderen bijna twee keer zo groot als gemiddeld (CPB, 2015).

Tegen deze achtergrond heeft de wethouder van de gemeente Almere in het najaar van 2015 een quickscan laten uitvoeren naar de situatie van bijstandsgerechtigden van 45 jaar en ouder in Almere. Hieruit blijkt dat in Almere 45-plussers vaker langdurig in de uitkeringssituatie zitten dan diegenen die jonger zijn dan 45 jaar. Ook lukt het hen relatief minder vaak om een betaalde baan te vinden vanuit de uitkeringssituatie. In de quickscan is ook nagegaan welke belemmeringen 45-plussers tegenkomen bij het vinden van werk.

Naar aanleiding van de resultaten van de quickscan en de verwachting dat gezien de (toekomstige) ontwikkelingen op de arbeidsmarkt steeds meer mensen met minder begeleiding werk zullen vinden, heeft het college van B en W van de gemeente Almere op 15 maart 2016 ingestemd met een aanpak gericht op het tegengaan van werkloosheid onder inwoners van 45 jaar en ouder, verder de Aanpak 45+ genoemd. De doelstelling van de Aanpak 45+ is om meer 45-plussers te laten uitstromen vanuit de bijstand naar betaald werk en ondernemerschap en de groep voor wie dit niet mogelijk is meer te laten participeren in de samenleving. De aanpak kent vier aandachtspunten:

1. intensieve en vraaggerichte begeleiding;
2. meer maatwerk in ondersteuning;
3. integraliteit en samenwerking in begeleiding;
4. het tegengaan van leeftijdsdiscriminatie bij werkgevers.

In hoofdstuk 2 worden de doelgroep en methodiek van de Aanpak 45+ uitgebreid beschreven.

1.2 Doelstelling onderzoek

Voor verschillende elementen van de Aanpak 45+ zijn er aanwijzingen, deels in de wetenschappelijke literatuur en deels vanuit het beleidsonderzoek, dat ze positief bijdragen aan het aan het werk helpen van oudere werklozen (zie verder hoofdstuk 3). De effectiviteit van de aanpak en evidenced based werken zijn belangrijk voor de gemeente Almere. De gemeente heeft derhalve samen met RegioPlan Beleidsonderzoek een subsidie aangevraagd bij ZonMw om onderzoek te doen naar de effectiviteit van de Aanpak 45+. De focus van het onderzoek ligt bij de bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen in Almere. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

Hoe bevordert de gemeente Almere de arbeidsparticipatie van 45-plussers en wat is de effectiviteit van deze Aanpak 45+? Wat werkt binnen deze aanpak, voor wie, onder welke omstandigheden en waarom?

Deze centrale vraagstelling is uitgewerkt in onderstaande onderzoeksvragen:

1. Wat houdt de Aanpak 45+ van de gemeente Almere in? Welke interventies worden er voor welke cliënten ingezet?
2. Hoe wordt de Aanpak 45+ in de praktijk uitgevoerd?
3. Wat is de (theoretische) onderbouwing van de Aanpak 45+?
4. Wie wordt bereikt met de Aanpak 45+? Wat zijn de bruto- en netto-effectiviteit van de Aanpak 45+?
5. Wat zijn de kosten en baten van de Aanpak 45+?
6. Wat zijn de succes- en faalfactoren van de Aanpak 45+?
7. Wat zijn de ervaringen van uitvoerders, cliënten en werkgevers met de Aanpak 45+?
8. Wat zijn de werkzame bestanddelen van de Aanpak 45+? Welke contextfactoren zijn van invloed op de effectiviteit van de Aanpak 45+?
9. Wat zijn de noodzakelijke randvoorwaarden om de Aanpak 45+ ook in te zetten in andere gemeenten?

1.3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek moet niet alleen inzicht geven in de effectiviteit van de Almeerse Aanpak 45+ in termen van uitstroom naar betaald werk, maar ook waarom het werkt en voor wie. We bestuderen met andere woorden niet alleen het effect van de aanpak, maar gaan ook op zoek naar verklaringen voor de gevonden verbanden. Deze combinatie van effectiviteitsonderzoek en verklarend onderzoek is belangrijk om kennis te genereren waar andere gemeenten in de praktijk ook verder mee kunnen. De kans op het effectief repliceren van een interventie in een andere context is namelijk veel kleiner wanneer alleen de uitkomst van een interventie bekend is (zie Pater, Sligte & Van Eck, 2012, p.10). In verklarend onderzoek worden de onderliggende werkzame mechanismen blootgelegd en de context waarin deze mechanismen wel of niet leiden tot het effect. Inzicht in de werking van het beleid (werkt het beleid zoals bedoeld, treden de verwachte effecten op en waarom is dat wel/niet het geval?), maakt de interventie beter overdraagbaar.

De kern van een verklarende evaluatie is het reconstrueren van de beleidstheorie achter de interventie, dat wil zeggen het verhaal van de beleidsmakers en de uitvoerders over de manier waarop het beleid tot de beoogde resultaten zal leiden. Het gaat hier om het expliciteren van veronderstellingen over het gedrag van mensen en organisaties en over de veronderstelde effecten van een interventie op dat gedrag. In de beleidstheorie wordt een analyse gemaakt van het maatschappelijk probleem waarvoor het beleid een oplossing moet bieden en worden de processen geïdentificeerd waarmee de verschillende onderdelen van een beleidsinterventie zouden moeten leiden tot het beoogde resultaat (dat wil zeggen het oplossen van het probleem). De gedachte is dat een beleidstheorie met krachtige, goed onderbouwde en wetenschappelijk getoetste werkzame mechanismen samenhangt met effectief beleid. Anders gezegd: als de werkzame mechanismen aantoonbaar effectief zijn, is het plausibel dat het beleid ook effectief is. Aantoonbaar betekent: op basis van (deel)onderzoeken of aangetoond op andere beleidsterreinen, waar de werking vergelijkbaar is. De aannames uit de beleidstheorie worden dus getoetst aan de werkelijkheid, waarbij nadrukkelijk aandacht is voor de context waarin de mechanismen werken. Pawson en Tilley (1997) spreken in dit verband van zogenaamde CMO-configuraties. De C staat voor de context waarin de interventie wordt uitgevoerd, de M voor het mechanisme en de O voor outcome (resultaat/effect). Context, mechanismen en resultaten moeten altijd in samenhang met elkaar worden gezien om de vraag te kunnen beantwoorden 'wat werkt voor wie in welke omstandigheden en waarom?'.

Dit onderzoek naar de werking en de effectiviteit van de Aanpak 45+ van de gemeente Almere duurt twee jaar en is opgedeeld in drie fasen. De eerste en tweede fase duren elk een halfjaar en de derde fase duurt een jaar.

Eerste fase: oktober 2017 – maart 2018

Deze rapportage doet verslag van de eerste fase van het onderzoek. Deze fase bestaat uit een beschrijving van de methodiek van de Aanpak 45+, het opstellen van de beleidstheorie achter de aanpak, de start van het experiment waarmee de netto-effectiviteit van de Aanpak 45+ wordt vastgesteld en de eerste procesevaluatie die zich richt op de ervaringen van de betrokkenen binnen de gemeente Almere met de implementatie en de uitvoering van de nieuwe aanpak.

De beschrijving van de Aanpak 45+ bestaat uit drie onderdelen:

- een globale beschrijving van de context van de Aanpak 45+: het reguliere re-integratiebeleid en de organisatie van dit beleid;
- een beschrijving van de re-integratievoorzieningen en -interventies waar ouderen gebruik van kunnen maken, maar die niet specifiek gericht zijn op ouderen;
- een uitgebreide beschrijving van de onderdelen van de Aanpak 45+ waarop de focus van het onderzoek ligt: de klantmanagers 45+, het maatwerkbudget, het project 'Focus op Werk' en de accountmanagers.

Tweede fase: april 2018 – september 2018

In de tweede fase van het onderzoek wordt een praktijktoets uitgevoerd waarin getoetst wordt of de aanpak in de praktijk wordt uitgevoerd zoals de bedoeling is (de programma-integriteit). Daarnaast wordt een tweede procesevaluatie uitgevoerd waarin de ervaringen van de uitvoerders, cliënten en werkgevers met de Aanpak 45+ in beeld gebracht worden. Tot slot worden beschrijvende analyses uitgevoerd op de gemeentelijke bestanden, waarmee de eerste (bruto)resultaten van de Aanpak 45+ beschreven worden.

De praktijktoets was aanvankelijk gepland in de eerste fase van het onderzoek, maar dat bleek in de praktijk te vroeg. Voor de uitvoering van de Aanpak 45+ zijn namelijk drie nieuwe klantmanagers aange trokken. Om deze nieuwe klantmanagers de tijd te geven om zich de Almeerse Aanpak 45+ volledig eigen te maken, is afgesproken de praktijktoets later in 2018 uit te voeren.

Derde fase: september 2018 – september 2019

In de derde fase voeren we een effectiviteitsmeting uit bestaande uit enerzijds beschrijvende analyses op basis van de gemeentelijke administratie en anderzijds uit het vaststellen van de netto-effectiviteit van de Aanpak 45+ met een experimenteel onderzoeksdesign. Voor een gedetailleerde beschrijving van de opzet van het experiment en de voortgang verwijzen we naar hoofdstuk 4 van deze rapportage. Daarnaast wordt in deze fase de verklarende evaluatie uitgevoerd: de gevonden effecten worden gerelateerd aan de mechanismen die op basis van de praktijk in beeld gebracht zijn. Hiermee kan de werking van de Aanpak 45+ beschreven worden: op welke wijze sluit de Aanpak 45+ aan bij de problematiek van ouderen en hoe leidt dit ertoe dat meer ouderen aan het werk komen? Daarnaast worden ook de voorwaarden in beeld gebracht waaronder de Aanpak 45+ in Almere werkt (de context), die van belang zijn bij de overdraagbaarheid van de aanpak naar andere gemeenten.

1.4 Leeswijzer

Deze deelrapportage doet verslag van de eerste fase van het onderzoek. In hoofdstuk 2 beschrijven we de doelgroep en methodiek van de Aanpak 45+. In hoofdstuk 3 staat de beleidstheorie achter de Aanpak 45+ centraal. In hoofdstuk 4 ten slotte wordt de voortgang van het experiment beschreven en zijn de (eerste) ervaringen van de uitvoerders met de Aanpak 45+ opgetekend.

Doelgroep en methodiek Aanpak 45+

2

2 Doelgroep en methodiek Aanpak 45+

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de doelgroep en de methodiek van de Aanpak 45+. We beginnen met een beschrijving van de doelgroep. In paragraaf 2.3 beschrijven we op hoofdlijnen het reguliere re-integratiebeleid van de gemeente Almere. Vervolgens beschrijven we in detail de Aanpak 45+ in paragraaf 2.4.

2.2 Doelgroep Aanpak 45+

De **doelstelling** van de Aanpak 45+ is om meer 45-plussers te laten uitstromen vanuit de bijstand naar betaald werk en ondernemerschap en de groep voor wie dit niet mogelijk is meer te laten participeren in de samenleving. Uit deze twee doelen kan ook een tweedeling in de **doelgroep** worden afgeleid: 45-plus bijstandsklanten voor wie (binnen afzienbare tijd) toeleiding naar werk (of ondernemerschap) wel haalbaar wordt geacht en 45-plus bijstandsklanten voor wie dit niet haalbaar wordt geacht. Deze tweedeling komt voor een belangrijk deel overeen met de verdeling tussen bijstandsklanten in Team Zorg en Team Werk. De Aanpak 45+ richt zich primair op de bijstandsklanten van 45 jaar en ouder in Team Werk. De Aanpak 45+ staat ook open voor oudere niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers). Zij kunnen zich zelf melden bij de gemeente voor ondersteuning.

Het wegnemen van de belemmeringen die toetreding tot de arbeidsmarkt in de weg staan, staat centraal in de Aanpak 45+. Vanuit de aanname dat ook voor de groep die pas kort in de bijstand zit de kans groot is dat ze vanwege leeftijdsspecifieke belemmeringen niet zullen uitstromen en dus lang in de bijstand zullen blijven, richt de Aanpak zich zowel op 45-plussers die al lang in de bijstand zitten, als op degenen bij wie dit pas kort het geval is. Voor het experiment zijn alleen bijstandsgerechtigden geselecteerd, die meer dan een halfjaar een uitkering ontvangen (zie voor de overige selectiecriteria hoofdstuk 4).

Samengevat bestaat de doelgroep voor de Aanpak 45+ uit alle bijstandsgerechtigden in de gemeente van 45 jaar en ouder voor wie (binnen afzienbare tijd) toeleiding naar werk haalbaar wordt geacht.

Doelgroep in cijfers

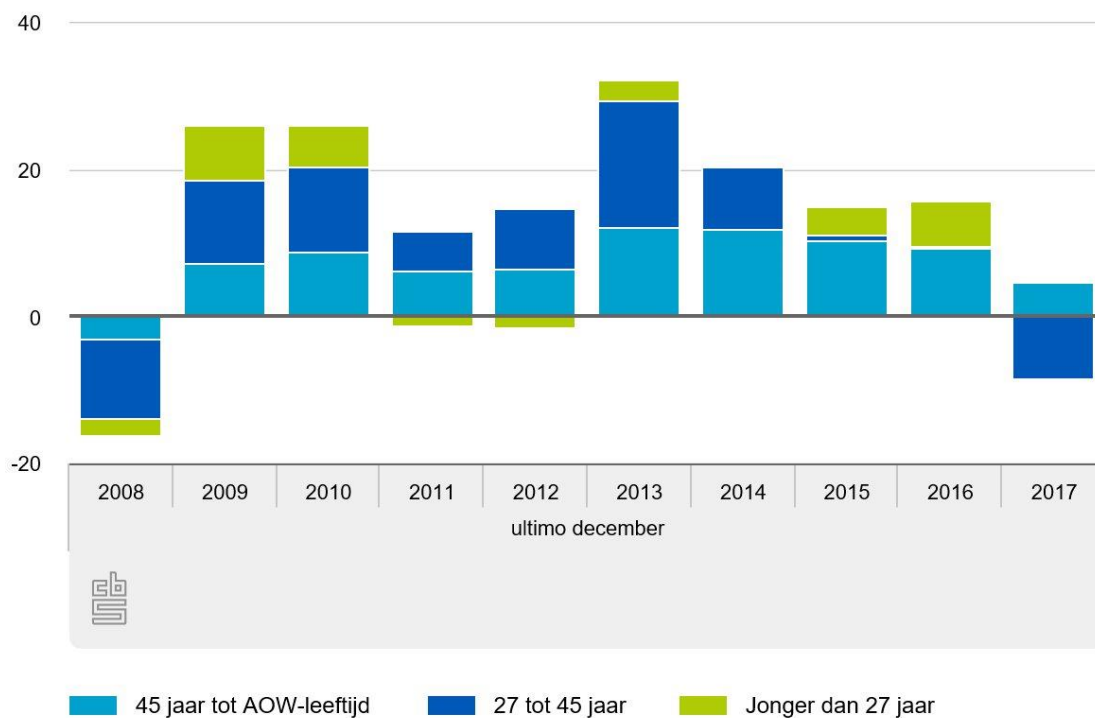
De meest recente cijfers (februari 2018) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)¹ laten zien dat het aantal bijstandsgerechtigden in 2017 voor het eerst sinds 2008 is gedaald. Deze daling van het totaal aantal bijstandsgerechtigden komt volledig voor de rekening van bijstandsgerechtigden tussen de 27 en 45 jaar. Het aantal bijstandsgerechtigden van 45 jaar tot de AOW-leeftijd bleef groeien (toename van 5.000 bijstandsgerechtigden in 2017). Deze groei is echter wel afgenomen ten opzichte van de voorgaande jaren. Dit zien we terug in figuur 2.1 waarin de toename (boven de X-as) of afname (onder de X-as) van het aantal bijstandsgerechtigden naar leeftijd is weergegeven voor de periode 2008-2017.

