

‘Omdat iedereen nodig is’

Voorstellen voor een aanpak van de problematiek
aan de onderkant van de arbeidsmarkt

*Raad voor Werk en Inkomen
19 april 2005*

‘Omdat iedereen nodig is’

Samenvatting

De Raad voor Werk en Inkomen bundelt in dit advies zijn voorstellen naar aanleiding van de adviesaanvragen van de staatssecretaris wat betreft het gemeentelijk arbeidsmarktinstrumentarium, het coalitievoorstel over het werken onder het minimumloon en de motie van PvdA en CDA over de no-riskpolis voor jongeren. De Raad hecht groot belang aan het decentrale arbeidsmarktbeleid en het mogelijk maken van duale trajecten. In dit advies staan concrete suggesties om de mogelijkheden van het arbeidsmarktinstrumentarium maximaal te benutten.

Arbeidsmarktinstrumenten

In opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen is een analyse van de reïntegratieladder uitgevoerd. Op basis van deze analyse constateert de Raad een aantal beperkingen in het gemeentelijk reïntegratie-instrumentarium:

- Reïntegratiebeleid is overwegend aanbodgericht en houdt te weinig rekening met (het benutten van) scholingsmogelijkheden en baanopeningen bij werkgevers.
- De Raad onderschrijft dat het wenselijk is dat het gemeentelijk reïntegratiebeleid zich sterk richt op ‘reguliere arbeid’. Deze gerichtheid leidt echter eveneens tot de constatering dat voor bepaalde groepen bijstandsgerechtigden de mogelijkheden van participatie gering zijn. Gemeenten kunnen terughoudend zijn met de inzet van uitkeringen voor maatschappelijke participatie of loon, als gevolg van de financieringssystematiek van de Wet Werk en Bijstand (WWB).
- Een duaal leerwerktraject is voor veel werkzoekenden wellicht het meest kansrijke instroominstrument. Er is echter een tekort aan stage- of leerwerkplaatsen.
- Gemeenten vinden dat een gebrek aan mogelijkheden bij het inzetten van het premie-instrument de keerzijde is van het beleid ten aanzien van maatregelen en sancties.
- De selectie van kandidaten voor bepaalde instrumenten is problematisch. Dit houdt verband met een nog te geringe kennis van het bestand.

Meer ruimte voor leerwerkplekken

De Raad voor Werk en Inkomen adviseert:

- om een gevarieerd pakket van gemeentelijke instrumenten in te zetten waarmee werkgevers worden verleid om leerwerkplekken en zo mogelijk baanopeningen aan te bieden. Een dergelijk pakket verschaft werknemers het perspectief om deze baanopeningen duurzaam te kunnen bezetten;

- om dat pakket te laten bestaan uit een uitgekiende mix van loonkostensubsidies, inzet van uitkering, scholingsaanbod en stimuleringspremies. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is het hierna genoemde voorstel voor het verruimen van de mogelijkheid om uitkeringsgeld in te zetten als loon;
- zonodig gebruik te maken van voortrajecten zodat deze vorm van leren/werken voor grote(re) groepen uit het bijstandsbestand binnen bereik komt;
- leerwerktrajecten eventueel te starten met een periode van drie (tot maximaal zes) maanden, waarbij wordt gewerkt met behulp van uitkering.
- dat de bijstandsgerechtigde, na een periode van drie (tot maximaal zes) maanden waarin wordt gewerkt met behulp van uitkering, zo mogelijk in dienst komt van het leerwerkbedrijf en minimaal 100 procent van het WML krijgt. De precieze beloning is aan de werknemer en werkgever, maar dient waar er een CAO is, binnen de CAO te blijven. Er is veel te zeggen voor plaatsing in de laagste loonchalen die in veel bedrijven nauwelijks worden benut. De totale duur van het leerwerktraject, inclusief het voortraject, is maximaal twee jaar;
- dat de gemeente in deze periode in overleg met de werkgever een loonkostensubsidie inzet;
- dat er na de periode van duaal werken uitzicht is op een vaste aanstelling. De werknemer krijgt het recht om als interne kandidaat te solliciteren op vacatures;
- om het scholingsgedeelte van het coalitieplan af te stemmen op reële behoeften en mogelijkheden in bedrijven. Een startpositie en/of beroepskwalificatie acht de Raad belangrijker dan een formele startkwalificatie. Door de scholingsroute vrij te laten, verwacht de Raad dat er een minimale verdringing zal optreden van reguliere leerroutes in het MBO;
- het scholingsaanbod gedurende de leerwerkperiode uit minimaal één werkdag te laten bestaan. De niet-gewerkte uren wegens scholing hoeven niet ten laste van de werkgever te komen;
- dat gemeenten hun premie-instrument en de wettelijke mogelijkheid om verdiensten uit arbeid vrij te laten ruimhartig inzetten voor deelnemers aan leerwerkstages en gemeenten meer speelruimte te geven om, in plaats van eenmaal per jaar, meerdere keren per jaar premies te kunnen verlenen. Dit vanuit het principe dat werk moet lonen, ook tijdens de periode dat wordt gewerkt met behulp van uitkering;
- om te investeren in goede selectiemethoden dan wel om 'profileringstechnieken' in te zetten zoals deze door gespecialiseerde marktpartijen worden aangeboden;
- dat er gedurende het hele leerwerktraject sprake is van één klantmanager vanuit de gemeente. De klantmanager is verantwoordelijk voor de begeleiding van de deelnemers en fungeert als aanspreekpunt voor de werkgever. Eventueel kunnen hiervoor contracten met gespecialiseerde scholingsinstituten of sectorale bedrijfsscholen worden afgesloten;
- om de totale periode waarin met behulp van uitkering wordt gewerkt voor deze doelgroep te beperken tot maximaal zes maanden. Hiermee kan onbedoeld gebruik en verdringing worden voorkomen.

Participatiebanen binnen de WWB

De Raad voor Werk en Inkomen adviseert:

- binnen het kader van de WWB de mogelijkheid te verruimen om participatiebanen in het leven te roepen voor personen die niet aan reguliere arbeid toe zijn. Het gaat om het verruimen van de mogelijkheid om uitkeringsgeld in te zetten als loon. Hiervoor moet de financieringssystematiek van de WWB worden aangepast. De prikkel om optimaal in te zetten op uitstroom naar regulier werk blijft in het voorstel volledig gehandhaafd. Ook wordt er geen aparte rijksregeling voor gesubsidieerde arbeid in het leven geroepen;
- selectief en weloverwogen om te gaan met het premie-instrument en gemeenten meer speelruimte te geven om, in plaats van eenmaal per jaar, meerdere keren per jaar premies te kunnen verlenen. Daardoor kan de prikkelwerking worden geoptimaliseerd.

Tegemoetkoming bij specifieke risico's – no-riskpolis

De Raad voor Werk en Inkomen adviseert:

- om een landelijke no-riskregeling te maken waarop alle werkgevers een beroep kunnen doen. De uitvoering en kosten worden verbonden aan de Ziektewet. In de adviesaanvraag wordt het voorstel verbonden met de uitrol van het O&O-Jeugdmodel van de Taskforce Jeugdwerkloosheid. De RWI verbreedt het voorstel van risicodekking tot iedere jongere zonder startkwalificatie die door een werkgever op een leerwerktraject wordt aangenomen;
- dat gemeente en werkgever bewust investeren in verzuimpreventie en daarover afspraken maken;
- om bij de stimulering van verzuimpreventie geen nieuwe prikkels en incentives in te voeren. Het is aan werkgever en gemeente om in onderling overleg goede afspraken te maken over verzuim tijdens het traject;
- vanwege de mogelijke risico's bij ziekteverzuim de landelijke regeling vooralsnog een bepaalde looptijd toe te kennen, bijvoorbeeld twee jaar. Daarnaast worden de resultaten gemonitord en volgt er een evaluatie van de regeling. Criteria in die evaluatie zijn het effect op de bereidheid van werkgevers om leerwerkplekken aan te bieden, het effect op de perceptie die werkgevers van de doelgroep hebben en het effect op het feitelijke ziekteverzuim.

Voordelen voor alle partijen

De RWI ziet met bovenstaande voorstellen belangrijke voordelen voor alle partijen:

- Werkgevers worden gefacilieerd bij de rekrutering van nieuwe werknemers wier opleiding direct aansluit bij de eisen die het werk stelt.
- Werkzoekenden krijgen de mogelijkheid van een aantrekkelijk leerwerktraject dat uitzicht biedt op een vaste aanstelling.
- Gemeenten krijgen extra mogelijkheden om hun bestand van uitkeringsgerechtigden te activeren en uit te laten stromen naar werk.

Nadere voorstellen Raad voor Werk en Inkomen

Op een later moment zal de Raad voor Werk en Inkomen met nadere voorstellen komen over:

- een meer vraaggerichte benadering. Dit voorstel is mede gebaseerd op de ervaringen in de RWI-pilots waarin gemeenten met O&O-fondsen samenwerken en op de huidige ervaringen met de SVWW-subsidieregeling.
- vraag- en behoeftegerichte scholing, inclusief de rol en positie van praktijkcentra en simulatiebedrijven.
- de positie van werkzoekenden zonder uitkering, de zogenoemde nuggers.

1. Inleiding

De Raad voor Werk en Inkomen bundelt in dit advies zijn reactie op de door de staatssecretaris van SZW voorgelegde adviesaanvragen over de volgende onderwerpen:

- de adviesaanvraag ‘Arbeidsmarktinstrumenten’;
- het coalitievoorstel ‘Nieuwe kansen door gericht investeren’;
- de adviesaanvraag over de afdekking van het loondoorbetalingsrisico in het O&O Jeugdmodel en de vrijstelling van Pemba-lasten bij arbeidsongeschiktheid.

In de adviesaanvraag over het arbeidsmarktinstrumentarium verzoekt de staatssecretaris van SZW de Raad voor Werk en Inkomen om een overzicht te schetsen van de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun reïntegratieverantwoordelijkheid. De meeste gemeenten maken hierbij gebruik van een reïntegratieladder. In een dergelijke ladder wordt op een gestructureerde wijze een verbinding gelegd tussen de afstand van de individuele cliënt tot de arbeidsmarkt, de route die de cliënt moet afleggen om deze afstand te overbruggen en de instrumenten die hierbij kunnen worden ingezet.

De Raad ziet de bredere adviesaanvraag over arbeidsinstrumenten en de ladderbenadering binnen gemeenten als kaderstellend voor de advisering over meer concrete thema’s. Daarom is dit advies in tweeën gedeeld.

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de ladderbenadering en geeft aan hoe gemeenten deze benadering lokaal toepassen. Deze analyse gaat ook in op tekortkomingen en verbeterpunten bij het instrumentarium van gemeenten. De Raad zal op basis hiervan een handreiking voor gemeenten opstellen.

Hoofdstuk 3 beschrijft hoe leerwerkcombinaties kunnen worden gebruikt voor werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De RWI gaat in op het coalitievoorstel ‘Nieuwe kansen door gericht investeren’ en het voorstel uit de Tweede Kamer om bepaalde risico’s af te dekken voor werkgevers die jongeren aannemen op een leerwerktraject.

