

HOE BEREIKEN WE KWETSBARE DOELGROEPEN VOOR LOOPBAAN- ONDERSTEUNING IN NEDERLAND?

Een verkenning



www.euroguidance.nl



COLOFON

TITEL

Verkenning | Hoe bereiken we kwetsbare doelgroepen voor loopbaanondersteuning in Nederland?

AUTEUR

Daniëlla van Uden & Jessie van de Haterd

VORMGGEVING

debouwplaats.online

VERSIE

0.1

DATUM

Juni 2023



© Euroguidance Nederland

Euroguidance Nederland is onderdeel van CINOP Publieke programma's.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, op welke andere wijze dan ook, zonder vooraf schriftelijke toestemming van de uitgever.



Europese
Commissie



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Deze uitgave is tot stand gekomen met subsidie van de Europese Commissie, DG Onderwijs en Cultuur en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

SAMENVATTING

In Nederland zijn er momenteel veel ontwikkelingen op het gebied van loopbaanondersteuning en leven lang ontwikkelen, maar kwetsbare doelgroepen maken hier nog niet altijd gebruik van. Deze verkenning onderzoekt dan ook op welke manier in Nederland kwetsbare doelgroepen worden bereikt om hen te stimuleren meer gebruik te maken van loopbaanondersteuning.

Deze hoofdvraag is beantwoord door middel van literatuurstudie naar de recente initiatieven en het publieke beleid omtrent loopbaanondersteuning. Daarnaast zijn er 6 experts geïnterviewd over de huidige situatie.

Uit deze verkenning blijkt dat er behoefte is aan meer samenwerking, betere informatievoorziening over het aanbod en inzicht in private initiatieven. Daarnaast is er geen eenduidigheid over wanneer iemand onder een kwetsbare doelgroep valt. In beleid en praktijk worden verschillende kwetsbare doelgroepen onderscheiden, zoals personen met een taalbarrière of personen met een arbeidsbeperking, maar deze term omvat meer doelgroepen. Experts richten zich in de meeste gevallen niet specifiek op één doelgroep, maar onderscheiden wel verschillende kwetsbare doelgroepen.

Om kwetsbare doelgroepen beter te bereiken, motiveren en begeleiden komen verschillende succesfactoren naar voren. Dit zijn onder andere: meer aandacht schenken aan het voortraject, kleine interventies, fysiek en emotioneel aansluiten op de doelgroep, ruimte bieden binnen het werk en certificering. Naast succesfactoren komen er ook uitdagingen naar voren zoals subsidie-regelingen die niet altijd zijn ingericht voor kwetsbare doelgroepen en het ontbreken van een duidelijke structuur voor leren en werken.

De uitkomsten van deze verkenning leiden tot de volgende aanbevelingen:

- 1.** Overzicht aanbrengen in initiatieven en de informatievoorziening verbeteren.
- 2.** Zorg dat het scholingsaanbod aansluit op het werk en kan worden gecombineerd.
- 3.** Sluit fysiek en emotioneel aan op de doelgroep.
- 4.** Houd rekening met de context.

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| 1. Inleiding..... | 7 |
| 1.1 Aanleiding..... | 8 |
| 1.2 Hoofd- en deelvragen | 9 |
| 1.3 Onderzoeksmethode..... | 10 |
| 2. Beleidskader Nederland | 13 |
| 2.1 Structuur van loopbaanondersteuning voor kwetsbare doelgroepen..... | 14 |
| 2.2 Kwetsbare doelgroepen bij loopbaanondersteuning..... | 22 |
| 2.3 Deelconclusie..... | 23 |
| 3. Zicht op de praktijk..... | 27 |
| 3.1 Beleids- en communicatiekeuzes | 28 |
| 3.1.1 Beleidskeuzes..... | 28 |
| 3.1.2 Onderscheid in (kwetsbare) doelgroepen | 28 |
| 3.1.3 Communicatiekeuzes | 30 |
| 3.2 Succesfactoren en uitdagingen | 31 |
| 3.2.1 Succesfactoren..... | 31 |
| 3.2.2 Uitdagingen..... | 32 |
| 3.3 Deelconclusie..... | 33 |
| 4. Praktijkvoorbeelden uitgelicht | 37 |
| 4.1 Leerambassadeurs..... | 38 |
| 4.1.1 Actualiteit..... | 39 |
| 4.1.2 Randvoorwaarden | 39 |
| 4.2 Werkwinkel | 41 |
| 4.2.1 Rol van het Leerwerkloket bij de werkwinkel..... | 42 |
| 4.2.2 Communicatiekeuzes van de werkwinkel..... | 43 |
| 4.3 Deelconclusie..... | 43 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 5. | Conclusie en aanbevelingen..... | 45 |
| 5.1 | Conclusie | 46 |
| 5.1.1 | Loopbaanondersteuning voor kwetsbare doelgroepen op beleidsniveau | 46 |
| 5.1.2 | Loopbaanondersteuning voor kwetsbare doelgroepen in de praktijk..... | 47 |
| 5.2 | Aanbevelingen | 48 |
| 6. | Referenties | 51 |

1



INLEIDING

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

In Nederland zijn er momenteel veel ontwikkelingen op het gebied van loopbaanondersteuning en leven lang ontwikkelen, zoals de STAP-regeling¹, NL leert door en de individuele leerrekeningen (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022). Het probleem is echter dat juist die groepen die loopbaanondersteuning het meest nodig hebben hier het minst gebruik van maken. Dit kan verschillende redenen hebben: mogelijk kunnen deze groepen zulke regelingen moeilijk vinden of zien zij de noodzaak niet in van om- en bijscholing (Elderenbosch et al., 2022).

Middels een eerdere verkenning door Euroguidance (Elderenbosch et al., 2022) is in kaart gebracht welke methodes en aanpakken andere Europese landen gebruiken om verschillende kwetsbare doelgroepen te bereiken voor loopbaanondersteuning, zodat we hier in Nederland van kunnen leren. Daarbij rust de vraag wat men onder kwetsbare doelgroepen verstaat. Hierover is op dit moment geen eenduidige definitie te vinden. Om te kunnen leren van andere landen is het van belang dat we weten wat de huidige situatie in Nederland is. Deze verkenning bouwt dan ook voort op de voorgaande verkenning.

Hoewel loopbaanondersteuning in Nederland plaatsvindt in zowel het onderwijs als de arbeidsmarkt (Euroguidance, 2022), focust dit onderzoek zich alleen op de arbeidsmarkt. In Nederland is loopbaanondersteuning in het onderwijs geïnstitutionaliseerd en bereikt daarmee in principe de meeste - dan wel alle - jongeren, terwijl in de arbeidstoeleiding het initiatief over het algemeen bij de individuele werknemer of werkzoekende ligt. Bovendien zijn er in het veld van de arbeidsmarkt veel verschillende aanbieders voor loopbaanondersteuning en is het aanbod daardoor complexer en minder overzichtelijk (Euroguidance, 2022). Daarmee sluiten we ook aan op de keuze die er in de vorige verkenning (Elderenbosch et al., 2022) is gemaakt.

¹ Ten tijde van dit onderzoek was de STAP-regeling van toepassing.

Middels de voorgaande verkenning is inzichtelijk geworden wat belangrijk is bij het bereiken van kwetsbare doelgroepen en hoe andere Europese landen dit doen. Dit is onderzocht door middel van een literatuurstudie en interviews met experts in vijf Europese landen over de ervaringen in hun land. In de literatuur komen belangrijke drijfveren, motivaties en uitdagingen naar voren om deel te nemen aan het aanbod omtrent loopbaanontwikkeling. Als we dan kijken naar de praktijk, zien we ten eerste dat Europese landen soortgelijke maar toch verschillende doelgroepen identificeren. Dat lijkt dus af te hangen van de context. Het verschilt ook per land of en hoe een categorisering in doelgroepen de communicatiecampagne bepaalt. Daarnaast komt naar voren dat zowel online als fysieke strategieën in worden gezet om bepaalde doelgroepen te bereiken. Het doel van deze verkenning is dan ook tweeledig: (1) *meer inzicht te krijgen in de beleid- en communicatiekeuzes die in Nederland worden gemaakt rondom loopbaanondersteuning voor kwetsbare doelgroepen gericht op de arbeidsmarkt*, en (2) *praktische aanbevelingen doen om kwetsbare doelgroepen beter te bereiken en andere landen binnen het Euroguidance netwerk hierover te informeren*.