¹ Geraadpleegd op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/09/voor-het-eerst-in-jaren-minder-bijstandsontvangers>

Figuur 2.1 Ontwikkeling aantal personen in Nederland met bijstandsuitkering, periode 2008-2017

Personen met een bijstandsuitkering

x 1000, mutatie t.o.v. een jaar eerder

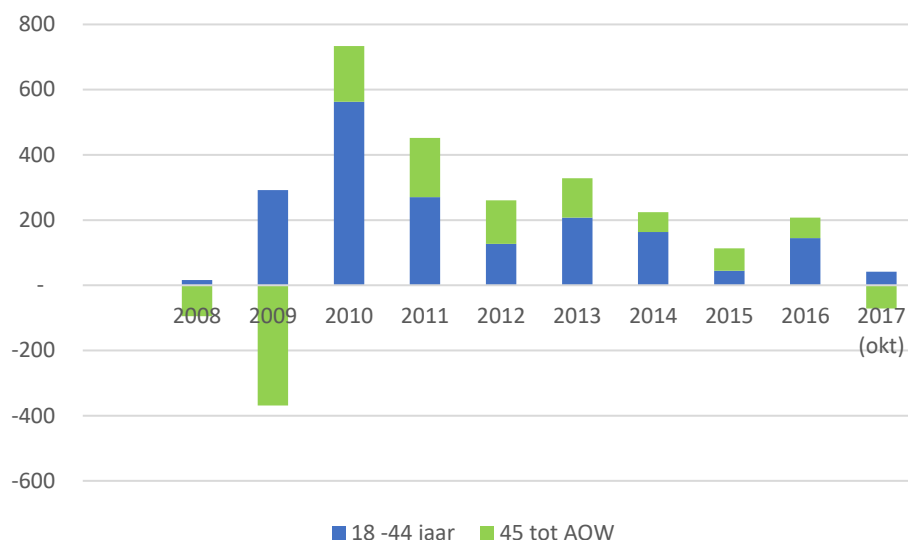


Bron: CBS

In oktober 2017² werden er bijna 6.100 bijstandsuitkeringen door de gemeente Almere uitgekeerd. De helft van deze uitkeringen was bestemd voor 45-plussers. Opmerkelijk ten opzichte van de landelijke ontwikkeling is de afname van het aantal uitkeringen aan 45-plussers (weergegeven onder de X-as in figuur 2.2) in 2017. In hoeverre dit al het effect is van de Aanpak 45+ zal uit het effectiviteitsonderzoek moeten blijken.

² Op het moment van schrijven van deze rapportage waren er geen recentere cijfers beschikbaar bij de gemeente Almere over het aantal bijstandsgerechtigden.

Figuur 2.2 Ontwikkeling aantal bijstandsuitkeringen in Almere, periode 2008 – oktober 2017



Bron: gemeente Almere, bewerking RegioPlan

2.3 Regulier beleid bijstandsgerechtigden gemeente Almere

Bij de uitwerking van de Aanpak 45+ is het reguliere ondersteunings- en re-integratie-instrumentarium als fundament gebruikt. Daarom beschrijven we in deze paragraaf eerst het reguliere beleid van de gemeente Almere ten aanzien van bijstandsgerechtigden.

Het **beleid** van de gemeente Almere in de periode 2015-2018 voor bijstandsgerechtigden laat zich als volgt kenmerken:

- Tot 2015 ligt de focus op werk: het toenemende aantal bijstandsgerechtigden en de krimpende budgetten dwongen de gemeente Almere tot keuzes: zij richtten zich vooral op de groep werkzoekenden die met enige ondersteuning snel weer aan het werk konden komen.
- 2015-2016: Met de overheveling van taken in het sociaal domein naar de gemeente (Participatiewet, Wmo, Jeugdwet) wordt er een brede aanpak sociaal domein, werk en participatie geformuleerd (zie onder andere Kadernota sociaal domein en beleidsplan Almere aan zet / Veranderen wat nodig is). Er komt meer aandacht voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- 2017-2018: Voor begrotingsjaar 2017 hebben de herverdeelde effecten van het nieuwe verdeelmodel BUIG (Wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten) een negatief gevolg voor de gemeente Almere. Dit heeft ertoe geleid dat er een tactisch en strategisch meerjarenplan is opgesteld over de mogelijkheden tot (verdere en versnelde) reductie van het bijstandsvolume en/of de kosten van bijstand. Een van de interventies is een samenwerking met Randstad (onder de naam Baangericht). Baangericht is bedoeld voor iedereen met een bijstandsuitkering die werkfit is.

De gemeente Almere werkt met de Almeerse **participatieladder**. Bijstandsgerechtigden worden op basis van hun mate van deelname aan de maatschappij ingedeeld op trede 1 tot en met 5, waarbij trede 1 de grootste afstand heeft tot de arbeidsmarkt. Deze trede bepaalt het ondersteuningsaanbod en de bijbehorende voorzieningen van de gemeente. Hierbij zijn twee doelgroepen³ te onderscheiden, de bovenste drie treden (3, 4 en 5) richten zich op toeleiding naar regulier werk door Team Werk en de onderste twee (1 en 2) op maatschappelijke participatie door Team Zorg. De globale koppeling naar voorzieningen wordt hieronder schematisch weergegeven.

³ In totaal zijn er vier doelgroepen onder de Participatiewet: naar regulier werk, werken in een reguliere omgeving, werken in een beschutte omgeving en maatschappelijke participatie. De doelgroepen 'werken in een reguliere omgeving' en 'werken in een beschutte omgeving' richten zich uitsluitend op mensen met een arbeidsbeperking.

Doelgroep	Wie?	Welke voorzieningen?
Naar regulier werk	Trede 5: regulier werk met ondersteuning (parttime werk) Trede 4: arbeidstoeleiding Trede 3: arbeidsactivering	Re-integratietrajecten en voorzieningen
Maatschappelijke participatie	Trede 2: sociale activering Trede 1: zorg-/hulpverlening	Participatie Arbeidsmatige dagbesteding Dagbesteding (niet arbeidsmatig)

Afhankelijk van de persoonlijke situatie van de bijstandsgerechtigden biedt de gemeente Almere diverse re-integratietrajecten en voorzieningen aan. Naast meer generieke dienstverlening in de vorm van trainingen zoals sollicitatietrainingen en taalcursussen en het voordragen van uitkeringsgerechtigden op vacatures bij werkgevers (accountmanagement) zijn er ook trajecten met meer specifieke doelen en bijbehorende doelgroepen. Hieronder lichten we de belangrijkste trajecten kort toe:

- **Baangericht** is voor iedereen met een uitkering die werkfit is (trede 4 / 5). De bijstandsgerechtigden worden geholpen bij vacatures zoeken, solliciteren e.d. met als doel betaald werk te vinden.
- **Flexensie** biedt langdurig werklozen (trede 3) de mogelijkheid tijdelijk betaald werk te verrichten met behoud van uitkering. Naast dat zij recente werkervaring opdoen, ontvangen de deelnemers aan Flexensie een toeslag op hun uitkering van 2 euro netto per gewerkt uur (met een maximum van 340 euro per maand).
- **Talent@Work**: werkervaringsplaatsen voor drie tot zes maanden voor langdurig werklozen (trede 3 / 4)
- Het **Activeringscentrum** is voor uitkeringsgerechtigden die nog niet toe zijn aan een betaalde baan (trede 1 en 2). Tijdens het traject van maximaal een half jaar worden de mogelijkheden verkend voor passend, duurzaam vrijwilligerswerk.

Daarnaast zijn er specifieke trajecten voor bijvoorbeeld jongeren (Binnenstebuiten) en ouderen (Participatiefabriek en Aanpak 45+). De **Participatiefabriek** is een werkervaringsproject in samenwerking met de gemeente Almere. Via een leermeester-gezelverhouding begeleiden zelfredzame werkzoekenden van 45+ kwetsbare werkzoekenden met een bijstandsuitkering (45+, alleenstaande ouders en statushouders) in een zelfstandig functionerend sociaal bedrijf dat in samenspraak met wijkbewoners activiteiten in en om buurtontmoetingscentra opzet.

2.4 Methodiek Aanpak 45+

In deze paragraaf beschrijven we de Aanpak 45+. De beschrijving is gebaseerd op het 'Uitvoeringsplan 2016 Aanpak 45-plus'⁴, overige beleidsstukken van de gemeenten, face-to-face-interviews met direct betrokkenen (beleidsmedewerker, de projectleider Aanpak 45+, klantmanagers 45+, accountmanagers en trainers 'Focus op Werk') en telefonische interviews met andere relevante actoren. Voor een overzicht van de respondenten verwijzen we naar bijlage 1.

Klantmanagers 45+

De kern van de Aanpak 45+ is de inzet van vier dedicated klantmanagers 45+ die ieder een caseload hebben van maximaal 25 bijstandsgerechtigden. Deze klantmanagers begeleiden de 45-plussers intensief (één gesprek per week), integraal (brede intake en begeleiding over alle levensdomeinen) en vraaggericht (direct doel is uitstroom naar werk waarbij de vraag op de arbeidsmarkt leidend is). Deze klantmanagers zijn getraind in het herkennen van de specifieke belemmeringen van 45-plussers en hebben een training in de bewezen effectieve methodiek motiverende gespreksvoering gevolgd en passen deze methodiek toe in de praktijk.

In de praktijk ziet de rol van de klantmanager er als volgt uit. De bijstandsgerechtigden die in aanmerking komen voor de Aanpak 45+ ontvangen een uitnodigingsbrief voor een intakegesprek met de klantmanager. De klantmanager legt uit wat het doel is van het traject. In het geval van het experiment (zie

⁴ Uitvoeringsplan 2016 aanpak 45-plus werkloosheid, 18 januari 2016.

ook hoofdstuk 4) gaat het veelal om klanten die langdurig werkloos zijn en met wie vaak lang geleden voor het laatst gesproken is over hun uitkering. Tijdens dit gesprek wordt gekeken of voor de klant conform zijn indeling in trede 3 en 4 van de participatieladder binnen afzienbare tijd toeleiding naar werk mogelijk is. Grofweg zijn er drie groepen te onderscheiden:

1. Een aanzienlijk deel, naar schatting van de klantmanagers zeker dertig tot veertig procent, heeft gezondheidsproblemen, die volgens de klantmanagers toeleiding naar werk in de weg staan. De klantmanagers mogen dit niet beoordelen en voor deze klanten wordt een belastbaarheidsonderzoek aangevraagd bij AREA om te bepalen in welke mate de klanten belastbaar zijn. De doorlooptijd voor een dergelijk onderzoek is twee tot drie maanden. Pas na het belastbaarheidsonderzoek komen deze klanten weer terug bij de klantmanager om de uitkomst van het onderzoek te bespreken. Er kunnen drie mogelijke uitkomsten van het onderzoek zijn: volledig arbeidsongeschikt (klant wordt doorverwezen naar Team Zorg), volledig arbeidsgeschikt of beperkt belastbaar. Dit laatste is vaak de uitkomst van het onderzoek waardoor de uitstroom naar betaald werk lastig wordt (zie verder onder 3), omdat de arbeidsdeskundigen die het onderzoek uitvoeren alleen beoordelen of iemand fysiek en mentaal in staat is te werken maar hierbij geen koppeling maken naar de mogelijkheden op arbeidsmarkt. Zo wordt door een klantmanager het voorbeeld genoemd van een klant met dusdanige lichamelijke klachten, dat hij maximaal een halfuur aaneengesloten kan staan, zitten of lopen.
2. Een beperkt deel van de klanten is vrijwel jobready en is verrast dat ze, terwijl ze dat vaak niet meer verwacht hadden, op korte termijn weer aan het werk kunnen. Klanten moeten vaak wel wennen aan het idee dat ze weer aan het werk kunnen en hebben hun leven aangepast aan het leven met een uitkering. Het bespreekbaar maken van deze verandering is een onderdeel van de begeleiding. Met klanten die jobready zijn, wordt afgesproken dat ze vijf keer per week solliciteren. Daarbij gaat het meer om de kwaliteit, dus de wijze van solliciteren, dan om de kwantiteit. Tijdens de gesprekken met de klantmanager worden de recente sollicitaties besproken en beoordeeld. Deze gesprekken vinden in de regel eens per week plaats.⁵ Ook wordt er besproken wat een klant aan ondersteuning nodig heeft. Als er daarnaast bij Baangericht vacatures beschikbaar zijn, worden klanten aangemeld om te onderzoeken of er een match is.
3. De overige klanten hebben een opstart nodig. Dit betekent intensieve coachingsgesprekken om in eerste instantie de angst voor het onbekende weg te nemen. De meeste klanten hebben zich om uiteenlopende redenen neergelegd bij de situatie dat ze een bijstandsuitkering hebben en worden nu vaak na een lange tijd opgeroepen zich te melden bij de gemeente voor een traject met als doel het onderzoeken van de mogelijkheden die leiden tot betaald (parttime) werk of vrijwilligerswerk. Dit leidt aanvankelijk tot weerstand bij klanten. De klantmanager investeert in het begin van de begeleiding in de vertrouwensrelatie met de klant en probeert door middel van motiverende gespreksvoering te onderzoeken wat de klant wil en welke mogelijkheden er zijn. Deze worden uitvoerig met de klant besproken. Ook de (medische) belemmeringen worden in deze fase besproken en indien noodzakelijk verder onderzocht en besproken met klant. In de meeste gevallen verdwijnt de weerstand en gaat de klant nadenken over zijn wensen voor de toekomst. In deze groep zitten naast de klanten met gezondheidsproblemen (groep 1), vooral klanten die om uiteenlopende redenen al lang niet hebben gewerkt.

In de praktijk zien de klantmanagers vaak een combinatie van uiteenlopende problemen. Het is vervolgens aan de klantmanager en de klant om samen te achterhalen om te achterhalen welke belemmeringen er zijn om te gaan werken en vervolgens een strategie te bedenken hoe de klant het beste weer naar werk kan worden toe geleid. Als een betaalde (parttime) baan niet tot de mogelijkheden behoort, onderzoekt de klantmanager samen met de klant wat wel mogelijk is om de klant dichter bij de arbeidsmarkt te krijgen. Dat kan bijvoorbeeld een werkervaringsplek zijn of vrijwilligerswerk. De klantmanagers benadrukken dat het 'geen trucje toepassen is', maar dat de duur van de begeleiding, de aard van de begeleiding, de inzet van motiverende gespreksvoering en de intensiteit van het contact wordt afgestemd op de specifieke situatie van de klant (maatwerk). Bij dit laatste moet worden opgemerkt dat twee nieuwe klantmanagers de training voor het toepassen van motiverende gespreksvoering binnenkort gaan volgen.

⁵ De afgelopen periode was het wegens beperkte spreekkamer capaciteit was het de afgelopen periode niet altijd mogelijk om deze klanten iedere week te spreken. Intussen is er verbouwd en is de capaciteit uitgebreid.

Wanneer de klant weer gewend is aan het idee om aan het werk te gaan en de (on)mogelijkheden op de arbeidsmarkt zijn verkend, wordt de klant meestal doorverwezen naar een re-integratietraject⁶. Dit kan een regulier traject of voorziening zijn, maar specifiek voor de Aanpak 45+ kan er ook gebruik worden gemaakt van de inzet van het maatwerkbudget of de training 'Focus op Werk'. Ook kunnen de klantmanagers de accountmanagers van de gemeente benaderen om te vragen of ze vacatures weten voor hun klanten. De klantmanager bepaalt welk re-integratie-traject of voorziening geschikt is voor de klant. Wanneer een klant een re-integratietraject gaat volgen dan beperkt de rol van de klantmanager 45+ zich tot monitoren/vinger aan de pols houden. Wanneer er na het traject geen zicht is op duurzame uitstroom (betaald werk voor een halfjaar of langer) dan komt de klant weer terug bij zijn 'eigen' klantmanager.

Er wordt voortdurend gewerkt aan het verbeteren van de Aanpak 45+. Vaak gaat het hierbij om kleine wijzigingen. Enkele voorbeelden van de laatste maanden zijn:

- Met klanten mag door de klantmanagers 45+ ook gesproken worden buiten de spreekruimtes in het gemeentehuis (mede ingegeven door het tekort aan spreekruimtes).
- De klantmanagers hebben voorlichting gehad over de mogelijkheden van remigratie. Hierdoor kunnen de klantmanagers op hun beurt klanten hierover voorlichten.

