

# **Kabinetsreactie op RWI-advies: De Drempel over, Advies over het aanboren van onbenut participatiepotentieel**

## **I Inleiding en opzet**

### **I.1 Inleiding**

Het verhogen van de arbeidsparticipatie is naar de mening van het kabinet van essentieel belang. Zo is de krapte op de arbeidsmarkt die zich steeds meer manifesteert schadelijk voor de economische groei en de personeelsvoorziening in sectoren als de zorg en het onderwijs. Daarnaast komt de financiering van de overheidsuitgaven onder druk te staan door de vergrijzing. Voorts is participatie van belang om sociale uitsluiting te voorkomen. Het kabinet heeft dan ook ingezet op het bereiken van een participatiegraad van 80% in 2016. Onderdeel van deze doelstelling is het streven van SZW en VNG om 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden in de periode 2007-2011 aan het werk te helpen of maatschappelijk te laten participeren, zoals vastgelegd in het Bestuurlijk Akkoord.<sup>1</sup>

Het kabinet is in dit licht verheugd over de publicatie “De drempel over” van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI)<sup>2</sup>. Niet alleen vanwege de aandacht die de publicatie trekt voor de groep niet-uitkeringsgerechtigden, maar zeker ook door het waardevolle inzicht dat de publicatie biedt in dit belangrijke arbeidspotentieel. Dit is van grote toegevoegde waarde voor beleidsmakers en uitvoerders in de keten van werk en inkomen die deze groep aan de slag proberen te krijgen. Het RWI-rapport geeft inzicht in de omvang, samenstelling en kenmerken van de groep niet-uitkeringsgerechtigden. Duidelijk wordt dat het traditionele beeld van de herintredende vrouw als typische niet-uitkeringsgerechtigde niet altijd correct is. Ook jongeren en inburgeraars zijn goed vertegenwoordigd binnen de groep. Van de niet-uitkeringsgerechtigden die zich inschrijven bij de CWI heeft een groot deel recente werkervaring. Ze hebben dan ook een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt dan de CWI-populatie als geheel en vinden vaak relatief snel een baan. Ook biedt het RWI-rapport inzicht in de toegevoegde waarde van trajecten voor niet-uitkeringsgerechtigden. Voorts zet de RWI uiteen tegen welke knelpunten niet-uitkeringsgerechtigden aanlopen in hun weg naar werk. Deze knelpunten zitten bij werkgevers, ketenpartners en niet-uitkeringsgerechtigden zelf. Tot slot doet de RWI een aantal aanbevelingen om de arbeidsparticipatie van niet-uitkeringsgerechtigden te verhogen.

### **I.2 Opzet**

Deze brief bevat het kabinetsstandpunt op het RWI-rapport. De opzet hierbij is als volgt. In paragraaf 2 wordt de omvang van de groep niet-uitkeringsgerechtigden en de knelpunten waar tegen zij aanlopen bij het zoeken naar een baan uiteengezet. Vervolgens komt in paragraaf 3 het huidige kabinetsbeleid aan de orde. Paragraaf 4 sluit af met een beschouwing over de mogelijkheden om niet-uitkeringsgerechtigden aan een baan te helpen. In het vervolg van deze kabinetsreactie wordt de groep niet-uitkeringsgerechtigden aangeduid met “nuggers”.

---

<sup>1</sup> Deelakkoord participatie SZW-VNG in “Samen aan de slag”, Bestuursakkoord rijk en gemeenten, 4 juni 2007, p. 44.

<sup>2</sup> De publicatie is gebaseerd op drie verschillende onderzoeksrapporten, namelijk:

- “Aan de slag met Nuggers, Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en gemeenten aan niet-uitkeringsgerechtigden” – Research voor Beleid
- “Reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden, Inzet en effectiviteit van reïntegratietrajecten bij nuggers” – SEO economisch onderzoek
- “Wie willen er werk?, Participatiepotentieel in 2005 en 2006” – CBS

## II Omvang van de groep nuggers en arbeidsbelemmeringen

### II.1 Omvang van de groep nuggers<sup>3</sup>

Uit het CBS-rapport “Wie willen er werk?” blijkt dat er een groep van 453.000 werkwillende niet-uitkeringsgerechtigden is. Uit deze groep zoeken 175.000 nuggers actief naar werk en zijn op korte termijn beschikbaar. Een groot deel van de nuggers lijkt dus aan het arbeidsproces te willen deel nemen als er toevallig een interessante baan op zijn/haar pad komt, maar lijkt niet dusdanig gemotiveerd dat er actief zoekgedrag wordt vertoond. Mogelijke redenen voor nuggers om niet te willen of kunnen werken, zijn zorg voor het gezin, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