De Raad ziet de adviesaanvragen als uitdrukking van een gemeenschappelijke analyse dat enkele belangrijke maatschappelijke problemen op het terrein van scholing, de arbeidsmarkt en het reïntegratiebeleid blijven bestaan, die vooral gelden voor werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

In de volgende paragrafen worden deze maatschappelijke problemen in hun onderlinge samenhang beschouwd. Getracht is om voorstellen te doen die gemeenten en sociale partners ruimte bieden voor maatwerk en die de uitvoering niet compliceren.

1.1 Schets problematiek

Het probleem aan de onderkant van de arbeidsmarkt kent vele dimensies. De Raad voor Werk en Inkomen constateert in zijn Arbeidsmarktanalyse 2005 – waarin de RWI deze problematiek in de breedte beschrijft – dat de verwachtingen over de werkgelegenheid voor laaggeschoolden weinig ruimte laten voor optimisme. Het aantal vacatures voor

ongeschoolden zal eerder dalen dan groeien. De participatiegraad van laagopgeleiden neemt weliswaar toe maar is met 51 procent nog altijd laag.

Maar er zijn ook kansen. De Nederlandse economie lijkt op de weg terug, zo concludeert het CPB. Dat blijkt onder meer uit het stijgende aantal vacatures. Ook wordt verwacht dat de groei van het aantal bijstandsgerechtigden dit jaar zal afnemen.

De vervangingsvraag naar ongeschoolden is in een aantal sectoren relatief groot. Een activerend stelsel van sociale zekerheid kan gecombineerd met een gericht en gedifferentieerd (her)scholingsbeleid bijdragen aan een vergroting van de participatie van personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Die kansen moeten worden gegrepen. Om de kansen te kunnen verzilveren is het volgens de Raad van groot belang dat gemeenten, werkgevers en werknemers zich samen inspannen en samen de verantwoordelijkheid op zich nemen.

1.2 Toekomst reïntegratiebeleid

De Raad voor Werk en Inkomen realiseert zich dat er sprake is van een toenemende dynamiek op het terrein van de sociale zekerheid. Dit heeft invloed op het reïntegratiebeleid van gemeenten en UWV. De huidige en toekomstige ontwikkelingen bij de Werkloosheidswet en de arbeidsongeschiktheidsregelingen hebben grote gevolgen voor de stromen in de sociale zekerheid en leiden tot een herijking van de reïntegratiepraktijk.

Hoewel de precieze gevolgen van deze ingrijpende wijzigingen nog niet ten volle kunnen worden overzien, verwacht de RWI dat:

- de aanpassingen van de Werkloosheidswet ertoe zullen leiden dat een deel van de (voorheen) WW-gerechtigden sneller zal zijn aangewezen op de dienstverlening van de gemeenten, zowel voor inkomensvoorziening als voor ondersteuning bij het zoeken naar en het vinden van werk;
- door het nieuwe stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen meer (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten aan het werk zullen blijven. Dit vereist een grotere rol voor de sociale partners. Tevens zal de toestroom van gedeeltelijk arbeidsgeschikte werkloze werkzoekenden naar de gemeenten stijgen.

De wijzigingen in de sociale zekerheid hebben ook gevolgen voor de klantgroepen (werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden) en voor de verdeling van de verantwoordelijkheden over werkgevers, werknemers, gemeenten, CWI en UWV. Het toekomstige stelsel van arbeidsongeschiktheidsregelingen zal een groter beroep doen op de sociale partners. Het gaat daarbij om het voorkomen van uitval en uitstroom bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, het behouden van arbeidsmogelijkheden en het bemiddelen van werk naar werk om werkloosheid te voorkomen.

Wijziging klantenstroom

De wijziging van de klantenstroom naar gemeenten heeft een kwantitatieve en een kwalitatieve component. De RWI kan nog geen schatting maken van de omvang van de te verwachten stijging. Wel wordt verwacht dat werklozen die voorheen een beroep konden doen op een werkloosheidsuitkering maar nu onder de werkingssfeer van de WWB komen te vallen of aangemerkt moeten worden als niet-uitkeringsgerechtigde, aangewezen zullen zijn

op snellere en actieve bemiddeling van CWI en gemeenten. Dit is nodig om de recente binding met het arbeidsproces niet verloren te laten gaan. Verder zal het aandeel personen met een beperktere inzetbaarheid (als gevolg van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid) eveneens consequenties hebben voor het reïntegratiebeleid en –instrumentarium van gemeenten.

Gemeenten krijgen dus enerzijds te maken met een toestroom van mensen vanuit de WW die snel aan het werk kunnen en anderzijds met een toestroom van mensen vanuit de arbeidsongeschiktheidsregelingen voor wie vaak aangepaste trajecten noodzakelijk zijn.

In dit verband wijst de Raad opnieuw op het belang van een voortdurende afstemming tussen en, waar mogelijk, samenwerking van ketenpartners. Het betreft vooral UWV, gemeenten en private intermediairs. Het ligt voor de hand om, meer nog dan nu al het geval is, de reïntegratiemogelijkheden en -instrumenten te stroomlijnen, gegevens uit te wisselen en gezamenlijk middelen in te zetten. De RWI ziet dan ook de voordelen van het voorstel dat de minister van SZW onlangs heeft ingediend bij de Tweede Kamer, waarin wordt bepaald dat UWV tijdig preventieve reïntegratietrajecten kan inkopen voor met ontslag bedreigde werknemers.

Vraaggerichte benadering

Op de volgende pagina's wordt ingegaan op de gemeentelijke reïntegratieverantwoordelijkheid en hoe gemeenten hun reïntegratie-instrumentarium inzetten volgens het concept van de ladderbenadering. Dit concept heeft als mogelijk risico dat gemeenten vooral aanbodgericht werken. De RWI is een groot voorstander van de inzet van reïntegratiemiddelen waarbij de vraag - de vacature of toekomstige vacature - het vertrekpunt is. Juist de vraaggerichte benadering biedt grote kansen voor het regulier aan het werk krijgen van werkzoekenden.

De Raad constateert met instemming dat steeds meer gemeenten de voordelen van deze benadering zien, maar signaleert tevens dat dit nog niet voor iedere gemeente geldt. Het reïntegratiebeleid van gemeenten is echter geen statisch gegeven en kan dat ook niet zijn. De RWI wil met het beschrijven van de ladderbenadering bijdragen aan het besef dat gemeenten kunnen en moeten inspelen op een veranderende omgeving en een veranderend bestand.

2. Ladders naar participatie

De staatssecretaris van SZW verzoekt de Raad voor Werk en Inkomen in de adviesaanvraag ‘Arbeidsmarktinstrumenten’ om een totaalbeeld te schetsen van de huidige reïntegratie-instrumenten en daarbij het concept van de ladderbenadering te bekijken. In het vervolg wordt eerst beschrijven wat deze ladderbenadering in de praktijk inhoudt en welke rol de ladder in het gemeentelijke reïntegratiebeleid vervult.

De RWI heeft een inventarisatie gedaan bij gemeenten waar – impliciet dan wel expliciet – wordt gewerkt met het ladderconcept of de ladderbenadering. De bevindingen van deze inventarisatie vormen, samen met enkele gesprekken die door de Raad zijn gevoerd, de basis voor deze analyse. Daarbij heeft de Raad zich vooral gericht op de belemmeringen die gemeenten ondervinden bij de uitvoering van hun reïntegratiebeleid. Daarnaast zijn er ook belemmeringen die werkzoekenden ondervinden, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het combineren van arbeid en zorgtaken.

De hoofdvormen van het reïntegratiebeleid worden geschetst aan de hand van diverse indelingen die in het ladderconcept worden gebruikt.

2.1 Essentie ladderbenadering

Gemeenten hebben door de invoering van de Wet Werk en Bijstand een grotere beleidsvrijheid gekregen bij het invullen van het lokale reïntegratiebeleid. De WWB verplicht gemeenten dat beleid neer te leggen in een reïntegratieverordening. Naast deze verordening hanteren veel gemeenten beleid- of reïntegratieprogramma’s die het karakter hebben van een reïntegratieladder of waarin een ladderbenadering verwerkt dan wel verweven is.

Het laddermodel gaat uit van de gedachte dat iedereen die zich tot de gemeente wendt voor ondersteuning bij het verkrijgen van werk een individueel bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Die afstand is mede bepalend voor de soort dienstverlening die wordt aangeboden. De metafoor van de ladder maakt inzichtelijk dat er een bepaalde rangorde is in de verschillende treden. De hoogste trede op de ladder is het verkrijgen van reguliere arbeid.

2.2 Invulling ladderbenadering

Uit een in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen verrichte inventarisatie onder 40 gemeenten¹ blijkt dat zij – hoewel de gemeenten er verschillende benaderingen en benamingen op nahouden – in grote lijnen allemaal dezelfde systematiek hanteren. In feite is de ladderbenadering een schematische of praktische uitwerking van het gemeentelijke reïntegratiebeleid. Daarin is de notie verwerkt dat de afstand tot de arbeidsmarkt stapsgewijs moet worden verkleind.

De oorspronkelijke gedachte achter het concept van de ladderbenadering is dat per trede één of meerdere instrumenten (kunnen) worden ingezet om de volgende stap mogelijk te maken. Het is zaak om:

¹ RWI, Reïntegratieladders. Onderzoek uitgevoerd door Research voor Beleid, Leiden, maart 2005.

- te bepalen op welke trede een cliënt moet beginnen. Het gaat daarbij om de afstand tot de arbeidsmarkt bij 'binnenkomst' (de startpositie). Dat wordt bepaald door de competenties waarover de cliënt wel of niet beschikt en de competenties die op de arbeidsmarkt van hem/haar worden gevraagd;
- te bepalen welke instrumenten moeten worden ingezet of naar welke intermediair de cliënt moet worden doorgeleid;
- te bepalen wanneer de cliënt de volgende stap kan nemen en wat die volgende stap zal zijn;
- te signaleren welke stappen moeizaam worden gezet en waaraan dit ligt. Het kan liggen aan de deelnemer die wel of niet in staat is om de volgende stap te zetten, aan de mate waarin met het al ingezette instrumentarium vooruitgang, dus verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt, is of kan worden bereikt (effectiviteit) of aan het mogelijk moeizaam op elkaar aansluiten van de instrumenten.

Het gebruik van het laddermodel draagt ertoe bij dat gemeenten hun reïntegratie-instrumenten systematisch kunnen inzetten.

Onderscheid tussen gemeenten

De manier waarop de ladderbenadering wordt ingevuld, is sterk afhankelijk van de volgende factoren: de werkwijze die door de gemeente wordt gehanteerd bij de uitvoering van het reïntegratiebeleid, de invulling van het klantmanagement en de reikwijdte van de regievoering door de gemeente. Grofweg kan onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten die hun reïntegratiediensten uitbesteden aan reïntegratiebedrijven en daarbij hele (integrale) trajecten inkopen en gemeenten die met inzet van intensief klant- of casemanagement de regie houden over de verschillende stappen in het reïntegratietraject en daarbij losse reïntegratie-instrumenten (modulair) inkopen.²

Het onderscheid is in de praktijk niet zwart-wit. Ook gemeenten die integrale trajecten inkopen, 'gooien' hun bestand niet 'over de schutting' maar volgen vaak de stapsgewijze trajectvoortgang. Zij houden wel degelijk de regie in handen, onder meer door per kwartaal voortgangsrapportages op cliëntniveau te verlangen.