Maatwerkbudget

Met het maatwerkbudget van 2.500 euro per cliënt kunnen de klantmanagers 45+ gerichte scholingstrajecten inkopen en incidentele kosten vergoeden die nodig zijn voor de re-integratie. Voorbeelden van de inzet van dit budget zijn: computertraining, taalcursus, maar ook de aanschaf van een computerbril of de vergoeding van psychische hulp die niet vergoed wordt vanuit de basisverzekering. De aanvraag voor gebruik van het budget moet formeel worden goedgekeurd door de coördinator van Team Werk, maar tot nu toe is het nog niet voorgekomen dat een aanvraag werd afgekeurd.

Traject Focus op Werk 45+

Het traject is een samenwerking tussen UWV en de gemeente Almere en bouwt verder op het traject "Succesvol naar Werk" van UWV. Het traject Focus op Werk is een vorm van sollicitatietraining bedoeld voor klanten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Er worden ongeveer 30 klanten, een combinatie van UWV-klanten en klanten van de gemeente, uitgenodigd. De klanten van UWV hebben zich zelf aangemeld voor deze training, terwijl de klanten van de gemeente in de meeste gevallen door hun klantmanagers zijn uitgenodigd. In eerste instantie werd de training aangeboden voor alle leeftijden. Dit jaar is er ook gestart met specifieke trainingen voor 45+.

Het is een groepstraining waarin de focus ligt op de kwaliteiten van de deelnemers. Naast sollicitatievaardigheden worden deelnemers ook gecoacht, worden vacatures gezocht voor de deelnemers en wekelijks schuiven accountmanagers van de gemeente en UWV aan om inzicht te geven in de huidige arbeidsmarkt en concrete vacatures te presenteren. Ook kunnen deze accountmanagers gericht zoeken naar banen voor de deelnemers en bij voordracht aan een werkgever een goed woordje voor de kandidaten doen, omdat zij door het persoonlijk contact met de klant beter zicht hebben op hun (on)mogelijkheden. Daarnaast geven zij feedback op sollicitaties, die door de trainer vervolgens op een opbouwende manier wordt ingezet in de trainingen. De training realiseert een uitstroom van rond de vijftig procent per groep. Dit relatief hoge percentage is volgens de betrokkenen (trainers en accountmanagers) in eerste instantie het gevolg van de directe link tussen werkgevers en klanten via de accountmanagers. Dit leidt vaak al snel tot successen binnen een groep (deelnemers die werk vinden) en hierdoor ontstaat een positieve groepsdynamiek; doordat er deelnemers werk vinden, zien ook andere deelnemers mogelijkheden en stijgt hun motivatie om werk te zoeken.

⁶ Het gaat hier veelal om maatwerkvoorzieningen binnen team Werk zelf en dus geen externe re-integratietrajecten, afgezien van de Participatiefabriek (samenwerking met De Schoor).

Accountmanagement

De gemeente Almere heeft niet gekozen voor accountmanagement specifiek voor ouderen. De accountmanagers richten zich op specifieke sectoren. Met andere woorden: er is geen doelgroepenbeleid, maar het uitgangspunt is “de beste kandidaat voor de beste vacature”. Dit kan zowel een jongere als een oudere zijn. Volgens de accountmanagers is het de laatste anderhalf jaar makkelijker geworden om ouderen aan het werk te helpen. Enerzijds veroorzaakt door de aantrekkende economie waardoor werkgevers hun eisen aan de ideale kandidaat moeten bijstellen en aan de andere kant hebben steeds meer werkgevers ervaren dat oudere werknemers waardevolle arbeidskrachten kunnen zijn. Desondanks blijken de vooroordelen bij werkgevers over bijstandsgerechtigden in het algemeen en oudere bijstandsgerechtigden in het bijzonder nog steeds aanwezig.

Via het Platform diversiteit van de gemeente Almere (AVANTI) worden workshops aangeboden voor werkgevers om hen bewust te maken van de eigen vooroordelen in het personeelsbeleid, zowel in het aannamebeleid als in de bedrijfscultuur. De workshops gaan over diversiteit in de brede zin. In overleg met de werkgever wordt bepaald op welk aspect de nadruk zal liggen. Dit zouden ouderen kunnen zijn.

De gemeente Almere heeft vier trainingen ingekocht die gratis aan werkgevers in de gemeente Almere kunnen worden aangeboden. Tot nu toe zijn er twee bedrijven gevonden die openstaan voor een workshop.

Accountmanagers worden regelmatig benaderd door een klantmanager 45+ met het verzoek op zoek te gaan naar een specifieke vacature, omdat er een klant is met affiniteit in een sector waarin de accountmanager actief is. Ook benaderen zij de klantmanagers in het geval er sprake is van een vacature specifiek voor 45-plussers. Het is vervolgens aan de klantmanager om de kandidaat voor te bereiden op het sollicitatiegesprek. Wanneer het niet tot een match komt, dan koppelt de accountmanager dit terug aan de klantmanager. Klantmanagers hebben in de regel geen contacten met werkgevers. De klantmanagers 45+ geven aan dat dit wel wenselijk is⁷. Voor de meeste van hun klanten moet actief en specifiek op zoek worden gegaan naar een baan (jobhunting), omdat er in de reguliere procedure (accountmanager levert werkgever enkele cv's) op papier altijd betere kandidaten zullen zijn.

Na een voordracht met een positief resultaat worden de randzaken (contract, reiskosten et cetera) geregeld door de accountmanager. Daarnaast is er bij de start de mogelijkheid om een proefplaatsing of beperkte begeleiding door een jobcoach in te zetten. Volgens de accountmanagers is de startfase cruciaal voor duurzame plaatsing. Het is belangrijk om niet meteen van nul naar honderd te willen. Geef klanten even de tijd om zaken als kinderopvang en het afbouwen van vrijwilligerswerk te regelen. Eén accountmanager geeft aan dat een no-riskpolis voor ouderen zou kunnen helpen om werkgevers sneller voor een oudere werknemer te laten kiezen.

⁷ Op dit moment wordt er binnen de gemeente gewerkt aan een nieuwe manier van werkgeversbenadering, waarbij er ruimte is voor klantmanagers om zelf werkgevers te benaderen.

Beleidstheorie

3

3 Beleidstheorie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidstheorie achter de Almeerse Aanpak 45+.

In het eerste deel van het hoofdstuk gaan we in op de problematiek van de oudere werklozen waarop de Aanpak 45+ zich moet richten. In paragraaf 3.2 beschrijven we op basis van literatuuronderzoek de problematiek waarmee oudere werklozen te maken hebben bij het zoeken naar werk. In paragraaf 3.3 onderzoeken we vervolgens in hoeverre de problematiek die in de literatuur wordt beschreven ook in gemeente Almere is geconstateerd en het uitgangspunt vormt van de Aanpak 45+.

In Paragraaf 3.4 reconstrueren we de beleidstheorie aan de hand van de interventielogica van de vier centrale onderdelen van de Aanpak 45+. In paragraaf 3.5 ten slotte beschrijven we de inzichten uit de literatuur over de effectiviteit van verschillende interventies gericht op de re-integratie van ouderen. Daarbij bespreken we hoe de verschillende elementen uit de Almeerse aanpak in de literatuur terugkomen.

3.2 Uit de literatuur: de problematiek van oudere werklozen

In deze paragraaf wordt op basis van literatuuronderzoek de problematiek beschreven waarmee oudere werklozen te maken hebben bij het zoeken naar werk. Hierbij onderscheiden we twee typen problemen:

- de problematiek van de oudere werkloze zelf;
- de beeldvorming, wensen en verwachtingen van werkgevers.

De problematiek van oudere werkzoekenden

In de literatuur worden de volgende problemen benoemd die gerelateerd zijn aan de oudere zelf:

1. een negatief zelfbeeld;
2. gebrekkige gezondheid en gezondheidsbeleving;
3. belemmeringen in de sociale omgeving;
4. minder effectief zoekgedrag;
5. Het ontbreken van diploma's.

Ad 1: Een negatief zelfbeeld

De blik waarmee een oudere werkloze naar zichzelf en zijn of haar toekomst kijkt, kan bijdragen aan mindere kansen op de arbeidsmarkt. Een oudere werkloze heeft vaker last van een laag zelfbeeld (Bos-selaar et al., 2006; Zandvliet et al., 2011) en is vaker ontmoedigd over het vinden van nieuw werk (De Lange, 2015). Zeker wanneer een werkloze al veel afwijzingen heeft gehad naar aanleiding van sollicitaties, kan dat het zelfbeeld van de oudere werkzoekende aantasten (Cuelenaere en Veldhuis, 2011: 38). Een negatief zelfbeeld heeft invloed op hoe iemand zich presenteert tijdens een sollicitatie. Ook zoekt iemand die niet verwacht (snel) werk te vinden minder intensief naar een nieuwe baan (Wanberg et al, 2015).

Ad 2: Gebrekkige gezondheid en gezondheidsbeleving

De mate waarin een werkloze zijn gezondheid als 'goed' inschat, is van belang bij het vinden van werk. Een slechte gezondheidsbeleving komt relatief meer voor bij oudere werkzoekenden en hangt samen met een langere werkloosheidsduur (Schuring et al., 2011: 36). Ook De Koning, Collewet en Gravesteijn-Ligthelm (2008: 20) wijzen op de wisselwerking die bestaat tussen gezondheid en werkloosheid: uit verschillende studies blijkt dat werkloosheid een negatieve invloed heeft op de mentale en mogelijk ook fysieke gezondheid. Weer aan het werk gaan, lijkt juist een positief effect op de gezondheid te hebben. Wel wijzen ze erop dat er verschillende onderzoeken zijn waarin het positieve effect van werk op de gezondheid vooral op lijkt te gaan voor werklozen onder de 50 en in mindere mate voor 50-plussers (2008: 28-30).

De kans op (chronische) gezondheidsklachten neemt ook daadwerkelijk toe met de leeftijd. De kans op een baan of vast contract neemt daardoor af; werkgevers zijn bang zijn voor een hoger ziekteverzuim. Bovendien lopen oudere werkzoekenden hierdoor een hoger risico op een lagere beloning als ze wel een baan vinden (Euwals et al., 2013: 28).

Ad 3: Belemmeringen in de sociale omgeving

De sociale omgeving van oudere werkzoekenden kan een belemmering vormen in het zoeken en vinden van werk. Oudere werkzoekenden ontvangen minder sociale steun vanuit hun omgeving. Weinig steun vermindert de motivatie om werk te zoeken en draagt bij aan een verminderde gezondheidsbeleving (ISZW, 2013).

Daarnaast zijn ouderen vaker dan jongere werkzoekenden mantelzorger voor iemand in hun omgeving (De Lange, 2015). Een mantelzorger heeft minder tijd om te werken en om werk te zoeken. Daarnaast kost mantelzorg ook mentale energie, die de motivatie om werk te zoeken kan verminderen (De Lange, 2015).

Ad 4: Minder effectief zoekgedrag

De arbeidsmarkt is, onder andere door technologische vernieuwingen, behoorlijk veranderd ten opzichte van het moment dat de oudere werknemer toetrad tot de arbeidsmarkt. Zeker voor werklozen die voor hun werkloosheid lange tijd werkzaam waren bij hetzelfde bedrijf en dus al lange tijd niet meer gesolliciteerd hebben, kunnen nieuwe vormen van solliciteren onbekend of lastig zijn (Bosselaar, 2006; De Lange 2015; ISZW, 2013). Dit resulteert in minder effectief zoekgedrag. De RWI (2011: 5) stelt dat oudere werklozen ouderwetse methoden gebruiken.

Ouderen hebben daarnaast een minder relevant netwerk (Bosselaar et al., 2006) en zetten hun (privé)netwerk ook minder snel in bij het zoeken naar een baan (RWI, 2015: 5). Dit lijkt een gemiste kans te zijn, aangezien Heyma (2016: 133) concludeert dat het inzetten van het privénetwerk een positief effect heeft op de kans aangenomen te worden.

Ten slotte zoeken oudere werklozen vaak naar een te beperkt aantal vacatures. Zo kijken sommigen bijvoorbeeld uitsluitend naar dezelfde functies, in dezelfde sector als waarin zij eerder werkzaam waren, terwijl binnen die functie of sector maar weinig banen aanwezig zijn. Niet alle werkzoekenden hebben goed zicht op de mogelijkheden die ze buiten die eerdere functie en sector hebben, en weten daardoor niet goed waar ze verder zouden kunnen zoeken. Daarnaast zijn er ook werkzoekenden die niet bereid zijn tot demotie of loonsverlaging ten opzichte van hun laatste baan (Euwals et al., 2013: 33). Een open blik op werk zoeken en concessiebereidheid ten opzichte van de inhoud van werk en loon en contract-type zijn echter wel succesfactoren in het vinden van werk (Cuelenaere en Veldhuis, 2011: 33-35).

Ad 5: Het ontbreken van diploma's

De eisen die gesteld worden aan functies zijn aan verandering onderhevig. Oudere werknemers hebben daardoor niet altijd de juiste diploma's of missen waardevolle aanvullingen daarop (Bosselaar, 2006; RWI, 2011: 4). Zeker in sectoren waarin ontwikkelingen erg snel gaan, zoals de ICT-sector, of sectoren waarin het bezitten van de juiste diploma's een voorwaarde is voor werk, kan dit een probleem zijn. In interviews met oudere werkzoekenden in de bijstand werd het ontbreken van relevante diploma's of actuele kennis genoemd als probleem waar ze tegenaan liepen in het sollicitatieproces (Windesheim, 2017). Werkgevers geven aan dat het hebben van werkervaring in soortgelijk werk als 'doorslaggevende' factor geldt in het aannemen van een (oudere) kandidaat (Cuelenaere en Veldhuis, 2011: 32). Aangezien ouderen relatief vaak werkzaam zijn in krimpende sectoren (Euwals et al, 2013: 24), kan het lastig zijn om een baan te vinden waarbij men al de juiste werkervaring heeft.

De beeldvorming, wensen en verwachtingen van werkgevers

In de literatuur worden de volgende problemen benoemd die gerelateerd zijn aan werkgevers:

1. Vooroordelen over oudere werknemers
2. Vergrijzing
3. Hogere kosten

Ad 1: Vooroordelen over oudere werknemers

Werkgevers hebben bij een vacature vaak een beeld van de 'ideale kandidaat' en zoeken iemand die aan dat beeld voldoet (Heyma, 2016: 80). De 'ideale kandidaat' blijkt vaak een jongere werknemer te zijn.

Het idee van de jongere kandidaat als ideaal lijkt vooral te zijn ingegeven door vooroordelen over oudere medewerkers.

Werkgevers denken dat oudere werknemers minder flexibel en minder creatief zijn dan jongere werknemers (Zandvliet et al, 2011: 32). Ook gaan ze ervan uit dat oudere werknemers zich vaker en langer ziek zullen melden (Van der Werff et al., 2012; Heyma, 2016: 54). Verder denken werkgevers dat oudere werknemers minder leervermogen hebben en niet mee kunnen komen met nieuwe technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van ICT (Heyma, 2016: 16 en 33; De Lange en Van der Heijden, 2013 in: De Lange, 2015: 10; Windesheim, 2017: 15). Werkgevers kunnen ook juist bepaalde positieve eigenschappen toeschrijven aan oudere werkzoekenden, zoals loyaliteit en servicegerichtheid. Deze kwaliteiten benadrukken kan een positief effect hebben op het vinden van werk (Cuelenaere en Veldhuis, 2011: 32)

Ad 2: Vergrijzing

Een reden waarom werkgevers een voorkeur kunnen hebben voor jongere medewerkers, is om 'hun bedrijf te verjongen'. Bedrijven waar relatief veel ouderen werken, willen soms jongeren hebben om het personeelsbestand meer divers te maken (Heyma, 2016: 89). Daartegenover staat dat bedrijven waar relatief veel jonge werknemers werken, meestal niet (specifiek) op zoek zijn naar oudere werknemers.