De samenstelling en omvang van de groep nuggers is aan dynamiek onderhevig. Zo geeft de RWI in zijn rapport aan dat 40% van de nuggers die zich inschrijven bij de CWI binnen een jaar naar werk uitstroomt. Daarnaast blijkt uit het CBS-rapport dat de totale groep niet-uitkeringsgerechtigden tussen 2005 en 2006 met 32.000 is gedaald.<sup>4</sup>

Het aandeel hoogopgeleiden in de groep nuggers is een ander aspect dat van belang is. Zoals onderstaande tabel toont, zijn 93.000 werkwillende nuggers hoger opgeleid. Van deze groep zoeken 38.000 nuggers actief naar een baan en zijn direct beschikbaar. Dit komt overeen met 22% van de totale groep nuggers die direct beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Van de uitkeringsgerechtigden die actief zoeken en direct beschikbaar zijn, is een kleiner aandeel hoger opgeleid, namelijk 19%. In absolute aantallen gaat het om 40.000 uitkeringsgerechtigden.

**Tabel 1: Absoluut en relatief aandeel hoogopgeleide nuggers en uitkeringsgerechtigden (uitgesplitst in “wil werk > 12 uur” en “wil werk > 12 uur, zoekt en is beschikbaar”)**

	Totaal wil werk > 12 uur	Hoger opgeleid en wil werk >12 uur	% hoger opgeleid van totaal wil werk > 12 uur	Totaal wil werk > 12 uur, zoekt en is beschikbaar	Hoger opgeleid en wil werk > 12 uur, zoekt en is beschikbaar	% hoger opgeleid van totaal wil werk > 12 uur, zoekt en is beschikbaar
Nuggers	453.000	93.000	21%	175.000	38.000	22%
Totaal uitkeringsgerechtigden	405.000	69.000	17%	207.000	40.000	19%
Personen met een bijstandsuitkering	167.000	16.000	10%	63.000	6.000	10%
Personen met een WW-uitkering	142.000	36.000	25%	117.000	29.000	25%
Personen met een AO-uitkering	96.000	17.000	18%	27.000	5.000	19%

Bron: eigen bewerking cijfers CBS (Wie willen er werk)

Kortom, er is een potentieel van 175.000 werkzoekende gemotiveerde nuggers dat direct beschikbaar is voor de arbeidsmarkt; 38.000 nuggers in deze groep zijn hoogopgeleid. Niettemin zijn ook de 278.000 nuggers die niet actief naar werk zoeken interessant voor beleidsmakers en uitvoerders in de keten van werk en inkomen. Veel winst valt immers te behalen als de sluimerende werkwens van deze groep wordt omgezet in actief zoekgedrag of zelfs een baan.

<sup>3</sup> De cijfermatige gegevens over nuggers in deze paragraaf komen uit het CBS-rapport “Wie willen er werk”. De gegevens in dit rapport zijn berekend op basis van de Enquête Beroepsbevolking (EBB).

<sup>4</sup> Het is niet zeker of deze allen naar werk zijn uitgestroomd. Een gedeelte van deze nuggers kan immers ook in de bijstand terecht zijn gekomen. Zo stroomt ongeveer 14% van de nuggers die zich hebben ingeschreven bij het CWI door naar de WWB. Het is echter ook goed mogelijk dat er meer dan 32.000 nuggers naar werk zijn uitgestroomd. De groep kan immers ook toenemen doordat mensen instromen door het verlies van werk of het verlies van aanspraak op bijstand of WW.

## II.2 Arbeidsbelemmeringen

Nuggers hebben vaak specifieke werkwensen. Twee op de drie nuggers willen in deeltijd werken.<sup>5</sup> Dit zijn vooral vrouwen. Daarnaast beschikken ze niet altijd over recente werkervaring en hebben ze soms te maken met een verouderde opleiding. Verder schrijven maar weinig nuggers zich als werkzoekende in bij de CWI<sup>6</sup> en missen daardoor mogelijk waardevolle hulp. Dit hoeft niet altijd een probleem te zijn. Veel nuggers zoeken via andere zoekkanalen naar een baan, zoals internet of uitzendbureaus. Voorts is er vaak wel contact met de CWI, maar besluit de nagger zich soms niet te laten inschrijven, bijvoorbeeld omdat hij/zij na een oriënterend gesprek genoeg weet om zelfstandig verder te zoeken. Inschrijving van nuggers is overigens altijd wenselijk met het oog op de vraaggerichte dienstverlening aan werkgevers. De CWI heeft met een groter aanbod in zijn bestand immers een grotere kans op een succesvolle match met de vraag.

