



Memo

aan	:	Het college van B&W
van	:	Irene Karssen
organisatie	:	Meerinzicht
eenheid	:	
datum	:	18 november 2020
onderwerp	:	Uitwerking motie maatwerk 60+
reg.nummer	:	02430000051644 / 02430000161673

In de bijstand boven je 60ste

Uitwerking motie Maatwerk voor oudere werkzoekenden

De raad heeft op 16 mei 2019 een motie 'Vrijstelling sollicitatieplicht voor ouderen' ingediend. De raad constateerde dat met name zestigplussers het nog altijd lastig hebben op de arbeidsmarkt bij het vinden van betaald werk, ondanks de economische groei. Niet alleen is de groep 60plussers van belang voor de arbeidsmarkt, maar ook vrijwilligersorganisaties leunen op de inzet van de doelgroep zeker nu de samenleving steeds meer verwacht van vrijwilligersorganisaties.

In de motie roept u het college op te komen met een notitie, aan de hand waarvan de kaders van het maatwerk rondom de sollicitatieplicht en de tegenprestatie voor ouderen besproken kunnen worden.

De uitwerking van de motie is later uitgevoerd dan waartoe is opgeroepen. Dit houdt verband met de experimenten die in een aantal grote steden waren gestart om een effectievere toepassing van de Participatiewet te bewerkstelligen. Vrijstelling van de sollicitatieplicht maakte hier een onderdeel van uit. Daarom hebben wij gewacht op de resultaten van deze experimenten die op 28 mei 2020 bekend zijn gemaakt om de resultaten bij de notitie te kunnen betrekken.

1. Samenvatting

- Er kunnen geen categorieën van inwoners (waaronder 60+) worden ontheven van de arbeidsverplichtingen. Een ontheffing is altijd *tijdelijk* en wordt individueel bepaald.
- Bij het vaststellen van de arbeidsverplichtingen wordt rekening gehouden met mantelzorgtaken en vrijwilligerswerk.
- Uit de experimenten in zes gemeenten en uit ander onderzoek blijkt dat:
 - het verruimen van inkomstenvrijlating en intensieve begeleiding slechts een klein effect hebben op de uitstroom.
 - werkgevers positief zijn over hun oudere werknemers
 - het weinig effect heeft of een oudere veel of weinig sollicitaties verstuurd.
- Er zijn drie scenario's op hoofdlijnen uitgewerkt:
 - Scenario 1 waarin 60+'ers niet/nauwelijks worden begeleid
 - Scenario 2 waarin alle 60+'ers intensief worden begeleid
 - Scenario 3 waarin de 'jongere oudere' richting werk wordt begeleidt, degenen die tegen de pensioenleeftijd aanlopen niet. De begeleiding richt zich op het in kaart brengen en ontwikkelen van competenties. Door de inzet van accountmanagers worden kansloze sollicitaties voorkomen.
- Wij adviseren om scenario 3 verder uit te werken in een plan van aanpak.

2. Sollicitatieverplichting

Wettelijke verplichtingen bijstandsgerechtigden

Hoewel wij de constateringen van de raad delen, legt de Participatiewet bijstandsgerechtigden drie verplichtingen op:

1. Naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen, behouden en aanvaarden. Hieronder valt ook de sollicitatieverplichting.
2. Gebruik maken van een door het college aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling, waaronder een re-integratietraject.
3. Naar vermogen een tegenprestatie te verrichten indien dit door het college is opgelegd.

Die eerste verplichting leidt er regelmatig toe dat bijstandsgerechtigden honderden sollicitatiebrieven schrijven en evenzoveel afwijzingen krijgen. De klantmanagers hebben zich aan de wet te houden en bieden optimisme door de bijstandsgerechtigden te vragen niet op te geven¹. Dit levert niet alleen niet gemotiveerde werkzoekenden op, maar vooral leed en schade, ongeacht hun leeftijd.

De reden dat ouderen moeilijker aan het werk komen is niet alleen vanwege vooroordelen dat oudere werknemers niet flexibel zijn vanwege hun leeftijd en een grotere kans op uitval hebben door ziekte. Het vooroordeel dat oudere werknemers duurder zijn dan junioren speelt zeker ook mee. Dit geldt voor alle opleidingsniveaus².

De gemeente mag geen *categoriale ontheffing* verlenen. Ook moet een ontheffing een *tijdelijk* karakter hebben. Dat betekent dat het niet mogelijk is om bijvoorbeeld alle inwoners van 60 jaar en ouder 'categoriaal te ontheffen' van de arbeidsverplichting.