Ad 3: Hogere kosten

Bovendien spelen kostenoverwegingen mee bij de werkgever (Heyma, 2016). Pensioenpremies zijn vaak hoger voor oudere werknemers en mogelijk zijn werkgevers meer kosten kwijt aan secundaire arbeidsvoorwaarden (Heyma, 2016: 35 en 49; RWI, 2011: 4). Werkgevers gaan ervan uit dat ze oudere werknemers een relatief hoog loon moeten betalen, terwijl de arbeidsproductiviteit van oudere werknemers niet hoger ligt. Heyma (2016: 38-39) laat zien dat de aannamekans van ouderen hoger ligt bij bedrijven waar de salarisopbouw minder leeftijdsgebonden is. Oftewel, wanneer werkgevers meer betalen voor oudere werknemers dan voor jongere bij dezelfde functie, zijn ze geneigd een jongere te kiezen. Daarnaast denken werkgevers dat ze een lager rendement halen uit investeringen die zij in oudere werknemers steken. Zo denken ze bijvoorbeeld dat een opleiding of cursus hen minder oplevert voor een oudere dan voor een jongere werknemer (Van der Werff et al., 2012) en dat een oudere werknemer meer tijd en begeleiding nodig heeft om ingewerkt te worden (Windesheim, 2017: 15).

3.3 De problematiek van oudere werkzoekenden in de gemeente Almere

In deze paragraaf kijken we in hoeverre de problematiek die in de literatuur wordt beschreven ook in gemeente Almere is geconstateerd.

Bij het ontwikkelen van de aanpak heeft de gemeente Almere eerst gekeken welke problemen spelen bij werkloosheid onder 45-plussers. Hierin hebben ze zich in eerste instantie op vier eerdere onderzoeken gebaseerd en vervolgens via een quickscan gekeken in hoeverre dezelfde problemen ook spelen binnen de gemeente Almere. De uitkomsten van de literatuurstudie van de gemeente Almere komen grotendeels overeen met de hierboven beschreven problematiek. De gemeente Almere heeft daarnaast ook gekeken naar eventuele tekortkomingen in de dienstverlening aan oudere bijstandsgerechtigden. De bevindingen uit de literatuurstudie van de gemeente Almere zijn kort opgenomen in het kader.

Uitkomsten literatuuronderzoek gemeente Almere

De gemeente Almere onderscheidt drie soorten belemmeringen:

- **Belemmeringen bij werkloze ouderen:** oudere werkzoekenden hebben regelmatig persoonlijke problemen die hun zoektocht naar werk belemmeren of zoeken op een inefficiënte wijze.
- **Belemmeringen bij werkgevers om oudere werklozen aan te nemen:** werkgevers vinden oudere werklozen minder aantrekkelijk om aan te nemen. Dit kan zowel zijn vanwege kostenoverwegingen, als vanwege vooroordelen over oudere werknemers.
- **Problemen in de begeleiding en dienstverlening aan oudere werklozen vanuit sociale diensten (en het UWV):** de begeleiding van oudere werklozen kan op een aantal punten beter. Concreet gaat het om: (1) meer maatwerk verrichten; (2) klanten langer ondersteunen, ook na enige tijd in de bijstand; (3) klanten stimuleren breder te zoeken; (4) de klantmanager beter betrokken laten zijn bij de ontwikkeling van klanten in een traject en (5) betere samenwerking met andere partijen ten aanzien van problemen van de klant (gezondheid, schulden, enz.).

Bron: Gemeente Almere, 'Bijlage 2 Analyse mogelijke oorzaken 45-plus werkloosheid'

De gemeente Almere heeft een quickscan uitgevoerd, waarbij ze keken naar de kwalitatieve kenmerken van hun klantenbestand, via 40 dossiers, en spraken met een aantal medewerkers van de gemeente. Uitgangspunt van de quickscan was om uit te vinden in hoeverre de in de literatuur genoemde problemen zich ook voordeden in Almere. Hieronder vatten we per type belemmering kort samen welke bevindingen de quickscan opgeleverd heeft.

Belemmeringen bij oudere werklozen in Almere

Van de meeste problemen die landelijk zijn geconstateerd, kwam in de quickscan naar voren dat deze ook in de gemeente Almere speelden. Zo hebben oudere werklozen regelmatig lichamelijke of psychische klachten. Bijkomende problemen zijn dat ouderen met klachten veelal onverzekerd zijn en dus onvoldoende hulp (kunnen) zoeken en dat deze groep vaak parttime werk zoekt, en dus een kleiner zoekgebied heeft voor banen. Schulden komen ook met regelmaat voor.

Ook een gebrek aan scholing of werkervaring en verouderde kennis en diploma's komt voor bij oudere bijstandsgerechtigden in Almere. Zeker kennis van digitale vaardigheden blijkt te ontbreken. De meeste bijstandsgerechtigde 45-plussers hebben een laag opleidingsniveau.

Ten slotte zoeken de werkloze 45-plussers binnen een beperkt aantal banen. Ze zijn vaak gefocust op de functie die ze eerder hadden en op banen met een vast contract.

Belemmeringen bij werkgevers

Klantmanagers gaven bij de interviews voor de quickscan aan te herkennen dat werkgevers regelmatig niet geïnteresseerd zijn in 45-plussers voor vacatures, ongeacht hun werkervaring en diploma's. Alleen wanneer de functie senioriteit en ervaring vereist, kunnen 50-plussers juist meer kans maken.

Begeleiding en dienstverlening aan oudere werklozen vanuit de gemeente

In de quickscan is onderzocht in hoeverre de gemeente in de begeleiding van de klanten aanloopt tegen de landelijk geconstateerde problemen. Op vier van de vijf in het kader opgenomen categorieën heeft de gemeente gerapporteerd.

Wat betreft 'maatwerk' constateert de gemeente dat de inschatting van de klantmanager een aanzienlijke rol speelt in het diagnosticeren van klanten en het opstellen van een plan van aanpak. Hierin schuilt een risico op fouten. Daarnaast stelt de gemeente dat er geen trajecten zijn die zich specifiek op 45-plussers richten, al is er wel een zekere mate van maatwerk mogelijk binnen de aangeboden algemene trajecten.

Op het gebied van 'ondersteuning zelfredzaamheid' geldt dat binnen de gemeente Almere de aandacht voor een klant vaak afneemt, naarmate de klant langer in de bijstand verblijft. Ook merken ze dat er niet altijd voldoende aandacht is voor de specifieke problematiek, waardoor deze soms niet goed herkend wordt. Als de klantmanagers de problematiek goed herkennen, kan een doorverwijzing naar 'Team Zorg' klanten helpen om eerst aan hun problemen te werken voordat ze de arbeidsmarkt op gaan.

Met betrekking tot 'vraaggerichte dienstverlening' geven professionals binnen de gemeente aan dat zij de afgelopen tijd geïnvesteerd hebben in meer vraaggericht werken. Klanten worden gestimuleerd om

breder te zoeken en goed te kijken naar de vraag op de arbeidsmarkt. Om breed zoeken naar werk mogelijk te maken, is er een opleidingsbudget beschikbaar. Klanten kunnen zo nodig cursussen of opleidingen volgen om aantrekkelijker te zijn voor werkgevers.

Ten slotte constateert de quickscan ten aanzien van 'continuïteit en samenwerking' dat de mate van contact met andere hulpverleners en professionals verschilt per klantmanager. In het algemeen vinden doorverwijzingen plaats, maar er is geen blijvend contact met de hulpverleners na de doorverwijzing.

De gemeente Almere heeft op basis van het literatuuronderzoek en de quickscan de Aanpak 45+ uitgewerkt. In de volgende paragraaf gaan we in op de door de gemeente Almere veronderstelde werking van deze aanpak.

3.4 Veronderstelde werkzame mechanismen

Op basis van de vastgestelde problematiek, zowel landelijk als in Almere, heeft de gemeente Almere een aanpak ontwikkeld specifiek voor bijstandsgerechtigde 45-plussers. Deze aanpak is uitgebreid besproken in hoofdstuk 2. Wij gaan in deze paragraaf in op de veronderstelde werking van vier centrale onderdelen van de Aanpak 45+:

- intensief klantmanagement;
- een maatwerkbudget;
- accountmanagement;
- de training Focus op Werk.

Van elk van deze onderdelen verwacht de gemeente Almere dat het een positief effect heeft op de kans op werk voor oudere werklozen die in het traject komen. Gezamenlijk pakken de onderdelen de door de gemeente vastgestelde problemen aan. Vanuit interviews zijn schema's van causale ketens opgesteld die weergeven welke problemen een onderdeel aanpakt en welk causaal mechanisme schuil gaat achter de aanpak. Per keten is ook vastgesteld welke verklarende mechanismen werkzaam zijn. Hiervoor is de indeling gebruikt zoals ontwikkeld door Kok en Sol (2014). Deze indeling wordt hieronder eerst besproken.

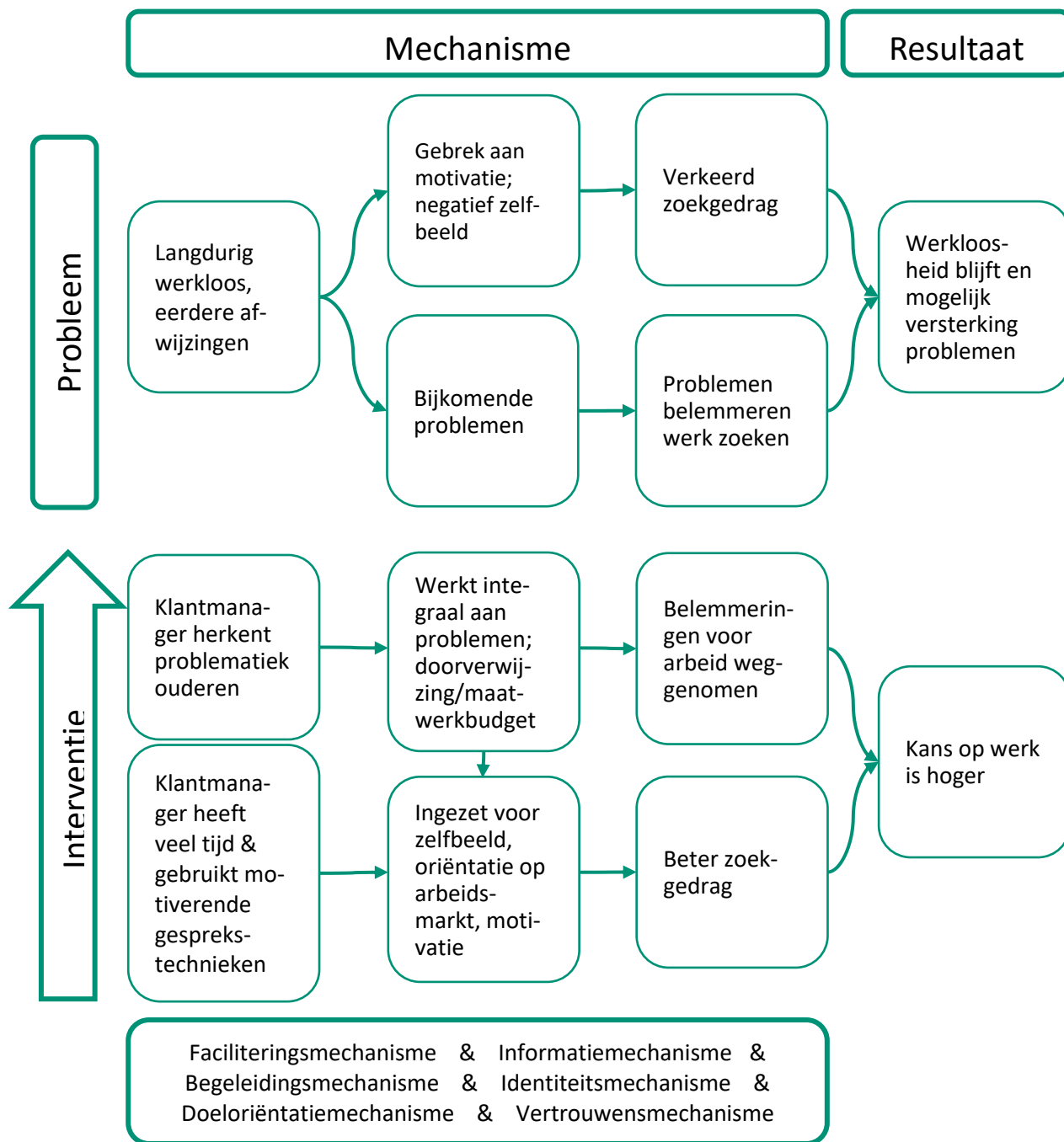
Mechanismen van Kok en Sol (2014)

Sol en Kok (2014) hebben een aantal mechanismen geïdentificeerd waarmee beschreven kan worden hoe en waarom re-integratie-interventies werken. De interventies zijn onder te verdelen in aanbodgerichte interventies, vraaggerichte interventies en interventies gericht op het afstemmen van vraag en aanbod (matchingsgerichte interventies). Aanbodgerichte interventies zijn gericht op het wegnemen van de belemmeringen van de werkzoekende bij het vinden van werk; vraaggerichte interventies op het wegnemen van de belemmeringen die werkgevers ervaren in het aannemen van, in dit geval, oudere werknemers; en de matchingsgerichte interventies zijn gericht op het bij elkaar brengen van de werkzoekende en de werkgever. In bijlage 2 zijn de werkzame mechanismen van Sol en Kok (2014: 37-42) kort samengevat.

Causale ketens

In interviews met klantmanagers, accountmanagers en trainers is de aanpak voor 45-plussers uitgebreid besproken. In deze gesprekken zijn ook de veronderstelde werking van de Aanpak 45+ en de problemen waarop de Aanpak 45+ zich richt aan de orde geweest. Op basis van deze informatie hebben we in deze paragraaf per onderdeel van de aanpak de interventielogica beschreven. Daarnaast zijn er schema's van de veronderstelde causale ketens gemaakt. Elk schema geeft weer via welke mechanismen de kans op werk vergroot wordt door de Aanpak 45+. De schema's geven zodoende weer hoe de werking van de Aanpak 45+ door de uitvoerende professionals omschreven wordt. Er is niet getoetst of de beschreven onderdelen ook in de praktijk op deze manier worden uitgevoerd; dit zal in een later stadium van het onderzoek met behulp van observaties gebeuren.

Intensief klantmanagement



Probleem: Werkloze ouderen die al lange tijd een bijstandsuitkering ontvangen, zoeken vaak minder actief naar werk of zijn helemaal gestopt met zoeken. Dit kan onder andere veroorzaakt of versterkt worden door weinig motivatie, een laag zelfbeeld (mogelijk veroorzaakt of versterkt door eerdere afwijzingen), onbekendheid met (moderne) sollicitatiemethoden en vasthoudendheid aan een functie of sector waarin de kans op werk klein is. Daarnaast spelen bij langdurig werkloze ouderen vaak ook andere problemen, zoals psychische klachten, schulden een slechte gezondheid of zijn ze tijd kwijt aan mantelzorg. Door een combinatie van problemen zoekt de werkloze niet of nauwelijks naar werk, of wordt er op de verkeerde wijze of in de verkeerde functie of sector gezocht.

Interventie: Een klantmanager die intensief begeleidt, houdt wekelijkse gesprekken, pakt een breed scala aan problemen aan en blijft ook monitoren als de klant in een traject zit. Door de intensieve begeleiding leert de klantmanager de klant goed kennen. Het is van belang dat de klant de specifieke problematiek van werkzoekende ouderen kan herkennen en daarop kan inspelen. Hierdoor kan de klantmanager inschatten welk traject het beste aansluit bij de klant. In de trajecten kunnen de specifieke belemmeringen van die klant weggenomen of verminderd worden.