Aan de werkgeverskant speelt vooral dat er niet wordt ingespeeld op de werkwensen van nuggers. Uit CWI-rapporten blijkt dat werkgevers bij tenminste tweederde van de moeilijk vervulbare vacatures werkervaring vragen.<sup>7</sup> Bovendien is ruim 80% van deze vacatures een vacature voor meer dan 32 uur per week.<sup>8</sup>

De knelpunten bij de ketenpartners die de RWI noemt, zijn grotendeels gebaseerd op een onderzoek van Research voor Beleid. Dit onderzoek is uitgevoerd in een twaalfstal onderzoekslocaties, bestaande uit een gemeente en de bijbehorende CWI-locatie. Ten eerste geeft de Raad aan dat de samenwerking tussen CWI en gemeenten ten behoeve van nuggers op de betreffende onderzoekslocaties beperkt is. Daardoor zijn de medewerkers van de CWI vaak niet goed op de hoogte van de dienstverlening die door gemeenten aan nuggers wordt geboden. Ook is er op de onderzoekslocaties lang niet altijd sprake van doorverwijzing door de CWI naar gemeenten. Soms worden nuggers zelfs door de CWI ontmoedigd om zich te melden bij de gemeente. Tot slot benadrukt de RWI dat er sprake is van een gebrek aan aandacht voor nuggers bij de ketenpartners. Dit zou zich vertalen in een gebrekkige dienstverlening aan deze groep. Zo zijn de CWI's op de onderzoekslocaties zuinig met het inzetten van instrumenten en wordt in sommige gemeenten zelfs geen enkele ondersteuning aan nuggers geboden. In sommige gemeenten worden daarnaast specifieke eisen aan nuggers gesteld of worden nuggers uitgesloten van het gebruik van bepaalde instrumenten.<sup>9</sup> Voorts ondernemen de gemeenten op de onderzoekslocaties, op één uitzondering na, geen activiteiten om nuggers te benaderen. Het onderzoek van SEO bevestigt dat nuggers minder voor re-integratie in aanmerking komen dan uitkeringsgerechtigden.

---

<sup>5</sup> Dit blijkt uit de enquête onder nuggers van Research voor Beleid. De geënuquêteerde nuggers staan allen ingeschreven bij het CWI. Onder deze groep bevinden zich relatief meer mannen dan onder de totale groep nuggers. Het is dus aannemelijk dat van de totale groep nuggers nog minder dan een derde full time wil werken.

<sup>6</sup> In 2006 ging het om 54.000 nuggers. Dit is 11% van de totale groep nuggers die werk willen.

<sup>7</sup> Raad voor Werk en Inkomen. De drempel over, oktober 2007, p. 31.

<sup>8</sup> Raad voor Werk en Inkomen. De drempel over, oktober 2007, p. 31.

<sup>9</sup> In drie van de twaalf gemeenten biedt de gemeente geen enkele vorm van ondersteuning. In drie andere gemeenten wordt helemaal geen onderscheid gemaakt tussen uitkeringsgerechtigden en nuggers. In de overige zes gemeenten worden specifieke eisen gesteld aan nuggers of worden nuggers uitgesloten van het gebruik van bepaalde instrumenten. De specifieke eisen betreffen vaak inkomenscriteria en daaraan verbonden het vragen van een eigen bijdrage of het stellen van grenzen aan de kosten van een traject (Raad voor Werk en Inkomen, De drempel over, oktober 2007, p. 25).

### III Het huidige kabinetsbeleid

Nuggers zijn een doelgroep binnen de WWB. In het Bestuurlijk Akkoord heeft het kabinet met de VNG afgesproken dat gemeenten deze kabinetsperiode 25.000 nuggers aan het werk helpen of maatschappelijk laten participeren als de afstand tot de arbeidsmarkt voor een reguliere baan groot is. Het huidige kabinetsbeleid kent verder geen maatregelen die specifiek gericht zijn op deze groep. Vanwege de diverse samenstelling van deze groep (jongeren, vrouwen, inburgeraars) ligt dit ook niet voor de hand. Wel kent het beleid een aantal generieke en specifieke maatregelen die gericht zijn op verhoging van de arbeidsparticipatie en juist voor delen van de groep nuggers erg interessant zijn. Deze maatregelen worden hierna behandeld. Overigens kent het ESF programma onder actie A de mogelijkheid om cofinanciering voor projecten voor de re-integratie van nuggers aan te vragen.

#### Generieke maatregelen

Het kabinet neemt een aantal fiscale maatregelen om arbeid financieel aantrekkelijker te maken. Hierbij gaat het om een verhoging van de inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting, een verhoging van de inkomensafhankelijke arbeidskorting en afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting per 1 januari 2009. In totaal wordt hier ongeveer €1 miljard voor uitgetrokken. Het grootste deel van de nuggers is vrouw.<sup>10</sup> Uit onderzoek blijkt dat vrouwen gevoeliger zijn voor financiële prikkels dan mannen.<sup>11</sup> Dergelijke fiscale maatregelen zijn dan ook een goede manier om de participatie van nuggers te bevorderen. De precieze werking van de afzonderlijke maatregelen wordt hierna beschreven. In een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 31200 XV Nr. 54) zijn de verschillende soorten armoedevallen, de marginale druk en het effect van fiscale maatregelen hierop uitgewerkt en in beeld gebracht.