Indicatiestelling

In de situatie waarin een gemeente de reïntegratiediensten uitbesteedt, ligt het zwaartepunt van de gemeentelijke taak vooral op de indicatiestelling of de 'match' tussen cliënt en reïntegratiebedrijf. Zeker bij een concrete vacature is die beoordeling van groot belang: de ervaringen van de werkgever met een uitkeringsgerechtigde bepalen immers mede of hij een volgende keer ook een vacature ter beschikking wil stellen. Een verkeerde indicatie of match kan tot uitval en teleurstelling leiden en kost de gemeente bovendien middelen uit zowel het W-deel als het I-deel.

Het reïntegratiebedrijf heeft vervolgens de vrijheid om de instrumenten te kiezen die worden ingezet 'onderweg' naar de bovenste trede van de ladder (reguliere arbeid). Ook bepaalt het reïntegratiebedrijf wanneer de volgende stap op de ladder kan worden gezet. Uit gesprekken gevoerd met gemeenten blijkt dat het laddermodel in deze benadering vooral wordt gebruikt om de startsituatie van de cliënt aan te geven. Deze startsituatie is bepalend voor de keuze voor een van de gecontracteerde reïntegratiebedrijven.

² RWI, Beleidskader 2004, pagina 107. Hier worden enkele kenmerken genoemd van beide modellen.

Wil de gemeente zelf de directe regie op de invulling van het reïntegratietraject houden, dan is de ladderbenadering maatgevend voor de vormgeving en samenstelling van het reïntegratietraject en het behouden van de regie over de inzet van instrumenten. Maar of gemeenten nu wel of niet zelf de regie voeren, in beide gevallen geldt dat de ladder een ondersteunende of richtinggevende functie vervult bij het beoordelen en vaststellen van de afstand tot de arbeidsmarkt van bijstandsgerechtigden.

Maatwerk

In de WWB ligt de nadruk op het leveren van maatwerk. Het maatwerkbeginsel betekent dat iedere cliënt en zijn of haar belemmeringen om regulier aan het werk te gaan uniek zijn en dat de dienstverlening daarop moeten worden afgestemd. Dit betekent dat de ladder die moet worden 'beklommen' van cliënt tot cliënt varieert. Kortom, het gaat om individualisering van de ladderbenadering.

De gemeente moet in de reïntegratieverordening of beleidsvoorschriften vastleggen welke instrumenten zij voor wie wenst in te zetten. Dat betekent dat vooraf informatie beschikbaar moet zijn over de aard van de belemmeringen van de cliënten, de samenstelling van het bestand en de daarbij passende instrumenten. Vervolgens kunnen doelgroepen worden benoemd. Hoewel in diverse schema's die door gemeenten worden gebruikt sprake is van een clustering, worden instrumenten – op vormen van gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies na – niet exclusief voor een bepaalde doelgroep ingezet of gereserveerd. Het maatwerkbeginsel is dus leidend.

2.3 Functies ladder

Gemeenten vullen – vanuit hun beleidsvisie - het concept van de ladder op verschillende manieren in. De ladder vervult ook diverse functies. In een aantal gemeenten fungeert de ladder als leidraad voor consultants bij het vormgeven van het reïntegratietraject van de individuele cliënt. Met behulp van de ladder kan snel worden bepaald welke instrumenten beschikbaar zijn en welke instrumenten voor een bepaalde doelgroep (kunnen) worden ingezet. De ladder dient dus min of meer als een producten- en dienstencatalogus.

In andere gemeenten wordt de ladder (of de laddergegevens) gebruikt voor het monitoren van het reïntegratiebeleid en als sturingsinstrument. Gemeenten kunnen daarmee meer zicht krijgen op de effectiviteit en efficiëntie van het reïntegratiebeleid en de uitvoering van dat beleid. De ladder biedt mogelijk inzicht in:

- de opbouw van het cliëntenbestand;
- de positie en voortgang van de individuele cliënt in zijn/haar reïntegratietraject of van groepen cliënten, de realisatie van de trajectdoeleinden en de planning;
- de resultaten (effecten, voortgang en stagnatie, samenstelling, uitval en vertraging et cetera) van het reïntegratiebeleid en de werkzaamheid van trajecten;
- de inzet van middelen en mensen.

Door voortgangsgegevens in te voeren in een geautomatiseerd systeem ontstaat een ladder waar data-analyses mogelijk zijn. Die kunnen worden aangewend voor (bijstelling van) het reïntegratiebeleid. Nauwkeurige informatie is zowel een voorwaarde als het resultaat van deze invulling van de ladder.

2.4 Beoordeling mogelijkheden cliënt

De Raad voor Werk en Inkomen constateert dat vanwege de WWB het zwaartepunt binnen de ladderbenadering meer is komen te liggen op het beoordelen van de mogelijkheden van de cliënt. De reïntegratieladder is verfijnd tot een methode waarmee beter maatwerk kan worden geboden. De RWI zal hier aangeven hoe gemeenten hoofdstromen in hun bestand kunnen onderkennen en wat dit voor het reïntegratiebeleid kan betekenen.

Instrumentenladder

Het is de RWI gebleken dat gemeenten die een vorm van de reïntegratieladder hanteren, scherp proberen te letten op de vraag naar bepaalde instrumenten. Wanneer behoefte bestaat aan een specifiek instrument, wordt deze ontwikkeld of ingekocht. De afstand tot de arbeidsmarkt bepaalt de startsituatie van de cliënt op de ladder.

De term 'startsituatie' veronderstelt dat er na deze vaststelling kan worden begonnen met het 'beklimmen' van de ladder. Deze klim is echter niet altijd mogelijk. Voor sommige cliënten is de startsituatie tevens het hoogst haalbare en is van opklimmen geen sprake. De doelstelling dat iedere cliënt uiteindelijk regulier aan het werk zal moeten, is voor delen van het bijstandsbestand niet of nauwelijks haalbaar. Gemeenten onderkennen dit. Zij willen gezien de gemeentelijke zorgplicht ook deze cliënten goed bedienen door hen mogelijkheden te bieden om te kunnen deelnemen aan de samenleving.

Uit het onderzoek onder circa 40 gemeenten blijkt dat de meeste gemeenten al dan niet expliciet een ladderbenadering hanteren. Hoewel de benamingen van het concept en de daarin opgenomen reïntegratie-instrumenten sterk uiteenlopen, toont het onderzoek aan dat de verschillende ladders feitelijk één hoofdvorm hebben. Deze hoofdvorm is in de tabel weergegeven.

Trede	Doelgroep	Doel	Instrumenten
1. Zorg/hulpverlening	Personen die niet in staat zijn tot reïntegratie door ernstige geestelijke en/of lichamelijke beperkingen (fase 4)	<ul style="list-style-type: none"> • Het verminderen van de geestelijke en of lichamelijke beperkingen om daarna een vervolgstap te kunnen zetten 	<ul style="list-style-type: none"> • Doorverwijzing naar hulpverleningsinstanties zoals verslavingszorg, schuldhulpverlening e.d.
2. Sociale activering	Personen van wie verwacht wordt dat zij mogelijk op lange termijn aan het reguliere arbeidsproces kunnen deelnemen, maar daar nu nog niet aan toe zijn door psychische en of lichamelijke beperkingen (fase 4)	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke participatie (als er geen vervolgtraject mogelijk is) • Doorstroom naar arbeidsactivering 	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijk nuttige activiteiten (bijv. buurthuiswerk) • Vrijwilligerswerk • Vormen van permanente gesubsidieerde arbeid • Activiteiten die de lichamelijke en/of geestelijke belemmeringen verminderen • Integrale trajecten (RIB's)
3. Arbeidsactivering	Personen die op dit moment nog niet in staat zijn om reguliere arbeid te verrichten maar die nog wat vaardigheden nodig hebben om dat in de toekomst wel te kunnen (fase 2+3)	<ul style="list-style-type: none"> • Cliënten toerusten met de kwaliteiten die zij nodig hebben om door te stromen naar arbeidstoeleiding of naar een reguliere baan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdelijke gesubsidieerde arbeid met uitstroom als einddoel (detacheringen of loonkostensubsidies) • Stages en proefplaatsingen om ervaring op te doen in het arbeidsproces en/of vakgerichte werkervaring op te doen • Integrale reïntegratietrajecten (RIB's) gericht op uitstroom (incl. scholing)
4. Arbeidstoeleiding	Personen die wel in staat zijn om reguliere arbeid te verrichten maar voor wie ondersteuning nodig is bij het vinden van arbeid (fase 1+2)	<ul style="list-style-type: none"> • Bieden van ondersteuning om de cliënten zo snel mogelijk uit te laten stromen naar werk 	<ul style="list-style-type: none"> • Bemiddeling en job-hunting • Sollicitatiecursus • Netwerkcursus • Work First

Hieronder is een beschrijving van de vier treden en de instrumenten die bij elk van de treden worden ingezet, opgenomen.

Trede 1: Zorg/hulpverlening

De personen die op deze trede worden geïndiceerd, zijn op geen enkele manier in staat om ook maar iets te doen aan reïntegratie naar werk omdat zij met ernstige lichamelijke en/of geestelijke beperkingen te kampen hebben. Deze mensen kunnen worden doorverwezen naar hulpverlenende instanties, bijvoorbeeld schuldhulpverlening of verslavingszorg. Zij worden meestal op een 'rusttraject' gezet. Dat wil zeggen dat ze pas aan reïntegratie hoeven te gaan werken, als de belemmeringen zodanig zijn verminderd dat er een kans van slagen is.

Trede 2: Sociale activering.

Sociale activering wordt ingezet voor personen van wie verwacht wordt dat zij mogelijk op lange termijn aan het reguliere arbeidsproces kunnen deelnemen, maar daar nu nog door medische- en/of sociale beperkingen niet aan toe zijn. Sociale activering heeft twee doelen: het beperken van de sociale isolatie (maatschappelijke participatie) en het laten doorstromen van cliënten naar arbeidsactivering (door middel van het wegnemen van de beperkingen).

Instrumenten die voor deze groep worden ingezet, zijn:

- maatschappelijk nuttige activiteiten zoals buurthuiswerk en welzijnsactiviteiten;
- vrijwilligerswerk;
- permanente gesubsidieerde arbeid. Hiervoor gebruiken gemeenten bijvoorbeeld de term 'vangnetbanen'.
- instrumenten die de belemmeringen verminderen, zoals computercursussen en sociale vaardigheden cursussen;
- integrale trajecten.

Trede 3: Arbeidsactivering.

Deze trede omvat een breed scala aan instrumenten. Arbeidsactivering is bedoeld voor wie nog niet in staat is om reguliere arbeid te verrichten en extra vaardigheden nodig heeft om dat in de toekomst wel te kunnen. Trede 3 bevat trajecten voor personen die worden ingedeeld in fase 2 en 3. Voor cliënten die nog 'onderaan' deze trede staan (grote afstand tot de arbeidsmarkt, fase 3) worden andere instrumenten ingezet dan voor cliënten die een minder grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Zo worden stages zowel ingezet om personen te leren functioneren in een arbeidsrelatie (opdoen van arbeidsritme, samenwerken met collega's et cetera) als om specifieke werkervaring op te doen.