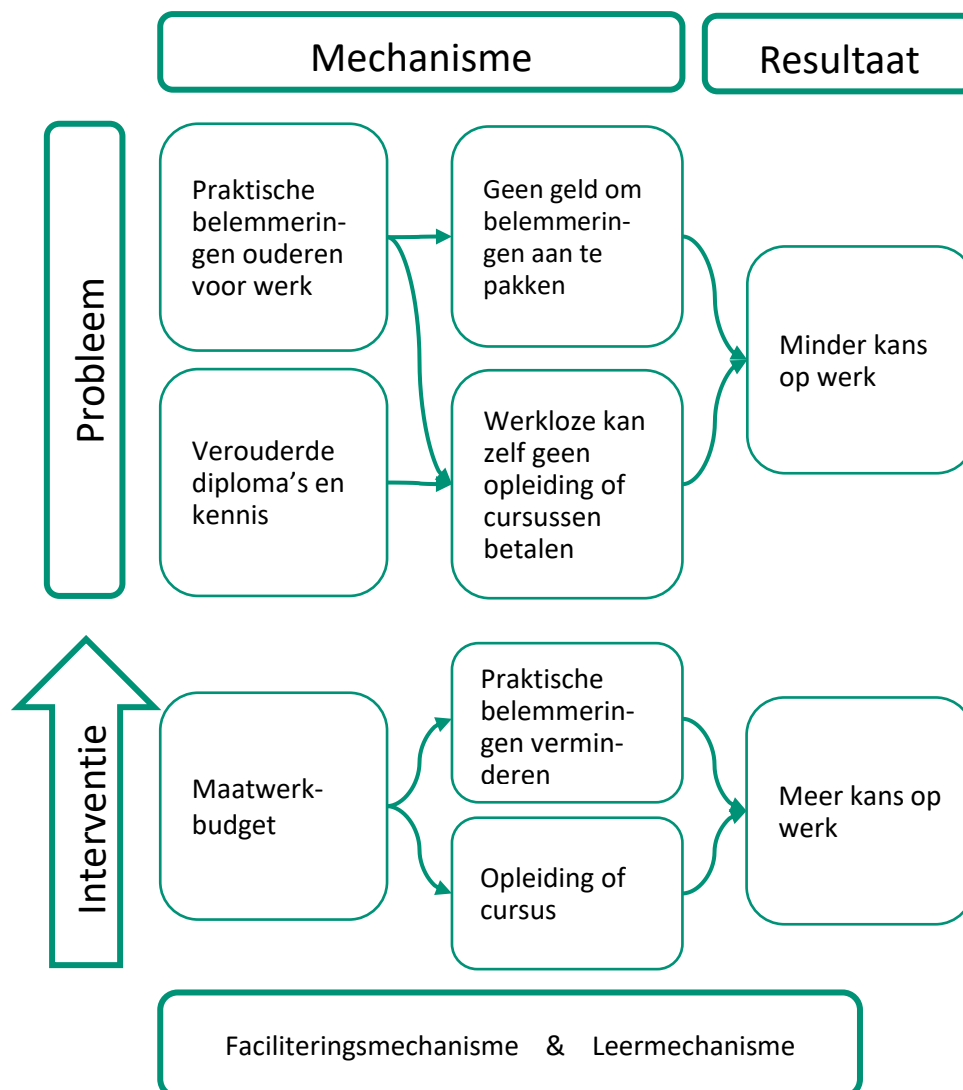
Belangrijk in de begeleiding is een vertrouwensband tussen de klantmanager en de klant. Wanneer er onvoldoende 'klik' is tussen de klantmanager en de klant kan dit de vertrouwensband in de weg staan. Het is dan mogelijk dat de klant overgedragen wordt aan een andere klantmanager.

Een ander aspect van de begeleiding houdt in dat de klantmanager motiverende gesprekstechnieken gebruikt om de klant te activeren in het zoeken naar werk. Bovendien is er in de gesprekken aandacht voor sollicitatietechnieken en oriëntatie op de arbeidsmarkt. Ook door de hoge frequentie van de gesprekken worden klanten meer gestimuleerd om actief te blijven zoeken naar werk. Bovendien helpt de klantmanager concreet met het zoeken naar werk.

Werkzame mechanismen:

- **Faciliteringsmechanisme.** De klantmanager faciliteert de klant door de integrale aanpak. Er is aandacht voor het daadwerkelijk zoeken van werk, maar ook voor de belemmeringen in brede zin die het zoeken van werk bemoeilijken.
- **Informatiemechanisme.** De klantmanager biedt de klant in de gesprekken informatie aan, bijvoorbeeld over de arbeidsmarkt of over sollicitatieprocessen.
- **Begeleidingsmechanisme.** De klantmanager begeleidt de klant individueel door actief mee te denken en helpen en er is aandacht voor de specifieke mogelijkheden en belemmeringen van de klant.
- **Identiteitsmechanisme.** De klantmanager draagt bij aan het verkrijgen van een positief zelfbeeld door in de gesprekken daar expliciet aandacht aan te besteden.
- **Doeloriëntatiemechanisme.** De klantmanager helpt de klant met het formuleren van realistische doelen, waardoor de klant gericht kan zoeken naar een baan.
- **Vertrouwensmechanisme.** De klantmanager werkt actief aan een vertrouwensrelatie met de klant. Wanneer er vertrouwen is tussen klant en klantmanager zal een klant sneller eerlijk en open zijn. Het vertrouwensmechanisme wordt bij Sol en Kok (2014) alleen genoemd in de relatie tussen werkgever en accountmanager, maar lijkt hier ook zeker een belangrijke rol te spelen.

Maatwerkbudget



Probleem: Werklozen kampen met uiteenlopende belemmeringen in hun zoektocht naar werk. Voorbeelden van belemmeringen zijn schulden of (onbehandelde) psychische of lichamelijke problemen. Daarnaast komen sommigen moeilijk aan het werk doordat ze niet de juiste diploma's bezitten of door een gebrek aan vaardigheid in de Nederlandse taal. Ten slotte lopen werklozen soms tegen praktische problemen aan, zoals het niet bezitten van representatieve kleding voor een sollicitatiegesprek of het niet kunnen betalen van de reiskosten naar een gesprek.

Een deel van deze belemmeringen is weg te nemen of te verminderen door materialen aan te schaffen of specialistische hulp in te kopen. Veel personen in de bijstand hebben echter de gelden niet om zelf dingen aan te schaffen of de benodigde hulp in te kopen. Dat betekent dat de belemmeringen blijven bestaan en het lastig is om werk te zoeken of vinden.

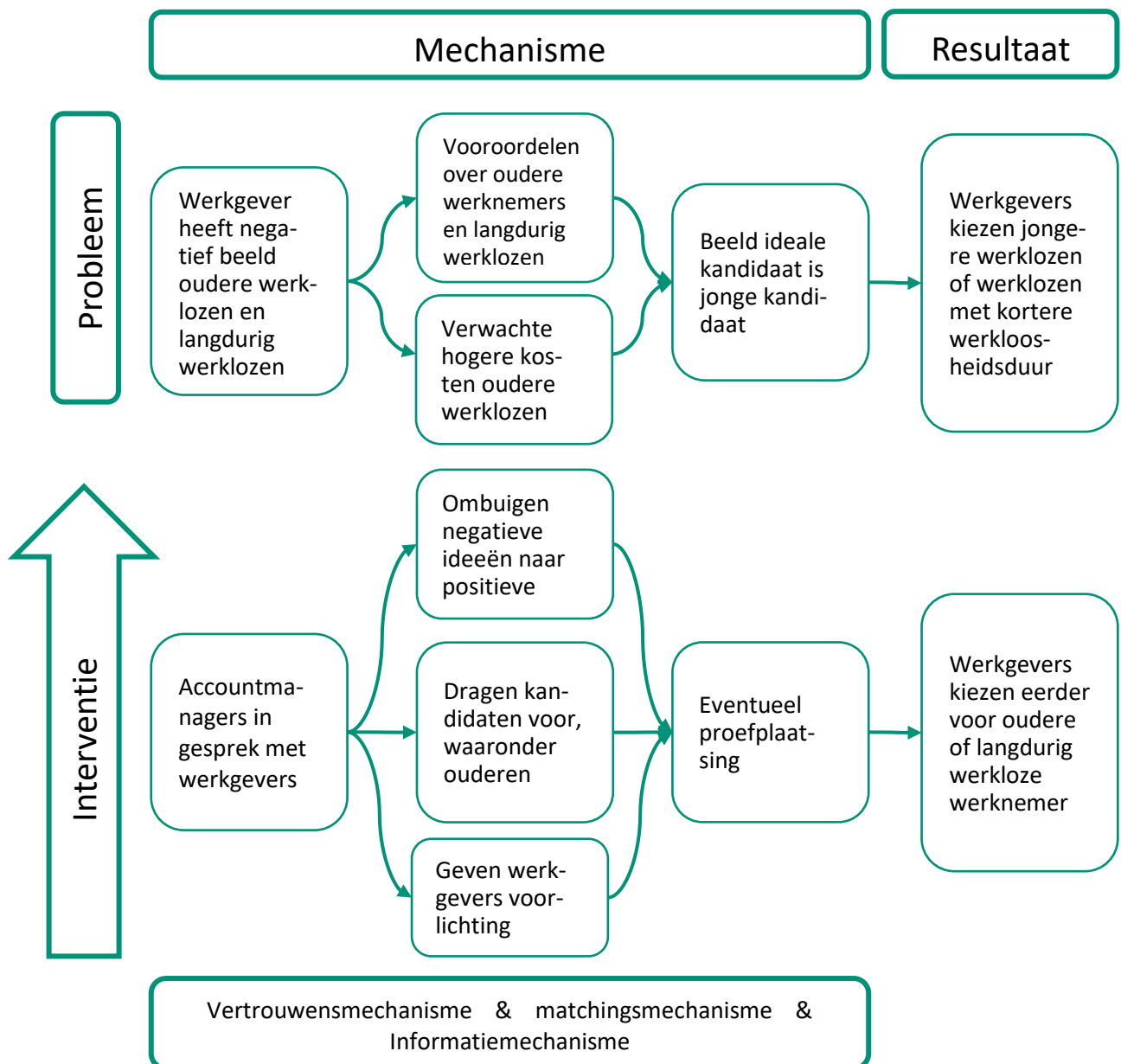
Interventie: Het maatwerkbudget voorziet in een bedrag van maximaal 2500 euro per persoon, dat ingezet kan worden om uiteenlopende belemmeringen weg te nemen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een opleiding of (taal)cursus. Maar het is ook mogelijk dat er hulp of materialen worden ingekocht om psychische of lichamelijke problemen aan te pakken. Of dat reiskosten naar sollicitatiegesprekken worden vergoed of een hulpmiddel wordt aangeschaft die iemand nodig gaat hebben in zijn of

haar beoogde functie. Doordat het breed inzetbaar is en niet alleen voor bijvoorbeeld een cursus, kan het gericht worden ingezet op de specifieke belemmeringen van een individu.

Werkzame mechanismen:

- Faciliteringsmechanisme. Het maatwerkbudget is gericht op het wegnemen van een breed scala aan mogelijke belemmeringen.
- Leermechanismen. Daarnaast wordt het maatwerkbudget ingezet voor cursussen of opleidingen, waarmee de klant benodigde vaardigheden of kennis aanleert.

Accountmanagement



Probleem: Werkgevers hebben ideeën over wat oudere werklozen wel en niet kunnen. Negatieve vooroordelen zorgen ervoor dat oudere werknemers minder snel aangenomen worden, bijvoorbeeld over productiviteit, ziekteverzuim en leerbaarheid. Daarnaast kunnen werkgevers zich soms niet voorstellen dat iemand langer dan een halfjaar werkloos is. Dat de werkloze na zo'n lange tijd nog geen werk heeft

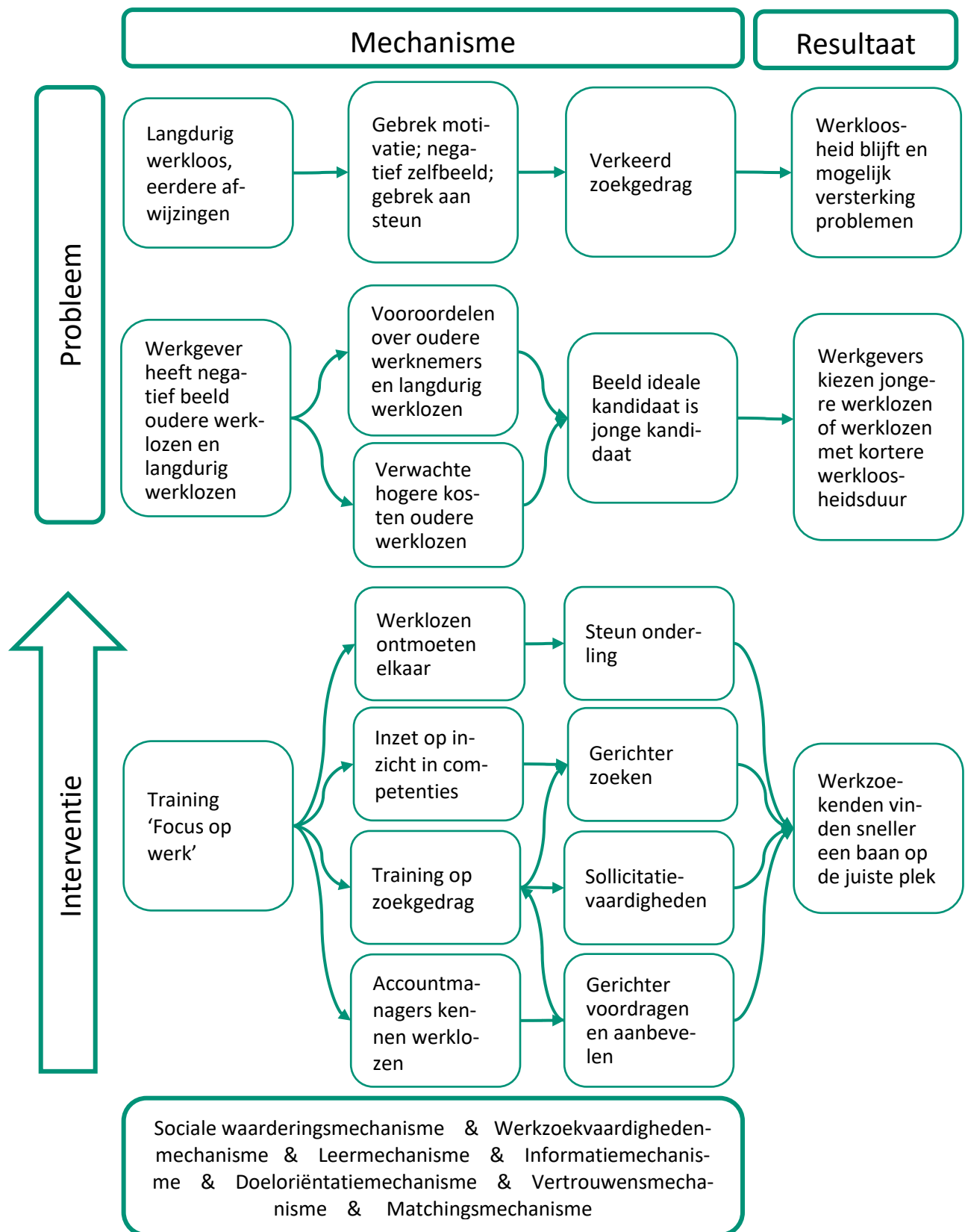
gevonden, straalt in negatieve zin af op de werkzoekende. Werkgevers zijn op zoek naar werknemers die de juiste diploma's hebben, weinig begeleiding nodig hebben en niet al te lang werkloos zijn geweest. Veel personen uit de doelgroep van de Aanpak 45+ voldoen echter niet aan dit beeld. Vaak is de laatste arbeidsplek al jaren geleden en is de verwachting dat er extra begeleiding en/of een lange inwerktijd nodig zal zijn. Deze personen vinden moeilijk uit zichzelf een baan. De werkgever gaat dan al snel voor een jongere werknemer of iemand die korter of niet werkloos is geweest.

Interventie: Accountmanagers bouwen langdurige relaties op met werkgevers. Hierdoor weten de accountmanagers wat werkgevers zoeken én kunnen ze over de vraag van de werkgever in gesprek gaan. Zo kunnen ze werkgevers wijzen op de voordelen van (een specifieke) oudere werkloze(n). Daarnaast stellen zij oudere werklozen voor aan werkgevers. De voorgestelde kandidaten worden, via de klantmanager, ingelicht over de werkgever en krijgen mogelijk enkele tips voor het sollicitatiegesprek. Wanneer een klant binnen de eigen sector of functie niet meer aan de slag komt, bijvoorbeeld omdat het een krimpende sector is, dan kan de accountmanager ook meedenken over een andere sector of functie. Hiervoor kijken ze breed naar de competenties (bijvoorbeeld talenkennis, vroegere werkervaring en hobby's). Eventueel vragen ze de klantmanager om een scholingsbudget in te zetten. Dit vergroot de kans dat iemand succesvol voorgedragen wordt. Wanneer werkgevers twijfelen of een kandidaat geschikt is, kunnen accountmanagers een proefplaatsing voorstellen. Dan werkt de werknemers twee maanden op proef en besluit de werkgever daarna of de kandidaat een contract krijgt aangeboden.