#### 1. Afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting

Het kabinet bouwt de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting van niet-werkende partners op werkende partners met 6 2/3% per jaar af. Dit heeft tot gevolg dat werken financieel aantrekkelijker wordt voor partners die niet of weinig verdienen en stimuleert hen zodoende om aan het arbeidsproces deel te nemen. Van de nuggers is ongeveer 80% samenwonend of gehuwd. Dat een nigger geen recht heeft op bijstand betekent over het algemeen dat haar (of zijn) partner voldoende verdient om gebruik te maken van de overdraagbaarheid van de heffingskorting. De betreffende maatregel kan dus een groot effect hebben op de groep nuggers, omdat voor een groot gedeelte van de nuggers de algemene heffingskorting relevant is.

#### 2. Verhoging van de inkomensafhankelijke arbeidskorting

Het kabinet verhoogt de arbeidskorting en versterkt de inkomensafhankelijkheid hiervan. Niet-werkenden worden op deze manier gestimuleerd om te gaan werken. Door de arbeidskorting te verhogen neemt het netto inkomen uit arbeid immers toe en door de inkomensafhankelijkheid van deze korting te versterken slaat deze verhoging van het inkomen vooral neer op mensen met een laag inkomensperspectief. Ook deze maatregel heeft dus een relatief groot bereik binnen de groep nuggers. Vrouwen en jongeren maken namelijk het grootste deel uit van deze groep en het verwachte loon bij participatie is voor een deel van hen relatief laag. Voor jongeren is dit het geval doordat zij veelal pas aan de start van hun carrière staan. Het verwachte lagere salaris van vrouwen wordt voor een groot deel veroorzaakt door hun sterke voorkeur voor deeltijdarbeid, verouderde opleiding en gebrek aan recente werkervaring.

#### 3. Verhoging van de inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting

Het kabinet verhoogt de aanvullende combinatiekorting en maakt deze inkomensafhankelijk.

---

<sup>10</sup> 76% van de totale groep nuggers.

<sup>11</sup> Een maatstaf voor loongevoeligheid is de arbeidsaanbodelasticiteit. Deze geeft aan met hoeveel procent het arbeidsaanbod van een groep verandert als de netto loonvoet met 1% stijgt. Voor mannen varieert de bandbreedte tussen 0 en 0,5 en bij vrouwen varieert de elasticiteit tussen 0,5 en 1.

De korting stimuleert deeltijdwerkers met kinderen om meer uren te gaan werken door ervoor te zorgen dat deze groep netto meer overhoudt van extra gewerkte uren. Doordat de korting zich op deeltijdwerkers met kinderen richt, bereikt deze maatregel circa 8% van de totale groep nuggers. In totaal hebben namelijk 146.000 nuggers een kleine deeltijd baan (0-11 uur) én kinderen.<sup>12</sup> Deze groep wordt dus gestimuleerd zijn werkuren uit te breiden. Overigens heeft de maatregel ook een effect op het arbeidsaanbod in personen; nuggers die niet werken worden dus ook gestimuleerd om tot de arbeidsmarkt toe te treden.

Naast deze fiscale maatregelen heeft het kabinet als doel een verbetering te maken in de keten van werk en inkomen die ook ten goede zal komen aan de groep nuggers. Deze verbetering bestaat onder andere uit de implementatie van geïntegreerde dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers in locaties voor werk en inkomen (LWI's). Dit houdt onder andere in dat de klant één aanspreekpunt heeft en dat de ketenpartners lokaal gezamenlijk hun diensten aanbieden. Uitgangspunt is bovendien dat verschillende doelgroepen in gelijke mate worden bediend. De ambitie van het Algemeen Keten Overleg (AKO) is eind 2008 in alle Bedrijfsverzamelgebouwen tripartiet de invoering van de integrale dienstverlening gestart en grotendeels werkend te hebben. Voorts streeft het kabinet ernaar op 1 januari 2009 het zogenoemde participatiefonds in werking te laten treden. Dit fonds zal een flexibelere inzet van re-integratie-, educatie- en integratiegelden mogelijk maken.