1.2 Hoofd- en deelvragen

Dit leidt tot de volgende hoofdvraag: op welke manier worden in Nederland kwetsbare doelgroepen bereikt om hen te stimuleren meer gebruik te maken van loopbaanondersteuning? Om antwoord te geven op de hoofdvraag beantwoorden we de volgende deelvragen:

1. Hoe ziet de structuur van loopbaanondersteuning voor kwetsbare doelgroepen in Nederland eruit?
2. Welke kwetsbare doelgroepen worden onderscheiden bij loopbaanondersteuning in Nederland?
3. Welke beleids- en communicatiekeuzes worden in de praktijk gemaakt door loopbaanexperts om kwetsbare doelgroepen te bereiken?
4. Wat zijn de successen en uitdagingen in de praktijk bij het bereiken van kwetsbare doelgroepen voor loopbaanondersteuning?
5. Wat zijn praktijkvoorbeelden van initiatieven om kwetsbare doelgroepen te bereiken en te motiveren voor loopbaanondersteuning?

1.3 Onderzoeksmethode

Om deze hoofd- en deelvragen te beantwoorden, is gebruik gemaakt van zowel deskresearch als interviews met experts.

Activiteit één: deskresearch

Met behulp van deskresearch zijn deelvraag één en twee beantwoord. Deskresearch heeft geholpen om een overzicht te krijgen van recente initiatieven voor het bereiken van kwetsbare doelgroepen voor loopbaanondersteuning en leven lang ontwikkelen. Hierbij hebben we gekeken naar de meest actuele informatie op de websites van vakbonden, branche organisaties, de rijksoverheid en uitvoeringsinstanties. Hoewel er vele private organisaties zijn die zich bezighouden met loopbaanondersteuning, zijn deze niet geheel in beeld. Het private landschap is divers en versnipperd, waardoor dit voor deze verkenning te complex was om in beeld te brengen. Voor vervolgonderzoek is het in kaart brengen van de private aanbieders wel interessant.

Activiteit twee: interviews met experts op het gebied van loopbaanondersteuning

Voor het beantwoorden van de overige drie deelvragen zijn interviews afgenomen met experts op het gebied van loopbaanondersteuning. Hierbij is een semigestructureerde opzet gehanteerd. Deze vorm van interviewen nodigt participanten namelijk uit om uitgebreid over een onderwerp te praten en de richting van het interview aan te passen waar dit nodig is (Cassel, 2009).

Voor de selectie van de participanten is gezocht naar experts werkzaam bij diverse organisaties (zie tabel 1) om inzicht te krijgen in de huidige situatie. In Nederland wordt loopbaanondersteuning namelijk aangeboden door verschillende private en publieke organisaties (Euroguidance, 2022). We hebben in totaal zes experts uit vier organisaties gesproken in de periode juni 2022 tot oktober 2022. Vier van hen bekleeden functies als (beleid)adviseur, één als projectcoördinator en één als ervaren leerambassadeur en kaderlid bij de vakbond (zie tabel 1).

TABEL 1 - PARTICIPANTEN VAN DE INTERVIEWS

| Organisatie | Functie Participanten |
|---|--|
| Vakbond | Beleidsadviseur Arbeidsmarkt & Organisatie |
| Branche organisatie van scholen en volwasseneducatie | Beleidsadviseur Strategie & Onderwijs Project Coördinator |
| Uitvoeringsinstantie werkbedrijf | Ervaren leerambassadeur bedrijven en kaderlid bij de vakbond |
| Regionaal samenwerkingsverband tussen publiek en private partijen die adviseren | Landelijk Adviseur Adviseur Dienstverlening |



BELEIDSKADER NEDERLAND

2. BELEIDSKADER NEDERLAND

Hoofdstuk twee van deze verkenning geeft antwoord op de eerste twee deelvragen. Allereerst geeft paragraaf 2.1 weer welke kwetsbare doelgroepen worden onderscheiden in het Nederlandse beleid. Vervolgens volgt in paragraaf 2.2 een omschrijving van de structuur van loopbaanondersteuning voor kwetsbare doelgroepen in Nederland. Dit hoofdstuk baseert zich op de analyse van documenten en is de basis voor het beleid zoals deze tot uitvoering wordt gebracht. Paragraaf 2.3 geeft in de vorm van een deelconclusie antwoord op de bovenstaande deelvragen.

2.1 Structuur van loopbaanondersteuning

Een aantal jaren van bezuinigingen, decentralisatie en marktgeoriënteerde hervormingen hebben impact gehad op beleid en het leveren van loopbaanondersteuning in Nederland (Cedefop, 2022). Dit heeft geleid tot een situatie waarin loopbaanondersteuning wordt gegeven door verschillende organisaties, zowel publiek als privaat (Cedefop, 2022; Euroguidance, 2022). Hierdoor lijkt er geen duidelijke structuur voor loopbaanondersteuning in Nederland te zijn. Ook in de recente kamerbrief *Leven lang ontwikkelen (LLO)*² komt naar voren dat het ontbreken aan transparantie over de voorzieningen van overheden, sectoren en regionale publiek-private samenwerkingsverbanden een specifieke belemmering is voor LLO (ministerie van Algemene Zaken, 2022)

Euroguidance Nederland heeft samen met Noloc, Saxion/James CNV, UWV en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een position paper³ geschreven waarin zij pleiten voor

2) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/09/23/kamerbrief-beleidslijnen-leven-lang-ontwikkelen>

3) https://www.euroguidance.nl/wp-content/uploads/2022/11/EG_positionpaper_dig150621.pdf

meer samenhang, coördinatie en structurele financiering voor loopbaanontwikkeling voor alle burgers (Euroguidance Nederland, 2021).

Voor kwetsbare doelgroepen wordt het nog lastiger, omdat het vaak niet wordt gedefinieerd wat een kwetsbare doelgroep is. Hieronder beschrijven we daarom wat - naar onze bevindingen - de belangrijkste organisaties en regelingen voor loopbaanondersteuning voor kwetsbare doelgroepen zijn.

Rijksoverheid

De rijksoverheid heeft de laatste jaren geïnvesteerd in een strategie en beleid om LLO en loopbaanondersteuning in zowel onderwijs als arbeidsmarkt te verbeteren. Met het nieuwe coalitieakkoord (van 2022) willen ze dit blijven doen met als doel meer samenhang en duidelijkheid creëren voor alle stakeholders op loopbaanontwikkeling en leven lang leren (Cedefop, 2022).

Het Nederlandse kabinet wil kabinet wil LLO versterken door knelpunten te verminderen en de toegankelijkheid en transparantie van beschikbare instrumenten te vergroten. Op dit moment is er namelijk geen duidelijk overzicht van het aanbod op het gebied van LLO. Naast de versnippering van het aanbod wordt ook benoemd dat de informatievoorziening over het huidige aanbod tekortschiet. Om dit te verbeteren zet het kabinet in op drie beleidslijnen:

1. *Mensen in ontwikkeling*: de publieke financiering van scholing moet worden vereenvoudigd en uitgebreid. Hiervoor is passende informatievoorziening belangrijk.
2. *Bedrijven in ontwikkeling*: om leren en ontwikkelen op de werkvloer te faciliteren is het belangrijk dat er subsidieregelingen beschikbaar zijn om de scholing van basisvaardigheden en andere vormen van scholing te faciliteren.
3. *Opleiders in ontwikkeling*: er is een betere aansluiting nodig van vraag en aanbod bij de afstemming op de onderwijsachtergrond van individuen.

Om deze beleidslijnen te realiseren faciliteert het kabinet voor betrokken stakeholders een investering van ongeveer 1,2 miljard euro tussen 2022 en 2027. Kijkend naar de investering in specifiek kwetsbare doelgroepen (zoals we de kwetsbare doelgroepen definiëren in paragraaf 2.2) wordt dit geld ingezet voor 1) individueel scholingsbudget voor praktisch opgeleiden, 2) taal-

en beroepsvaardigheden voor laaggeletterden, 3) beteren informatievoorziening en tot slot 4) coördinatie en afstemming.

Deze beleidslijnen willen een sterke en ambitieuze leer-en ontwikkelcultuur in Nederland realiseren, omdat een toekomstbestendige arbeidsmarkt simpelweg niet zonder kan (ministerie van Algemene Zaken, 2022). Dit kan het kabinet niet zonder de werkgeversorganisaties, de vakbonden, branches en O&O fondsen. Zij hebben de kennis en ervaring om leren en ontwikkelen te stimuleren. Deze partners hebben aangegeven initiatief en regie te nemen om een actieve, stevige en uitvoerende rol te vervullen in de invulling en uitvoering van het LLO-beleid. Er zijn twee hoofdlijnen die belangrijk worden geacht voor een sterke leer- en ontwikkelcultuur:

1. Dat de instrumenten voorhanden zijn en vindbaar zijn; inzicht in alle initiatieven.
2. Versterking van de motivatie en urgentie voor leren en ontwikkelen.