Werkzame mechanismen:

- **Vertrouwensmechanisme.** De accountmanagers maken gebruik van dit mechanisme doordat ze investeren in de relaties met werkgevers. Hierdoor vertrouwen de werkgevers erop dat ze geschikte kandidaten zullen voordragen en zijn ze eerder bereid een kandidaat aan te nemen.
- **Matchingsmechanisme.** Daarnaast maken de accountmanagers gebruik van het matchingsmechanisme door een goede inschatting te maken welke kandidaat geschikt is voor een bepaalde baan en werkgever.
- **Informatiemechanisme.** De accountmanagers proberen vooroordelen van werkgevers over ouderen weg te nemen en informeren de werkgever over beschikbare voorzieningen zoals de proefplaatsing.

Training 'Focus op werk'



Probleem: De training Focus op Werk richt zich op dezelfde problematiek als hierboven beschreven bij de onderdelen 'intensief klantmanagement' en 'accountmanagement'. In de bovenstaande figuur waar-

in de werkzame mechanismen van de training Focus op Werk zijn opgenomen, komt daarom het bovenste deel (probleem) overeen met delen van de figuren over 'intensief klantmanagement' en 'accountmanagement'.

Langdurig werklozen weten vaak niet goed waar ze moeten beginnen in het zoeken naar werk. Veel werklozen zijn ontmoedigd en dit hindert hen in het zoeken van werk. Ze hebben het idee dat ze kansloos zijn; dat werkgevers niet op hen zitten te wachten. Bovendien weten ze vaak niet goed op welke banen ze zouden kunnen solliciteren en waar hun mogelijkheden en talenten liggen. Volgens de trainers zijn mensen 'onbewust bekwaam', maar hebben ze 'beperkende overtuigingen'. Dit zorgt ervoor dat zij, wanneer zij bij werkgevers aan tafel zitten, zichzelf soms onvoldoende positief presenteren. Ze focussen bijvoorbeeld vooral op wat ze niet (meer) kunnen in plaats van op hun ervaring en kunde.

Eén probleem dat uitsluitend expliciet in de training aan bod komt, is het gebrek aan sociale steun dat ouderen soms ervaren in hun omgeving. Een gebrek aan mensen in hun omgeving die meedenken en stimuleren, draagt bij aan verminderde motivatie.

Interventie: Voorwaarde voor deelname aan de training is dat de deelnemers 'arbeidsfit' zijn; oftewel, dat ze niet te veel (bijkomende) problemen hebben om aan het werk te gaan.

De training probeert ten eerste het onbewust bekwaam zijn te veranderen in bewust bekwaam zijn. Dit doen ze door met de groep in gesprek te gaan en vragen te stellen over hun beperkende overtuigingen. In de trainingen ligt de focus op de kwaliteiten en mogelijkheden die iemand heeft. Ze proberen het juist zo weinig mogelijk te hebben over de belemmeringen waarmee mensen wellicht te maken hebben. Wanneer mensen beginnen uit te stromen naar werk laat dat zien aan de rest van de groep dat het mogelijk is om weer aan het werk te komen. Dit geeft veel motivatie om ook zelf serieus op zoek te gaan naar werk.

Een tweede aspect van de cursus is het gevoel van 'samen zijn' dat de groepsbijeenkomsten creëren. Mensen ondersteunen en stimuleren elkaar, bijvoorbeeld door vacatures voor elkaar mee te nemen.

Een derde aspect ligt in praktische kennis over de arbeidsmarkt en sollicitatievaardigheden. Tijdens de training worden mensen voorbereid op het schrijven van brieven en het voeren van sollicitatiegesprekken.

Ten slotte sluiten eenmaal per week de accountmanagers aan bij de training. Ze nemen mogelijk interessante vacatures mee waar de groepsleden op kunnen reageren. Een minstens even belangrijk doel van het aansluiten is dat de accountmanagers de werklozen leren kennen. Ze weten daardoor goed welke mogelijkheden iemand heeft en wat voor werk en werkgever geschikt zouden zijn. Daardoor kunnen de accountmanagers hen heel gericht voorstellen bij werkgevers. Dat er accountmanagers betrokken zijn, betekent ook dat veel van de mensen die de training volgen al tijdens het traject de mogelijkheid krijgen om hun geoefende vaardigheden in de praktijk te brengen en, wanneer het gesprek niet leidde tot een baan, direct feedback te ontvangen en de eventuele ontbrekende vaardigheden verder te trainen.

De toevoeging van accountmanagers aan de training maakt, volgens de trainers, het grote verschil in deze aanpak ten opzichte van andere trainingen. Ook is de training intensief, zo'n zes tot negen uur per week voor drie maanden, waardoor er veel tijd is om te oefenen.

Werkzame mechanismen:

De training maakt op dezelfde wijze gebruik van de doelorïëntatie-, identiteits-, informatie- en vertrouwensmechanismen als het klantmanagement, en ook van dezelfde vertrouwens- en matchingsmechanismen als het accountmanagement. Aanvullend hierop spelen de volgende mechanismen specifiek een rol in de training 'Focus op Werk':

- Sociaal waarderingsmechanisme. In de groepsdynamiek speelt dit mechanisme een rol doordat de deelnemers die zich in een gelijke situatie bevinden elkaar ontmoeten en zich gesteund voelen door de verhalen van en verbondenheid met anderen.

- Werkzoekvaardighedenmechanisme. Dit mechanisme speelt een rol in de praktische kennis en vaardigheden die men opdoet in de cursus.
- Matchingsmechanisme. In tegenstelling tot de gebruikelijke werkwijze van accountmanagers in Almere, gaat de accountmanager die verbonden is met het project 'Focus op Werk' ook gericht op zoek naar werk voor de deelnemers en draagt de deelnemers ook gericht voor aan werkgevers.

3.5 Inzichten uit de literatuur over de re-integratie van ouderen

In deze paragraaf geven we een overzicht van de inzichten uit de literatuur over de effectiviteit van verschillende interventies gericht op de re-integratie van ouderen. We gaan achtereenvolgens in op klantmanagement, training en scholing, peergroups, arbeidsbemiddeling, vrijwilligerswerk, instrumenten gericht op gezondheidsbeleving en instrumenten gericht op werkgevers.

Aan het eind van deze paragraaf toetsen we in hoeverre de Almeerse Aanpak 45+ gebruikmaakt van veelbelovende interventies.

Klantmanagement

Uit onderzoek blijkt dat klantmanagement in zijn algemeenheid effectief is voor werklozen (Heyma en Van der Werff, 2014: 25). Omdat een klantmanager oog kan hebben voor de problemen waar een individuele werkloze mee te maken heeft, is klantmanagement ook effectief voor oudere werklozen (Card, Kluve en Weber, 2015; Kluve, 2010, Lammers, Kok en Wunch, 2013; Ravestein en Graafland 2011; RWI, 2011). Hierbij is het wel van belang dat een klantmanager op de hoogte is van de specifieke problematiek waar oudere werklozen (mogelijk) mee te maken hebben.

De volgende werkzame mechanismen van klantmanagement komen in de literatuur terug:

- Een klantmanagement kan helpen bij het versterken van het zelfbeeld van ouderen en de verwachtingen die ze hebben over werk (vinden). Oudere werkzoekenden hebben baat bij gesprekken en activiteiten die hun motivatie voor werk verbeteren en hun meer geloof in hun eigen kunnen geven (RWI, 2011: 6-7).
- Het verliezen van werk moet soms eerst verwerkt worden, voordat de werkzoekende de motivatie vindt om echt verder te gaan kijken. Klantmanagers kunnen hier een rol in spelen (Bosselaar et al. 2006: 37-38).
- Bovendien kan een klantmanager eraan bijdragen dat de werkloze het gevoel heeft er niet alleen voor te staan, en daarmee het gebrek aan steun die ouderen mogelijk ervaren in hun sociale omgeving (deels) compenseren (Heyma en Van der Werff, 2014; RWI, 2011).
- Klantmanagers kunnen praktisch ondersteunen door bijvoorbeeld adviezen te geven om de werkzoekvaardigheden van een werkzoekende te verbeteren (Ravestein en Graafland, 2011; RWI, 2011). Dit kunnen ze bijvoorbeeld doen door nieuwe ontwikkelingen op het gebied van solliciteren te introduceren en oudere werknemers te laten zien hoe ze bijvoorbeeld via internet en social media kunnen zoeken naar werk. Bovendien kunnen ze wijzen op het benutten van het eigen netwerk van de klant (De Lange, 2015: 13).
- Zo nodig kunnen klantmanagers meedenken met de werkzoekende over een eventuele nieuwe functie of sector waarbinnen gezocht kan worden (Bosselaar et al. 2006: 37-38; RWI, 2011: 6-7).

Training en scholing

Uit onderzoek blijkt dat ouderen baat hebben bij het aanleren van sollicitatievaardigheden en openstaan voor ander type werk dan ze eerder deden (RWI, 2011: 6). Deze vaardigheden worden veelal in cursusvorm aangeboden. De evaluatie van de UWV-training 'Succesvol naar werk' wijst uit dat WW'ers die de training volgen eerder werk vinden dan zij die dat niet doen (De Groot en Van der Klaauw, 2017: 13). Hierbij lijkt wel een selectie-effect op te treden, omdat deelname niet verplicht is en het aannemelijk is dat meer gemotiveerde werklozen eerder deel zullen nemen aan de training dan minder gemotiveerde werklozen. De training is het effectiefst voor personen tussen de 50 en 55 jaar, en juist minder effectief voor 60-plussers (De Groot en Van der Klaauw, 2017: 15). Deelnemers aan de training zijn er in merendeel tevreden over en zijn van mening dat het hun helpt om eerder werk te vinden (MWM2, 2015: 6-7).

Daarnaast blijkt uit ander onderzoek dat ook scholing gericht op arbeidsvaardigheden voor 40-plussers een positief effect heeft op hun kansen op werk (Koning et al., 2005: 43; Lammers, Kok en Wunch, 2013: 16). Het duurt wat langer voordat ze werk vinden (het lock-ineffect), omdat ze eerst de scholing moeten afronden, maar hebben vervolgens meer kans op werk. Als ze werk hebben, is het vervolgens ook vaker duurzaam (Lammers, Kok en Wunch, 2013: 25).

Peergroups

Oudere werklozen kunnen elkaar ondersteunen bij het verwerken van eerder baanverlies en/of afwijzingen (Bosselaar et al., 2006: 37-38). Hiervoor kunnen *peergroups* of netwerken worden ingezet, al dan niet samengaand met voorgaande genoemde trainingen. Uit de evaluatie van een netwerktraining bleek dat oudere werklozen de ontmoeting met andere oudere werklozen waardeerden vanwege de tips die het opleverde, maar dat het juist soms ook confronterend kan zijn voor hun zelfvertrouwen, omdat ze zien hoe lastig werk vinden is (ISZW, 2014: 31).

Arbeidsbemiddeling

Arbeidsbemiddeling lijkt ook een effect te hebben op het vinden van een baan. Lammers, Kok en Wunch (2013: 15-16) concluderen dat werklozen die arbeidsbemiddeling krijgen na twee jaar 11 procentpunt meer kans hebben op een baan dan werklozen die geen bemiddeling kregen (23 om 34 procent). Eerder onderzoek had al laten zien dat er ook op nog langere termijn, tot zeven jaar, een positief effect was van arbeidsbemiddeling op werk (Groot et al., 2008, in Lammers, Kok en Wunch, 2013). Uit de meta-analyse van Koning et al. (2005: 39-40) komt een gematigd positief beeld van bemiddeling naar voren. Voor succesvolle arbeidsbemiddeling is het van belang dat degene die bemiddelt een vertrouwensband heeft met de werkgevers en goed weet wat de wensen van werkgevers zijn (Zandvliet et al., 2011: 28-29).

Vrijwilligerswerk

Professionals en werkgevers geven aan dat vrijwilligerswerk de kans op werk vergroot. Vrijwilligerswerk levert nieuwe contacten op die relevant kunnen zijn voor het netwerk van een werkloze (Van Beek, Vissenberg en Van der Weide, 2017: 12). Voor werkgevers is het daarnaast een teken dat iemand ritme heeft, actief is gebleven en leergierig is (Van Beek, Vissenberg en Van der Weide, 2017: 18). Er zijn ook aanwijzingen dat vrijwilligerswerk de afstand tot de arbeidsmarkt kan vergroten, voor verplicht vrijwilligerswerk is dat zelfs aangetoond (Blonk et al, 2015: 18) .

Instrumenten gericht op gezondheidsbeleving

Voor verbetering van de gezondheidsbelevingsverbetering met als doel werkhervatting is er bewijs voor een multidisciplinaire aanpak (componenten zijn onder meer een beweegprogramma en cognitief gedragsmatige training). Hierbij is geen onderzoek gedaan specifiek naar ouderen. Er is daarnaast bewijs voor de effectiviteit van cognitief gedragsmatige trainingen, maar ook deze aanpak is niet speciaal gericht op ouderen (Schuring et al, 2011: 40).

Instrumenten gericht op werkgevers

Uit onderzoek blijkt ten slotte dat (financiële) prikkels werkgevers helpen om sneller oudere werkzoekenden aan te nemen, zoals een mobiliteitsbonus of instroomsubsidie (Koning et al., 2005: 5; Van der Werff et al. 2012: 68-71; Euwals et al., 2013: 40).

Ook proefplaatsingen en proeftijdverlenging hebben een positief effect op de aannamekansen van oudere werknemers (Van der Werff et al. 2012: 68). Het lijkt erop dat een werkgever door een proefplaatsing eerder bereid is een kans te geven aan een oudere werknemer. De werknemer kan de proeftijd of -plaatsing gebruiken om vooroordelen omtrent oudere werknemers weg te nemen.

Er zijn geen *evidence-based* interventies bekend die gericht zijn op het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt (Blonk et al, 2015: ii).

De Almeerse aanpak in het licht van de literatuur

Voor een aantal onderdelen van de Almeerse Aanpak 45+ zijn duidelijke aanwijzingen in de literatuur te vinden voor de effectiviteit. Hier bespreken we kort hoe de verschillende elementen uit de Almeerse aanpak in de literatuur terugkomen.

Ten aanzien van de kern van de Aanpak 45+, klantmanagement, is de literatuur positief. Klantmanagement lijkt een positieve bijdrage te leveren aan de aannamekansen van oudere werklozen. Het maatwerkbudget zijn we niet tegengekomen in de bestudeerde literatuur. Wel komt uit de literatuur naar voren dat scholing een positief effect kan hebben op de aannamekansen. Een aanzienlijk deel van het maatwerkbudget wordt ingezet voor scholing. Ten slotte is de training 'Focus op Werk' die oudere werklozen in Almere bezoeken sterk gemodelleerd naar de beproefde training 'Succesvol naar werk' van het UWV. Hier is een intensieve vorm van bemiddeling aan toegevoegd, en uit onderzoek blijkt dat arbeidsbemiddeling de kans op werk langdurig verhoogt.



Voortgang Aanpak 45+

4

4 Voortgang Aanpak 45+

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de voortgang van de Aanpak 45+ in het eerste half jaar van het onderzoek (oktober 2017 – maart 2018). In paragraaf 4.2 staat de opzet van het experiment centraal en in paragraaf 4.3 worden de ervaringen met het opzetten van het experiment en gedurende eerste half jaar gedeeld. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin de belangrijkste ervaringen tot nu toe met de opzet en uitvoering van Aanpak 45+ in het algemeen worden beschreven.

4.2 Opzet experiment

Voor het bepalen van de netto-effectiviteit van de Aanpak 45+ is het essentieel om naast de groep cliënten die door de klantmanagers 45+ wordt begeleid (de zogenoemde experimentgroep) een controlegroep te volgen die in principe geen re-integratie-dienstverlening krijgt.⁸ Op deze manier is het mogelijk om de uitstroom naar werk van de deelnemers aan de Aanpak 45+ te vergelijken met een vergelijkbare groep cliënten die de aanpak niet hebben ontvangen; het verschil in uitstroom naar werk tussen de beide groepen kan dan worden toegewezen aan de Aanpak 45+. Dit is de netto-effectiviteit van de Aanpak 45+.