### Specifieke maatregelen

Het kabinet bevordert de arbeidsparticipatie vooral door middel van generieke maatregelen. Aanvullend hierop worden soms specifieke maatregelen voor bepaalde doelgroepen nodig geacht. Voor de nuggers zijn vooral de specifieke maatregelen gericht op vrouwen en jongeren van belang. Van de totale groep nuggers is 76% immers van het vrouwelijke geslacht. Voorts is 75% van de werkzoekende jongeren niet-uitkeringsgerechtigd.

Maatregelen die de arbeidsparticipatie van vrouwen bevorderen zijn de verhoging van het budget van de kinderopvang met in totaal 7 miljoen in de huidige kabinetsperiode en de instelling van de Taskforce DeeltijdPlus. De Taskforce DeeltijdPlus zal bij individuele werkgevers, werknemers, sociale partners en de samenleving aandacht vragen voor kansen, mogelijkheden en belemmeringen om (meer) te gaan werken. Daarnaast streeft het kabinet ernaar per 1 januari 2009 het ouderschapsverlof uit te breiden van 13 tot 26 weken.

Een specifieke maatregel die de arbeidsparticipatie van jongeren bevordert is de werkleerplicht voor jongeren tot 27 jaar die het kabinet wil invoeren. Het kabinet heeft in december 2007 een beleidsnota naar de Tweede Kamer gestuurd die de contouren schetst voor deze regeling. De inzet is dat de jongeren een recht op aanbod (werken/leren of een combinatie hiervan) krijgen en gemeenten een plicht krijgen om een aanbod te doen dat is afgestemd op de omstandigheden waarin de individuele jongere zich bevindt. De positie van nuggers tot 27 jaar wordt op deze manier versterkt. Bovendien zal de werkleerplicht naar verwachting de voortijdige schooluitval verminderen. Een andere specifieke maatregel betreft de inzet van het kabinet te komen tot banenplannen op lokaal/regionaal niveau om allochtone jongeren direct te bemiddelen naar werk. Hiervoor wordt overleg gevoerd met gemeenten. Hiertoe zijn inmiddels een aantal regionale bijeenkomsten georganiseerd.

Hoewel de Taskforce Jeugdwerkloosheid inmiddels niet meer bestaat, wordt de aanpak van deze Taskforce voortgezet in rijksbrede projecten, namelijk 1) Aanval op de uitval, 2) Iedereen doet mee (IDM) en 3) Van probleemwijk naar prachtwijk. Bij IDM gaat het om stimulering van de samenwerking tussen relevante lokale partijen met als doel werkloze jongeren perspectief op maatschappelijke participatie te bieden.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Het gaat hier niet alleen om nuggers die willen werken, maar ook om nuggers die niet willen werken. Ook deze laatste groep is relevant; door financiële prikkels kan bij deze groep immers een werkwens ontstaan.

<sup>13</sup> TK 2006-2007, 29544 en 23972, nr. 103.

## **IV Wat te doen voor nuggers?**

### IV.1 Aanbevelingen RWI

De vorige paragraaf heeft duidelijk gemaakt dat het kabinet al het nodige generieke en specifieke beleid inzet dat een positieve invloed uitoefent op de arbeidsparticipatie van nuggers. Aanvullende maatregelen kunnen echter gewenst zijn. Zoals de RWI aangeeft, liggen belemmeringen die nuggers ondervinden op hun weg naar betaalde arbeid immers veelal bij werkgevers, ketenpartners en bij nuggers zelf. De RWI doet in dit kader verschillende aanbevelingen. Naar de mening van het kabinet sluiten die grotendeels aan op de belemmeringen die door de RWI worden genoemd. De aanbevelingen hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

1. Nuggers nadrukkelijker in beeld
2. Aandacht van ketenpartijen
3. Samenwerking tussen CWI en gemeenten
4. Inzet instrumentarium voor nuggers
5. Eigen bijdrage beleid gemeenten
6. Bundelen of reserveren budgetten

#### Nuggers nadrukkelijker in beeld

De RWI stelt dat nuggers nadrukkelijker in beeld zouden moeten zijn bij alle partijen die op de arbeidsmarkt een rol spelen. Daarbij stelt de RWI voorop dat werkgevers zich in hun zoektocht naar personeel meer zouden kunnen richten op deze groep. In dit kader geeft de RWI aan dat werkgevers bij de werving van personeel meer aandacht zouden moeten besteden aan de werkwensen van nuggers, zoals de wens om in deeltijd te werken, en dat flexibeler omgegaan zou moeten worden met de vaak gestelde “ervaringseis”. Het kabinet is van mening dat de manier van personeel werven een zaak van werkgevers zelf is, maar dat zij er niettemin goed aan zouden doen om dit advies ter harte te nemen. Bij een groot deel van de moeilijk vervulbare vacatures worden immers eisen gesteld waar het merendeel van de nuggers niet aan kan of wil voldoen. Dit terwijl de groep werkzoekende nuggers relatief goed opgeleid en zeer gemotiveerd is. De wens van een nugger om arbeid te verrichten komt immers voort uit innerlijke motivatie en niet vanuit de bij een uitkering horende arbeidsverplichtingen. Het inspelen op de wensen van nuggers en op die manier een opening bieden voor een geheel nieuw arbeidspotentieel is dus in het belang van werkgevers zelf.

De RWI geeft verder aan het belangrijk te vinden dat de Taskforce DeeltijdPlus bij de formulering van zijn voorstellen ook de belangen van nuggers meeweegt. Het kabinet acht het meewegen van de belangen van een deel van deze groep inherent aan het doel van de Taskforce. De Taskforce DeeltijdPlus richt zich op de uitbreiding van de arbeidsparticipatie van vrouwen die in deeltijd werken. In het verlengde daarvan is ook de arbeidsparticipatie aan de orde van vrouwen die op zich wel kunnen en willen werken maar dat momenteel nog niet doen (over het algemeen goed gekwalificeerde vrouwen met een opleiding op middelbaar of hoger niveau). Voor hen is het belangrijk dat werk kan worden gecombineerd met de zorg voor kinderen.

#### Aandacht van ketenpartijen

De RWI bepleit dat ketenpartijen in hun programma's en jaarplannen over de dienstverlening aan nuggers rapporteren. Ook moet duidelijk worden welke ambities er zijn. Dit geeft de uitvoerende lagen volgens de RWI een signaal dat ook aan nuggers aandacht moet worden besteed. Het kabinet onderschrijft dit advies. Op dit gebied is dan ook al het nodige in gang gezet. Zo wordt de ambitie van SZW en VNG uit het Bestuurlijk Akkoord om 25.000 nuggers aan de slag te helpen door de CWI en het AKO genoemd in de jaarplannen voor 2008. SZW heeft de CWI bovendien verzocht om in het eerstvolgende kwartaalverslag aan te geven of en in hoeverre de registratie dan wel dienstverlening aan deze groep verbeterd kan worden. Voorts draagt de VNG de afspraken uit het Bestuurlijk Akkoord actief uit naar alle gemeenten en bevordert dat deze de gemaakte afspraken voortvarend oppakken en

uitwerken. In de praktijk zijn inmiddels mooie initiatieven op dit gebied ontwikkeld (zie onderstaande box). SZW en VNG ondersteunen gemeenten daarnaast bij het uitwisselen van kennis, ervaringen en resultaten van de afspraken in het Bestuurlijk Akkoord door middel van een jaarlijks gezamenlijk te organiseren WWB-congres. SZW geeft bovendien workshops over het benaderen van nuggers op de gemeentedagen in 2008. Tot slot worden de afspraken uit het Bestuurlijk Akkoord geëvalueerd gedurende de kabinetsperiode. De voortgang op de verschillende ambities van SZW en de VNG worden in de vorm van een monitor Bestuurlijk Akkoord kenbaar gemaakt aan de Tweede Kamer. Kortom, de ambities en de resultaten ten aanzien van nuggers zullen de komende jaren volop in de aandacht staan.

#### **Project “Iedereen is nodig in Amersfoort”**

In juli 2007 is het project “Iedereen is nodig in Amersfoort” gestart. Het betreft een samenwerkingsverband tussen gemeente Amersfoort en CWI Amersfoort dat zich richt op nuggers die op eigen kracht moeilijk aan de slag komen. Intensivering van de begeleiding van nuggers is volgens het samenwerkingsverband nodig om verschillende redenen. Er is een economisch motief; iedereen is nodig op de arbeidsmarkt en de omstandigheden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt om aan de slag te komen zijn nu relatief gunstig. Daarnaast zijn nuggers vanuit preventief oogpunt interessant; een deel van hen kan immers in de toekomst afhankelijk worden van een uitkering, bijvoorbeeld vanwege het wegvallen van het inkomen van de partner. Voorts is er sprake van een sociaal motief; werk als middel om participatie te bevorderen en sociale problematiek te verminderen of te voorkomen. In 2008 en 2009 zijn jaarlijks gelden gereserveerd voor de uitvoering van het project.

Acties om de doelgroep te bereiken, maken een belangrijk deel van het project uit. Er zijn brieven verzonden aan nuggers die zich uitgeschreven hebben bij de CWI (vanaf 2005) en aan mensen die een uitkering ontvangen in het kader van de ANW en er is media-aandacht gezocht via bijvoorbeeld een gemeentelijk persbericht en een interview met Omroep Amersfoort. Voorts is afgesproken met UWV dat zij aan het eind van een WW-periode inschatten of iemand nutter wordt en indien dit het geval is deze persoon overdragen aan een banenmakelaar van het project. Met NVA (Centrum voor Duurzame Inburgering) is afgesproken dat inburgeraars die bereid zijn naast hun inburgeringstraject de mogelijkheden voor werk te verkennen, doorverwezen worden naar het project.

Er zijn gelden aanwezig om trajecten in te kopen. Dit gaat via Arbeidsintegratie van Gemeente Amersfoort. Vaak is de inzet van een dergelijk (zwaar) instrument echter niet nodig. Sollicitatietrainingen en taalcursussen worden vooralsnog het meest gevraagd. Ook worden in veel gevallen de competentietests van de CWI ingezet. Benadrukt wordt dat de kracht van het project in de bemiddelingskant zit (“de banenmakelaar”) en niet in de trajectkant (“de re-integratieconsulent”). In dit kader worden ook gesprekken gevoerd met potentiële werkgevers, waarbij voornamelijk gebruik wordt gemaakt van de werkgeverscontacten die al aanwezig zijn bij CWI en gemeenten.

Het kabinet is het voorts eens met de RWI dat nuggers juist dienen te worden gestimuleerd in plaats van ontmoedigd. Een campagne of een andere vorm van voorlichting waarin nuggers worden gewezen op de mogelijkheden tot ondersteuning kan in dit kader zinvol zijn. Vanwege de verschillende mogelijkheden die gemeenten kunnen bieden aan nuggers ziet het kabinet hier vooral een rol voor de lokale ketenpartners. Aan een lokale campagne kan bovendien een aanspreekpunt worden verbonden waar nuggers meteen terecht kunnen. De eventueel sluimerende werkwens van nuggers kan dan direct worden omgezet in actief zoekgedrag. In dit verband is het ook van belang dat de ketenpartners weten waar en hoe ze nuggers kunnen benaderen. Een advertentie in de krant bereikt immers een ander soort publiek dan een voorlichtingsavond in een buurthuis. Nuttig kan ook zijn om nuggers te benaderen die zich in het (recente) verleden hebben uitgeschreven bij de CWI zonder dat een baan was gevonden of personen die een inburgeringstraject volgen. Dit zijn nuggers die relatief gemakkelijk op te sporen zijn.

#### Samenwerking tussen CWI en gemeenten

De RWI adviseert de samenwerking tussen CWI en gemeenten te herijken. Dit houdt volgens de RWI in dat afspraken moeten worden gemaakt over zaken als de overdracht van nuggers door CWI naar gemeenten, kennis bij de ketenpartners over de mogelijkheden die aan nuggers worden geboden en nuggers als doelgroep in werkgelegenheidsprojecten. De strekking van dit advies wordt door het

kabinet omarmd. Met de LWI's wordt hier in vergaande mate invulling aan gegeven. Hier zal immers worden gewerkt volgens het geïntegreerde dienstverleningsconcept. Van overdracht van nuggers is vanwege het ene aanspreekpunt geen sprake meer. Daarnaast brengt dit automatisch met zich mee dat de ketenpartners over en weer op de hoogte zijn van de mogelijkheden die zij bieden aan hun klanten. Voorts houdt de geïntegreerde werkgeversdienstverlening in dat het volledige klantenbestand van alle ketenpartners wordt betrokken bij de vervulling van vacatures.

#### Inzet instrumentarium voor nuggers

Net als de RWI is het kabinet van mening dat instrumenten zoals Competentietesten en EVC-procedures waardevol kunnen zijn voor nuggers. Veel nuggers hebben namelijk geen duidelijk beeld van hun eigen capaciteiten en/of van de baan die zij ambiëren.<sup>14</sup> De competentietesten van de CWI geven inzicht in dit soort zaken. Ook EVC-procedures kunnen nuttig zijn, bijvoorbeeld wanneer nuggers lang buiten het arbeidsproces hebben gestaan, maar wel een vrijwilligersfunctie hebben vervuld in deze periode. Vanzelfsprekend zijn er ook veel nuggers die dergelijke instrumenten niet nodig hebben. Het uitgangspunt moet vooral zijn dat ook aan nuggers maatwerk wordt geleverd.

#### Eigen bijdrage beleid gemeenten

Het kabinet is het met de RWI eens dat het afschrikken van nuggers om deel te nemen aan re-integratieactiviteiten door het vragen van een eigen bijdrage zoveel mogelijk dient te worden vermeden. Dit is voor het kabinet echter geen groot punt van aandacht. Nergens in de publicatie van de RWI of de bijbehorende rapporten wordt namelijk aangegeven dat nuggers in de praktijk worden ontmoedigd door een eigen bijdrage. In het rapport van Research voor Beleid staat bovendien dat geen van de geënquêteerde nuggers die dienstverlening heeft gekregen van de gemeente een financiële bijdrage heeft moeten betalen. Er is dus geen reden om aan te nemen dat grote problemen bestaan op dit terrein.

#### Bundelen of reserveren budgetten

De RWI stelt dat er verschillende mogelijkheden zijn om budgetten gericht in te zetten voor nuggers. Zo geeft de RWI aan dat gemeenteraden uitspraken kunnen doen over de wenselijkheid van dienstverlening aan nuggers en daar eventueel streefcijfers of reserveringen uit het budget aan kunnen verbinden. Het kabinet kan zich goed vinden in dit advies. Binnen het systeem van de WWB is de sturing van de beleidsvorming en –uitvoering dan ook een taak van de gemeenteraad. Zonder deze lokale sturing kunnen inhoudelijke afwegingen voor het WWB-beleid onderbelicht raken. Dit kan een evenwichtige behandeling van gemeentelijke doelgroepen, waaronder nuggers, in gevaar brengen.

Een andere mogelijkheid die de RWI noemt is een bundeling van budgetten van gemeenten en CWI (op regionaal niveau). Het overdragen van de uitvoering van re-integratiedienstverlening aan een gezamenlijk team van medewerkers van gemeenten en CWI wordt in dit verband ook genoemd. De RWI lijkt met de bundeling van budgetten dan ook een betere samenwerking tussen CWI en gemeenten op het oog te hebben. Zoals eerder vermeld, zijn de kaders voor deze samenwerking reeds gelegd. In de LWI's zal gezamenlijk worden bekeken met welk aanbod van dienstverlening werkzoekenden het beste naar werk kunnen worden geleid. Maatwerk is hierbij het uitgangspunt. De ketenpartners kunnen elkaar mandateren om namens elkaar beslissingen te nemen over de dienstverlening aan werkzoekenden die formeel tot de doelgroep van de andere ketenpartner behoren. Naar de mening van het kabinet hebben de ketenpartners hiermee in aanleg voldoende speelruimte om de geïntegreerde dienstverlening vorm te geven.

De derde mogelijkheid die de RWI noemt, de opheffing van het onderscheid tussen direct bemiddelbare en niet-direct bemiddelbare nuggers, is praktisch gezien niet meer relevant. In de

---

<sup>14</sup> Faber, J., Werkzoekenden zonder uitkering – de positie van nuggers op de arbeidsmarkt, Breukelen, april 2003, p. 11

geïntegreerde dienstverlening in de LWI's is immers geen sprake meer van overdrachtmomenten; de klant heeft slechts één aanspreekpunt.

#### IV.2 Aanbevelingen kabinet

In aanvulling op de adviezen van de RWI wil het kabinet nog drie aanbevelingen doen. Ten eerste zouden de ketenpartners er goed aan doen zich te verdiepen in de arbeidsvoorwaarden van werkgevers. Op die manier kan een betere match tot stand worden gebracht tussen vraag en aanbod. Voor werkgevers met gezinsvriendelijke arbeidsvoorwaarden is de groep nuggers immers een stuk interessanter dan voor werkgevers die dit niet hebben. Daarnaast zouden de ketenpartners werkgevers met moeilijk vervulbare vacatures kunnen wijzen op het potentieel nuggers dat kan worden aangeboord door meer aandacht te besteden aan de werkwensen van deze groep. Ten tweede wil het kabinet de ketenpartners aanmoedigen om gebruik te maken van de subsidiemogelijkheden die bestaan voor de reïntegratie van nuggers. De middelen onder actie A van het ESF die bestemd zijn voor de doelgroep nuggers worden namelijk tot nog toe onderbenut. Tot slot wil het kabinet ook uitzendbureaus oproepen zich meer te richten op de groep nuggers. Werkgevers maken immers steeds meer gebruik van uitzendbureaus. Het aannemen van een nigger via een uitzendbureau is voor een werkgever mogelijk minder risicovol, omdat hij op die manier een goed beeld kan krijgen van de productiviteit van de nigger. Het is vanwege verouderde opleidingen en werkervaring immers moeilijk voor werkgevers hier een inschatting van te maken op basis van het CV. Voor uitzendbureaus zijn nuggers tevens een interessante groep vanwege hun relatief hoge uitstroom naar werk.

#### IV. 3 Acties kabinet

De adviezen van de RWI zijn vooral gericht aan de ketenpartners en worden in grote mate door het kabinet omarmd. Daarnaast doet het kabinet zelf een aantal aanbevelingen. Een deel van de aanbevelingen in deze kabinetsreactie worden reeds ondersteund door het kabinet. Om te stimuleren dat ook de overige aanbevelingen worden overgenomen door de ketenpartners zullen verschillende overleggen worden aangegrepen, zoals het overleg met het AKO en het bestuurlijk overleg met de VNG.