Door het nieuwe beleid op LLO en loopbaanondersteuning zien we meer intensieve coördinatie en samenwerking tussen de ministeries (OCW, SZW, EZK), sociale partners, scholen en andere relevante organisaties. De overheidsfondsen zijn gebruikt voor beperkte loopbaanondersteuning binnen de arbeidsmarkt. Extra financiële input wordt meestal gegeven door pilots, incidentele maatregelen en subsidies (Cedefop, 2022).

Onderdeel van het nieuwe beleid op LLO is een nieuwe manier van subsidieverstrekking. Het startpunt hierin is dat de overheid mensen wil stimuleren om controle te nemen over hun eigen carrière, zodat zij zich kunnen blijven ontwikkelen en hun eigen keuzes kunnen maken. LLO speelt een belangrijke rol hierin. Mensen hebben toegang tot subsidies die gebruikt kunnen worden voor training en ontwikkeling zodat zij duurzaam werkzaam blijven in de arbeidsmarkt (Cedefop, 2022).

Nieuwe subsidieregelingen op het gebied van loopbaanondersteuning en LLO zijn bijvoorbeeld de STAP-regeling en subsidieregeling Nederland Leert Door (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022). Het probleem is echter dat juist die groepen die loopbaanondersteuning het meest nodig hebben hier het minst gebruik van maken. Mogelijke redenen hiervoor zijn het gemis aan vindbaarheid van zulke regelingen of het niet inzien van de noodzaak van om- en

bijbscholing (Elderenbosch et al., 2022). Hieronder worden vier veelgebruikte regelingen omschreven, waarna een beschrijving volgt van betrokken organisaties bij LLO.

Regeling 1: STAP-Budget⁴

Doelgroep: Iedereen tussen 18 jaar en AOW-gerechtigde leeftijd met een band met de arbeidsmarkt.

De overheid heeft het STAP-budget ontwikkeld om mensen de financiële mogelijkheid te bieden om te investeren in hun ontwikkeling. Werknemers en werklozen kunnen een persoonlijk budget van maximaal 1000 euro jaarlijks aanvragen voor training of educatie. STAP staat voor Stimulering Arbeidsmarkt Positie. Praktisch opgeleiden tot niveau 2 kunnen ook een geregistreerde carrière coach bezoeken voor 700 euro (Cedefop, 2022; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022). Deze subsidie is beschikbaar vanaf 1 maart 2022 (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022). In 2022 zijn er 15.000 ontwikkelingsadviezen van 700 euro per advies beschikbaar (Cedefop, 2022).

Er zijn enkele condities voor het STAP-budget. Zo moet je bijvoorbeeld 18 jaar of ouder zijn en nog geen AOW ontvangen. Ook moet de training, cursus of onderwijs onderdeel zijn van het STAP trainingsregister en je moet nog niet gestart zijn op het moment dat je je aanmeldt voor het STAP-budget. Als de aanvraag wordt goedgekeurd, wordt het bedrag betaald aan de scholingsaanbieder. Het UWV beheert en voert de aanvragen uit (Cedefop, 2022; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022).

⁴ Het STAP-budget gaat in aangepaste vorm verder. Het kabinet gaat het resterende STAP-budget per september 2023 gericht inzetten voor scholing die opleidt voor de arbeidsmarkt. Het kabinet onderzoekt nu, op het moment van het uitbrengen van deze verkenning, op welke manier dit goed kan worden uitgevoerd.

Regeling 2: Nederland Leert door⁵

Doelgroep: Iedereen tussen 18 jaar en pensioengerechtigde leeftijd met een band met de arbeidsmarkt.

Tijdens de Covid-19 pandemie zette de overheid een crisisbeleid op met betrekking tot LLO. De subsidieregeling Nederland Leert Door is deel van deze maatregelen en biedt gratis training aan voor iedereen vanaf 18 jaar tot de pensioengerechtigde leeftijd. In 2020 en 2021 kwamen meer dan 65.000 trainingstrajecten beschikbaar. Tot 15 maart 2022 zijn daar nog eens 54.000 bijgekomen (Cedefop, 2022; rijksoverheid, z.d.). De maatregel eindigde op 31 december 2022 en het is nog onduidelijk of deze maatregelen doorgaan na 2022 (Cedefop, 2022). Het zijn dus tijdelijke maatregelen uit het aanvullend sociaal pakket voor ondersteuning, begeleiding en scholing in de overgang naar ander werk.

Daarnaast biedt de subsidieregeling Nederland Leert Door met de inzet van sectoraal maatwerk sector-organisaties de mogelijkheid ontwikkeladvies, scholing en begeleiding te geven aan huidige en toekomstige werkenden in een bepaalde sector (rijksoverheid, z.d.).

Regeling 3: Invulling leerrechten (middelen uit het coalitieakkoord)

Doelgroep: Mensen met maximaal een mbo 4-diploma.

Het doel is om extra financiering van scholing in te zetten voor mensen die minder initiële scholing hebben genoten. Dit budget zal jaarlijks 125 miljoen zijn (inclusief uitvoeringskosten) en loopt van 2023 tot en met 2026 (ministerie van Algemene Zaken, 2022).

Regeling 4: LLO Collectief Laagopgeleiden & Laaggeletterden

Het plan LLO Collectief Laagopgeleiden & Laaggeletterden zal 7,6 miljoen euro van het Nationaal Groeifonds krijgen in de komende jaren. Het doel van het plan is om laagopgeleiden en laaggeletterden een betere positie op de arbeidsmarkt te bieden door het investeren in een nieuwe training (Cedefop, 2022; ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022).

5) Ter ondersteuning van de Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid 2 (NOW 2) was het tijdelijke crisispakket NL Leert Door opgezet. Deze gratis scholingstrajecten liepen t/m 31 maart 2023.



In de diverse arbeidsmarktregio's wordt een LLO Collectief voor laagopgeleiden en laaggeletterden ingericht, waarin het UWV, gemeentes, opleiders en werkgevers samenwerken om een passend trainingsaanbod te ontwikkelen gebaseerd op de behoeften en kansen van laagopgeleiden en laaggeletterden (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022).

Het LLO Collectief Laagopgeleiden en Laaggeletterden heeft vier specifieke doelgroepen: (1) werklozen die ongeschoold of laaggeschoold werk doen, (2) werkenden die ongeschoold of laaggeschoold werk verrichten, (3) mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en (4) mensen die parttime, ongeschoold of laaggeschoold werk doen (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022).

Gemeentes

Gemeentes zijn verantwoordelijk voor mensen die uitkeringen ontvangen onder de Participatiewet en voor werkzoekenden zonder recht op uitkeringen.

Participatiewet

De Participatiewet bestaat sinds 2015. Iedereen die kan werken maar het niet redt op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning valt hieronder (Cedefop, 2022; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019): 'de wet geeft gemeenten meer verantwoordelijkheden en mogelijkheden om mensen met een arbeidsbeperking of mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen en te houden' (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019, pp. 1). Divosa is de organisatie voor gemeente directeurs voor sociale diensten. Zij ondersteunen gemeentes bij het ontwikkelen en uitwisselen van kennis met het doel om mensen actief te laten participeren in de samenleving (Cedefop, 2022; Divosa, z.d).

Basisdiensten die de gemeentes aanbieden bestaan meestal uit een vorm van supervisie of ondersteuning, zoals hulp bij de voorbereiding van een cv, ondersteuning bij het zoeken naar een baan, bemiddeling tussen een werkzoekende en werkgevers, checken of diegene die de uitkering ontvangt voldoet aan de vastgestelde zoekcriteria voor een baan of beslissing welke tools of diensten voor een bepaald persoon gebruikt zullen worden (Smulders, 2018).

UWV

Het ministerie van SZW geeft het UWV de opdracht om werknemersverzekeringen te implementeren. Eén van de vijf divisies van het UWV is 'UWV WERKbedrijf', die zich bezighoudt met arbeidsbemiddeling en re-integratie (Cedefop, 2022). De loopbaandiensten van het UWV focussen zich vooral op kwetsbare studenten en werkloze volwassenen (Cedefop, 2022; Euroguidance, 2022). Nederlands beleid focust steeds meer op zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid van baanzoekenden binnen Nederland. Daardoor zijn diensten steeds meer gebaseerd op onlinezelfservice (Cedefop, 2022). De UWV online diensten zijn beschikbaar voor alle baanzoekenden op www.werk.nl. Op dit portaal heeft iedere baanzoekende toegang tot zijn individuele digitale werkmap. Dat is een gepersonaliseerd dossier waarin mensen hun cv kunnen plaatsen en vacatures kunnen vinden. En als mensen een WW-uitkering ontvangen kunnen zij daar ook contact zoeken met een adviseur werk voor bijvoorbeeld extra hulp bij het vinden van werk. Op werk.nl staan nog meer verschillende diensten, zoals het doen van online tests, het volgen van trainingen en webinars, het vinden van opleidingen of cursussen, het lezen van artikelen, tips en hulpmiddelen voor het vinden van een baan en de verschillende voorwaarden bij contracten (UWV, z.d.-a).

Voor specifieke doelgroepen biedt het UWV extra dienstverlening: aan mensen met een WW-uitkering en dan specifiek mensen van 56 jaar of ouder, mensen van 27 jaar of jonger en voormalige topsporters. Daarnaast biedt het UWV extra mogelijkheden voor ondersteuning bij het vinden van werk aan mensen met een Wajong uitkering die een arbeidsvermogen hebben, mensen die dreigen hun baan te verliezen en mensen die (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt zijn (UWV, z.d.-b).

Leerwerkloketten

De Leerwerkloketten bestaan sinds augustus 2005 – in opdracht van het ministerie van SZW – en zijn onafhankelijke partnerschappen tussen gemeenten, ROC's en het UWV (Leerwerkloket, z.d.). De Leerwerkloketten zijn beschikbaar voor voor iedereen die kosteloos onafhankelijk loopbaan- en scholingsadvies wil: werkenden, werkgevers, studenten en werkzoekenden met of zonder sociale bijstand. Elke arbeidsmarktregio beschikt over een Leerwerkloket. De Leerwerkloketten doen verschillende zaken om mensen te helpen op het pad van leven lang ontwikkelen: 'De adviseurs van de Leerwerkloketten geven arbeidsmarktrelevant loopbaan- en scholingsadvies, nemen competentietesten af, helpen in sommige gevallen bij het maken van een cv en het voorbereiden van sollicitatiegesprekken, geven groepsvoorlichting en

helpen mee aan de totstandkoming van regionale leerwerktrajecten met ondernemers' (Leerwerkloket, z.d.). Het landelijk team Leerwerkloketten faciliteert en ondersteunt de 35 Leerwerkloketten met communicatie, financiën, strategie, beleid en diensten (Cedefop, 2022).

Vakbonden

Vakbonden bieden loopbaanondersteuning aan voor hun leden en soms andere doelgroepen (Cedefop, 2022; CNV, z.d.; FNV, z.d.). Het FNV biedt bijvoorbeeld loopbaansprekuren aan voor mensen die hun werk verliezen waarin je bijvoorbeeld je cv kunt laten checken. Daarnaast zijn er loopbaantrajecten speciaal voor leden van FNV, mensen die niet langer dan een jaar werkloos zijn of bedreigd worden met werkloosheid: 'samen met een trajectadviseur stel je een plan van aanpak op met je persoonlijke doelen. Ook bepaal je samen de begeleidingsperiode en ga je aan de slag. Je trajectadviseur ondersteunt je in het proces, terwijl jij de stappen zet om je doelen te bereiken' (FNV, z.d.). Als FNV-lid kun je daarnaast gratis deelnemen aan loopbaantrainingen en workshops. Bij het CNV kun je terecht bij een professionele loopbaanbegeleider voor loopbaanadviezen, e-coaching, workshop of werk-naar-werk trajecten (CNV, z.d.).

Private sector organisaties

Veel organisaties bieden loopbaanondersteuning aan of vergelijkbare diensten, meestal voor specifieke doelgroepen en zijn (deels) gefinancierd door de overheid. Daarnaast bieden veel private bedrijven en coaches loopbaanondersteuning aan voor individuen, scholen en reïntegratieprogramma's (Cedefop, 2022). Noloc is de Nederlandse beroepsvereniging voor carrière professionals en jobcoaches in de private markt, met ongeveer 3000 leden (Cedefop, 2022; Noloc, z.d.).

2.2 Kwetsbare doelgroepen bij loopbaanondersteuning

Uit de analyse van beleidsdocumenten (FNV, UWV, gemeentes, rijksoverheid) komen de volgende doelgroepen naar voren:

- Werkloze jongeren.
- Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, die niet in staat zijn het minimumloon te verdienen.

- Voormalig topsporters.
- Mensen die 56 jaar of ouder zijn.
- Mensen die 27 jaar of jonger zijn.
- Mensen die onder de Wajong vallen; dit zijn mensen die al voor hun 17e verjaardag te maken hebben gekregen met een ziekte of handicap, waardoor zij geen werk kunnen vinden. Vanaf diens 18e heeft deze persoon recht op een Wajong uitkering.
- Mensen met een WSW-indicatie; dit zijn mensen die matig of ernstig arbeidsgehandicapt zijn.
- Mensen met een IOW-uitkering; dit zijn mensen die de AOW-leeftijd nog niet hebben bereikt, maar wel ouder zijn dan 60 jaar en geen werk hebben. IOW staat voor Wet inkomensvoorziening oudere werklozen.
- Mensen die tot mbo-niveau 2 zijn opgeleid; en niveau 3 en 4 (praktisch opgeleiden)
- Mensen met een arbeidsbeperking.

Hierbij wordt niet helder omschreven wat bedoeld wordt met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt dan wel wat er onder een kwetsbare doelgroep wordt verstaan. Deze begrippen worden veelal gebruikt als paraplubegrippen waaronder de andere categorieën vallen. Daarnaast zijn er ook relaties terug te vinden tussen de kenmerken en andere doelgroepen. Zo worden mensen met een migratieachtergrond vaker aangemerkt als een kwetsbare doelgroep, omdat zij vanwege de taalbarrière en culturele verschillen een grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt. In paragraaf 2.1 werd meer inzicht gegeven in de structuur en initiatieven rondom loopbaanbegeleiding. Hierbij komen bovenstaande doelgroepen in sommige gevallen naar voren als doelgroep van het beleid.

2.3 Deelconclusie

Bovenstaand hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvragen:

“Hoe ziet de structuur van loopbaanondersteuning voor kwetsbare doelgroepen in Nederland eruit?”

Uit de analyse van het beleid blijkt dat er geen heldere structuur voor loopbaanondersteuning is. Er zijn veel verschillende stakeholders die zich afzonderlijk, of in samenwerking met elkaar

inzetten voor loopbaanbegeleiding in Nederland. Doordat hier vele verschillende partijen aan werken is het aanbod versnipperd en zien mensen soms door de bomen het bos niet meer. Er is behoefte aan meer samenwerking, betere informatievoorziening over het huidige aanbod en inzicht in de private initiatieven.

“Welke kwetsbare doelgroepen worden onderscheiden bij loopbaanondersteuning in Nederland?”

Kijkend naar het beleid worden de volgende doelgroepen als kwetsbaar onderscheiden: personen met een taalbarrière, vanuit verschillende oorzaken, oudere personen (boven de 56), personen met een arbeidsbeperking en praktisch opgeleiden (met name tot mbo-niveau 2, maar ook niveau 3 en 4 worden genoemd in beleidsstukken). Hoewel er vele doelgroepen worden onderscheiden, worden deze doelgroepen niet per definitie geduid als een kwetsbare doelgroep. Deze term wordt gehanteerd in deze verkenning, maar niet in het beleid. In het beleid spreekt men voornamelijk over personen met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar welke kenmerken deze personen hebben wordt niet geheel duidelijk.





ZICHT OP DE PRAKTIJK

3. ZICHT OP DE PRAKTIJK

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de beleids- en communicatiekeuzes die in de praktijk door loopbaanexperts worden gemaakt. Daarnaast worden de succes- en faalfactoren benoemd die in de interviews naar voren zijn gekomen.

3.1 Beleids- en communicatiekeuzes

3.1.1 Beleidskeuzes en uitvoering

Zowel de vakbond, brancheorganisaties, uitvoeringsinstanties als het PPS (Publiek-private samenwerking) focussen zich op leren en werken. Loopbaanondersteuning is bij alle vier een onderdeel van hun dienstverlening. Zo legt een van de experts uit dat loopbaanondersteuning een belangrijk onderdeel is voor hen: *'De achtergrond daarbij is dat er diverse werkgevers zijn die dit aanbieden, maar wij vinden het ook heel erg belangrijk dat mensen onafhankelijk en open kunnen spreken over hun behoeften en knelpunten. Wanneer zij dit alleen bij de werkgever kunnen doen is dit vaak minder prettig, omdat deze daar belangen bij heeft en wij zijn daarin belangeloos.'* Daarnaast is het voor de expert ook belangrijk dat het voortraject onafhankelijk en laagdrempelig is: *'Bij ons kan je dan een uurtje spreken en dat is fijner om te doen met iemand die naast je staat dan binnen een afhankelijkheidsrelatie met de werkgever.'*

Een andere expert beschrijft hoe ze bij hun organisatie in de brede zin leerwerktrajecten aanbieden. Ze hebben ook een afdeling die zich bezighoudt met arbeids- en taalvaardigheden. *'Zo zien we de basisbehoefte van een persoon, zodat we kunnen aansluiten op de behoefte van de persoon.'*

3.1.2 Onderscheid in (kwetsbare) doelgroepen

Op wie richten de verschillende organisaties zich? Voor twee van hen is dit heel erg breed, namelijk iedereen met een scholingsvraag. Wel is één organisatie betrokken bij het organiseren van initiatieven die specifiek gericht zijn op kwetsbare doelgroepen, zoals mensen met een

taalachterstand en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Eén organisatie richt zich voornamelijk op mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De laatste organisatie – die optreedt in een brancheorganisatie – geeft aan dat dit per instelling en sector kan verschillen.

Als we specifiek kijken naar kwetsbare doelgroepen, lijken de vier organisaties geen eenduidige definitie te hanteren. Experts noemen in de interviews wel verschillende kwetsbare doelgroepen, waaronder mensen met een taalachterstand, laagopgeleiden, mantelzorgers, mensen met een psychische kwetsbaarheid, mensen die zich willen bij- of om scholen, mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, werklozen, mensen die met werkloosheid worden bedreigd, mensen die uit nood zzp'er zijn geworden, werknemers met een groot risico dat hun baan gaat verdwijnen, mensen die niet in staat zijn om hun startkwalificatie te halen, mensen met een arbeidshandicap, praktisch opgeleiden en mensen die heel lang in de bijstand zitten.

Opvallend is dat de twee organisaties die geen onderscheid maken in doelgroepen in hun beleid wel aangeven dat ze in de praktijk verschillende (kwetsbare) doelgroepen zien. Zo vindt één van de experts het opvallend dat in de praktijk voornamelijk laagopgeleiden niet geïnteresseerd zijn in initiatieven voor loopbaanondersteuning. Dat kan verscheidende oorzaken hebben, maar ze denkt dat het vooral door faalangst komt: *'Het is namelijk een lastige doelgroep om te bereiken, omdat zij vaak al een slecht zelfbeeld en negatieve ervaringen met leren hebben. Hierdoor hebben zij angst om te falen.'* Daarnaast geeft ze aan dat over het algemeen er minder ontwikkelruimte is in de banen van deze doelgroep: *'De zogenaamde 'flexbanen' zijn er dan om te overleven, dus dan heb je geen puf meer om je bij- of om te scholen. Maar denk ook aan mensen die fysiek zwaar werk doen zoals personen uit de vleessector. Deze mensen zijn gewoon op na het werk, omdat zij overdag fysiek worden uitgeput.'* Volgens haar hebben dit type banen weinig regelruimte. *'Dat is ook iets wat veel van mijn collega's signaleren.'* Dit laat zien dat het beleid van een organisatie kan verschillen met de praktijk wat betreft het onderscheid in (kwetsbare) doelgroepen.

Onderstaande opsomming geeft weer welke kwetsbare doelgroepen in de praktijk worden onderscheiden:

- Mensen met weinig arbeidsvaardigheden.
- Mensen met beperkte taalvaardigheden of een taalachterstand om welke redenen dan ook
- Mantelzorgers.
- Praktisch opgeleiden; met name mensen zonder startkwalificatie.
- Werklozen of mensen die mogelijk werkloos worden door bijvoorbeeld het verlies van een baan.
- Mensen die uit nood gedwongen zijn om zzp'er te worden.
- Mensen die langere tijd in de bijstand zitten.
- Mensen met een arbeidshandicap.
- Flexwerkers.
- Mensen met een laagzelfbeeld of faalangst.
- Mensen met zwaar fysiek werk.

3.1.3 Communicatiekeuzes

Hoe bereiken de organisaties kwetsbare doelgroepen? Dit verschilt per organisatie. Twee experts geven aan dat voor hun initiatieven voor specifiek kwetsbare doelgroepen mond-tot-mond reclame het beste werkt om deze doelgroep te bereiken. Verder worden ook nieuwsbrieven, foldertjes en ledenmagazines gebruikt.

Voor de twee andere organisaties werkt het anders: één expert geeft aan dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt via de gemeente bij hun instromen. Ook de brancheorganisatie geeft aan dat ze informatie krijgen via de gemeente, maar hoe kort de lijntjes zijn met de gemeente en andere instanties verschilt per instelling.

Dicht op de doelgroep zitten, lijkt belangrijk te zijn: zowel fysieke als emotionele nabijheid. Hoofdstuk vier bevat concretere informatie vanuit good practices.

3.2 Succesfactoren en uitdagingen

Uit de interviews komen een aantal successen en uitdagingen naar voren bij het motiveren en begeleiden van kwetsbare doelgroepen:

3.2.1 Succesfactoren

Passende context bij de doelgroep

Uit de interviews komt naar voren dat bij kwetsbare doelgroepen juist meer aandacht nodig is voor het voortraject. Je kan hierbij denken aan maatjes of 'leerambassadeurs' die dichtbij de doelgroep staan. Op deze manier worden zij gestimuleerd en hebben ook meer vertrouwen in zichzelf. Onder paragraaf 4.1 worden de leerambassadeurs verder uitgelicht. Daarnaast wordt het doen van kleine interventies benoemd als een succes, omdat dit laagdrempelig is en bijdraagt aan het zelfvertrouwen van mensen. Ook is het belangrijk voor kwetsbare doelgroepen om een aanspreekpunt te hebben. Dit kan iedereen zijn en kan dienen als een soort van maatje of mentor. Daarnaast lijkt certificeren mee te werken. Ook lijkt het belangrijk dat er ruimte vanuit de organisatie is om aan ontwikkeling te werken. Qua communicatiekeuzes lijkt het belangrijk dat je het aanpast aan de doelgroep: waar voor sommige doelgroepen sociale media wellicht goede communicatiemiddelen zijn, zou voor anderen een fysiek zichtbaar loket in de wijk een beter alternatief zijn.

Vaardigheden voor begeleiding

Uit de interviews komen vaardigheden naar voren die belangrijk zijn bij het begeleiden en motiveren van kwetsbare doelgroepen: allereerst zit de kracht hem in het luisteren naar mensen en dan in te inspelen op de vragen die ze hebben. Het is goed om te kijken naar wat iemand nodig heeft. Daarbij sluit aan dat maatwerk belangrijk is. Eén van de participanten zegt bijvoorbeeld:

'Kijk naar de mens en de behoefte van de persoon en ga daarop in. Zoek naar de intrinsieke motivatie van de medewerker. Je moet niet meteen negatief reageren als iets niet meteen helemaal lukt. Zorg dat die medewerker gemotiveerd raakt vanuit zichzelf.'

Daarnaast is het belangrijk om mensen serieus te nemen en niet te laten merken dat een vraag gek of vreemd is. Daarnaast is een gevoel van eigenwaarde geven en een positieve benadering erg belangrijk. Een participant die mensen begeleidt als leerambassadeur zegt:

'Soms hebben collega's een hele hoge ambitie waarvan ik weet dat dat niet haalbaar is voor diegene, maar ik probeer ze toch wel een soort van te stimuleren zonder meteen die droom onder hun voeten weg te maaien. Wel een spiegel voorhouden en een realistisch beeld geven zodat ze er zelf achter komen. De persoon komt er zelf achter dat iets het niet is. Zo wil ik voorstellen om binnen de organisaties snuffelstages in te voeren, zodat mensen erachter komen of ze op een bepaalde plek passen of niet. Laat mensen in de praktijk ervaringen opdoen.'

3.2.2 Uitdagingen

Uit de interviews komt naar voren dat regelingen als 'Nederland Leert Door' en het 'STAP-budget' niet zo goed lijken te werken voor kwetsbare doelgroepen. Die regelingen zijn zo ingericht dat wie het eerst komt er gebruik van mag maken. Juist kwetsbare doelgroepen lijken soms een duwtje in de rug nodig hebben. Tegen de tijd dat dat voortraject is gebeurd is het budget al op, aangezien deze subsidies binnen een dag op waren.

Eén van de participanten geeft aan dat het bij hun organisatie (die werkt vanuit subsidies) een belemmering is dat er alleen subsidies zijn voor pilotprojecten: *'Bij [de organisatie] lopen we er dan weleens tegenaan dat er heel mooie en effectieve pilots zijn voor collega's, die daarna niet meer gefinancierd worden en dan valt dat weg. Zelf een project opzetten is financieel gezien niet altijd mogelijk.'* Om op zulke initiatieven wel door te kunnen pakken, ligt er volgens de participant een belangrijke rol voor de overheid. In het kader van LLO, zou het goed zijn als er voldoende en structurele financiering is, zodat een pilot doorgezet kan worden als deze een succes blijkt.

Een andere participant geeft aan dat er overal initiatieven zijn en overal het wiel wordt uitgevonden, maar er geen duidelijke structuur of herkenbaar punt is voor leren en werken. Nu is het heel onoverzichtelijk: er zijn bijvoorbeeld heel veel loketten, zoals een jongeren loket, een Leerwerkloket, UWV en een gemeente. De nieuwe kamerbrief over de nieuwe arbeidsinfrastructuur waarin toegewerkt wordt naar een regionaal werkcentrum zou hierbij kunnen helpen.

3.3 Deelconclusie

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvragen:

“Welke beleids- en communicatiekeuzes worden in de praktijk gemaakt door loopbaanexperts om kwetsbare doelgroepen te bereiken?”

Alle vier de organisaties focussen zich op leren en werken en loopbaanondersteuning is bij alle vier een onderdeel van hun dienstverlening. De organisaties lijken zich heel breed te oriënteren en zich niet heel specifiek op een doelgroep te focussen. In de praktijk kunnen de experts wel verschillende (kwetsbare) doelgroepen onderscheiden. Als we kijken naar kwetsbare doelgroepen lijkt er geen eenduidige definitie te zijn, maar uit de interviews komen wel veel voorbeelden terug wie onder een kwetsbare doelgroepen zou kunnen vallen.

“Wat zijn de successen en uitdagingen in de praktijk bij het bereiken van kwetsbare doelgroepen voor loopbaanondersteuning?”

Zoals te zien in tabel 2, lijken bij het motiveren en begeleiden van kwetsbare doelgroepen verschillende succesfactoren belangrijk te zijn: meer aandacht schenken aan het voortraject, kleine interventies, het hebben van een aanspreekpunt, certificering en het krijgen van ruimte vanuit de organisatie voor ontwikkeling. Qua communicatiekeuzes lijkt het belangrijk dat je het aanpast aan de doelgroep. Naast succesfactoren komen uit de interviews ook uitdagingen naar voren. Allereerst lijken subsidieregelingen niet altijd te zijn ingericht voor kwetsbare doelgroepen. Daarnaast mist er op dit moment nog een duidelijke structuur voor leren en werken, hoewel de nieuwe kamerbrief over de nieuwe arbeidsinfrastructuur daarbij zou kunnen helpen.

TABEL 2 - BEVORDERENDE EN BELEMMERENDE FACTOREN

| Bevorderend | Belemmerend |
|--|--|
| Vast aanspreekpunt bij de begeleiding | Geen structurele financiering |
| Certificeren | Geen duidelijke communicatie richting te juiste doelgroep. |
| Fysieke en emotionele nabijheid (representativiteit bij begeleiders) | Gebrek aan overzicht van initiatieven |
| Gespreksvaardigheden zoals luisteren en doorvragen | Nog onvoldoende samenwerking, waardoor iedereen zelf het wiel opnieuw uitvindt |
| Communicatie die aansluit op de specifieke doelgroep | |
| Coachende begeleiding | |
| Normaliseren van hulpvragen | |
| Mensgerichte begeleiding | |
| Onafhankelijk en belangeloos persoon | |



4



PRAKTIJK- VOORBEELDEN UITGELICHT

4. PRAKTIJK- VOORBEEDEN UITGELICHT

In dit hoofdstuk lichten we twee praktijkvoorbeelden uit van initiatieven om kwetsbare doelgroepen te bereiken: leerambassadeurs en de werkwinkel. Dit hoofdstuk geeft daarmee antwoord op de laatste deelvraag.

4.1 Leerambassadeurs

Praktisch opgeleiden en flexwerkers maken meestal weinig gebruik van scholingsmogelijkheden. Dit leidt tot een groter risico op uitval en minder kansen voor deze doelgroep. Voor kwetsbare doelgroepen heb je meer aandacht nodig voor het voortraject. De FNV speelt hierop in door leerambassadeurs op te leiden.

Leerambassadeurs zijn werknemers die hun collega's stimuleren zich te ontwikkelen. Dit kunnen collega's zijn die zelf te maken hadden met faalangst, een afstand hebben tot leren of belemmeringen hebben ervaren in hun leer- of werkproces. Een leerambassadeur is bijvoorbeeld een collega die zelf scholing heeft gehad en dat enthousiasme wil inzetten om anderen ook te stimuleren om te leren. Hun levensverhaal inspireert hun collega's om zelf actief te gaan werken aan hun ontwikkeling en opleiding. Dit aanbod is specifiek gericht op mensen met leerangst. Omdat leerambassadeurs hier zelf ervaring mee hebben, staan zij dicht op de doelgroep. Daarnaast halen zij informatie op over scholingsbehoefte van medewerkers.

Vakbondsbestuurders doen de werving voor leerambassadeurs. Zij richten zich zowel op vakbondsleden als niet-vakbondsleden. Wel wordt aan niet-leden gevraagd of zij lid willen worden. De FNV-kaderacademie voert de scholing en training uit van de leerambassadeurs. Dit is een driedaagse training.

Een belangrijk aspect van de leerambassadeurs is dat zij onafhankelijk zijn. De medewerker kiest er zelf voor om een opleiding te gaan volgen. Dat is ook een reden waarom de vakbond de leerambassadeurs organiseert en opleidt. Daarbij zijn leerambassadeurs personen die een globale afspiegeling vormen van de groep medewerkers die zij gaan bijstaan qua persoonlijke achtergrond en functie. Er wordt verwacht dat zij zich goed mondeling kunnen uitdrukken, kunnen luisteren, genoeg overtuigingskracht en inlevingsvermogen bezitten, goed kunnen plannen, organiseren, functioneren en samenwerken binnen het netwerk van actieve leden.

De vakbond speelt hier een actieve rol in: zij leiden de leerambassadeurs op. Dit is belangrijk om de leerambassadeurs onafhankelijk te laten zijn.

4.1.1 Actualiteit

Er zijn verschillende projecten met leerambassadeurs gestart. In de gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven zijn pilots opgezet. In de regio Achterhoek is een project bezig met taalambassadeurs. In 2020 is een project in de metaal en techniek gestart. Bij de waterschappen, de provincies en rijksoverheid zijn projecten in voorbereiding.

De pilot van FNV bij een aantal sociaal ontwikkelbedrijven voor leerambassadeurs is gestart in 2019 en deze loopt tot de zomer 2022. Op dit moment zijn er zeven leerambassadeurs bij zes bedrijven. Ze maken gebruik van de informatiekkanalen van de bedrijven, sociale media en ze bezoeken team overleggen. Ook gaan ze langs bij afdelingen om zichzelf bekend te maken.

4.1.2 Randvoorwaarden

Om dit goed te doen zijn er een aantal randvoorwaarden belangrijk om in acht te nemen. Zo is het belangrijk dat de werkgevers in het concept geloven, want ambassadeurs moeten de ruimte krijgen, maar ook de werkenden die dan vervolgens ondersteuning willen, moeten

daar de ruimte voor krijgen. Zo geeft een leerambassadeur aan dat het belangrijk is dat werkgevers weten dat het een traject gaat zijn, het een tijdsinvestering is en dat kost nou eenmaal geld. Er moet besef zijn van het feit dat het niet alleen maar leuk gaat zijn, maar er ook daadwerkelijk dingen gaan gebeuren.

'Ik heb nu een collega, die altijd moeite had met taal en die gaat nu professioneel werken aan zijn taal. Dat heeft wel tijd gekost om deze persoon zo ver te krijgen. Die collega wordt dan ook weer een ambassadeur binnen [de organisatie] en positief in de picture gezet, dat mensen zien dat hij ook weer die stap heeft durven zetten. Dat creëert weer een veilige omgeving voor anderen.'

Ruimte vanuit de organisatie voor die tijdsinvestering kan dus een heel positieve uitwerking hebben. Je ziet ook dat leerambassadeurs worden ingezet door werkgevers om beleid handen en voeten te geven en weerstand te verminderen.

Eén leerambassadeur die we gesproken hebben gaf een aantal zaken aan die belangrijk zijn bij het begeleiden:

1. Allereerst is ervaringsdeskundigheid heel belangrijk om mensen te helpen en te motiveren, zeker als het gaat om ontwikkeling. Als diegene bijvoorbeeld kijkt naar een initiatief in de regio met mensen met psychische klachten, denkt diegene dat ervaringsdeskundigheid noodzakelijk is.
2. Ook is het belangrijk om een relatie en een vertrouwensband op te bouwen. Daarvoor is een tijdsinvestering nodig. Zo geeft de leerambassadeur aan dat je eerst een relatie en vertrouwensband moet opbouwen, voordat je heel functioneel bezig bent. Er zijn bijvoorbeeld vaak al één of twee gesprekken nodig om ervoor te zorgen dat iemand zich veilig voelt en dus open genoeg kan zijn om te vertellen waar ze tegenaan lopen en waar problemen liggen: *'geef maar eens aan dat je taalvaardig niet genoeg bent, of moeite hebt met rekenen. Dat zijn geen kleine dingen voor die mensen. Dus dat stukje vertrouwensband opbouwen is een tijdsinvestering die toch nodig is.'*

4.2 Werkwinkel

In Utrecht is – onder andere vanuit de betrokken Leerwerkloketten - het initiatief genomen om een werkwinkel te beginnen. De werkwinkel is een kleinschalig initiatief dat inmiddels twee jaar bestaat. De werkwinkel is bewust geplaatst in wijken waar wordt gewerkt vanuit een multidisciplinaire aanpak, zoals in de wijk Overvecht, Zuidwest en in buurthuis De Nieuwe Jutter. Daarnaast zijn er spreekuren in plaatselijke bibliotheken, buurtcentra en op de basisschool. In deze wijken wonen veel “kwetsbare” mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Doordat de werkwinkel fysiek aanwezig is in deze wijken wordt sneller contact gemaakt met de doelgroep dan instanties zoals de gemeente of het UWV. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wenden zich vaak minder snel voor hulp bij de formele instanties zoals de gemeente of het UWV. Een van de redenen hiervoor is dat zij veelal negatieve ervaringen of een negatieve beeldvorming over deze instituties hebben. Ook bij de Leerwerkloketten melden "kwetsbare mensen" zich niet altijd. Mede omdat zij vaak negatieve ervaringen hebben met leren of een leerachterstand hebben. Zo legt een expert uit: *“als je een negatieve schoolervaring hebt, ga je je niet als eerste melden bij een Leerwerkloket, want het woord ‘leren’ zit al in de merknaam. Dus dat werpt wel een drempel op. En dan kunnen ze zich melden bij de werkwinkel Overvecht”*

In die werkwinkel zitten verschillende partijen, zoals de gemeente, het UWV, het Leerwerkloket en buurtzorg. Zij zitten er echter niet met een label - de merknaam - van de organisatie waar ze toe behoren, maar ze zitten er gewoon namens de werkwinkel. Deze keuze wordt bewust gemaakt om laagdrempelig te zijn.

Het is een huiskamerachtige setting, om het een beetje drempelloos te laten zijn. Ze zitten niet achter een laptop, zodat het lijkt alsof ze alles registeren, maar ze gaan in gesprek met de mensen. De vragen die mensen stellen gaan vaak in eerste instantie over werk, maar er zit soms wel een andere vraag achter: *“als mensen bijvoorbeeld schulden hebben, gaan ze daar niet gelijk als eerste over praten. Maar raak je nou – als mensen een paar keer terugkomen – met elkaar in gesprek, dan ontstaat er een vertrouwensband, en dan kom je er na het derde of vierde gesprek achter dat ze ook andere problematiek hebben en niet alleen werk zoeken”*

Bij de werkwinkel zitten ook buurtzorgorganisaties en schuldhulpverlening, die gelijk ingeschakeld kunnen worden. Als we kijken naar de mensen die gebruik maken van de werkwinkel, is dit beeld divers. Wel zien we dat met name mensen met een migratieachtergrond en/of mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt binnen lopen.

4.2.1 Rol van het Leerwerkloket bij de werkwinkel

Het Leerwerkloket is één van de organisaties die betrokken is bij de werkwinkel. Het Leerwerkloket is in staat hulp en advies te geven, aangezien zij namelijk weten welke scholingsmogelijkheden en leerwerktrajecten er zijn, maar kunnen een klant alleen adviseren. Zij hebben geen middelen om iets in te kopen. Ook hebben zij bijvoorbeeld geen expertise op het gebied van arbeids-handicap of schuldhulpverlening. Doordat zij die informatie- en adviesfunctie hebben, kunnen zij wel heel gericht mensen verwijzen naar de juiste instanties.

Hoewel medewerkers van de werkwinkel in het begin ook in de *frontoffice* van de werkwinkel zaten, zitten ze nu in de *backoffice*. Dat bleek toch een betere rol voor hen te zijn. De mensen die bij de werkwinkel komen hebben namelijk niet direct een leervraag, maar willen vaak gewoon aan het werk. Om voor een baan in aanmerking te komen, hebben ze echter vaak wel een aanvullende opleiding nodig. Dat kan ook in de vorm van taal - dan gaan ze een taalopleiding volgen - of in de vorm van vrijwilligerswerk om te beginnen of om werknemersvaardigheden op te doen. De Leerwerkloketten adviseren dan wel, maar dan wordt ook snel geschakeld met de gemeente om dat te realiseren. Ook met buurtzorg wordt er snel geschakeld, omdat die ook huisbezoeken doet. Dus dat is niet de rol van het Leerwerkloket om die activiteiten te ondernemen.

Daarnaast zien we veel achterliggende problematiek: mensen willen aan het werk, maar er zijn ook andere problemen die eerst opgelost moeten worden voordat ze echt aan het werk kunnen. Het Leerwerkloket is er niet op ingericht om dat soort gesprekken aan te gaan met de mensen, want zij zijn meer van het leren en werken.

Dus het Leerwerkloket speelt een belangrijke rol in de werkwinkel bij kwetsbare doelgroepen, maar pas later, omdat de achterliggende problematiek eerst aan de orde moet komen en het leren en werken komt pas later. Daarnaast kunnen zij heel gericht advies geven over leren en werken en ze doorverwijzen naar de juiste instanties.

4.2.2 Communicatiekeuzes van de werkwinkel

Veel communicatie over de werkwinkel gaat *'via via'*. Daar is heel bewust voor gekozen: sociale media of dergelijke worden niet veel gebruikt door de doelgroep. Ze zijn begonnen met foldertjes in de wijk. Ook is de werkwinkel gevestigd in een medisch wijkcentrum, dus daar komen mensen sowieso binnen. En de mensen van buurtzorg zijn erbij betrokken en die komen achter de voordeuren. Ze communiceren laagdrempelig, zitten in de wijk en dichtbij de doelgroep.

4.3 Deelconclusie

De structuur van loopbaanondersteuning lijkt in Nederland erg versnipperd: er zijn veel verschillende initiatieven voor loopbaanondersteuning voor kwetsbare doelgroepen. In dit hoofdstuk hebben we de beleids- en communicatiekeuzes van twee praktijkvoorbeelden uitgelicht: leerambassadeurs en de werkwinkel.

Het eerste praktijkvoorbeeld betreft de leerambassadeurs. Dat zijn werknemers die hun collega's stimuleren zich te ontwikkelen. Het gaat dan om collega's met leerangst, een afstand tot leren en/of onzeker zijn over hun eigen kunnen. Om dit concept te laten slagen zijn er wel een aantal randvoorwaarden. Het tweede praktijkvoorbeeld is de werkwinkel: dat is een huiskamer-achtige setting in de wijk waar mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die willen werken en laagdrempelig in gesprek kunnen gaan met experts vanuit verschillende organisaties.

5



CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

5. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusie

Middels de voorgaande verkenning (Euroguidance, 2022) is inzichtelijk geworden wat belangrijk is bij het bereiken van kwetsbare doelgroepen en hoe andere Europese landen dit doen. Deze verkenning bouwt hierop voort en focust op de Nederlandse context. Het doel van deze verkenning is dan ook tweeledig: (1) *meer inzicht te krijgen in de beleid- en communicatiekeuzes die in Nederland worden gemaakt rondom loopbaanondersteuning voor kwetsbare doelgroepen gericht op de arbeidsmarkt*, en (2) *praktische aanbevelingen doen om kwetsbare doelgroepen beter te bereiken en andere landen binnen het Euroguidance netwerk hierover te kunnen informeren*. Daarbij hoort de volgende hoofdvraag: *op welke manier kunnen we in Nederland kwetsbare doelgroepen bereiken om hen te stimuleren meer gebruik te maken van loopbaanondersteuning?* Om deze vraag te beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van deskresearch en interviews met zes experts uit vier organisaties.

5.1.1 Loopbaanondersteuning voor kwetsbare doelgroepen op beleidsniveau

Allereerst hebben we op beleidsniveau gekeken naar de structuur van loopbaanbegeleiding voor kwetsbare doelgroepen in Nederland. We constateren dat er op dit moment een eenduidige structuur mist. De grote hoeveelheid stakeholders zorgt voor een versnipperd aanbod, waardoor mensen soms door de bomen het bos niet meer zien. Dit geldt in het bijzonder voor private initiatieven. In beleid kunnen we wel een aantal doelgroepen onderscheiden die als kwetsbaar worden gezien: personen met op welke manier dan ook een taalbarrière, oudere personen (boven de 56 jaar), personen met een arbeidsbeperking en praktisch opgeleiden (met name tot mbo-niveau 2, maar ook niveau 3 en 4 worden benoemd in beleid). Echter, de term 'kwetsbare doelgroepen' wordt niet per se gehanteerd. In beleid spreekt men over het algemeen over personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Echter, de kenmerken van deze personen worden niet geheel duidelijk.

Ook uit de interviews komt geen eenduidige definitie naar voren over wat een kwetsbare doelgroep is. Opvallend is dat sommige doelgroepen zowel in het beleid als in de praktijk benoemd worden als kwetsbaar. Dit zijn mensen die werkloos zijn, een arbeidsbeperking hebben en mensen met een taalachterstand. Toch wordt in de praktijk meer specifiek gemaakt welke personen als kwetsbaar kunnen worden aanmerkt. Aanvullend hierop zijn mantelzorgers, mensen met fysiek zwaar werk, flexwerkers, mensen met een laag zelfbeeld of faalangst en noodgedwongen zzp'ers.

Als we kijken naar communicatiekeuzes in beleid, moeten we constateren dat er vrijwel geen expliciete communicatiekeuzes terugkomen in beleidsstukken die zich richten op de doelgroep waarvoor het bedoeld is. Dit zou een reden kunnen zijn waardoor de doelgroep waarvoor het bedoeld is het aanbod niet kan vinden.

5.1.2 Loopbaanondersteuning voor kwetsbare doelgroepen in de praktijk

Ook hebben we bij vier organisaties die zich bezighouden met leren en werken gekeken welke beleids- en communicatiekeuzes loopbaanexperts in de praktijk maken om kwetsbare doelgroepen te bereiken. Loopbaanondersteuning is bij alle vier een onderdeel van hun dienstverlening. Als we kijken naar het onderscheid in doelgroepen in beleid oriënteren organisaties zich heel breed. Ze focussen zich niet op één doelgroep.

Verskillende succesfactoren en uitdagingen lijken volgens de experts belangrijk bij het motiveren en begeleiden van kwetsbare doelgroepen. Succesfactoren zijn meer aandacht schenken aan het voortraject, kleine interventies, het hebben van een aanspreekpunt, certificering en het krijgen van ruimte vanuit de organisatie voor ontwikkeling. In de communicatie lijkt het belangrijk dat je het aanpast aan de doelgroep. Als we kijken naar uitdagingen, komen een paar zaken naar voren in de interviews: subsidieregelingen lijken niet altijd te zijn ingericht voor kwetsbare doelgroepen. Bovendien mist er op dit moment nog een duidelijke structuur voor leren en werken, hoewel de nieuwe kamerbrief over de nieuwe arbeidsinfrastructuur (ministerie van Algemene Zaken, 2022) daarbij zou kunnen helpen.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies van deze verkenning doen wij vanuit Euroguidance Nederland de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Overzicht aanbrenen in initiatieven en betere informatievoorziening

De kamerbrief beleidslijnen LLO geeft inzicht in het publieke aanbod, maar geeft nog geen inzicht in de private sector. Maak de private initiatieven overzichtelijk en zorg voor een heldere structuur voor personen, zodat zij beter weten wat het aanbod is en waar zij terecht kunnen. Hierbij is het belangrijk dat er betere informatie beschikbaar is en communicatie zich ook richt op de doelgroep voor wie het aanbod bedoeld is.

Aanbeveling 2: Aansluiting scholingsaanbod op werk

Zorg dat scholingsaanbod kan worden gecombineerd met werk. Dit punt wordt mede benoemd in de kamerbrief beleidslijnen LLO, afstemming hiervoor is belangrijk. De leerambassadeurs sluiten hier goed bij aan en kunnen dienen als good practice.

Aanbeveling 3: Fysiek en emotioneel aansluiten op de doelgroep

Zorg dat het aanbod zowel fysiek als emotioneel aansluit op de doelgroep. Door zichtbaar te zijn op de plek waar de doelgroep leeft/werkt en door goede gespreksvaardigheden en coachende vaardigheden aan te sluiten op de leefwereld van de doelgroep.

Aanbeveling 4: Context is belangrijk

Uit de vorige verkenning kwam naar voren dat context belangrijk is in het identificeren van doelgroepen: 'Ierland, Schotland en Duitsland richten zich alle drie op mensen met een migratieachtergrond, terwijl alleen Slovenië zich specifiek op Roma's richt' (Elderenbosch et al., 2022, p. 43). Deze verkenning in Nederland bevestigt deze conclusie, aangezien in de Nederlandse context ook specifieke kwetsbare doelgroepen geïdentificeerd worden in beleid en praktijk. Dit laat zien dat het belangrijk is om in een bepaalde context te kijken welke doelgroepen van belang zijn.





REFERENTIES

REFERENTIES

Cassel, C. (2009). Interviews in organisational research. In D. A. Buchanan & A. Bryman (Eds.), *The SAGE handbook of organizational Research Methods* (pp. 500-515). Sage.

Cedefop (2022). Inventory of lifelong guidance systems and practices - Netherlands. [Unpublished].

CNV. (z.d.). Loopbaanontwikkeling. Geraadpleegd op 20 juni 2022, <https://www.cnv.nl/diensten/loopbaanontwikkeling/>

Divosa. (z.d.) Verbindende kracht in het sociaal domein: Over Divosa. Geraadpleegd op 20 juni 2022, van <https://www.divosa.nl/over-divosa>

Elderenbosch, M., van Uden, D., van den Haterd, J. & Ternité, E. (2022). Hoe bereiken we kwetsbare doelgroepen voor loopbaanondersteuning? Een verkenning van literatuur en de praktijk in vijf Europese landen. Euroguidance Nederland.

Euroguidance Nederland. (2021, 3 juni). Duurzame en robuuste basisvoorziening komt er niet vanzelf – Loopbaanondersteuning voor alle burgers. https://www.euroguidance.nl/wp-content/uploads/2022/11/EG_positionpaper_dig150621.pdf

Euroguidance. (2022, Februari). Guidance System in the Netherlands. Geraadpleegd op 18 mei 2022, van <https://www.euroguidance.eu/guidance-systems-and-practice/national-guidance-systems/guidance-system-in-the-netherlands>

FNV. (z.d.). Aandacht voor jouw loopbaan met loopbaan FNV. Geraadpleegd op 20 juni 2022, <https://www.fnvwerkt.nl/>

Leerwerkloket. (z.d.). Over ons. Geraadpleegd op 20 juni 2022, van <https://www.Leerwerkloket.nl/over-ons>

Ministerie van Algemene Zaken. (2022, 17 oktober). Kamerbrief over beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen. Kamerstuk | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/09/23/kamerbrief-beleidslijnen-leven-lang-ontwikkelen/>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2022, 13 april). LLO Collectief Laagopgeleiden en Laaggeletterden.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2019, november). Participatiewet.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022, februari). Kennisdocument Subsidie STAP-budget.

Noloc. (z.d.). Over NOLOC. Geraadpleegd op 18 mei 2022, van <https://www.noloc.nl/over-noloc>
Rijksoverheid. (z.d.) Nederland leert door. Geraadpleegd op 21 juni 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leven-lang-ontwikkelen/leven-lang-ontwikkelen-financiele-regelingen/nederland-leert-door>

Smulders, H. (2018). Guidance and outreach for inactive and unemployed – Netherlands. Cedefop ReferNet thematic perspectives series. http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2018/guidance_outreach_Netherlands_Cedefop_ReferNet.pdf

UWW. (z.d.-a). Diensten en hulpmiddelen op werk.nl. Geraadpleegd op 20 juni 2022, van <https://www.werk.nl/werkzoekenden/over-werk-nl/diensten-hulpmiddelen/>

UWW. (z.d.-b). Dienstverlening voor werkzoekenden. Geraadpleegd op 20 juni 2022, van <https://www.werk.nl/werkzoekenden/over-werk-nl/dienstverlening/>





HOE BEREIKEN WE KWETSBARE DOELGROEPEN VOOR LOOPBAAN- ONDERSTEUNING IN NEDERLAND?



Euroguidance Nederland

Postbus 1585

5200 BP 's-Hertogenbosch

T: 073-6800762

euroguidance@cinop.nl

www.euroguidance.nl



Euroguidance Nederland is onderdeel van CINOP Publieke programma's.

CINOP

Stichting CINOP realiseert gefundeerde, integrale en toepasbare oplossingen voor complexe onderwijs- en arbeidsmarkt vraagstukken.

CINOP zet zich in voor een optimale deelname van iedereen aan de samenleving, vandaag en morgen, en is gespecialiseerd in vraagstukken rondom flexibilisering, arbeidsmarktleren en professionalisering.