Gelet op de omvang van de onderzoekspopulatie, de verwachte uitstroom van zowel de experiment als de controlegroep en de gewenste betrouwbaarheid van de analyses (95% betrouwbaarheid eenzijdig) is de benodigde omvang van de experiment- en controlegroep vastgesteld op minimaal twee maal 180 (zie onderstaande kader voor de gebruikte veronderstellingen).

Veronderstellingen berekening omvang experiment- en controlegroep

- Omvang van de doelgroep rond de 440 klanten (januari 2017).
- De verwachte uitstroom naar werk binnen één jaar voor de controlegroep (de werkhervattingskans) is 11,67 procent.
- Klantmanagers 45+ hebben een taakstelling om dertig procent van de klanten die zij in begeleiding nemen naar werk te laten uitstromen. Deze taakstelling geldt niet voor de klanten die worden doorverwezen naar Team Zorg. Voor de berekeningen is uitgegaan van een uitstroom van 25 procent van de klanten die in begeleiding genomen worden door de klantmanagers 45+.
- Maximaal 25 procent van de experimentgroep wordt doorverwezen naar het Team Zorg. Hun uitstroom is naar verwachting 10 procent.
- Totale uitstroom van de experimentgroep bedraagt: $0,75 * 25\% + 0,25 * 10\%$.
- Het verwachte netto-effect is 9,58 procent ($21,25\% - 11,67\%$).

Bij alfa van 0,05 (95% betrouwbaarheid, eenzijdig) is de benodigde omvang van de experiment- en controlegroep twee maal 180.

Voor het samenstellen van de experiment- en controlegroep zijn onderstaande stappen doorlopen:

1. Doelgroep selecteren uit het bestand
2. Screening doelgroep op basis van informatie uit dossiers
3. Doelgroep random toewijzen aan experimentgroep en controlegroep
4. Experimentgroep wordt in begeleiding genomen op basis van volgnummer

⁸ Om ervoor te zorgen dat de controlegroep niet wordt opgeroepen voor andere re-integratietrajecten, is deze groep in de administratie ook toegewezen aan de Aanpak 45+. Dit betekent dat deze klanten vanuit de gemeente geen re-integratietrajecten of voorzieningen krijgen aangeboden. Wanneer zij zich zelf melden bij de gemeente met een concreet verzoek voor deelname aan een traject, dan wordt dit verzoek wel in behandeling genomen.

Stap 1: Selectie

De onderzoekspopulatie bestaat uit iedereen uit de doelgroep die een traject naar werk kan volgen. De doelgroep bestaat uit alle klanten die aan onderstaande criteria voldoen:

- leeftijd: 45 tot 63 jaar⁹ op 1 september 2017;
- trede 3 en 4;
- meer dan een half jaar in de bijstand op 1 september 2017;
- op het moment van selectie geen traject.

Stap 2: Screening

Op basis van informatie in de dossiers/systemen zijn de klanten door de klantmanagers 45+ gescreend om te bepalen of zij een traject naar werk kunnen volgen. Er zijn verschillende redenen waarom klanten geen traject naar werk kunnen volgen, onder andere door langdurige ziekte of door te veel medische beperkingen.

Stap 3: Ad random verdeling van klanten

De klanten die overbleven na de screening komen in principe in aanmerking voor deelname aan het experiment. Het laatste cijfer van het BSN van de klant was het selectie criterium voor experiment- of controlegroep. Een 'even' cijfer betekende uitnodigen voor deelname aan de Aanpak 45+ (experiment-groep), een oneven cijfer betekende niet uitnodigen voor deelname (dus controlegroep).

Stap 4: Toewijzen volgnummer

Om te voorkomen dat klantmanagers uit de experimentgroep eerst de kansrijke of juist de minder kansrijke cliënten oproepen voor het intakegesprek, is aan alle cliënten uit de experiment- en controlegroep een random volgnummer gegeven. De begeleiding door de klantmanager 45+ is gestart in volgorde van dit volgnummer om selectie door klantmanagers te voorkomen.

4.3 Ervaringen opzet van het experiment en eerste half jaar experiment

Tijdens de voorbereiding en de eerste fase van de uitvoering van het experiment heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan waardoor het experiment op een aantal aspecten anders is verlopen dan oorspronkelijk was voorzien. Hieronder lichten we deze punten toe:

- *Doelgroep te klein.* Bij het selecteren van de klanten bleek dat er minder klanten waren die aan de criteria voor de onderzoekspopulatie voldeden dan op voorhand was ingeschat. De inschatting van de potentiële onderzoekspopulatie was ruim een half jaar voordat het experiment daadwerkelijk van start ging gemaakt, in januari 2017. In de tussentijd was de arbeidsmarkt aangetrokken waardoor er meer klanten zijn uitgestroomd en zijn er door de gemeente Almere veel trajecten opgestart waarvoor ook oudere bijstandsklanten zijn geworven. Om voldoende klanten in de onderzoekspopulatie te krijgen om de effectiviteit van de Aanpak 45+ te kunnen vast stellen, is ervoor gekozen de leeftijdsgrens van de doelgroep voor het onderzoek te verhogen naar 63 jaar.
- *Nauwelijks klanten afgewezen op basis van papieren dossiers.* Tijdens de screening bleek dat op basis van de papieren dossiers voor de meeste klanten niet kon worden bepaald of zij een traject naar werk konden volgen; in totaal kon van twintig klanten op basis van hun dossier worden bepaald dat zij vanwege psychische, sociale of lichamelijke beperking niet konden werken. Hierdoor is minder dan vijf procent van de klanten afgefallen. Op voorhand was de verwachting dat ongeveer een kwart van de klanten zou afvallen tijdens deze papieren screening. Deze inschatting was gebaseerd op de eerdere ervaringen met de Aanpak 45+. Deze klanten werden echter op een andere manier geselecteerd. Het betrof klanten die recent een andere traject hadden afgerond, maar nog niet uitgestroomd waren naar werk en dus in feite werden doorverwezen naar de Aanpak 45+. Hierdoor was er in het dossier recente informatie over de klant aanwezig en kon goed worden bepaald of de klant een traject naar werk kan volgen. Dit verschil in de screening van klanten voor het effectiviteitson-

⁹ Oorspronkelijk was de leeftijdsgrens op 60 jaar gesteld, maar tijdens de selectie bleek dat er dan onvoldoende klanten waren voor het experiment (zie ook paragraaf 4.3).

derzoek heeft ervoor gezorgd dat veel meer klanten in de onderzoeksgroep niet in staat bleken om met een re-integratietraject te starten.

- *Veel klanten kunnen niet direct naar werk worden geleid.* Met de klanten die zijn opgeroepen voor een intakegesprek blijkt een aantal jaren niet gesproken te zijn. De informatie uit de dossiers was verouderd en voor relatief veel klanten moest eerst een belastbaarheidsonderzoek bij AREA aangevraagd worden. Dit had als gevolg dat veel meer klanten dan vooraf werd verwacht niet direct naar werk worden toegeleid. Dit geldt overigens zowel voor de experimentgroep als voor de controle-groep.

De consequentie van deze gang van zaken is dat tijdens de screening slechts vijf procent is afgevallen, maar naar aanleiding van het intakegesprek tot nu toe bijna 55 procent van de experimentgroep niet (direct) in begeleiding genomen kon worden. Vooraf was de inschatting dat een kwart van de klanten tijdens de screening zou afvallen en ook een kwart naar aanleiding van het intakegesprek. In tabel 4.1 staat de voortgang van het experiment in cijfers. Voor de 157 klanten die eind februari een intake-gesprek hebben gehad met een klantmanager staat aangegeven wat hun huidige status is in de Aanpak 45+.

Tabel 4.1 Voortgang experiment, stand van zaken eind februari 2018

Omschrijving	Aantal
Intakegesprek	157
➤ Geen deelname traject (ziek, ontheffing e.d.)	41
➤ Tijdelijke ontheffing	3
➤ Doorverwezen naar belastbaarheidsonderzoek	41
➤ Uitstroom	10
➤ naar werk	5
➤ overige uitstroom	5
➤ Lopend traject (Baangericht, Focus op werk)	23
➤ Parttime werk	6
➤ Coaching klantmanager	25
➤ Overig	8

Bron: gemeente Almere, bewerking RegioPlan

Consequenties voor de gemeentelijke uitvoering en voor het onderzoek

De hierboven beschreven ontwikkelingen hebben de volgende consequenties voor de gemeentelijke uitvoering:

- *Minder klanten in begeleiding.* Uit de bovenstaande tabel blijkt dat een beperkt deel van de klanten uit de experimentgroep daadwerkelijk in begeleiding is genomen door de klantmanagers 45+. Hierdoor hebben de klantmanagers tijdelijk minder werk dan verwacht. De gemeente Almere heeft daarom besloten om hun andere taken toe te wijzen die aansluiten bij hun specifieke expertise zoals het voeren van handavingsgesprekken.
- *De uitstroom naar werk is waarschijnlijk lager.* De klantmanagers 45+ hebben een taakstelling van dertig procent uitstroom naar werk. De algemene verwachting is dat dit percentage niet haalbaar is met de huidige klanten die een veel grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt dan de klanten die eerder deelnamen aan de Aanpak 45+. Hiermee is niet gezegd dat de Aanpak 45+ niet effectief is, maar kan wel het draagvlak voor de Aanpak 45+ binnen de gemeente verminderen.

Daarnaast hebben de ontwikkelingen de volgende consequenties voor het onderzoek:

- *De experimentgroep heeft veel meer belemmeringen dan verwacht.* Voor het effectiviteitsonderzoek levert dit in principe weinig problemen op. Dit komt doordat de controlegroep uit soortgelijke klanten bestaat; de verwachte uitstroom vanuit de controlegroep daalt ook, zodat het verschil in uitstroom tussen beide groepen (het netto-effect) in de range van 9 procent en 11 procent blijft.
- *Het aantal klanten dat de klantmanagers in begeleiding kunnen nemen, is lager.* Dit is wel een aandachtspunt voor het onderzoek. Hoe kleiner het aandeel klanten binnen de experimentgroep dat door de klantmanagers is begeleid, hoe moeilijker het is het gevonden effect toe te wijzen aan die begeleiding. Om te voorkomen dat de groep klanten die in begeleiding genomen worden te klein

wordt, worden op dit moment verschillende mogelijkheden onderzocht om de experimentgroep en daarmee ook de controlegroep uit te breiden. Er wordt onder meer gekeken naar nieuwe instroom sinds de start van het experiment, de reservelijst en de parttime werkenden.

4.4 Ervaringen opzet en uitvoering Aanpak 45+

Zorgen over resultaten

In gesprekken over de ervaringen met de Aanpak 45+ (als onderdeel van de [procesevaluatie](#)) ging het in eerste instantie over het kleine aantal klanten dat in begeleiding genomen kan worden door de klantmanagers en het feit dat de klantgroep veel meer belemmeringen heeft dan voorheen. De klantmanagers maken zich zorgen over de resultaten. Die zullen naar verwachting minder zijn dan het afgelopen jaar. Dit kan volgens de geïnterviewden tot gevolg hebben dat het geloof in de Aanpak 45+ op bestuurlijk niveau wegvloeit.

Implementatie goed verlopen

De huidige wethouder en tevens initiatiefneemster voor het uitwerken van de Aanpak 45+ is een groot voorstander van de Aanpak 45+. Dit en het feit dat de Aanpak 45+ vooral voortbouwt op het reguliere ondersteunings- en re-integratie-instrumentarium heeft er volgens betrokkenen voor gezorgd dat de implementatie van de uitvoering vrijwel probleemloos is verlopen: "Natuurlijk is er altijd weerstand bij een nieuwe aanpak maar de grootste uitdaging was het vrijmaken van klantmanagers."

Recent zijn er enige kritische geluiden te horen van andere klantmanagers, die constateren dat er meer mogelijk is voor de klanten uit de Aanpak 45+ dan voor reguliere klanten.

Klanten uit zittend bestand in beeld

Bij het selecteren van de klanten voor het onderzoek bleek dat de gemeentelijke administratie van bijstandsgerechtigden niet actueel is. Door uitsluitend op basis van objectieve criteria de doelgroep voor de Aanpak 45+ te selecteren, kwam naar voren dat de informatie over klanten in veel gevallen verouderd was. In het algemeen betekent dit dat de gemeente beperkt zicht heeft op de klanten uit het zittend bestand en hun (on)mogelijkheden. Het wordt dan ook door de betrokkenen als grote winst gezien dat in ieder geval een deel van deze klanten door de Aanpak 45+ weer in beeld is bij de gemeente.

Aanpak 45+ biedt veel mogelijkheden

De ervaringen van de klantmanagers met de Aanpak 45+ zijn overwegend positief. Zij zien dat de intensieve begeleiding, de kleine caseload en het maatwerkbudget de mogelijkheid bieden om klanten veel aandacht te geven, afspraken op te volgen en maatwerk te verrichten. Het is geen traject dat na x bijeenkomsten of maanden weer is afgelopen. Het traject stopt pas als het maximale qua participatie uit de klant is gehaald.

Verbetermogelijkheden

De klantmanagers komen op basis van hun ervaringen met de Aanpak 45+ tot de onderstaande verbetermogelijkheden:

- Jobhunting voor klanten Aanpak 45+ is nodig. Op dit moment is er binnen de gemeente voor gekozen dat er geen aparte accountmanagers zijn voor ouderen en de klantmanagers 45+ hebben in principe ook geen rechtstreekse contacten met de werkgevers. Volgens de klantmanagers werkt dit onvoldoende voor de ouderen die zij in begeleiding hebben. Zij hebben een dusdanige afstand tot de arbeidsmarkt dat er bij een reguliere voordracht van klanten bij een werkgever altijd betere kandidaten zullen zijn. De ervaringen met het project Focus op Werk ondersteunen deze visie van de klantmanagers. In dit project zoekt de accountmanager gericht vacatures voor ouderen en draagt hen ook voor aan werkgevers; dit is volgens de betrokkenen een belangrijke succesfactor voor deze aanpak.
- Overdracht naar en informatie-uitwisseling met andere trajecten kunnen in een aantal gevallen beter. Klantmanagers horen, hoewel zij de klanten monitoren, vaak te laat van andere trajecten terug dat het niet gelukt is of dat er niets gebeurd is. Dit is frustrerend voor de klantmanagers, omdat ze er veel tijd en energie in hebben gestoken om de klant in beeld te krijgen en deze dreigt nu weer buiten beeld te raken. Ook reeds verzamelde informatie, bijvoorbeeld uit het belastbaarheidsonderzoek,

wordt niet altijd goed gebruikt en weer opnieuw opgevraagd/uitgezocht. De overdracht naar Team Zorg is recent administratief vereenvoudigd.

- Er is behoefte aan sociale werkvoorzieningsplekken waar je klanten kunt laten werken en observeren. Deels kan dit bij de 'Fietsenstalling' maar hier wil men tegenwoordig alleen nog gemotiveerde klanten plaatsen. De klantmanagers hebben hier behoefte aan voor klanten bij wie het vermoeden bestaat dat zij zwart werken of meer werken dan hun parttime contract doet vermoeden. Dit is lastig hard te maken, maar de ervaring leert dat door de druk op te voeren (kan bijvoorbeeld door de klanten op te roepen voor werk) de klanten geneigd zijn de uitkering te beëindigen.
- De overgang van de WW (UWV) naar de gemeente (bijstand) is niet optimaal. Vooral klanten die langere tijd in de WW hebben gezeten, zijn niet voorbereid op de werkwijze van de gemeente waarbij er veel verplichtingen zijn, bijvoorbeeld in aantallen sollicitaties.
- Het coachingstraject van de Aanpak 45+ kan verder worden geprofessionaliseerd, zowel richting de klanten als voor de klantmanagers zelf. Richting de klanten gaat het vooral om de gesprekstechnieken waarover de klantmanagers beschikken. De klantmanagers zelf zeggen dat ze beter willen kunnen omgaan met de vaak pittige gesprekken in termen van het gedrag en het persoonlijk leed van de klanten. Intervisie zou hieraan kunnen bijdragen.