3. Experimenten bijstand

Zes grote en middelgrote gemeenten hebben in de periode 2017-2019 toestemming gehad van het ministerie van SZW om experimenten met de bijstand uit te voeren. Het doel hierbij was om te onderzoeken hoe bijstandsgerechtigden makkelijker de weg naar werk vinden. Hiervoor hebben zij met drie methodes gewerkt:

1. Ontheffen van arbeids- en re-integratieverplichtingen
2. Intensiveren van begeleiding
3. Meer mogelijkheden om inkomsten vrij te laten

Uitkomsten experimenten

De effecten van de experimenten op de uitstroom zijn gering. Ontheffing van de arbeids- of re-integratieverplichting heeft geen effect op de uitstroom naar werk. Intensievere begeleiding en een hogere inkomstenvrijlating hebben een klein effect op de gedeeltelijke uitstroom naar werk. De uitkomsten zijn zeer onzeker omdat er veel interventies tegelijk zijn gepleegd, waardoor niet goed te bepalen is welk effect één bepaalde interventie heeft opgeleverd. De aanbevelingen richten zich dan ook voornamelijk op de inrichting van vervolgonderzoeken.

Overige onderzoeken

Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau³ blijkt dat werkgevers positief zijn over langer doorwerken. Steeds meer organisaties hebben 55-plussers in dienst. Ook zijn de meeste werkgevers positief over het functioneren van oudere werknemers. Hoewel werkgevers overwegend positief staan tegenover ouderen in dienst, blijkt uit een ander onderzoek⁴ dat ouderen die hun baan verliezen moeilijk weer aan het werk komen, ook als zij hun inkomenseisen naar beneden bijstellen of het aantal sollicitaties aanpassen.

¹ J. Arts, 2018 Pedagogies of optimism: Teaching to 'look forward' in activating welfare programmes in the Netherlands

² TNO (2016) Perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt

³ SCP 'Arbeidsmarkt in kaart' oktober 2019 <https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-werkgevers-editie-2/>

⁴ Schippers en Vlasblom (2019) "Werkloze ouderen weer aan het werk? Het effect van reserveringsloon en zoekintensiteit" <https://www.socialevraagstukken.nl/gunstige-economie-gaat-aan-deel-oudere-werklozen-voorbij/>

Conclusie uit de experimenten en overige onderzoeken

Uit de experimenten en andere onderzoeken rondom oudere werkzoekenden blijkt dat:

1. Een hogere inkomstenvrijlating een klein positief effect heeft op (gedeeltelijke) uitstroom uit de bijstand.
2. Een intensievere begeleiding enig effect heeft op (gedeeltelijke) uitstroom uit de bijstand.
3. Werkgevers over het algemeen positief zijn over het functioneren van oudere werknemers, als zij een oudere werknemer in dienst hebben.
4. Ouderen hun kansen op werk niet kunnen vergroten door de mate waarin zij actief solliciteren aan te passen.

4. Huidige situatie

Over hoeveel mensen hebben we het?

In het onderstaande schema staan de aantallen inwoners van Harderwijk, van 60 jaar of ouder, met een bijstandsuitkering, per leeftijd uitgesplitst. Daarnaast is op basis van het huidige klantenbestand een doorkijk gegeven naar 2021 en 2022. Deze doorkijk is uiteraard onzeker, omdat niet bekend is hoe de economische situatie rondom corona zich ontwikkelt.

Leeftijd d	2020	2021	2022
60	24	30	40
61	23	24	30
62	21	23	24
63	28	21	23
64	18	28	21
65	24	18	28
66	15	24	18
Totaal	153	168	184

Op 1 juli 2020 ontvingen 153 inwoners van 60 jaar en ouder een uitkering van de Participatiewet. Op basis van de huidige gegevens wordt een toename verwacht, vanwege de economische situatie en vanwege het feit dat de pensioenleeftijd wordt opgeschoven.

Visie gemeente Harderwijk 'De mens centraal en integraal werken'

Een van de speerpunten van het college binnen het thema *Ondersteuning aan inwoners* is het bieden van maatwerk: De mens centraal en integraal werken.

Huidig beleid

We sturen actief op meedoen naar vermogen op de arbeidsmarkt. De ondersteuning wordt gegeven met zowel de inwoner als de arbeidsmarkt als uitgangspunt. Hiermee bereiken we dat het aanbod van werkzoekenden zoveel mogelijk aansluit bij de vraag op de arbeidsmarkt. De inwoner staat centraal in de gehanteerde aanpak.

De inwoner wordt vrijgesteld van de Tegenprestatie als deze minimaal 8 uur per week vrijwilligerswerk doet, of als de inwoner mantelzorg verricht.

De inkomstenvrijlating kent een maximale wettelijke duur (6 maanden) en hoogte (25% van de inkomsten met een maximum van €215 per maand). Harderwijk sluit aan bij deze maxima. Ook hier mag geen uitzondering gemaakt worden voor een hele categorie inwoners.

Huidige uitvoering

De klantmanagers beoordelen de individuele situatie van de inwoner en onderzoeken welke mogelijkheden de inwoner heeft. In deze beoordeling worden mantelzorgtaken meegenomen, evenals het arbeidsverleden, capaciteiten en vaardigheden die iemand heeft. Aan de hand hiervan wordt bepaald wat 'passend werk' voor deze specifieke inwoner betekent en in hoeverre het haalbaar is om zelfstandig een inkomen te verwerven. Aan oudere inwoners wordt nu geen prioriteit gegeven.

5. Mogelijkheden

Welke kaders kan de raad stellen om maatwerk te bieden?

Hierboven is beschreven welke wettelijke mogelijkheden er zijn, de uitkomsten van de experimenten en het beleid en werkwijze van de gemeente Harderwijk. Duidelijk is dat er nauwelijks effect is op de uitstroom als

ouderen veel sollicitaties versturen en dat dit soms zelfs demotiverend werkt. De ruimte om specifiek voor 60+’ers uitzonderingen te maken is zeer beperkt.

Meer dan acht uur in de week mantelzorger zijn

Er is ruimte in de beoordeling van mantelzorgtaken. Oudere inwoners hebben vaker mantelzorgtaken dan de wat jongere inwoners. In de praktijk betekent dit dat inwoners met mantelzorgtaken nu al (gedeeltelijk) worden vrijgesteld van arbeidsverplichtingen. We adviseren hierbij een minimum van acht uur per week, wat aansluit bij de definitie die het CBS⁵ hanteert.

Daarnaast kan ervoor gekozen worden prioriteit te geven aan bepaalde doelgroepen en deze met voorrang op te roepen en actief richting betaald werk te begeleiden.

Leeftijd alleen is geen reden tot ontheffing, het gaat om het totaalplaatje

Op dit moment worden ontheffingen alleen verleend op basis van maatwerk. Het gaat om het totaalplaatje, als er sprake is van een combinatie van leeftijd, opleidingsniveau en/of geringe arbeidsmarktkansen kan ontheffing verleend worden.

Meer aansluiten bij competenties

Bij de intake kunnen persoonlijke eigenschappen, zoals flexibiliteit of organisatorische kwaliteiten, een grotere rol gaan spelen. Op deze manier kan met een bredere blik naar de arbeidsmarkt gekeken worden als gezocht wordt naar passend werk. Door op deze manier naar de inwoner te kijken kan een podiumbouwer in de evenementenbranche wellicht als steigerbouwer aan de slag. Of de inwoner zonder hoveniersdiploma, die graag tuiniert, bij het tuincentrum.

Premie op werk

Naast de inkomstenvrijlating kan ook gebruik gemaakt worden van een een- of tweemaalige premie van maximaal € 2570. Hierbij is het belangrijk te realiseren dat deze aanpassing dan geldt voor alle doelgroepen, waardoor de kosten de baten waarschijnlijk overtreffen.

Instrumenten voor een actief arbeidsmarktbeleid

Het UWV en de gemeenten zijn de uitvoerders van een actief arbeidsmarktbeleid. Wij hebben verschillende middelen om dit beleid vorm te geven.

1. Financiële prikkels.
Bijvoorbeeld actieve werkzoekenden belonen met een bonus en werkgevers loonkostenvoordeel geven bij het aannemen van een specifieke doelgroep.
2. Gesubsidieerde arbeid.
Bijvoorbeeld de vroegere Melkertbaan of nu bijvoorbeeld de Basisbaan.
3. Scholing.
Subsidie voor opleidingen voor om- of bijscholing.

Effectiviteit van deze instrumenten

De middelen die gekozen worden en hoe effectief ze zijn, hangen voor een groot deel af van hoe groot de afstand van de werkzoekende is tot de arbeidsmarkt. Scholing is op lange termijn vooral effectief voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en dus een grote kans op langdurige werkloosheid.

Ook nu in coronatijd is de kans op langdurige werkloosheid groter zoals altijd in tijden van een crisis. Hierdoor gaan vaardigheden, werkritme, maar ook zelfvertrouwen en energie verloren. Doordat de afstand tot de arbeidsmarkt voor veel mensen steeds groter wordt, wordt ook de investering om een persoon weer terug in het arbeidsproces te brengen groter. In economisch onzekere tijden kan scholing dus het verschil maken.

Door de krimp in verschillende sectoren zullen veel mensen een overstap moeten maken naar een andere sector. Scholing kan dan een oplossing bieden. Ook biedt dit meer kansen als de arbeidsmarkt weer krappert wordt. Daarnaast leidt scholing tot een betere aansluiting van vraag en aanbod.

⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/45/een-op-zeven-mantelzorgers-vindt-zichzelf-zwaarbelast/mantelzorg>

6. Ontwikkelingen waar we rekening mee moeten houden

- We verwachten een aanzienlijke instroom in de bijstand, als de WW-rechten of de ondersteuning van de Tozo aflopen van de groepen die hard geraakt worden door de coronacrisis.
- Er wordt een omslag op de arbeidsmarkt verwacht: sectoren als de horeca en de reisbranche zullen naar verwachting blijvend minder arbeidsplaatsen hebben dan voor de coronacrisis. Inwoners die vanuit deze sectoren werkloos zijn geworden vergroten hun kansen op een baan door over te stappen naar een sector waar nog werk in gevonden kan worden zoals de techniek. (Om)scholing is in deze tijd daarom extra belangrijk.

Onderstaand overzicht maakt inzichtelijk of er sprake is van een krappe of juist ruime arbeidsmarkt per sector en waar de meeste baankansen zijn.

Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	
Beroepsklasse	
ICT	zeer krap
Technisch	krap
Zorg en welzijn	krap
Openbaar bestuur	krap
Dienstverlenend	gemiddeld
Economisch en administratief	gemiddeld
Transport en logistiek	gemiddeld
Pedagogisch	gemiddeld
Commercieel	gemiddeld
Managers	ruim
Creatief en taalkundig	ruim
Totaal	gemiddeld

7. Scenario's

We hebben drie scenario's uitgewerkt om inzichtelijk te maken welke effecten de verschillende maatregelen hebben. Het uitgangspunt voor al deze scenario's is dat 60 plussers *niet* verplicht worden te solliciteren, om schade door demotivatatie te voorkomen. Dit ontslaat ze er niet van mee te werken aan hun re-integratie.

In scenario 1 worden klanten van 60 jaar en ouder niet actief richting werk begeleid. In scenario 2 worden juist alle klanten van 60 jaar actief richting werk begeleid. Scenario 3 is een combinatie van deze scenario's. Inwoners van 64 jaar en jonger worden naar werk begeleid, waarbij er extra aandacht is voor competenties en er een 'warme' bemiddeling tussen werkgever en inwoner plaatsvindt.

Scenario 1: Klanten van 60 jaar of ouder worden niet actief opgeroepen door de klantmanagers

In dit scenario worden de klanten van 60 jaar of ouder niet opgeroepen door een klantmanager. Alleen de klant die actief om ondersteuning vraagt, wordt geholpen om richting werk uit te stromen.

Effect	Positief	Negatief
Klant	Inwoners die vrijwilligerswerk doen of mantelzorgtaken uitvoeren hebben volledig de ruimte om dit uit te voeren.	Er is geen zicht op eventuele problematiek, waaronder eenzaamheid. Klanten kunnen zich aan hun lot overgelaten voelen.
Uitstroom	Geen	Er wordt niet actief op uitstroom gestuurd. Naar verwachting is de uitstroom gering.
Kosten	Nauwelijks begeleidingskosten	Uitgaven aan uitkeringen voor de groep 60+ worden langzaam hoger

Scenario 2: Klanten van 60 jaar en ouder worden actief begeleid

In dit scenario worden **alle** klanten van 60 jaar en ouder actief opgeroepen en gemotiveerd om werk te (blijven) zoeken. Hierbij wordt rekening gehouden met vrijwilligerswerk en/of mantelzorgtaken, maar ook gehandhaafd als de klant naar het inzicht van de klantmanager niet meewerkt. Er wordt inzichtelijk gemaakt welke persoonlijke eigenschappen de klant heeft en waar nodig worden competenties verder ontwikkeld met behulp van een (kortdurend) traject.

Er worden accountmanagers aangesteld die actief banen zoeken en bemiddelen. De accountmanagers hebben contacten met werkgevers in de regio. Zij benaderen werkgevers en motiveren hen om oudere werknemers aan te nemen op openstaande vacatures. Als de werkgever hiervoor open staat, worden de persoonlijke eigenschappen en cv van de klant besproken. Als er sprake is van een match, kan worden volstaan met een kort sollicitatiegesprek en is de kans dat de inwoner wordt aangenomen reëel. Inwoners reageren daardoor alleen op de kansrijke vacature bij werkgevers die open staan voor oudere werknemers. Hierdoor wordt voorkomen dat zij gedemotiveerd raken.

Effect	Positief	Negatief
Klant	- Klanten die substantieel vrijwilligerswerk doen of mantelzorgtaken uitvoeren kunnen dit blijven doen. - Klanten met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt worden richting betaald werk begeleid. - Sollicitaties die op niets uitlopen bereiken niet de 60 plusser.	Intensieve inzet van accountmanagers
Uitstroom	De uitstroom is in dit scenario naar verwachting enigszins hoger dan in scenario 1.	
Kosten*	De kosten voor het verstrekken van de uitkering zijn naar verwachting enigszins lager dan in scenario 1, omdat naar verwachting minder lang een beroep op de Participatiewet wordt gedaan.	De kosten voor begeleiding van de doelgroep en de inzet van accountmanagers zijn naar verwachting veel hoger dan in scenario 1 en stijgen mogelijk boven de bespaarde uitkeringslasten ⁶ uit.

⁶ De kosten van een accountmanager zijn €92.000 per jaar. De kosten voor een bijstandsuitkering bedragen afgerond €16.000 voor een alleenstaande en €20.000 voor een echtpaar. Een accountmanager moet minstens 5 inwoners volledig duurzaam naar werk begeleiden om rendabel te zijn. Het succes van de inzet van een accountmanager is voor een belangrijk deel afhankelijk van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In het verleden kon een accountmanager gemiddeld 2 inwoners per week richting werk bemiddelen.

Scenario 3: Inwoners die nog minimaal 2 jaar moeten werken, worden actief richting werk begeleid.

Dit scenario is een combinatie van scenario 1 en 2. Klanten die binnen 2 jaar de pensioengerechtigde leeftijd bereiken worden niet actief naar werk bemiddeld. Tot 2023 zijn gaat het om inwoners van 64 jaar of ouder. Vanaf 2024 gaat het om inwoners van 65 jaar of ouder.

De overige oudere klanten worden opgeroepen en actief begeleid bij het ontwikkelen van vaardigheden en het wegnemen van belemmeringen om aan het werk te gaan. Uiteraard wordt hierbij rekening gehouden met mantelzorg en vrijwilligerswerk. Competenties worden in kaart gebracht en waar nodig verder ontwikkeld. Kortdurende trajecten richting werk kunnen voor extra uitstroom zorgen en worden waar nodig ingezet. Indien de klant dit wil en het zinvol wordt geacht, kan een accountmanager worden ingezet voor directe bemiddeling. Ook hier worden accountmanagers aangesteld die actief banen zoeken en hen daar naartoe bemiddelen, zoals ook beschreven bij scenario 2.

Effect	Positief	Negatief
Klant	- Klanten die vlak voor hun pensioenleeftijd zitten worden niet meer belast met arbeidsverplichting. - Sollicitaties die op niets uitlopen bereiken niet de 60 plusser.	Intensieve inzet van accountmanagers
Uitstroom	De uitstroom is naar verwachting hoger dan in scenario 1, maar lager dan in scenario 2. Naar verwachting is de uitstroom langduriger dan in scenario 2.	
Kosten	De kosten voor het verstrekken van de uitkering worden lager.	De kosten van begeleiding en accountmanagement kunnen de besparing in uitkeringslasten overstijgen.

De laatste 2 opties brengen kosten met zich mee van een accountmanager. Wanneer deze accountmanager minimaal 5 inwoners duurzaam naar werk bemiddelt wegen de kosten op tegen de baten en kan van een succes worden gesproken.

8. Conclusie: Scenario 3 heeft de beste resultaten

Conclusies per scenario:

Scenario 1	- Stijging van uitkeringslasten op langere termijn - Er is geen zicht op eventuele problematiek, waaronder eenzaamheid
Scenario 2	- Relatief hoge uitvoeringskosten - Hoge kans op demotivatatie van ouderen
Scenario 3	- Kansloze sollicitaties worden voorkomen; de inwoner blijft gemotiveerd - Accountmanager wordt ingezet voor inwoners die nog minimaal 2 jaar werken. Zij verdienen zichzelf op deze manier terug. - Door 'warme' bemiddeling naar werk wordt een duurzame uitstroom verwacht en daardoor lagere uitkeringslasten.

Wij verwachten daarom dat het derde scenario de beste resultaten heeft, voor zowel de inwoner als voor de gemeente.

Indien de raad besluit op dit scenario door te willen gaan, wordt dit scenario verder uitgewerkt. In deze uitwerking worden consequenties inzichtelijk gemaakt en wordt rekening gehouden met de gevoerde discussie in de raad. De uitwerking wordt ter informatie aan de raad toegestuurd.