Instrumenten die voor personen op trede 3 worden ingezet, zijn (in volgorde van de afstand van de cliënt tot de arbeidsmarkt):

- Tijdelijke gesubsidieerde arbeid met uitstroom naar regulier werk als einddoel. Meestal gaat het om trajecten die tussen de één en twee jaar duren. De loonkostensubsidie is afhankelijk gesteld van de kwaliteiten van de cliënt en wordt minder naarmate de cliënt productiever wordt. Bij deze vormen van gesubsidieerde arbeid maakt de gemeente vaak afspraken met de werkgever over het regulier in dienst nemen van de cliënt na afloop van de gesubsidieerde periode. Soms wordt met detachingsconstructies gewerkt. Er is ook vaak sprake van aanbodversterking tijdens het werk in gesubsidieerde arbeid. Gemeenten hebben het dan over opstapbanen, leerwerkplekken, werkervaringsplaatsen of doorstroombanen.

- Stages. Gemeenten maken voor uitkeringsgerechtigden en dan vooral voor jongeren steeds vaker gebruik van stageplaatsen waarbij cliënten werken met behulp van uitkering. Deze stageplaatsen zijn zowel bedoeld voor mensen die niet genoeg basisvaardigheden hebben om in een arbeidsrelatie te functioneren als voor mensen die wel beschikken over voldoende basisvaardigheden maar te weinig ervaring hebben om in de huidige arbeidsmarktsituatie aan de slag te gaan. Zij krijgen op deze manier de gelegenheid werkervaring op te doen, zodat zij na de stageperiode of bij een aantrekkende conjunctuur meer kans hebben om regulier aan de slag te gaan. De stageplaats kan bestaan uit een combinatie van leren en werken. Ook kan het gaan om een proefplaatsing met als einddoel gesubsidieerde arbeid of reguliere arbeid. De stage wordt dan ingezet om een werkgever over de streep te halen om een uitkeringsgerechtigde een kans te geven. Gemeenten hebben het over werkstages, leerwerkstages, stages, proefplaatsingen en oefenplekken.
- Integrale reïntegratietrajecten inclusief scholing.

Trede 4: Arbeidstoeleiding.

Wie op deze trede is ingedeeld, is wel in staat om te werken maar heeft nog enkele vaardigheden nodig om op een effectieve manier een baan te zoeken of wordt hierin belemmerd door de arbeidsmarktsituatie (of een combinatie van beide). Personen op trede 4 zijn er het meest bij gebaat, als zij ondersteuning krijgen bij het zoeken naar werk en tegelijkertijd in het arbeidsproces blijven.

- Scholing. Het gaat vooral om cursussen die een cliënt kunnen helpen bij het zoeken naar werk. Voorbeelden zijn sollicitatiecursussen, netwerkcursussen en oriëntatiecursussen.
- Bemiddeling en job-hunting. Het CWI of een RIB helpt bij het zoeken naar een reguliere baan voor de cliënt.
- Work First of werken met behulp van uitkering. Dit is een instrument om het arbeidsproces niet te ontwennen.

Belang van goede selectie

De genoemde instrumenten geven slechts een algemeen beeld van de verschillende instrumenten die er allemaal zijn. De Raad benadrukt het belang van een goede beoordeling van de arbeidsmarktkansen van de individuele cliënt. Hier ligt de eerste, cruciale voorwaarde voor een succesvol reïntegratie- en participatiebeleid. Een goede selectie van kandidaten voor het juiste traject, waarbij rekening wordt gehouden met de vraagkant van de arbeidsmarkt, of voor het juiste reïntegratiebedrijf is van cruciaal belang. Ook is het mogelijk dat wordt geconstateerd dat de cliënt nog niet toe is aan reïntegratie naar de arbeidsmarkt, maar wel zou moeten worden geactiveerd en ondersteund om (weer) maatschappelijk te kunnen functioneren.

Een goede selectie en assessment waarin zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met de voorkeur van de cliënt en diens eigen inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt, werkt door in het gehele verdere traject. In reïntegratietrajecten kan daarbij niet standaard worden uitgegaan van een objectieve meting van de afstand tot de arbeidsmarkt. De persoonlijke beleving van die afstand - sommige werkzoekenden schatten zelf hun afstand tot werk naar objectieve maatstaven te groot of te klein in - kan ook een belangrijke factor zijn. Het is zaak dat de werkzoekende een reëel beeld krijgt van zijn eigen mogelijkheden.

Op het moment is de selectie en matching nog niet overall optimaal en kan de betrokkenheid van de belanghebbenden verder worden vergroot.

Door hieraan meer aandacht te besteden kan de effectiviteit van trajecten nog worden verbeterd. De RWI pleit ervoor om fors in te zetten op een verdere verbetering van selectiemethoden, waarbij ook de expertise van gespecialiseerde bureaus ingeroepen zou kunnen worden. Dergelijke investeringen aan het begin van trajecten verdienen zich later in het traject terug.

2.5 Signalering problemen

Uit de analyse door de Raad voor Werk en Inkomen, vooral uit de gesprekken die met gemeenten zijn gevoerd, komen enkele punten naar voren die kunnen worden aangemerkt als knelpunten in het gemeentelijke reïntegratiebeleid. Deze knelpunten hebben niet alleen betrekking op een gebrek aan instrumenten, maar liggen ook op het vlak van wet- en regelgeving, de samenwerking met andere partijen en financiële beperkingen die door gemeenten worden gesignaleerd.

- Gemeenten constateren zelf dat hun reïntegratiebeleid nog overwegend aanbodgericht is. Een belangrijk aandachtspunt is dat de ladderbenadering het aanbodgericht reïntegreren kan versterken, door de focus op de geconstateerde afstand tot de arbeidsmarkt in het algemeen. De toegevoegde waarde van een vraaggerichte benadering is juist dat in het reïntegratietraject wordt gewerkt aan specifieke functievereisten, waardoor de uitstroombkans wordt vergroot. De RWI constateert dat steeds meer gemeenten beseffen dat vraaggerichte reïntegratie van groot belang is. Het is wenselijk dat dit ook in de samenwerking met reïntegratiebedrijven als leidend principe wordt gehanteerd. Waar zich kansen voordoen op daadwerkelijke en geschikte vacaturevervulling, kan geen sprake zijn van nee verkopen omdat kandidaten ondergebracht zijn in reïntegratietrajecten. Dit zou onderdeel moeten zijn van de contractafspraken tussen gemeenten en reïntegratiebedrijven. Overigens werkt de RWI momenteel aan een aantal samenwerkingsprojecten van gemeenten met sectoren/O&O-fondsen. In de loop van 2005 zal de Raad hierover rapporteren en adviseren.
- Een te sterke gerichtheid van het reïntegratiebeleid op regulier werken doet geen recht aan de omvangrijke groepen in het cliëntenbestand voor wie dit niet of alleen op zeer lange termijn haalbaar is. Dit geldt niet alleen voor arbeidsgehandicapten, maar ook voor cliënten die om andere redenen niet in staat zijn om deel te nemen aan op de reguliere arbeidsmarkt. De Raad zou hen vormen van min of meer permanente 'participatiearbeid', anders dan de Wsw, willen kunnen bieden. In een volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.
- Er is een tekort aan stage- of werkervaringsplaatsen. Gemeenten zien het nut en de noodzaak van het opdoen van werkervaring en zijn bereid hiervoor middelen uit zowel I-deel als W-deel in te zetten. Zij stuiten echter, net als in het onderwijsveld, op een chronisch tekort aan werkervaring- of stageplaatsen (zie hoofdstuk 3)
- Tevens is er een tekort aan mogelijkheden om aanwezige middelen 'vrij' in te zetten. Dit geldt onder meer voor het toekennen van bonussen en het effectief inzetten van het premie-instrument.

- De selectie schiet tekort als gevolg van te weinig detailkennis over het WWB-bestand.

In volgende paragrafen gaat de RWI in op een aantal van deze bevindingen.

2.6 Kennis WWB-bestand

Naast het belang van een goede beoordeling van de mogelijkheden van een cliënt en de toebedeling van de juiste instrumenten, wijst de Raad voor Werk en Inkomen eveneens op het belang van het vergroten van de kennis van het bestand van en door gemeenten. Het verkrijgen van deze kennis kan niet als een eenmalige actie worden beschouwd. Het is zaak om permanent inzicht te krijgen in de kwantitatieve en kwalitatieve samenstelling van het bestand, de in- en uitstroom in de uitkering en de kenmerken van individuele cliënten en groepen cliënten. Daarbij past de kanttekening dat het WWB-bestand deels zeer dynamisch is en bovendien als gevolg van conjunctuurbewegingen onderhevig is aan flinke schommelingen in omvang en samenstelling.

Eerder is al aangegeven dat gemeenten door de laddermethode en met behulp van het geautomatiseerd verwerken en bewerken van de gegevens van cliënten op de reïntegratieladder meer inzicht kunnen krijgen in de kwantitatieve en kwalitatieve kenmerken van hun WWB-bestand. Aan de hand van deze gegevens kunnen gemeenten hun reïntegratiebeleid en het bijbehorende instrumentarium herijken.

2.7 Participatiebanen

Een belangrijke reden voor de invoering van de WWB en het loslaten van aparte landelijke budgetten voor gesubsidieerde arbeid (WIW en ID) was dat het instrument van gesubsidieerde arbeid voor veel werkzoekenden niet de meest efficiënte weg is naar de reguliere arbeidsmarkt. Het kabinet sprak bij de invoering van de WWB dan ook de verwachting uit³ dat gemeenten hun middelen doelmatiger zouden gaan inzetten.

Gesubsidieerde arbeid moet in deze visie niet langer een doel maar een middel zijn om de werkloze zo snel mogelijk naar ongesubsidieerde arbeid toe te leiden. Gemeenten hebben onder de werkingssfeer van de WWB er belang bij om moeilijker te reïntegreren doelgroepen te laten uitstromen naar regulier werk, om zo een langdurig beslag op uitkeringsmiddelen te voorkomen.

De Raad wil er geen misverstand over laten bestaan dat zij met de regering van mening is dat de inzet van reïntegratie-instrumenten in hoofdzaak gericht moet zijn op het verkleinen van de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt en waar mogelijk tot het daadwerkelijk vinden en duurzaam behouden van een reguliere baan. De RWI signaleert echter eveneens dat hier een spanning optreedt tussen wat wenselijk is en wat kan worden bereikt. Voor een deel van de bijstandpopulatie is het vinden van een baan op de reguliere arbeidsmarkt een bijna onbereikbaar ideaal. Het betreft mensen die om in de persoon gelegen factoren geen reguliere plek op de arbeidsmarkt kunnen verwerven, omdat zij het zonder blijvende

³ Nota naar aanleiding van het verslag; 28870. Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten(Wet werk en bijstand).

ondersteuning niet redden. Ook vormen van tijdelijk gesubsidieerde arbeid waarbij de doelstelling is om uiteindelijk regulier uit te stromen, bieden voor hen onvoldoende soelaas.

De RWI stelt voor om binnen de systematiek van de WWB het mogelijk te maken dat gemeenten voor deze personen, die voldoen aan strikte selectiecriteria, vormen van 'beschutte' arbeid – onder de noemer participatiebanen – inzetten⁴. De Raad verstaat onder participatiebanen vormen van (additionele) arbeid waarbij de uitkeringsmiddelen kunnen worden verloond. Hierbij zijn verschillende mogelijkheden denkbaar.

- De deelnemer blijft bijstandsgerechtigde maar levert vrijwillig een tegenprestatie gedurende enkele dagen per week. Dit is afhankelijk van mogelijkheden en behoefte, bijvoorbeeld maximaal drie dagen per week.
- De uitkering wordt ingezet als loon. Er wordt een formele arbeidsrelatie aangegaan met de gemeente of met een (tussen)werkgever (Wsw-bedrijf, verzelfstandigde of aan de gemeente gelieerde ID/WIW-organisaties et cetera). De beloning die wordt ontvangen, bedraagt in ieder geval het minimumloon en bedraagt meer dan de voorheen ontvangen uitkering.

Uitgangspunt voor gemeenten is dat zij vanuit de gemeentelijke zorgplicht mensen willen betrekken bij de samenleving. Dit voorstel biedt hiertoe de mogelijkheid.

Financiering

Zoals bekend is het voor gemeenten financieel het voordeligst, wanneer bijstandsgerechtigden uitstromen naar regulier werk waardoor zij geen uitkering meer ontvangen. Het hoeft dan ook geen nadere toelichting dat gemeenten de voorkeur zullen blijven geven aan uitstroom naar regulier werk. Deze maximale prikkel moet in stand blijven. Wanneer gemeenten echter participatiebanen willen creëren en daarvoor de uitkeringsmiddelen uit zowel W- als I-deel voor loonbetaling inzetten, heeft dat wel een nadelig gevolg: de bijstandsgerechtigden worden op termijn niet meer meegeteld bij de vaststelling van het landelijk en gemeentelijk budget voor bijstand en reïntegratie. De bepaling van het macrobudget voor het I-deel voor een bepaald jaar wordt immers mede gebaseerd op het gemiddelde aantal bijstandsuitkeringen in het jaar daarvoor (t-1). Voor gemeenten met minder dan 60.000 inwoners wordt het inkomensbudget eveneens (deels) vastgesteld op basis van de historische bijstandsuitgaven in een voorgaand jaar.

De Raad stelt dan ook voor om (ex-)bijstandsgerechtigden die vormen van beschutte arbeid verrichten, mee te laten tellen:

- in het landelijk gemiddeld bijstandsvolume. Daardoor leidt de inzet van uitkeringsgeld voor loon(kostensubsidies) niet tot een neerwaartse bijstelling van het Macrobudget WWB I-deel;
- bij het vaststellen van het uitkeringsbudget voor individuele gemeenten;
- (op termijn) in het landelijk budget voor reïntegratie dat voor gemeenten beschikbaar is.

⁴ Zie ook: SCP, maart 2005, Toekomst Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid, pp.,49, 'Workfare'.

Selectie en doelgroep

Er moet worden voorkomen dat, zoals in het verleden gebeurde, deze voorzieningen worden toegekend aan personen die gelet op hun arbeidscapaciteiten eerder zijn aangewezen op – zij het na de nodige inspanningen – regulier werk, al dan niet in combinatie met loonkostensubsidies. Daarom moeten er strikte selectiecriteria worden gehanteerd. Het is een gedachte om de mogelijkheid van een participatiebaan alleen aan te bieden aan een beperkt aantal doelgroepen⁵.

De participatiebaan is semi-permanent. Participatiebanen worden vervuld zonder uit te sluiten dat de deelnemers zich als gevolg van de opgedane ervaring en de vergrote zelfredzaamheid verder ontwikkelen. Als dat het geval is, moet de gemeente heroverwegen of het zinvol en mogelijk is om reïntegratieactiviteiten te starten gericht op doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt, eventueel met inzet van loonkostensubsidies. Terugval in de uitkering moet echter worden voorkomen.

De Raad wijst erop dat dit voorstel geen aparte rijksregeling voor gesubsidieerde arbeid behelst. De systematiek van de WWB, inclusief de prikkel om blijvend in te zetten op uitstroom naar reguliere arbeid, blijft volledig intact. De Raad beschouwt dat als een belangrijk verschil met vroegere vormen van gesubsidieerde arbeid.

Begrenzing volume

Indien gewenst kan er een bovengrens worden gesteld aan het volume van personen voor wie participatiebanen worden ingezet. Hierbij zou de bepaling kunnen gelden dat gemeenten een gemaximeerd deel (bijvoorbeeld 10 procent) van hun budget (I-deel) voor deze banen mogen inzetten of dat een gemaximeerd deel van hun bestand in aanmerking komt voor deelname. Bij afname van de bijstandspopulatie als gevolg van een aantrekkende conjunctuur moeten gemeenten ervoor zorgen dat de grens van het vastgestelde maximale percentage gehandhaafd blijft door uitstroom te bevorderen.

2.8 Maatregelen en premies

Gemeenten moeten op basis van artikel 18 van de WWB een verordening maken die door de gemeenteraad wordt vastgesteld. In de verordening staan regels voor het afstemmen van de bijstand bij het niet nakomen van de aan de bijstand verbonden verplichtingen. De verlaging van een uitkering wanneer een uitkeringsgerechtigde niet voldoet aan de aan de uitkering verbonden arbeidsverplichtingen, is een van de terreinen waarop de gemeentelijke beleidsvrijheid geldt. Gemeenten zijn op grond van de wet uiteraard wel verplicht om een dergelijke maatregel toe te passen.

In het algemeen geldt dat gemeenten een maatregel of sanctie zo snel mogelijk na de gedraging waarop die maatregel gebaseerd is en het daarna genomen besluit, aan de bijstandsgerechtigde willen opleggen. Dat lik op stuk beginsel is algemeen aanvaard en wordt ook door gemeenten onderschreven. Het effect van een maatregel die pas na verloop van tijd wordt opgelegd is minder groot dan van een maatregel die direct wordt gevoeld.

⁵ Hierbij kan *bijvoorbeeld* gedacht worden aan personen die na herhaalde reïntegratie-inspanningen er niet geslaagd zijn om de reguliere arbeidsmarkt te betreden maar wel graag actief willen deelnemen aan de samenleving of personen die om in de persoon gelegen medische- of sociale belemmeringen vrijgesteld zijn van de arbeidsverplichtingen

In een recent verschenen literatuuronderzoek⁶ naar de activerende werking van arbeidsmarktinstrumenten wordt betoogd dat prikkels een belangrijk instrument kunnen zijn van het arbeidsmarktbeleid. Zowel sancties als bonussen of premies verminderen de werkloosheidsduur. Hierbij pleit de Raad voor Werk en Inkomen opnieuw voor meer gemeentelijke beleidsvrijheid bij het inzetten van het premie- of vrijlatinginstrument. De RWI acht het huidige instrumentarium – vooral de premie van ten hoogste € 1984 per kalenderjaar – op basis van artikel 31, 2° lid j. in principe toereikend, maar is wel van mening dat gemeenten zelf zouden moeten kunnen bepalen hoe en op welk moment de premie kan worden uitbetaald. Daarom moet de regelgeving worden aangepast.

De Raad is van mening dat dit instrument selectief en weloverwogen moet worden ingezet, maar wil de invulling aan gemeenten overlaten. Het is immers denkbaar dat een eenmalige uitbetaling van de premie niet het effect heeft dat wordt beoogd. Het gaat erom dat de bijstandgerechtigde wordt gestimuleerd zijn activiteiten voort te zetten om bijstandsonafhankelijkheid te bereiken. Bijvoorbeeld wanneer een bijstandsgerechtigde:

- voor een korte periode tijdelijk werk aanvaardt;
- in het reïntegratietraject de volgende trede van de ladder bereikt;
- om redenen van medische- of sociale aard (tijdelijk) niet in staat is om meer uren per week te werken en daarmee in een afhankelijkheidssituatie blijft;
- met behulp van uitkering deelneemt aan een leerwerktraject of een traject dat voorafgaat aan een leerwerktraject.

Uiteraard ziet de Raad ook de mogelijke nadelen van de inzet van bonussen of premies. Maar de RWI vindt dat de gemeenten erop moeten letten dat het niet aantrekkelijker wordt om, als gevolg van extra betalingen en bonussen, naast de uitkering te werken dan om meer uren werk te aanvaarden en zo uit de bijstand te raken.

Let wel: algemeen wordt onderkend dat het voor bijstandsgerechtigden funest is om het contact met de arbeidsmarkt te verliezen. In veel reïntegratietrajecten is arbeidstraining waarin arbeidsritme en arbeidsvaardigheden worden opgedaan, onderdeel van het traject richting werk. De Raad voor Werk en Inkomen acht het werken in deeltijd bij een reguliere werkgever een belangrijke manier om in contact te blijven met de arbeidsmarkt.

⁶ SEOR, Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken. Literatuuronderzoek in opdracht van UWV en Ministerie van SZW. Januari 2005.

3. Meer ruimte voor leerwerkplekken

In dit deel van het advies gaat de Raad voor Werk en Inkomen in op de concrete doelstelling om meer duale leer- en doorstroomroutes bij werkgevers te creëren, De RWI betreft daarbij de concrete voorstellen voor leerwerkplekken en risicodekking.

Allereerst herhaalt de Raad zijn standpunt dat duale leerwerkplekken in aanleg prima routes zijn naar werk en kwalificatieverbetering. Ruim een jaar terug heeft de RWI een advies uitgebracht over de meerwaarde van duale trajecten voor werkzoekende inburgeraars⁷, maar dergelijke routes zijn ook voor een brede groep werkzoekenden interessant. Het actuele kabinetsplan 'duale trajecten', mede bedoeld als reactie op het RWI-advies, gaat ook uit van een verbreding naar alle werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie⁸. Onderdeel van de aanpak door het kabinet is de opzet van een nieuwe interdepartementale projectdirectie Leren & Werken. Taken van deze projectdirectie zijn onder meer het aanjagen van ontwikkelingen, het verzorgen en verbeteren van voorlichting, het wegnemen van belemmeringen en het bij elkaar brengen van potentiële samenwerkingspartners bij duale trajecten.

De Raad heeft kennis genomen van het kabinetsplan voor duale trajecten. In dit advies haakt de RWI primair aan bij de concrete voorstellen in de adviesaanvragen om een verdere impuls te geven aan duale leerroutes voor met name werkzoekenden met een bijstandsuitkering.

Tekort aan leerwerkplekken

Een belangrijk probleem bij duale trajecten is de beschikbaarheid van leerwerkplekken. Dit geldt zowel voor initiële leerroutes in het MBO (de beroepsopleidende of beroepsbegeleidende leerwegen, respectievelijk BOL en BBL) als voor maatwerktrajecten voor werkzoekenden. Er zijn naar schatting continu zo'n 100.000 leerwerkplekken voor de leerlingen in het initiële MBO nodig. Dat aantal wordt niet gehaald; er zijn ongeveer 8.000 plekken te weinig⁹. Het niet kunnen vinden van een leerwerkplek kan een belangrijke factor zijn in het voortijdig afbreken van een initiële beroepsopleiding.

Het precieze tekort aan duale maatwerkroutes voor werkzoekenden is niet bekend. De variëteit bij dergelijke doorstroomroutes is veel groter. Het kan gaan om reguliere BBL-routes, maar ook om aangepaste of ingekorte BBL-trajecten en om meer of minder informeel of privaat georganiseerde duale trajecten waarbij scholing op de werkplek een belangrijke rol kan spelen. De stellige indruk is dat bij een groter aanbod van duale plekken en een betere organisatie, veel meer uitkeringsgerechtigden via deze routes aan het werk kunnen. De werkloosheid onder jongeren is immers hoog; in 2004 ruim 13 procent.

De hoge jeugdwerkloosheid hangt voor een belangrijk deel samen met een lage scholing. Een groot deel van de werklozen is slecht opgeleid en beschikt niet over een startkwalificatie op minimaal MBO-2 niveau of HAVO/VWO-niveau. Het is dan ook zorgwekkend hoeveel jongeren ongekwalificeerd van school gaan. Het aantal voortijdige schoolverlaters is weliswaar in het schooljaar 2002/2003 met bijna 10 procent gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor, maar het probleem is met 64.000 voortijdige schoolverlaters per schooljaar nog altijd fors te noemen. Voor hen zijn aantrekkelijke, op maat gesneden leerwerkroutes erg

⁷ RWI-advies *Inburgering en arbeidstoeleiding anderstaligen*, Den Haag, 21 november 2003.

⁸ Kabinetsnotitie *duale trajecten* (concept, februari 2005)

⁹ 'Voorzichtige inschatting' van de Bve-raad, in dagblad *Trouw* van 14 maart 2005.

interessant. Daarmee kunnen ze op een praktische manier zowel het tekort aan scholing als het tekort aan werkervaring aanpakken.

Het tekort aan leerwerkplekken hangt in belangrijke mate samen met de beperkte opnamecapaciteit van werkgevers. De marges voor werkgevers om stagiaires op te nemen zijn gering; het absorptievermogen van werkgevers is eindig. Dit houdt nauw verband met de huidige situatie van laagconjunctuur.

Prioriteit bij voorkomen ongediplomeerde schooluitval

De Raad wil benadrukken dat de in het vervolg gepresenteerde voorstellen, gericht op meer ruimte voor leerwerkplekken voor werkzoekenden, geen gewenst alternatief vormen voor reguliere leerroutes in het initieel onderwijs. Een hoge instroom in leerwerkplekken kan en mag niet worden beschouwd als een succes, maar is juist een signaal dat er tekortkomingen zijn in de aansluiting van regulier onderwijs op de arbeidsmarkt. Het zou dus een verkeerd beeld zijn om duale trajecten te presenteren als ‘reparatieroutes’, die voor jongeren zelfs interessanter kunnen zijn dan initieel MBO-onderwijs. Op de mogelijke verdringing van reguliere BBL-trajecten wordt hierna nog nader ingegaan. Op deze plaats wil de RWI benadrukken dat in de eerste plaats het beleid voor schoolverlaters moet worden verbeterd. Het aantal voortijdig schoolverlaters moet, met alle mogelijke middelen en inspanningen, tot een minimum worden teruggebracht. Daardoor betreden minder jongeren ongekwificeerd de arbeidsmarkt en zijn naderhand minder hersteltrajecten nodig.

3.1 Coalitievoorstel ‘Nieuwe kansen door gericht investeren’

De Raad voor Werk en Inkomen stelt vast dat weliswaar al veel mogelijk is, maar dat er nog veel te weinig gebeurt wat betreft het toeleiden van werkzoekenden via leerwerktrajecten. De RWI vindt de doelstelling van het coalitievoorstel inspirerend, maar betwijfelt of de voorstellen in de huidige vorm voor de gewenste doorbraak kunnen zorgen. Om echt een succes te maken van leerwerkplekken voor werkzoekende uitkeringsgerechtigden, heeft de Raad op basis van de voorliggende voorstellen systematisch geredeneerd vanuit het belang van de meest betrokken uitvoerende partijen, namelijk de werkgevers en gemeenten. Vanzelfsprekend is ook het perspectief van de werkzoekende meegenomen bij deze benadering.

De Raad verwacht dat werkgevers vaker zullen meewerken aan leerwerkplekken voor werkzoekende uitkeringsgerechtigden als:

- zij weinig ‘last’ hebben van de duale werker, dat wil zeggen dat de productiviteit van andere werknemers er zo min mogelijk onder lijdt en de administratieve belasting zo klein mogelijk is;
- er één duidelijk regionaal aanspreekpunt voor werkgevers is;
- ze worden gecompenseerd voor gemaakte kosten voor scholing, coaching en dergelijke;
- er compensatie is voor een verminderde inzetbaarheid van de deelnemer;
- risico’s van ziekte-uitval, niet goed functioneren en dergelijke worden vermeden;
- één klantmanager vanuit de gemeente als contactpersoon voor de werkgever fungeert en een rol speelt bij de acquisitie van leerwerkplekken, matching en begeleiding;

- er een goede externe begeleiding is van kandidaten die nauw aansluit op de werkprocessen in het bedrijf;
- snel en zo nodig op grote schaal, voor sectorale projecten, afspraken kunnen worden gemaakt met gemeenten;
- dit uiteindelijk leidt tot inzetbare, gekwalificeerde en betrokken werknemers.

Kortom, vanuit werkgeversperspectief gaat het vooral om het overnemen van lasten en kosten, het afdekken van risico's, het aanleveren van gemotiveerde kandidaten en de opzet van relevante scholingstrajecten. Cruciaal voor het welslagen van een gecombineerde leerwerkbaan is tevens een goede begeleiding van de werknemer in spe op de werkvloer.

Daarnaast is het nodig om gemeenten te faciliteren in hun medewerking. Bij duale routes wordt immers ook van gemeenten gevraagd dat zij zich vastleggen op een langdurig traject en bereid zijn daarin te investeren. De Raad wijst er vooral op dat het voor gemeenten financieel riskant kan zijn om zich vast te leggen op een lange periode van uitkeringsverstrekking. Dat komt doordat de voorgestelde leerwerkroutes volgens het coalitieplan vooral geschikt zijn voor de redelijk goed bemiddelbare werkzoekenden in de WWB. De ervaring leert dat een behoorlijk deel van deze groep, zeker in een opwaartse conjunctuur, binnen een jaar uitstroomt.

Vraag is of in dat geval van gemeenten een langdurige commitment kan worden verlangd. Vanuit gemeentelijk perspectief is daarom vooral belangrijk dat de financiële risico's worden verminderd en dat een goede selectie van kandidaten plaatsvindt. Verder komt het voor dat een werkgever duale trajecten aanbiedt, maar dat er geen voldoende geschikte kandidaten in het gemeentelijk WWB-bestand kunnen worden gevonden.

Om echte voortgang te boeken moeten dus aan de zijde van zowel werkgevers als gemeenten obstakels verdwijnen. Bij de concrete aanpak moet steeds een afweging worden gemaakt tussen de decentrale vrijheden die de gemeenten op basis van de WWB hebben en de mogelijke behoefte aan landelijke regels en kaders waarop samenwerkingspartners van gemeenten zouden willen kunnen terugvallen. De RWI wil via handreikingen en modelaanpakken bereiken dat overall dezelfde mogelijkheden worden benut en eenzelfde synergie ontstaat. Vanuit deze algemene oplossingsrichtingen adviseert de Raad hier over specifieke elementen van het coalitieplan.

Loon of uitkering?

Het coalitieplan gaat ervan uit dat deelnemers aan een leerwerktraject direct de bijstand verlaten en een arbeidscontract krijgen tegen 90 procent van het wettelijke minimumloon. De RWI beschouwt een begrensde periode van werken met behulp van uitkering, als voorschakeltraject voorafgaand aan een dienstverband of als overbrugging tijdens een dienstverband, een adequater en daarmee meer geëigend element dan een formele opening naar werken onder het minimumloon. Want dit biedt de mogelijkheid om na een periode van werken met behulp van uitkering, dus zonder een meerjarige arbeidsovereenkomst, te beoordelen of deze werkgever dan wel deze werkervaringsplaats voor de deelnemer het meest geschikt is. Het verdient de voorkeur het instrument van loonkostensubsidie te gebruiken voor verlaging van de kosten voor werkgevers, zodat werken onder het minimumloon niet nodig is. De Raad adviseert het leerwerktraject eventueel te starten met drie (maximaal zes) maanden leren/werken met behulp van uitkering.

De Raad voor Werk en Inkomen is van mening dat ook tijdens de periode van werken met behulp van uitkering, de prikkel voor de deelnemer aanwezig moet zijn. Kortom, werk moet lonen. Hiervoor zijn twee mogelijkheden:

- gemeenten kunnen kiezen voor de in hoofdstuk 2 genoemde periodieke (bijvoorbeeld maandelijkse) toepassing van het premie-instrument, waarbij de gemeente de premiehoogte en -frequentie van geval tot geval bepaalt. Een maandelijkse premietoekenning kan de voorkeur hebben, omdat de deelnemer dit het sterkst als een beloningscomponent zal beschouwen;
- toepassing van de vrijlatingsmogelijkheid in de WWB. De Raad vindt het een goede opzet als de werkgever tijdens de periode van werken met behulp van uitkering vergoedingen verstrekt in aanvulling op de uitkering, die dan door de gemeente worden vrijgelaten tot het maximum genoemd in art. 31, 2e lid o van de Wet Werk en Bijstand.

Baangarantie of uitzicht op aanstelling?

Het coalitieplan bevat een voorstel voor baangaranties. Werkgevers moeten een baangarantie afgeven van twee jaar na afloop van de leerperiode. De Raad voor Werk en Inkomen hecht ook aan een stevig commitment van werkgevers. De Raad denkt echter dat een werkgever die al gedurende twee jaar met tijd en begeleiding in een deelnemer heeft geïnvesteerd, niet extra gemotiveerd hoeft te worden om die werknemer vast te houden. Een harde baangarantie werkt mogelijk averechts op de bereidheid van werkgevers om mee te werken.

De RWI is wel van mening dat deelnemers aan leerwerktrajecten na afloop van de leerperiode uitzicht moeten behouden op een aanstelling of (verdere) scholing. Dit betekent dat deelnemers het recht hebben om bij vacatures als interne kandidaat te worden aangemerkt. Zij gaan dan bij geschiktheid voor op externe kandidaten¹⁰. Het ligt voor de hand dat gemeenten zich, ten aanzien van werkgevers die zich niet aan deze afspraken houden, beraden of bij deze werkgevers nog kandidaten geplaatst moeten worden.

Rechten en plichten deelnemer

Het kan ook zijn dat de deelnemer zelf het leerwerktraject wenst te beëindigen. Zonder aansprekend alternatief of dringende reden moet dit gevolgen hebben voor de uitkering. Als de deelnemer elders een andere baan kan aanvaarden, vindt de Raad dat de deelnemer net als andere werknemers van werkgever moet kunnen wisselen. Daarbij moet de deelnemer de gebruikelijke opzegtermijn in acht nemen. Ook zijn er door gemeenten voorwaarden te stellen aan de duur en omvang van de elders te aanvaarden dienstbetrekking, om te voorkomen dat een deelnemer (snel) weer op een uitkering aangewezen is. Verder is denkbaar dat tussen gemeente en deelnemer afgesproken wordt dat de deelnemer wel de scholing afmaakt.

Loonkostensubsidies: bepalen arbeidscapaciteit?

Bij de inzet van loonkostensubsidies kan maatwerk voordeel voor de gemeenten opleveren. Ideaal zou zijn om de loonkostensubsidie aan te passen aan de individuele arbeidscapaciteit. Dat kan leiden tot aangepaste loonkostensubsidies die in de loop van de tijd in overleg met de werkgever worden afgebouwd, omdat rekening wordt gehouden met de toenemende arbeidscapaciteit gedurende het traject.

¹⁰ Dit is conform het RWI-advies modelaanpak jeugdwerkloosheid, van november 2003.

Ervaringen met bestaande methoden om de arbeidscapaciteit vast te stellen, zijn overigens niet onverdeeld positief. Ook hieraan zal de Raad voor Werk en Inkomen in zijn handreiking aandacht besteden.

Loonkostensubsidies: WWB-systematiek aanpassen

Het coalitievoorstel gaat ervan uit dat gemeenten de uitkering inzetten voor de loonkosten. De Raad vindt het een goede zaak dat gemeenten op deze manier de overgang naar werk bewerkstelligen en de beperkte arbeidscapaciteit in de eerste fase van werken compenseren. Ook hierbij wijst de RWI op de in hoofdstuk 2 genoemde belemmeringen in de financieringssystematiek van de WWB, die drempels opwerpt voor gemeenten die tijdelijk uitkeringen inzetten voor loonkostensubsidies. Om daadwerkelijk grote aantallen te bereiken met duale trajecten voor bijstandsgerechtigden, herhaalt de Raad zijn advies om de bekostigingssystematiek voor de WWB op dit punt aan te passen.

Loonkostensubsidies: regionaal afspraken maken

De Raad voor Werk en Inkomen wijst een generieke regeling van loonkostensubsidies vanuit de WWB voor leerwerktrajecten af. Inzet van uitkeringen moet een punt blijven voor lokale afweging. Wel is het zeer gewenst dat gemeenten op regionaal of sectoraal niveau afspraken maken om in elk geval regionaal dan wel sectoraal duidelijkheid voor het bedrijfsleven te scheppen. De RWI verwijst graag naar bestaande afspraken, zoals in Haaglanden, die voor andere regio's als voorbeeld kunnen dienen. In zijn handreiking zal de Raad hierover nader informeren.

Scholing

De Raad voor Werk en Inkomen beschouwt de scholingscomponent in het coalitieplan als een cruciaal element. Daarbij stelt de Raad het volgende voor.

- Start- óf vakkwalificatie moet het doel zijn. Het scholingsdeel moet volgens het voorstel van de coalitie opleiden tot startkwalificatieniveau. Ook voor de Raad voor Werk en Inkomen staat het streven naar een startkwalificatie voorop, maar wil het voorstel amenderen, zodat ook het leren van vakvaardigheden voldoende kan zijn. Dit komt tegemoet aan de constatering dat voor een deel van de bijstandsgerechtigden het formele startkwalificatieniveau (niveau 2 MBO) moeizaam of niet haalbaar is binnen de gestelde termijn van twee jaar. Hierbij geldt uiteraard wel dat dit alleen wenselijk is voor bedrijven en sectoren waarin behoefte is aan laaggeschoolde arbeid onder het startkwalificatieniveau. De RWI stelt voor om het minimale scholingsniveau niet op te hangen aan het algemene startkwalificatieniveau, maar af te stemmen op reële behoeftes en mogelijkheden in bedrijven. Daar waar het MBO-2 niveau inderdaad het minimale vereiste niveau is, moet alles op alles gezet worden om kandidaten ook tot dat niveau te brengen. Maar als principe stelt de Raad dat een startpositie voor een grote groep bijstandsgerechtigden belangrijker is dan een startkwalificatie. Uit analyse van de RWI blijkt dat deze tweede kans vooral voor de groep uitkeringsgerechtigden in de leeftijdscategorie boven de 23 jaar van belang is. Bij hen is de behoefte aan formele scholing mogelijk ook minder groot dan de behoefte om zelfstandig door middel van werk in de kosten van het bestaan te kunnen voorzien.

- Er wordt gestart in sectoren met ruimte voor laaggeschoolde arbeid. Om direct vanaf de start voldoende ruimte voor deelnemers te creëren, ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt, adviseert de Raad om in elk geval te starten met bedrijven en sectoren waarin ook MBO-1 niveau voldoende kan zijn. Het kan bijvoorbeeld gaan om eenvoudige functies in de schoonmaakbranche of zorg.
- De scholingsroute is vrij, maar er is wel een civiel effect. De Raad vindt dat het om diploma- of certificaatgerichte opleidingen moet gaan. Het scholingsdeel van het duale traject kan worden uitgevoerd in samenwerking met een ROC, maar kan ook op andere wijze worden vormgegeven. Naar de mening van de Raad voor Werk en Inkomen telt het resultaat: de werknemer is na afronding van het leerwerktraject voldoende toegerust en gekwalificeerd voor de uit te voeren functie. De te doorlopen scholingsroute hoeft dus niet de formele route te zijn. Het resultaat moet echter wel steeds formeel worden afgerond met een diploma, certificaat of EVC-procedure, zodat er een ‘civiel effect’ is. Dat wil zeggen dat er rechten voor deelnemers ontstaan, zoals toelating tot beroepsgroepen of vervolgoopleidingen en inschaling binnen een CAO. Door de scholingsroute vrij te laten en het resultaat als uitgangspunt te nemen verwacht de Raad ook dat er een minimale verdringing zal optreden van reguliere leerroutes (BBL of BOL) in het MBO.
- Er vindt selectie plaats voor scholing. Een vereiste bij niveau 1 of 2 opleidingen is dat van de aankomende werknemer goed bekend moet zijn of het voor hem of haar redelijkerwijs mogelijk is om het niveau te behalen. Een assessment of een EVC-traject is daarbij onmisbaar. De Raad adviseert om ook zonodig profilingstechnieken van gespecialiseerde marktpartijen in te zetten.
- De werkgever wordt gecompenseerd voor de kosten. Uitgangspunt voor de RWI is dat de financiële verantwoordelijkheid voor het verwerven van een startkwalificatie bij de overheid ligt. Dit betekent dat in aanleg scholings- en begeleidingskosten voor de werkgever op een of andere manier moeten worden gecompenseerd. Als het om een bijstandsgerechtigde werknemer gaat, kan de werkgever gebruikmaken van het WVA-onderwijs. Nadeel is dat de WVA pas na een jaar met de belasting wordt verrekend. Een stimulans vooraf past volgens de Raad beter bij dergelijke projecten. Bovendien heeft dat het voordeel dat de faciliteit dan ook toepasbaar is in de periode dat gewerkt wordt met behulp van uitkering. Overige nog resterende scholingskosten dienen onderdeel te zijn van afspraken tussen werkgever, gemeenten en O&O-fonds. De Raad wijst op lopende projecten waarin O&O-fondsen en gemeenten samenwerken en waarbij de kosten (na aftrek van eventuele subsidies en faciliteringen) worden gedeeld.

Begeleiding en coaching deelnemers

De gemeente is samen met en in overleg met de werkgever verantwoordelijk voor de organisatie van een goede begeleiding van deelnemers. De gemeente moet per deelnemer een klantmanager aanwijzen. De klantmanager treedt op als aanspreekpunt voor de werkgever en speelt een belangrijke rol bij de acquisitie van leerwerkplekken en de matching van werkgevers en kandidaten. Het ligt niet steeds voor de hand dat de gemeente zelf de expertise in huis heeft om een nauw op de werkvloer aansluitende begeleiding in te vullen. De Raad adviseert om waar nodig de begeleiding uit te besteden. De RWI vindt dat hierbij een belangrijke rol is weggelegd voor het ingeschakelde scholingsinstituut, de sectorale bedrijfsschool of de private intermediair. Het is van groot belang dat een eventuele stagnatie

van de deelnemer wordt beschouwd vanuit het gezichtspunt van de toekomstige inzetbaarheid als werknemer binnen de onderneming of bedrijfstak.

Voortrajecten

De Raad stelt vast dat het coalitieplan in de bestaande vorm vooral geschikt is voor de bovenkant van het WWB-bestand. De reële doelgroep bestaat uit schoolbare en gemotiveerde werkzoekenden die direct een voltijds traject van leren en werken aankunnen. Om dergelijke trajecten aantrekkelijk en toegankelijk te maken voor grotere groepen in de bijstand is, met het oog op de aantrekkende conjunctuur, vaak een gericht voorschakel- of toeleidingstraject noodzakelijk. Afhankelijk van het soort werk, het niveau van de bijstandsgerechtigde (afstand tot de arbeidsmarkt) en de voorkeur van de werkgever en gemeente, kan de bijstandsgerechtigde voorafgaand aan de leerwerkperiode zo'n voortraject doorlopen. Doel van de voortrajecten is onder meer wennen aan arbeidsritme, voorschooling en kennismaken met werkzaamheden via bijvoorbeeld proefplaatsingen of snuffelstages. De totale duur van het leerwerktraject inclusief het voortraject is maximaal twee jaar, waarna naar het oordeel van de Raad het reguliere CAO-loon moet worden betaald.

In de voortrajecten kan ook gebruik worden gemaakt van de samenwerkingsverbanden die in enkele sectoren aanwezig zijn (bouw, installatietechniek, schilders). Ook andere sectoren, zoals de land- en tuinbouwsector, bieden wellicht mogelijkheden.

Het is aantrekkelijk om zowel bij de voortrajecten als bij de begeleiding en coaching van deelnemers bij werkgevers vaker gebruik te maken van de kennis en mogelijkheden binnen praktijkcentra (zie ook paragraaf 3.3).

Positie nuggers

De Raad voor Werk en Inkomen vindt dat alle niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (nuggers) ook onder dit plan kunnen vallen. Zij zouden niet door gemeenten moeten worden uitgesloten van deelname. Het ligt echter, vanwege het ontbreken van financiële prikkels, niet voor de hand dat gemeenten voor nuggers (substantiële) loonkostensubsidies zullen inzetten. Voor de component loonkostensubsidies dient dus nog een oplossing gevonden te worden. De Raad meent dat voor nuggers de overige faciliteiten volgens het gepresenteerde voorstel wel nu al toepasbaar zijn. Dit wil zeggen: coaching en begeleiding vanuit de gemeenten, deelname aan voortrajecten, bekostiging van scholing et cetera. De Raad komt op de positie van nuggers in een latere fase apart terug.

3.2 Tegemoetkoming bij specifieke risico's

Op 21 februari 2005 heeft de staatssecretaris van SZW, mede op grond van initiatieven vanuit het parlement¹¹, een aanvullende adviesaanvraag aan de RWI voorgelegd. Aanleiding is de constatering dat werkgevers terughoudend kunnen zijn bij het aannemen van jongeren met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt, doordat in de perceptie van de werkgevers er een verhoogd risico op ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bestaat. De ervaring van de Taskforce Jeugdwerkloosheid is dat werkgevers het gevoel hebben dat zij een extra risico lopen bij het aannemen van deze jongeren. Bovendien hebben werkgevers het gevoel dat de ontslagregelgeving hen niet in staat stelt om een aanstelling snel ongedaan te maken.

¹¹ Motie CDA/PvdA

De staatssecretaris vraagt de RWI te adviseren over afspraken die gemeenten met werkgevers kunnen maken om hen te stimuleren jongeren in dienst te nemen op een leerwerktraject. Het gaat concreet om afspraken over een risicodekking in verband met de loondoorbetaling bij ziekte gedurende de looptijd van een BBL-traject en vrijstelling van Pemba-lasten bij arbeidsongeschiktheid.

De risicodekking zou moeten gelden voor een werkgever die, in het kader van een BBL-opleiding, een jongere onder de 23 jaar zonder startkwalificatie voor twee jaar in dienst neemt. De staatssecretaris vraagt de RWI om uitspraken over de verantwoordelijkheid en de kosten voor de gemeenten en om een inschatting van de verwachte netto resultaten. Als voorwaarde stelt hij dat de prikkel voor de werkgever om ziekteverzuim aan te pakken gehandhaafd moet blijven.

Achtergronden

De probleemstelling maakt onderscheid tussen het feitelijke risico van jongeren in verband met ziekte en arbeidsongeschiktheid en de perceptie van werkgevers daarvan. Om daar meer inzicht te krijgen heeft de RWI aan TNO Arbeid gevraagd om dit in beeld te brengen. TNO Arbeid stelt in zijn rapportage de volgende feiten en percepties vast.

Feiten

- Het reële verzuim van jongeren is lager dan dat van ouderen. Het arbeidsongeschiktheidsrisico van jongeren is zelfs veel lager. Van alle jongeren jonger dan 25 jaar heeft 0,21 procent een gedeeltelijke en 3,50 procent een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering. Voor personen boven de 25 jaar liggen deze percentages op 4,27 procent en 10,08 procent.
- Het ziekteverzuim van jongeren zonder een startkwalificatie is hoger dan het ziekteverzuim van jongeren met een startkwalificatie.
- De gezondheid van laagopgeleide jongeren is echter, los van de leefomstandigheden, even goed als hoogopgeleide jongeren en de gezondheid van beide groepen is beter dan die van ouderen. Het hogere verzuim van laagopgeleide jongeren lijkt dus niet samen te hangen met een slechtere gezondheid. Laagopgeleiden jongeren melden zich dus meer ziek dan hoger opgeleide jongeren, maar verzuimen kennelijk door andere oorzaken.

Percepties

- Werkgevers vinden dat werknemers met een zwakkere arbeidsmarktpositie vaak een hoog risico op verzuim hebben.
- Laagopgeleide jongeren hebben volgens werkgevers vaker problemen met hun houding, discipline, motivatie, werkritme en arbeidsethos dan hoogopgeleide jongeren.
- Verzuim is ook volgens werkgevers een gevolg van gedragsproblemen dan van een gebrekkige gezondheid.

Advies

De Raad voor Werk en Inkomen onderkent het belang van het wegnemen van zoveel mogelijk belemmeringen aan de zijde van de werkgever. Die moet immers worden gestimuleerd om in zee te gaan met een werknemer die mogelijk meer dan ‘normale’ werkgeversaandacht vereist. Het voorstel neemt enkele financiële drempels weg en verhoogt op deze wijze de kans dat een groter aantal werklozen aan leerwerkplekken kunnen worden geholpen. De RWI staat dan ook positief tegenover de voorstellen voor risicodekking. Wel ziet de Raad ook enkele risico's.

De Raad voor Werk en Inkomen adviseert bij toepassing van dit voorstel het volgende:

- Er moet een landelijke regeling worden gemaakt waarop alle werkgevers een beroep kunnen doen. Deze regeling schept duidelijkheid en rechtsgelijkheid. De uitvoering en de kosten zijn naar mening van de Raad geen verantwoordelijkheid van de gemeenten. De gemeenten dragen vanuit hun reïntegratieverantwoordelijkheid zorg voor de benodigde scholing en loonkostensubsidies. De Ziektewet is er om ongewenste risico's wat betreft ziekteverzuim op te vangen. De Raad adviseert dan ook om de uitvoering via de Ziektewet te laten lopen en deze aan te passen.
- In de adviesaanvraag wordt het voorstel verbonden met de uitrol van het O&O-Jeugdmodel van de Taskforce Jeugdwerkloosheid. De RWI vindt dat het voorstel van risicodekking niet specifiek hoeft te worden verbonden met een bepaald project. De Raad adviseert om de doelgroep te verbreden tot iedere jongere zonder startkwalificatie die door een werkgever wordt aangenomen op een leerwerktraject.
- Gemeenten en werkgevers moeten bewust investeren in verzuimpreventie en daarover afspraken maken. De Raad voor Werk en Inkomen wijst erop dat verzuim bij laaggeschoolde jongeren eerder een gevolg is van een gebrekkige motivatie en ontbrekende discipline dan van gezondheidsklachten. Het zijn deze factoren die zouden moeten worden aangepakt. Het versterken van de binding tussen werkgever en werknemer is een belangrijke voorwaarde om motivatieproblemen tegen te gaan. De RWI vestigt graag de aandacht op mogelijkheden om verzuim tegen te gaan, door een strakke, persoonlijke en intensieve begeleiding. In de gemeente Den Haag is onder de naam ‘Dubieuze uitval’ een project gestart dat zich richt op cliënten waarvan het vermoeden bestaat dat zij zich onttrekken aan het reïntegratietraject. Met behulp van de inzet van een multidisciplinair team onder verantwoording van de gemeente wordt de deelnemer ‘dicht op de huid’ gehouden aan zijn deelnameverplichting. Een dergelijke aanpak zou naar de mening van de Raad in deze situatie ook heel zinvol zijn voor verzuim.
- De Raad voor Werk en Inkomen adviseert om bij de stimulering van verzuimpreventie geen nieuwe prikkels en incentives in te voeren. De RWI onderkent dat een belangrijk risico van de voorgestelde risicodekking is dat de prikkel wordt weggehaald bij werkgevers om verzuim te voorkomen. De Raad heeft zich de vraag gesteld of dit risico moet worden ondervangen met andere prikkels en maatregelen, waardoor, zoals de staatssecretaris wil zoals blijkt uit zijn adviesaanvraag, de incentive voor werkgevers om verzuim te voorkomen gehandhaafd blijft. De RWI adviseert hier vanaf te zien. Het is aan werkgever en gemeente om in onderling overleg goede afspraken te maken over verzuim tijdens het traject.

- De Raad adviseert om de landelijke regeling vooralsnog een bepaalde looptijd toe te kennen, bijvoorbeeld twee jaar, de resultaten te monitoren en de regeling te evalueren. Criteria in die evaluatie zijn:
 - het effect op de bereidheid van werkgevers om leerwerkplekken aan te bieden;
 - het effect op de perceptie die werkgevers van de doelgroep hebben;
 - het effect op het feitelijke ziekteverzuim.
- Na één jaar is bovendien een tussenrapportage gewenst, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de specifieke positie van de uitzendbranche. De Raad meldt in dit kader zijn voornemen om een onderzoek uit te zetten naar het feitelijke arbeidsethos onder (groepen) jongeren en de mogelijke verschillen met de perceptie van werkgevers.

De staatssecretaris heeft de Raad voor Werk en Inkomen ook gevraagd om een inschatting van de verwachte netto resultaten van de invoering van een risicodekking. De Raad kan deze vraag niet beantwoorden zonder nader onderzoek. In het algemeen verwacht de RWI een positief effect op het aanbod van leerwerkplekken aan jongeren. Dit is echter afhankelijk van de mate waarin kan worden voorkomen dat het ziekteverzuim juist stijgt, doordat zowel werkgever als deelnemer minder prikkels kunnen ervaren om verzuim te voorkomen. Een mogelijk stijgend verzuim kan de negatieve percepties bij werkgevers juist versterken, waardoor de scholings- en arbeidskansen van jongeren kunnen dalen. De Raad adviseert daarom de gevolgen van de voorgestelde risicodekking goed te monitoren en gemeenten en werkgevers aan te spreken op een goede begeleiding.

3.3 Sluitstuk: praktijkcentra

De Raad voor Werk en Inkomen heeft hiervoor gesteld dat het tekort aan leerwerkplekken in belangrijke mate samenhangt met de beperkte opnamecapaciteit van werkgevers, waarbij er een directe relatie is met de conjunctuur. De Raad verwacht dat met de in dit advies gepresenteerde voorstellen vanuit bedrijven een groter aanbod van duale routes voor werkzoekenden kan ontstaan. Het is echter niet te verwachten dat hiermee iedereen kan worden geholpen. Daarvoor is de druk op het bedrijfsleven om voor tal van groepen stageplekken te organiseren, eenvoudigweg te groot.

Hoewel de voorkeur uitgaat naar reguliere leerwerkplekken, ziet de RWI in een periode waarin de economische omstandigheden niet optimaal zijn, ook mogelijkheden om extra leerwerkplekken te creëren in (sectorale) praktijkcentra en simulatiebedrijven. De rol van dergelijke instituten beschouwt de Raad als cruciaal om grote aantallen werkzoekenden te bereiken. Omdat de opnamecapaciteit binnen dergelijke centra in principe conjunctuurafhankelijk is, zijn sectorale of gemeentelijke praktijkcentra van groot belang voor de ‘voorraadscholing’ in een laagconjunctuur als voorbereiding op een weer aantrekkende vraag naar arbeid. De Raad vindt het noodzakelijk dat er overal in sectoren toegesneden, praktisch georiënteerde scholingstrajecten zijn die snel en efficiënt toewerken naar een minimale vakbekwaamheid. Voor praktisch gerichte werkzoekenden en schooluitvallers kan het, in aanvulling op het reguliere MBO-aanbod, gaan om kwalificerende trajecten die beter aansluiten op hun belevingswereld.

3.4 Tot slot: vervolgadvis en handreiking

De Raad voor Werk en Inkomen is van plan, indien zijn voorstellen door kabinet en parlement worden overgenomen, om dit advies op korte termijn om te werken tot een praktische handreiking aan gemeenten en andere partijen. De Raad zal ook in vervolg op dit advies een aanvullend advies uitbrengen over vraag- en behoeftegerichte scholing. De RWI gaat daarin in op de rol en positie van praktijkcentra en simulatiebedrijven.

De Raad voor Werk en Inkomen zal in het komend najaar tevens verslag doen van de bevindingen in door de Raad gedragen initiatieven van gemeenten en sectoren/O&O-fondsen om te komen tot meer samenwerking op het terrein van reïntegratie van werkzoekenden. Belangrijk zijn in dit verband de twee opgestarte pilotprojecten. In deze projecten werken O&O-fonds en een gemeente op basis van de in een sector bestaande vacatures inhoudelijk en financieel samen aan de vervulling van deze vacatures met onder de gemeente ressorterende uitkeringsgerechtigde en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze pilots zullen naar verwachting voldoende aanknopingspunten bieden voor een advies op dit gebied.