Uit de interviews met interne en externe samenwerkingspartners bleek dat hun ervaringen specifiek met de opzet en de uitvoering van Aanpak 45+ beperkt zijn. Ze bedienen wel deels dezelfde doelgroep, maar hebben geen directe link met de Aanpak 45+. De komende maanden worden in het kader van de [procesevaluatie](#) ook de ervaringen van werkgevers en werknemers met de Aanpak 45+ in beeld gebracht.

Nawoord

5

5 Nawoord

Het is op dit moment nog te vroeg voor conclusies. Het experiment loopt pas een half jaar en de eerste resultaten zijn niet eerder te verwachten dan eind 2018. Het gaat immers om een moeilijke doelgroep die over het algemeen niet binnen een paar maanden aan het werk geholpen kan worden. Wij sluiten daarom deze eerste rapportage af met een aantal bespiegelingen op de Aanpak 45+ en het onderzoek.

Aanpak 45+ biedt kansen voor ouderen die buiten beeld waren

Nu de arbeidsmarkt aantrekt, is het voor gemeenten van belang om de re-integratie-inspanningen te verleggen naar klantgroepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De gemeente Almere doet dit onder meer met de Aanpak 45+. Hiermee komt een klantgroep voor het voetlicht die lang buiten beeld was van de gemeente.

Meer dan de helft van de bijstandspopulatie bestaat uit 45-plussers. Daar komt bij dat oudere werklozen te maken hebben met een specifieke problematiek waardoor zij moeilijker dan jongere werklozen aan het werk komen. Een gespecialiseerde aanpak voor de re-integratie van oudere bijstandsgerechtigden is daarom gerechtvaardigd.

De gemeente Almere heeft ervoor gekozen om de Aanpak 45+ te flankeren met een diepgaand onderzoek naar de werking en de effectiviteit van de aanpak. Dit levert kennis op over de wijze waarop oudere werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk geholpen kunnen worden. Dit is niet alleen waardevol voor de gemeente Almere zelf, maar ook voor alle andere gemeenten in Nederland. Dit is ook de reden waarom ZonMw subsidie heeft verleend aan de gemeente Almere om het onderzoek uit te voeren.

Moeilijke doelgroep

De Aanpak 45+ richt zich op ouderen van 45 tot 63 jaar die minimaal een half jaar in de bijstand zitten en die in staat zijn om te werken en kunnen deelnemen aan een traject naar werk. Omdat de afgelopen periode veel ouderen al met andere gemeentelijke re-integratietrajecten waren gestart, bleek de groep ouderen die overbleef voor de Aanpak 45+ veel meer belemmeringen te hebben dan verwacht. Meer dan de helft van de klantgroep bleek medische en/of psychische problemen te ondervinden waardoor zij helemaal niet konden deelnemen aan een traject naar werk of er daarvoor eerst een belastbaarheids-onderzoek nodig was. Daarnaast bleken veel ouderen al vele jaren werkloos te zijn en hadden zich er inmiddels bij neergelegd dat zij niet meer aan het werk zouden komen. Voor de klantmanagers is het een grote uitdaging deze groep weer in beweging te krijgen.

Op basis van de literatuur concluderen wij dat de Almeerse Aanpak 45+ perspectief biedt om met deze moeilijke groep resultaten te boeken. We hebben in eerder uitgevoerde onderzoeken namelijk duidelijke aanwijzingen gevonden dat de centrale onderdelen van de Aanpak 45+ (intensief klantmanagement, maatwerkbudget en het project Focus op Werk) effectief kunnen zijn om ouderen aan het werk te helpen. Hoe effectief de Almeerse Aanpak 45+ in de praktijk zal zijn, is onder meer afhankelijk van de verdere invulling van het klantmanagement, de voortgaande professionalisering van de klantmanagers en de mate waarin de trajecten waarnaar de klantmanagers ouderen doorverwijzen (o.a. Baangericht, Flexensie) effectief zijn voor ouderen.

Aandachtspunten voor beleid

Op basis van de ervaringen van de klantmanagers en onze eigen analyse kunnen de volgende aandachtspunten voor het beleid benoemd worden:

- Omdat ouderen te maken hebben met vooroordelen van werkgevers waardoor werkgevers vaak de voorkeur geven aan jongere werknemers, kan de effectiviteit van de Aanpak 45+ verhoogd worden door vaker jobhunting in te zetten voor de oudere werkzoekenden, zoals dit nu al gebeurt in het project Focus op Werk.
- De monitoringrol van de klantmanagers na doorverwijzing naar andere trajecten kan versterkt worden. Hiervoor moeten duidelijke afspraken gemaakt worden tussen de uitvoerders van deze trajecten en de klantmanagers.
- Wellicht kunnen er afspraken gemaakt worden met UWV om WW'ers in de laatste fase voordat zij doorstromen naar de bijstand voor te bereiden op het strengere gemeentelijke regime. Doorlopende trajecten zouden hieraan kunnen bijdragen.

- De klantmanagers zelf pleiten voor een verdere professionalisering van het klantmanagement: meer aandacht voor gesprekstechnieken en intervisie.
- Tot slot blijkt een aanzienlijk deel van de klantgroep die onder de Aanpak 45+ valt arbeidsbeperkingen te hebben. Deze klanten vallen daarmee deels onder de doelgroep banenafpraak. Hiervoor is wellicht aanvullende expertise nodig in de toeleiding. Verder kunnen instrumenten zoals loonkosten-subsidie, jobcoaching en de no-riskpolis nodig zijn om hen aan het werk te helpen. Het ligt voor de hand om hiervoor de praktijkroute in te zetten.

Experimentele opzet van het onderzoek uniek in Nederland

De gemeente Almere heeft ervoor gekozen om de effectiviteit van de Aanpak 45+ te bepalen met behulp van experimenteel onderzoek. Dit is verreweg de beste manier om de effectiviteit vast te stellen. Almere behoort hiermee tot de koplopers in Nederland. Slechts een beperkt aantal gemeenten kiest hiervoor. Om meer kennis te krijgen over de effectiviteit van re-integratie-instrumenten is experimenteel onderzoek noodzakelijk. Dit is ook de belangrijkste beweegreden geweest voor het ministerie van SZW om het ZonMw-subsidieprogramma 'Vakkundig aan het Werk' te starten, waarin de gemeente Almere met dit onderzoek participeert.

Uit eerdere ervaringen met experimenteel onderzoek blijkt dat het voor gemeenten moeilijk is om experimenten op te zetten en goed uit te voeren.¹⁰ De grootste drempel voor gemeenten om met een experiment te starten, is het ethische bezwaar: is het niet onethisch om klanten uit een controlegroep bepaalde dienstverlening te ontfagen? Bij de uitvoering van een experiment is het belangrijkste risico de zogenaamde 'verlokking van de controlegroep': kunnen we de controlegroep echt niet gebruiken voor andere trajecten?

Na alle inspanningen die de gemeente Almere al heeft gedaan voor de voorbereiding en uitvoering van het experiment, is het van belang om de experimentele setting te blijven bewaken. Dat wil zeggen: zorgen voor voldoende deelnemers aan het experiment en de controlegroep vrijwaren van (andere) interventies. We zijn immers al halverwege het experiment; aan het eind van dit jaar kan ook de controlegroep opgeroepen worden voor de Aanpak 45+ of andere interventies.

¹⁰ Koning, J. et al. (2013). *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie*, p. 29-38.



BIJLAGEN

B

Bijlage 1: Overzicht respondenten

Klantmanagers 45+

2 face-to-face-interviews en 1 groepsinterview met 4 klantmanagers Aanpak 45+

Accountmanagers

4 face-to-face-interviews en 1 groepsinterview met 3 accountmanagers

Focus op Werk/Succesvol naar Werk

Face-to-face-interview met een accountmanager gemeente Almere

Face-to-face-interview met een accountmanager UWV

Face-to-face-interview met een trainer gemeente Almere

Face-to-face-interview met een trainer gemeente Almere

Groepsgesprek met 2 trainers UWV en een trainer gemeente Almere

Opzet en Aanpak 45+

Face-to-face-interview met een projectleider Aanpak 45+, tot 1 maart 2018

Face-to-face-interview met een coördinator Werk gemeente Almere

Face-to-face-interview met een beleidsadviseur gemeente Almere

Interne en externe stakeholders

Telefonische interviews met Stichting Werken voor Werk, UWV Werkgeversdiensten, Team Zorg gemeente Almere en de Participatiefabriek

Bijlage 2: Werkzame mechanismen volgens Sol en Kok

Mechanismen in aanbodgerichte interventies	
Faciliteringsmechanisme	Door (faciliteren van) het aanpakken van bredere problematiek van de werkloze (schulden, slechte huisvesting, slechte gezondheid, enz.) worden belemmeringen om werk te zoeken en houden weggenomen.
Informatiemechanisme	Door informatie te geven aan de werkzoekende, bijvoorbeeld over de beste plekken om voor vacatures te kijken of informatie over een werkgever, kan de werkloze beter zoeken en zichzelf presenteren.
Activeringsmechanisme	Door invulling te geven aan de dag wordt een (langdurig) werkloze minder passief en krijgt weer arbeidsritme. Hierdoor nemen productiviteit, kennis, zelfvertrouwen et cetera weer toe, en heeft de werkloze meer kans op een baan.
Sanctiemechanisme	Door dreiging van een sanctie zoeken werklozen meer/vaker naar werk
Leermechanisme	Door het leren van nieuwe dingen kan een gedragsverandering plaatsvinden die de kans op een baan verhoogt. Hierbij gaat het zowel om nieuwe kennis en vaardigheden gerelateerd aan de toekomstige arbeid, als werknemersvaardigheden en sociale vaardigheden.
Werkzoekvaardighedenmechanisme	Door het leren van betere werkzoekvaardigheden zoekt en solliciteert de werkloze beter
Doeloriëntatiemechanisme	Door beter te weten waar de talenten van een werkloze liggen, kan er gericht en efficiënter gezocht worden naar geschikte vacatures.
Begeleidingsmechanisme	Door begeleiding van werklozen door een individuele begeleider worden werklozen persoonlijk en concreet geholpen in het vinden van werk. Daarnaast kan de begeleider gebruik maken van veel andere mechanismen uit deze lijst.
Sociaal waarderingsmechanisme	Door sociale contacten voelen mensen zich beter. Groepsbijeenkomsten en contacten met andere werkzoekenden kunnen op verschillende wijze bijdragen aan het zoeken naar werk. Door nieuwe mensen te leren kennen, kunnen werklozen weer meer zin in werk krijgen en om in een sociale omgeving te functioneren. Werklozen kunnen elkaar steunen, motiveren en bevestigen.
Identiteitsmechanisme	Door een negatief zelfbeeld om te buigen naar een positief zelfbeeld, of eventueel zelfacceptatie, heeft een werkzoekende meer zelfvertrouwen. Daardoor presenteert hij/zij zichzelf beter en is de motivatie om werk te zoeken hoger.
Mechanismen in vraaggerichte interventies	
Compensatiemechanisme	Door (financiële) compensatie wordt een oudere werknemer relatief goedkoper ten opzichte van een jongere werknemer. De werkgever zal zich niet (of minder) laten tegenhouden door kostenoverwegingen vanwege leeftijd bij invulling van een vacature.
Vertrouwensmechanisme	Door een vertrouwensband tussen bemiddelaar naar werk en werkgever, zal de werkgever een voorgedragen kandidaat eerder een kans geven.
Mechanisme in interventies gericht op matching	
Matchingsmechanisme	Door de werkzoekende en een werkgever aan elkaar te verbinden, is er meer kans op werk doordat dit vooroordelen of twijfels kan wegnemen. Hierin speelt zowel het netwerk van de werkzoekende als het netwerk van een begeleider of bemiddelaar een rol.

Bron: Sol & Kok (2014: 37-42)

Bijlage 3: Literatuurlijst

- Beek F. van, C. Vissenberg & J. van der Weide (2017). *Als ze gewoon maar eens met ons gingen praten. Verkennend onderzoek naar het klantenperspectief van Almeerse 45-55-jarigen vanuit de bijstand op weg naar werk*. Almere: Windesheim Flevoland.
- Blonk, R.W.B., M.W. van Twuijver, H.A. van de Ven & A.H. Hazelzet (2015), *Quickscan Wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk*. TNO-rapport R15061.
- Bosselaar H., M. van den Berg & M. den Hoedt (2006). *Re-integratie van oudere werkzoekenden. Lessen uit de eerste good practices*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Card D., J. Kluve & A. Weber (2015). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *NBER Working Paper* 21431.
- Cuelenaere B. V. Veldhuis (2011). *Herintreding werkloze 55-plussers*. Den Haag: Astri.
- Euwals R., S. Boeters, N. Bosch, A. Deelen & B. ter Weel (2013). *Arbeidsmarkt Ouderen en Duurzame Inzetbaarheid*, CPB Achtergronddocument 22-02-2013, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Groot N. de & B. Van der Klaauw (2017). *De resultaten van de effectmeting Succesvol naar Werk. Eindrapport voor UWV*, 28 september 2017. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Heyma A. (2016). *Werkende perspectieven voor oudere werknemers*. Amsterdam: SEO.
- Heyma A. & S. van der Werff (2014). *Een goed gesprek werkt. (kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de instroompopulatie 2008-2010*. Amsterdam: SEO.
- Inspectie SZW (2013). *Nota van bevindingen. Literatuuranalyse dienstverlening oudere werklozen*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2014). *Kansen voor 45 oudere ww-ers (45+)!*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Kluve J. (2010). *The effectiveness of European active labor market Policy*, Labor Economics, vol. 17: 904-918.
- Koning J. de., A. Gelderblom, K. Zandvliet & L. van den Boom (2005). *Effectiviteit van re-integratie; de stand van zaken; literatuuronderzoek*. Rotterdam: SEOR.
- Koning J. de, M. Collewet en J. Gravesteijn-Ligthelm (2008). *Participatie en gezondheid; thema 1: de invloed van arbeidsparticipatie en terugkeer naar werk*. Rotterdam: SEOR.
- Lammers M., L. Kok & C. Wunch (2013). *Langetermijneffecten van re-integratie*. Amsterdam: SEO.
- Lange A. de (2015). *Langdurige werkloosheid onder ouderen: feiten, oorzaken en oplossingen*. Nijmegen: HAN.
- MWM2 (2015). *Rapportage evaluatie netwerktraining 'Succesvol naar werk'*. Amsterdam: MWM2.
- Pater, Sligte, H. & E. van Eck (2012). *Verklarende evaluatie, een methodiek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: SAGE Publications

Raad voor Werk en Inkomen (2011). *(G)oud! Kansen creëren voor werkloze ouderen*. Den Haag: RWI.
Ravesteijn J. & H. Graafland (2011). *Kennisproduct Gildeproject re-integratie, 45-plussers op de arbeidsmarkt, meer uitstroom van 45+ uit de WWB*. Gildenetwerk.

Schuring M., F.A. Reijenga, B. Carlier & A. Burdorf (2011) *Gezondheidsbeleving van werklozen: Wat is bekend en wat zijn witte vlekken?* Rotterdam/Leiden: Afdeling Maatschappelijke Gezondheidszorg, Erasmus MC, Rotterdam: AStri Beleidsonderzoek en –advies.

Sol C. & K. Kok (2014). *‘Fit or unfit’ Theorie en praktijk van re-integratie*. Amsterdam/Utrecht: Universiteit van Amsterdam, Universiteit Utrecht, Academisch Medisch Centrum.

Wanberg C., R. Kanfer & D. Hamann (2015). *Age and reemployment succes after job loss: An integrative model and meta-analysis*. *Psychological Bulletin*, advanced online publication.

Werff, S. van der, M. Volkerink, A. Heyma & P. Bisschop (2012). *Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk?* SEO-rapport 2012-63. Amsterdam: SEO.

Zandvliet K., A. Gelderblom & J. Gravesteijn (2011). *Werkgeversbenaderingen van UWV gericht op het aannemen van ouderen*. Rotterdam: SEOR.

Almere

Gemeente Almere (2015), *Intern memo voorstel Aanpak 45 plussers*.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl