

---

Vergaderjaar 2006–2007

---

**30 851**

**Werklozen zonder startkwalificatie**

**Nr. 2**

**RAPPORT**

**Inhoud**

**blz.**

Deel I: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties

5

Deel II: Onderzoeksbevindingen

31



**DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE  
REACTIES**



<b>Inhoud</b>	<b>blz.</b>	
<b>1</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>9</b>
1.1	Inleiding	9
1.1.1	Aanleiding en achtergrond van het onderzoek	9
1.1.2	Vraagstelling en opzet van het onderzoek	11
1.2	Conclusies	13
1.3	Toelichting bij de conclusies	13
1.3.1	Noodzaak van kwalificerende scholing	13
1.3.2	Effectiviteit van prikkels in wet- en regelgeving	14
1.3.3	Prestaties voor het realiseren van de Lissabon- doelstelling	15
1.3.4	Stimulerende en faciliterende rol van de rijksoverheid	15
1.3.5	Inzet van scholings- en re-integratievoorzieningen voor werklozen	16
1.3.6	Samenwerking tussen regionale organisaties	17
1.4	Aanbevelingen	18
<b>2</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>21</b>
2.1	Reactie van de staatssecretaris van SZW en de minister van OCW	21
2.2	Reactie van de voorzitters van de Raden van bestuur van CWI en UWV	23
2.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	24
<b>Bijlage</b>	<b>Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggin- gen</b>	<b>27</b>



## 1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 1.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in 2006 onderzoek verricht naar het beleid van de rijksoverheid om de arbeidsmarktpositie van werklozen zonder startkwalificatie te verbeteren. In dit hoofdstuk bespreken we de conclusies en aanbevelingen waartoe het onderzoek heeft geleid (paragraaf 1.2 tot en met 1.4). Daaraan voorafgaand lichten we in deze paragraaf de aanleiding, de achtergrond, de vraagstelling en de opzet van het onderzoek kort toe.

#### 1.1.1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

##### *Aanleiding*

De werkloosheid onder laagopgeleiden is al langere tijd een probleem in Nederland. De huidige economische conjunctuur maakt de kwestie echter actueel; er zijn op dit moment nóg meer redenen (en kansen) om de problematiek aan te pakken.

Om de arbeidsparticipatie van werklozen te bevorderen heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een re-integratiebeleid geformuleerd. In het re-integratiebeleid staat «werk boven uitkering» centraal. Naast dit re-integratiebeleid heeft het kabinet in het kader van de Lissabonagenda het beleidsdoel geformuleerd dat voor 2010 minimaal 80% van de beroepsbevolking van 25 tot 65 jaar over een startkwalificatieniveau beschikt.<sup>1</sup>

Signalen wijzen er echter op dat de inzet van scholing bij re-integratie van werklozen de afgelopen jaren juist sterk is verminderd. Dit gegeven vormt de aanleiding voor ons onderzoek.

##### *Achtergrond*

De werkloosheid onder laagopgeleiden is aanmerkelijk groter dan onder hoogopgeleiden. Door macro-economische ontwikkelingen en technologische vooruitgang neemt het aantal banen voor laagopgeleide werknemers bovendien minder hard toe dan voor hoogopgeleiden. Voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie is het van belang dat iedereen die kan participeren op de arbeidsmarkt daadwerkelijk participeert. Om een indruk te geven van de omvang van de groep werklozen zonder startkwalificatie hebben we de totale groep 23- tot en met 64-jarigen op basis van CBS-cijfers onderverdeeld naar arbeidsmarktpositie (werkzaam, werkloos, niet beroepsbevolking)<sup>2</sup> en het al dan niet hebben van een startkwalificatie. Figuur 1.1 geeft de omvang van deze groep weer.

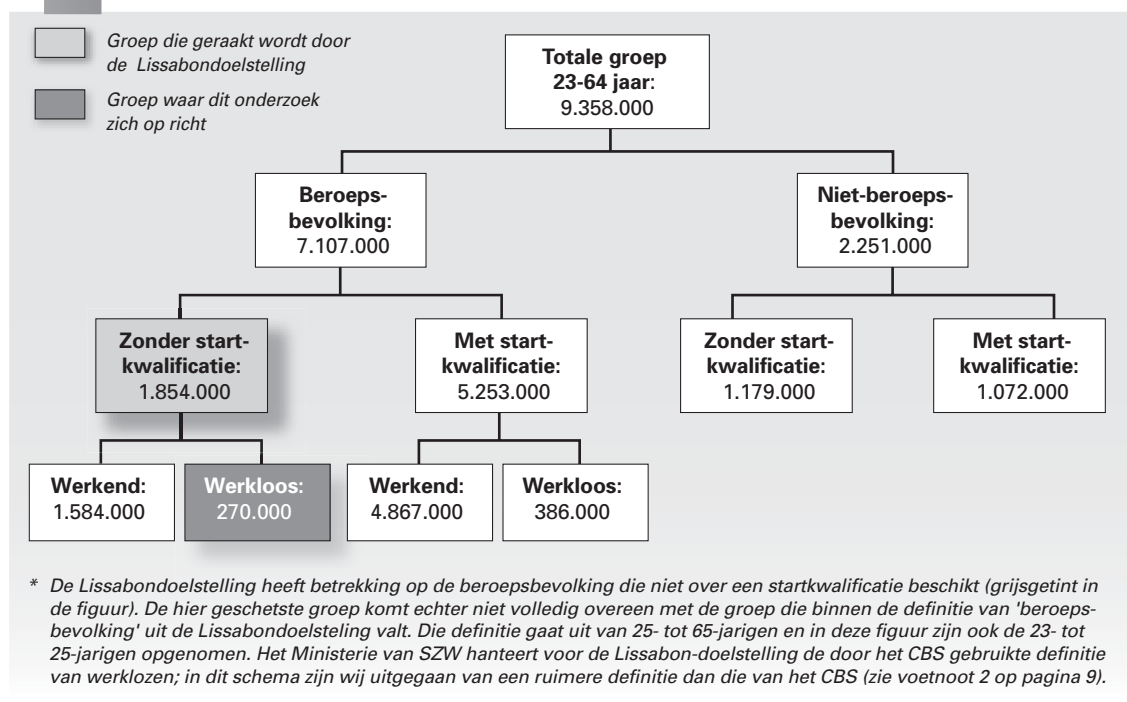
---

<sup>1</sup> Op de Europese top in Lissabon van maart 2000 besloten de EU-lidstaten dat de EU in 2010 de meest concurrerende en duurzame kenniseconomie ter wereld moet vormen. Deze kenniseconomie moet onder meer in staat zijn om volledige werkgelegenheid en sociale samenhang te creëren.

<sup>2</sup> Onder werkenden verstaan we personen die twaalf uur of meer per week werken en onder werklozen verstaan we personen die twaalf uur of meer per week willen werken, maar dit niet doen. Deze groep werklozen komt niet volledig overeen met de definitie van werkloosheid die het CBS hanteert. Het CBS operationaliseert «willen werken» als mensen die actief naar een baan zoeken (dat wil zeggen de laatste vier weken activiteiten hebben ondernomen om een baan te vinden) en die op korte termijn beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Voor onze groepsindeling hebben we alleen de intentie (motivatie) van mensen om te willen werken gehanteerd. De definitie van werklozen die wij hanteren, is daarmee ruimer dan die van het CBS. De niet-beroepsbevolking bestaat uit mensen die niet meer dan twaalf uur per week werken en aangeven dit ook niet te willen.

## Indeling en omvang van de deelpopulaties\*

Figuur 1.1



Bron: CBS EBB 2002-2003, bewerkt door de Algemene Rekenkamer

Mensen zonder startkwalificatie zijn kwetsbaar op de arbeidsmarkt. Zij zijn vaker werkloos en wanneer ze wel werk hebben bevinden ze zich vaker in beroepen met een lage werkzekerheid (tijdelijk, conjunctuurgevoelig). Om hen duurzaam te re-integreren of aan het werk te houden, is verbetering van het opleidingsniveau tot minimaal een startkwalificatie van groot belang. Een «startkwalificatie» is een mbo-diploma op ten minste het tweede niveau (mbo-2, de basisberoepsopleiding) of een havo- of vwo-diploma.<sup>3</sup> Zo'n diploma is volgens de overheid de minimale voorwaarde voor een duurzame baan, voor voldoende inkomen en voor een volwaardige plek in de samenleving.

<sup>3</sup> Beleidsmatig is het niveau startkwalificatie vastgesteld op mbo-2, havo of vwo en daarom zijn we in dit onderzoek uitgegaan van dit niveau. In de praktijk groeit het besef dat dit niveau niet absoluut is en per sector kan verschillen. De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft recentelijk aan de minister van SZW een advies uitgebracht om in plaats van één startkwalificatieniveau meer sectorniveaus te onderscheiden (RWI, 2006a).



## Financieel belang van scholing van werklozen

In de begroting 2006 van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) zijn geen middelen geoornd voor scholing van werklozen. Het totale bedrag aan uitkeringen voor de WWB is € 4 338,1 miljoen en voor de WW € 4 456,8 miljoen. Voor het re-integreren van uitkeringsgerechtigden is € 1 629,3 miljoen voor bijstandsgerechtigden beschikbaar en € 90,0 miljoen voor WW'ers. Het bedrag dat naar de Regionale Opleiding Centra (ROC's) of Agrarische Opleidingen Centra gaat, die het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) verzorgen, is € 2 396,7 miljoen. Daarnaast zijn er fiscale regelingen (WVA-onderwijs) en een aantal speciale subsidies (SVWW, ESF), waarvan een aantal inmiddels afgebouwd wordt.

### 1.1.2 Vraagstelling en opzet van het onderzoek

#### *Vraagstelling*

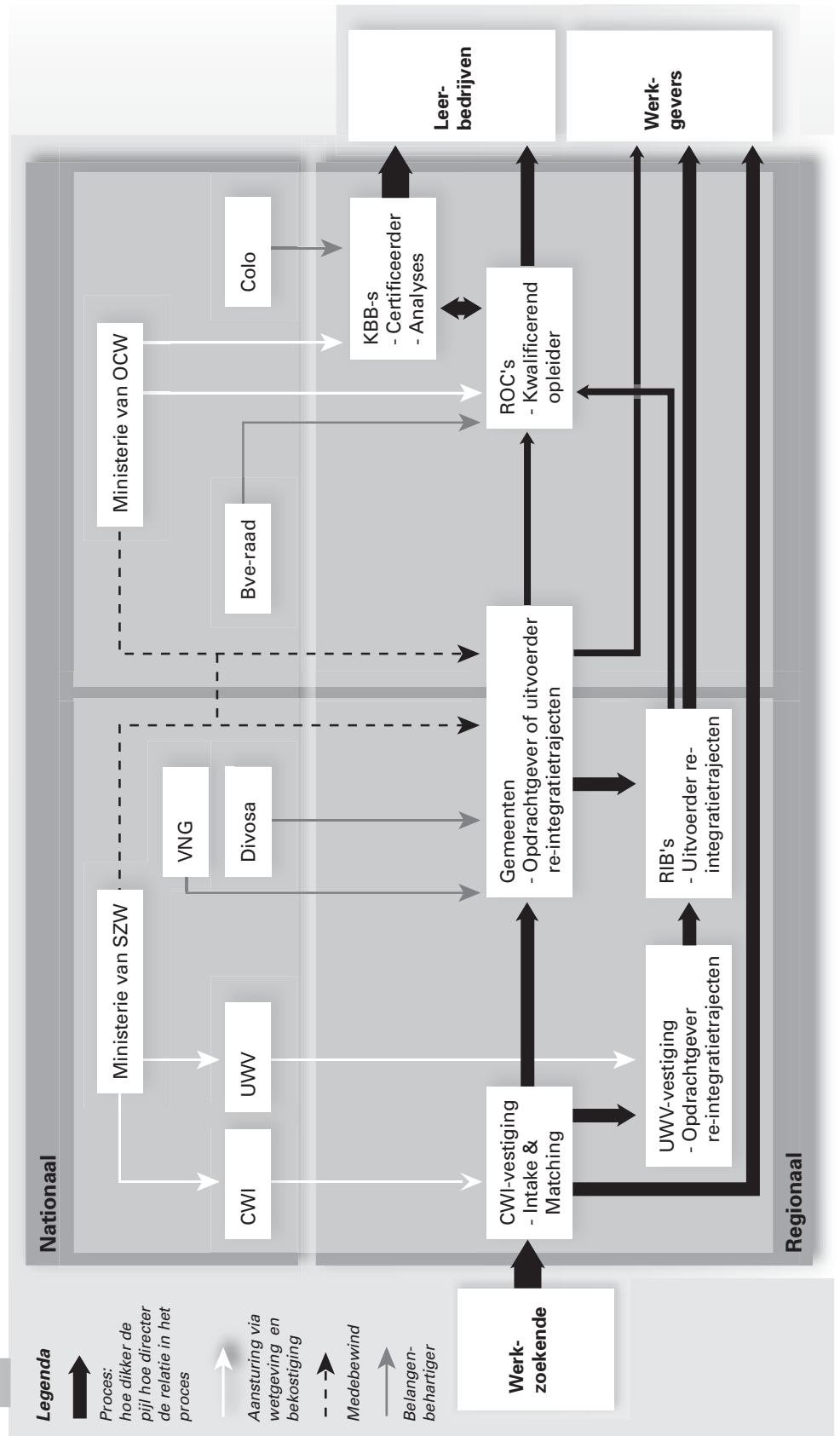
Met dit onderzoek willen we een beeld krijgen van de inspanningen van de rijksoverheid voor het opleiden van werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder om duurzaam aan het werk te komen. Ook willen we achterhalen in hoeverre de betrokken regionale partijen erin slagen om werklozen van 23 jaar en ouder een startkwalificatie te laten behalen door middel van scholing en de inzet van specifieke voorzieningen. De regionale partijen zijn: Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV), gemeenten, Regionale Opleidings Centra (ROC's), Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB's), re-integratiebedrijven (RIB's) en werkgevers.

#### *Opzet*

Wij richten ons met dit onderzoek tot de twee ministers die betrokken zijn bij de inzet van scholing in het kader van re-integratie van werklozen: de minister van SZW, verantwoordelijk voor een activerend arbeidsmarktbeleid en re-integratiebeleid, en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid. Het zwaartepunt van het onderzoek zelf heeft niet bij de ministeries gelegen, maar bij de zojuist genoemde regionale partijen. Zij bepalen namelijk de invulling van het beleid; de ministers van SZW en van OCW stellen kaders door middel van wet- en regelgeving en vervullen verder vooral een stimulerende en faciliterende rol. De taken en verantwoordelijkheden, die samen het krachtenveld vormen, staan in figuur 1.2 weergegeven.

Figuur 1.2

# Krachtenveld Arbeidsmarkt en Onderwijs



## 1.2 Conclusies

Ons onderzoek heeft geresulteerd in de hoofdconclusie dat de problematiek rond scholing voor werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder urgent is en dat de aanpak daarvan de afgelopen jaren onvoldoende van de grond is gekomen.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende deelconclusies:

- Werklozen van 23 jaar en ouder zonder startkwalificatie vormen een groep die niet alleen door een laag opleidingsniveau, maar ook door andere kenmerken zoals etniciteit, bijzonder kwetsbaar is. Dat betekent dat de noodzaak van kwalificerende scholing voor deze groep urgent is, en extra inspanningen noodzakelijk zijn om deze groep duurzaam te re-integreren.
- De prikkels in wet- en regelgeving hebben er onvoldoende toe geleid dat uitvoeringsinstellingen zich richten op de duurzame re-integratie van werklozen zonder startkwalificatie.
- De minister van SZW heeft bovendien niet vastgelegd welke prestaties geleverd moeten worden om de Lissabondoelstelling voor werklozen zonder startkwalificatie te realiseren.
- De rijksoverheid faciliteert en stimuleert de uitvoeringsinstellingen onvoldoende bij het opstarten van gezamenlijke, perspectiefrijke initiatieven.
- De beschikbare voorzieningen om werklozen te scholen voor een startkwalificatie zijn niet optimaal ingericht en worden door de regionale uitvoerende instanties niet optimaal ingezet.
- Samenwerking tussen regionale organisaties op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt komt slechts moeizaam van de grond.

Er is ook een aantal positieve ontwikkelingen opgestart die kansrijk lijken, zoals het stimuleren van «duale trajecten»: combinaties van werken en leren.

## 1.3 Toelichting bij de conclusies

### 1.3.1 Noodzaak van kwalificerende scholing

Door het toenemen van de opleidingseisen die werkgevers stellen, wordt het voor werklozen zonder startkwalificatie steeds moeilijker om een baan te vinden. Wij constateren een duidelijk verband tussen het hebben van een startkwalificatie en de kansen op de arbeidsmarkt. Werklozen hebben 1,6 maal vaker geen startkwalificatie dan werkenden.

Er spelen echter ook nog andere factoren een rol, die de problematiek extra urgent maken. De groep werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder bestaat uit personen die veel belemmeringen ervaren bij het duurzaam re-integreren op de arbeidsmarkt. Het lage opleidingsniveau is hierbij een belangrijke, maar niet de enige verklarende factor. Het lage opleidingsniveau is namelijk veelal gecombineerd met achtergrondkenmerken, zoals etniciteit (relatief veel allochtonen tussen de 23 en 44 jaar) en geslacht (verhoudingsgewijs hoog percentage vrouwen), die de positie van de betrokkenen op de arbeidsmarkt verder verslechteren.

### Opvallende achtergrondkenmerken

Wanneer we werklozen zonder startkwalificatie vergelijken met werklozen met startkwalificatie en met werkenden, valt het volgende op:

- Allochtonen zijn naar verhouding vaker werkloos dan autochtonen en hebben vaker geen startkwalificatie.
- Binnen de autochtone beroepsbevolking zijn verhoudingsgewijs meer vrouwen dan mannen werkloos; mannen en vrouwen beschikken in gelijke mate over een startkwalificatie.
- Vooral jonge allochtonen zijn oververtegenwoordigd binnen de groep werklozen zonder startkwalificatie.

### 1.3.2 Effectiviteit van prikkels in wet- en regelgeving

Het re-integratiebeleid van het minister van SZW is neergelegd in de wet Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI), de Wet werk en bijstand (WWB) en de Werkloosheidswet (WW). De nadruk ligt in deze wetten op «de kortste weg naar werk». De prikkels die hiervan uitgaan hebben er tot nog toe in geresulteerd dat gemeenten, uitvoeringsorganisaties en re-integratiebedrijven hun inspanningen vooral richten op de kansrijke groepen en op de korte termijn. Dit is in strijd met de eis in de WWB van een evenwichtige benadering voor kansrijke en moeilijk te re-integreren groepen. Uit onderzoek blijkt dat de netto-effectiviteit van re-integratie juist voor kansarme groepen het grootst is.

### Uitwerking prikkels bij UWV en gemeenten

UWV koopt re-integratietrajecten in voor WW-uitkeringsgerechtigden bij private re-integratiebureaus. UWV werkt daarbij voornamelijk op basis van «no cure no pay»: een re-integratiebedrijf krijgt pas na succesvolle plaatsing van zes maanden op een reguliere arbeidsplaats de tweede helft van het overeengekomen bedrag betaald. Gevolg van deze wijze van financiering is dat re-integratiebedrijven zich vooral richten op de kansrijke werklozen.

Gemeenten zetten momenteel weinig re-integratie-instrumenten in die een langdurige investering met zich meebrengen. Veel gemeenten hebben de invoering van de WWB ervaren als een bezuinigingsmaatregel vanwege de korting op het macrobudget. Met de nieuwe financieringssystematiek zijn gemeenten er echter in geslaagd om binnen het budget te blijven en zelfs geld over te houden. Ook blijken gemeenten, vanwege het gehanteerde verdeelmodel voor de WWB, onzeker over de toekomstige financiering. Resultaat hiervan is dat er op rijksniveau sprake is van een onderbesteding van het W-deel.

Vooral gemeenten die er met de invoering van de WWB financieel op achteruit zijn gegaan, werken niet vanuit een langetermijnperspectief. Voor het opzetten van duale trajecten is deze langetermijnvisie onontbeerlijk.

De minister van OCW stelt de wet- en regelgeving op voor het beroepsonderwijs – waaronder de ROC's vallen – waar werklozen zonder startkwalificatie hun kwalificerende scholing zouden moeten krijgen. De belangrijkste wet in dit verband is de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Hierin is de financiering geregeld voor de ROC's: ze krijgen betaald voor 80% op basis van de aantallen leerlingen die op 1 oktober binnen zijn en voor 20% op basis van behaalde diploma's.

Deze bekostigingssystematiek blijkt tot gevolg te hebben dat ROC's zich vooral richten op het initiële onderwijs voor reguliere leerlingen, en veel minder op postinitieel onderwijs voor werkenden en werklozen. Ook heeft de regelgeving tot gevolg dat de ROC's zich onvoldoende flexibel opstellen als het gaat om afwijkende instroommomenten en/of een afwijkende inrichting van het onderwijsaanbod. Voor werklozen zonder

startkwalificatie van 23 jaar en ouder is het echter juist belangrijk om op verschillende momenten in het jaar te kunnen beginnen met een op maat gesneden opleiding (waarbij bijvoorbeeld sommige modules sneller worden doorlopen, of waarbij vrijstellingen gelden op grond van de erkenning van verworven competenties).

Het gebrek aan flexibiliteit en maatwerk bij ROC's leidt ertoe dat het vaak niet mogelijk is om kwalificerende scholing vanuit het reguliere onderwijs in te zetten bij het re-integreren van werklozen.

#### Obstakels bij het realiseren van maatwerkopleidingen

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de volgende punten grote obstakels vormen bij het realiseren van maatwerkopleidingen door ROC's:

1. De teldatum van 1 oktober vormt voor ROC's een belemmering voor het uitbreiden van het aantal instroommomenten en door de niet-modulaire opzet van het onderwijs kunnen vrijgevallen plaatsen (doordat leerlingen voortijdig uitvallen) niet tussentijds opgevuld worden door nieuwe leerlingen.
2. Als iemand op grond van EVC zo veel vrijstellingen krijgt dat hij minder dan 300 uur onderwijs nodig heeft om binnen de Beroeps Ondersteunende Leerweg in deeltijd het diploma te halen, dan ontvangt het ROC voor deze persoon geen financiering.
3. Om voor financiering in aanmerking te komen, moet de opleiding die het ROC biedt, gericht zijn op het behalen van een diploma. Modules of opleidingen waarvan op voorhand bekend is dat er geen diploma op volgt, kunnen daardoor alleen privaot gefinancierd worden. De administratie van deze private geldstromen moet strikt gescheiden zijn van de publieke geldstromen. Dit maakt het voor ROC's ingewikkeld en omslachtig om flexibel en modulair onderwijs te ontwikkelen.

#### 1.3.3 Prestaties voor het realiseren van de Lissabondoelstelling

De minister van SZW heeft de Lissabondoelstelling niet nader doorvertaald in een meetbare doelstelling (beoogde prestaties en maatschappelijke effecten) voor de groep waarvoor hij de verantwoordelijkheid draagt.

#### Uitwerking van de Lissabon-doelstelling

In de uitwerking van de Lissabondoelstelling zijn drie groepen onderscheiden: voortijdig schoolverlaters, werkenden zonder startkwalificatie en werklozen zonder startkwalificatie. Voor deze laatste groep dragen het Ministerie van SZW en de uitvoerende instellingen binnen de sociale zekerheid, CWI, UVW en gemeenten, de primaire verantwoordelijkheid. Het Ministerie van SZW heeft berekend dat voor het verhogen van het aantal mensen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie vanaf 2002 tot 2010 een extra gemiddelde jaarlijkse groei van 50 000 personen met een startkwalificatie nodig is, boven op de trendmatige groei als gevolg van de demografische ontwikkelingen in de beroepsbevolking. De groei van 50 000 moet voor een belangrijk deel behaald worden met de inzet van EVC en van duale trajecten.

Het Ministerie van SZW verantwoordt zich in zijn jaarverslag over het bereiken van de Lissabondoelstelling, maar splitst dit niet uit naar de drie onderscheiden groepen.<sup>4</sup> In 2000 lag het percentage mensen binnen de beroepsbevolking dat over een startkwalificatie beschikt op 74% en in 2005 is het percentage 77%.

#### 1.3.4 Stimulerende en faciliterende rol van de rijksoverheid

Het scholings- en re-integratiebeleid is in sterke mate gedecentraliseerd. De ministers van SZW en OCW hebben vooral een stimulerende en faciliterende rol ten opzichte van de uitvoerende organisaties. Deze rol kunnen zij invullen door het oplossen van knelpunten, het geven van voorlichting, het uitdragen van goede initiatieven en innovaties. Wij constateren dat dit slechts in beperkte mate is gebeurd. Dit heeft verschillende oorzaken.

<sup>4</sup> De minister van OCW verantwoordt zich tegenover de Tweede Kamer wel over de realisatie van de Lissabondoelstelling voor de groep waarvoor zij primair de verantwoordelijkheid draagt: de voortijdig schoolverlaters. De Algemene Rekenkamer heeft in 2006 de kwaliteit van die verantwoordingsinformatie onderzocht (Algemene Rekenkamer, 2006a).

In de eerste plaats worden de betrokken organisaties *vanuit twee beleidsterreinen* aangestuurd (SZW en OCW); de in te zetten voorzieningen worden ook vanuit twee beleidsterreinen ontwikkeld. Integrale doelen en visies ontbreken. Dat heeft tot gevolg dat de nagestreefde doelen aan de afzonderlijke partijen worden gekoppeld (CWI, UWV, de ROC's enzovoort), terwijl deze partijen alleen in samenwerking tot een optimaal resultaat kunnen komen.

In de tweede plaats zijn de initiatieven van de rijksoverheid om samenwerking tussen partijen van de grond te krijgen voor een groot deel *onvoldoende structureel en te weinig beleidsterreinoverstijgend*, omdat ze worden ondersteund met tijdelijke subsidiemaatregelen en gericht zijn op slechts één van de beleidsterreinen.

In de derde plaats werken *opeenvolgende beleidswijzigingen* van de rijksoverheid (zoals de invoering van SUWI en de WWB) remmend op vernieuwende initiatieven op regionaal niveau, omdat veel tijd gaat zitten in het vertalen en invoeren van nieuw beleid.

#### Beleidsrust

De regio's zien «beleidsrust» als een van de belangrijkste oorzaken van de achtergebleven regionale samenwerking op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt (bijvoorbeeld SUWI, de WWB en de gevolgen van de commissie Rekenschap). Partijen weten elkaar niet te vinden, omdat zij het te druk hebben met het vertalen en invoeren van nieuw beleid vanuit de rijksoverheid. Zij wijzen verder op knellende wet- en regelgeving, onbekende instrumenten en gebrekkige mogelijkheden voor werkgevers. Bovendien vertrouwen de betrokken partijen er onvoldoende op dat mogelijkheden blijvend zijn, wat een belangrijke rol speelt bij het niet gebruiken van de faciliteiten vanuit de rijksoverheid.

In de vierde plaats wordt de verspreiding van kansrijke projecten tussen gemeenten in het kader van de WWB op een *te weinig actieve manier gestimuleerd*. Het Ministerie van SZW tracht de verspreiding van kansrijke projecten onder meer te bevorderen door het plaatsen van informatie op websites en via contactdagen met gemeenten. Het effectiefst blijken kansrijke projecten zich echter te verspreiden wanneer gemeenten in een samenwerkingsverband de projecten leren kennen. Dit vraagt van het Ministerie van SZW een andere, actievere rol.

#### 1.3.5 Inzet van scholings- en re-integratievoorzieningen voor werklozen

Er staan de regionale partijen verschillende voorzieningen ter beschikking om een werkloze zonder startkwalificatie te scholen en terug te geleiden naar de arbeidsmarkt. Deze voorzieningen bieden kansen om werklozen (versneld) met een startkwalificatie naar de arbeidsmarkt te helpen. Voorbeelden van deze voorzieningen zijn: de erkenning van verworven competenties, duale trajecten, loonkostensubsidies, proefplaatsingen en afdachtsvermindering voor werkgevers (WVA-startkwalificatie). *Regionale actoren gebruiken deze voorzieningen echter nauwelijks* om werklozen te scholen voor een startkwalificatie. In ons onderzoek zijn wij hiervoor de volgende verklaringen tegengekomen:

- Partijen (zoals UWV, gemeenten en ROC's) zijn niet of onvoldoende bekend met deze voorzieningen.
- De voorzieningen zijn niet afgestemd op elkaar en op de doelgroep werklozen.
- Er is weinig bekend over de effectiviteit van de voorzieningen.

- CWI, UWV en gemeenten hebben onvoldoende kennis over hun cliëntenbestand en wat cliënten nodig hebben om weer aan het werk te komen.

#### Van aanbodgerichte naar vraaggerichte re-integratie

Een voorwaarde voor succesvolle duale trajecten is dat er een omslag komt van aanbodgerichte naar vraaggerichte re-integratie waardoor de werkgever in een vroeg stadium bij het traject betrokken wordt. Bij aanbodgerichte re-integratie wordt het re-integratietraject afgestemd op wat de cliënt nodig heeft, gezien zijn of haar achtergrond. Bij vraaggerichte re-integratie daarentegen, is het uitgangspunt de vraag op de arbeidsmarkt en wat de cliënt nodig heeft om aan die vraag te voldoen. Hierbij hoort ook vraaggerichte scholing, zodat zowel het niveau van vacature en werkzoekende beter aansluiten, als ook de richting van de scholing. Duale trajecten voldoen hieraan. Het werven van duale banen brengt in de praktijk twee knelpunten met zich mee:

1. Het werven van duale banen is niet ondergebracht bij één actor, waardoor werkgevers door meer actoren worden benaderd voor duale trajecten.
2. Voor veel werkgevers, vooral in het MKB, is het lastig te voorspellen waar en wanneer er vacatures ontstaan; zij hanteren een kortetermijnperspectief. Gericht scholen vereist echter een langetermijnvisie.

#### 1.3.6 Samenwerking tussen regionale organisaties

Om werklozen zonder startkwalificatie duurzaam terug te geleiden naar de arbeidsmarkt is regionale samenwerking nodig tussen gemeenten, werkgeversorganisaties, UWV, CWI, re-integratiebedrijven en ROC's. Deze regionale samenwerking op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt komt echter maar moeizaam van de grond.

De volgende afstemmingsproblemen spelen hier een rol:

- Gemeenten spannen zich vooral in voor de uitstroom van eigen bijstandsccliënten; dit kan samenwerking met andere gemeenten belemmeren.
- De competentietestcentra van CWI sluiten niet aan op de procedures voor de erkenning van verworven competenties van ROC's en kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, terwijl daar kansen liggen.
- Er is geen coördinatie rond het plaatsen van werklozen in leerwerktrajecten (duale trajecten); werkgevers worden benaderd door te veel verschillende publieke partijen.

#### Ontbrekende coördinatie bij duale trajecten

Voor een leerwerkbaan kunnen kandidaten zowel onder werkzoekenden als onder leerlingen gezocht worden. Er is slechts een beperkt aantal leerwerkbanen beschikbaar en de beste invulling daarvan verlangt afstemming tussen CWI, gemeenten, Kbb's en ROC's. Deze coördinatie is op dit moment nog niet aanwezig. In veel regio's weten vooral ROC's en het CWI elkaar niet goed te vinden als het gaat om het matchen van werkgevers met kandidaten voor leerwerkbanen.

Werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder komen vaak niet in aanmerking voor leerwerkbanen en krijgen dus niet de kans om zich bij te scholen. Dit wordt versterkt doordat organisaties (bijvoorbeeld het CWI en ROC's) niet met elkaar samenwerken over de vraag wie er mogelijk geschikt is voor een bepaalde leerwerkbaan.

In de praktijk blijkt het moeilijk om aan een aantal voorwaarden voor succesvolle samenwerking te voldoen.

Zo is er in de regio vaak *geen gedeelde visie* op de aanpak van de re-integratie van werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder.

ROC's, UWV, CWI en gemeenten hebben moeite om elkaar op dit punt te vinden. Dit komt doordat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden op dit terrein voor de betrokken partijen niet duidelijk is vanwege de vele veranderingen die op beide beleidsterreinen hebben plaatsgevonden. Er is doorgaans geen heldere regierol belegd of coördinatiepunt aangewezen. De goede voorbeelden van regionale samenwerking die wij tijdens dit onderzoek hebben bezocht, hadden hiervoor een «makelaar». Deze stimuleert en bewaakt het proces wat tot betere netwerksamenwerking leidt.

Bovendien is de *verdeling van kosten en baten niet helder* voor de betrokken partijen. Daardoor ontbreekt het de partijen aan helder inzicht in het maatschappelijk en economisch rendement van de diverse investeringen. Zulk inzicht zou kunnen bijdragen aan een betere samenwerking.

#### **1.4 Aanbevelingen**

##### **Inspanningen afstemmen op specifieke kenmerken van cliënten**

Gegeven de geringere kansen van mensen die niet over een startkwalificatie beschikken, is het van belang dat de komende jaren wordt gewerkt aan het versterken van hun positie op de arbeidsmarkt. Kwalificerende scholing kan hierbij een belangrijke rol vervullen.

- Wij bevelen aan dat de ministers van SZW en OCW, gezamenlijk met de uitvoeringsorganisaties, ervoor zorgen dat de voorzieningen en dienstverlening aansluiten bij de specifieke kenmerken en behoeften van deze groep werklozen en deze groep voldoende bereiken.
- CWI, gemeenten en UVW moeten beter inzicht krijgen in hun cliëntenbestand en de inzet van voorzieningen hierop afstemmen. Het maken van competentieprofielen zoals nu bijvoorbeeld al gebeurt in de competentietestcentra van CWI kan hierbij voor ROC's, UWV en gemeenten behulpzaam zijn.

##### **Afzonderlijke doelstelling formuleren voor werklozen zonder startkwalificatie**

In het kader van de Lissabondoelstelling draagt de minister van SZW de primaire verantwoordelijkheid voor werklozen zonder startkwalificatie.

- Wij geven de minister van SZW in overweging om een afzonderlijke doelstelling te formuleren voor de groep werklozen zonder startkwalificatie. Het behalen hiervan zou hij vervolgens moeten monitoren.

##### **Regionale partijen prikkelen om zich ondernemender op te stellen**

De komende jaren moet blijken of de financieringssystematiek van de WWB gemeenten ook daadwerkelijk prikkelt om laaggeschoolde langdurig werklozen duurzaam te re-integreren.

- De minister van SZW moet blijven investeren in de relatie met de gemeenten. Wanneer gemeenten meer vertrouwen hebben in continuïteit van financiering van de WWB, is de kans groter dat gemeenten daadwerkelijk durven te investeren in duurzame re-integratievoorzieningen zoals kwalificerende scholing.
- ROC's zouden zich flexibeler en marktgerichter moeten opstellen tegenover werkgevers en leerlingen die postinitiële scholing volgen. De minister van OCW zou ROC's hierop nadrukkelijker moeten aanspreken.



### **Partijen stimuleren tot gezamenlijk investeren in duurzame scholing en re-integratie**

Om meer leerwerktrajecten voor werklozen te creëren, is samenwerking tussen regionale partijen nodig. De ministers van SZW en OCW hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om deze samenwerking te bevorderen. Dit kunnen zij doen door regionale partijen en uitvoerders aan te spreken op wat ze gezamenlijk bereiken. De betrokken partijen zouden zich over hun bijdrage aan de gezamenlijke prestaties publiek moeten verantwoorden.

- De ministers zouden regionale partijen moeten stimuleren om in duurzame scholing en re-integratie te investeren. Dit kan bijvoorbeeld door inzicht te bieden in de kosten en baten die voorzieningen en initiatieven op de langere termijn kunnen opleveren. Zo zou de minister van SZW in het kader van het Innovatieprogramma Werk en Bijstand (IPW) bij subsidieverstrekking de voorwaarde kunnen stellen dat de subsidieontvanger zich niet alleen verantwoordt over de kosten, maar ook over de baten die de beoogde investering opbrengt. In een «businessplan» zou de subsidieaanvrager van tevoren kunnen aangeven waar naar verwachting de grootste opbrengst te behalen is en waar deze opbrengsten neerdalen. Dergelijke informatie kan het ministerie vervolgens gebruiken om regionale partijen te stimuleren om goede voorbeelden op het gebied van scholing van werklozen over te nemen en zich meer te richten op de groep kansarme werklozen.
- De ministers zouden, eventueel via de koepelorganisaties, een strategie moeten ontwikkelen om «koplopers» en «achterblijvers» onder de regionale uitvoerders te identificeren en de achterblijvers actief te stimuleren. De ministers zouden zich op de hoogte moeten stellen van succesvolle innovaties en deze actief moeten uitdragen.
- De ministers zouden zich regelmatig op de hoogte moeten stellen van knelpunten waarmee partijen op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt kampen bij de inzet van voorzieningen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van periodiek contact met uitvoerders en/of door middel van een structureel meldpunt. De Projectdirectie Leren en Werken, waarin de ministeries van OCW en SZW samenwerken, zien wij in dit verband als een goed initiatief. Het is van belang dat de projectdirectie werkt aan het signaleren en opheffen van knelpunten die veroorzaakt worden vanuit rijksbeleid en nadelig doorwerken op het uitvoerende niveau.

### **Voorzieningen om werklozen te scholen beter benutten en op elkaar afstemmen**

Het is belangrijk dat de voorzieningen waarover de uitvoerende instanties beschikken om werklozen te scholen voor een startkwalificatie goed op elkaar zijn afgestemd, zodat ze in aanvulling op elkaar ingezet worden.

- Wij zien veel kansen in de route om via erkenning van verworven competenties relevante werkervaringen om te zetten in certificaten en om via maatwerkscholing deficiënties in te vullen, waardoor een persoon een opleiding op startkwalificatieniveau behaalt. Een voorwaarde is wel dat de betrokken partijen, zoals ROC's en Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, deze voorzieningen ook voor werklozen geschikt maken. De keuze voor duurzame re-integratie, al dan niet met kwalificerende scholing, vergt inzicht in welke voorziening voor welk individu haalbaar en effectief is.
- De ministers van OCW en SZW moeten partijen in de regio's beter voorlichten over de (mogelijkheden van) voorzieningen die hun ter beschikking staan om werklozen zonder startkwalificatie op te leiden voor de arbeidsmarkt.

- De minister van SZW moet er samen met de keten voor werk en inkomen voor zorgen dat er een omslag naar vraaggerichte re-integratie plaatsvindt om de effectiviteit van de voorzieningen te vergroten. Bij vraaggerichte re-integratie wordt scholing gericht ingezet om aan de vraag van de regionale brancheorganisaties te voldoen. UWV, gemeenten en ROC's maken daarbij afspraken met sectoren van werkgevers om uitkeringsgerechtigden zo op te leiden dat ze vacatures in de betreffende branche of sector kunnen vervullen.

#### **Ondersteunen van regionale samenwerking**

De opbouw van duurzame regionale samenwerkingsverbanden op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt is noodzakelijk. Wij merken op dat dit niet per definitie hoge kosten met zich meebrengt.

- Bij onze bezoeken aan de goed werkende regionale samenwerkingsverbanden kwam naar voren dat het vrijstellen van één of twee personen vanuit de betrokken partijen, die een «makelaarsrol» op zich nemen, ertoe kan leiden dat samenwerking van de grond komt. Hiervoor zou de minister van SZW, mede gezien de onderbenutting van het Werk-deel dat gemeenten ontvangen voor de inzet van re-integratievoorzieningen, binnen het Werk-deel mogelijkheden kunnen scheppen.
- Het financieel ondersteunen van (regionale) samenwerking zou daarnaast via cofinanciering kunnen verlopen, zodat alle betrokken partijen zich committeren aan deze samenwerking.

## **2 BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

### **2.1 Reactie van de staatssecretaris van SZW en de minister van OCW**

De bewindspersonen onderkennen dat de arbeidsmarktpositie van mensen zonder startkwalificatie kwetsbaar blijft. Om die reden hecht het kabinet aan de doelstelling dat voor 2010 minimaal 80 procent van de (werkende en werkloze) beroepsbevolking van 25-65 jaar over een startkwalificatie zou moeten beschikken. Het kabinet heeft hiertoe een aantal stappen gezet, zoals het oprichten van de Projectdirectie Leren en Werken en de Taskforce Jeugdwerkloosheid. Volgens de bewindspersonen komt het er nu op aan om nieuwe initiatieven de kans te geven om effect te sorteren. In dit kader refereren zij aan de brief «Leren en Werken» (Leren: dat wérkt!) die op 17 september jl. aan de Tweede kamer is aangeboden. In deze brief is mede gebruikgemaakt van ons concept-rapport.

#### *Noodzaak van kwalificerende scholing*

De bewindspersonen delen onze conclusie dat scholing van werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder belangrijk is. Zij merken op dat uit het rapport niet blijkt dat deelname aan scholing altijd effectief is. De bewindspersonen gaan in op de conclusie in het rapport dat deze groep niet alleen door een laag opleidingsniveau, maar ook door andere factoren zoals etniciteit bijzonder kwetsbaar is. Zij merken op dat op basis van de beschikbare gegevens niet kan worden vastgesteld dat scholing effectief is voor etnische minderheden. Toch ondersteunen de bewindspersonen onze aanbeveling om kwalificerende scholing af te stemmen op specifieke kenmerken, zoals etniciteit, van de betreffende groep. Zij onderkennen bovendien dat een goed inzicht in het cliëntenbestand van de uitvoeringsinstellingen en gemeenten van belang is voor een effectieve inzet van voorzieningen.

#### *Effectiviteit van prikkels in wet- en regelgeving*

De bewindspersonen kunnen de conclusie van de Algemene Rekenkamer niet goed duiden dat prikkels in wet- en regelgeving er tot nu toe onvoldoende toe hebben geleid dat uitvoeringsinstellingen zich richten op duurzame re-integratie van werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder. Zij wijzen in dit kader op de afname van het bijstandsvolume. De bewindspersonen onderkennen wel dat gemeenten in eerste instantie hebben ingezet op *quick wins*, zoals het beperken van de instroom. Volgens de bewindspersonen zal de prikkel in de WWB de gemeenten echter automatisch in de richting van de kansarme groepen sturen. Ook merken de bewindspersonen op dat er geen tegenstelling hoeft te bestaan, zoals de Algemene Rekenkamer wel stelt, tussen duurzame re-integratie en de kortste weg naar werk. Verder staat het volgens hen onderwijsinstellingen vrij om zelf te bepalen hoeveel instroommomenten per jaar wenselijk en doelmatig zijn. Wel zullen de bewindspersonen bezien of het voor de ROC's aantrekkelijker gemaakt kan worden om meer maatwerk te bieden.

De bewindspersonen zullen, conform onze aanbevelingen, blijven investeren in de relatie met de gemeenten. De wijze van financieren staat volgens hen niet ter discussie en de middelen die bestemd zijn voor het verhogen van de arbeidsparticipatie mogen niet onbenut blijven, zo menen de bewindspersonen. Ze erkennen dat ROC's zich flexibeler en

vraaggericht kunnen opstellen. Hiertoe hebben de bve-sector en de overheid afspraken gemaakt, waarop ze elkaar wederzijds kunnen aanspreken.

*Afzonderlijke doelstelling voor werklozen zonder startkwalificatie*

Volgens de bewindspersonen ligt de aanbeveling om in het kader van het bereiken van de Lissabondoelstelling een specifieke doelstelling te formuleren voor de groep werklozen zonder startkwalificatie niet in de rede. De stap van werkend naar werkloos zonder startkwalificatie is namelijk vooral in tijden van laagconjunctuur klein. Het is bovendien aan de gemeenten om werklozen zonder startkwalificatie te re-integreren.

*Stimulerende en faciliterende rol van de rijksoverheid*

De bewindspersonen onderschrijven de constatering in het rapport dat gemeenten rust en zekerheid nodig hebben rond de WWB. Zij benadrukken dat gemeenten in de uitvoering van de WWB voor het grootste deel zelf verantwoordelijk zijn voor de invulling van het re-integratiebeleid. Het Rijk heeft bij de sturingsrelatie en de verantwoordelijkheidsverdeling een terughoudende rol. Het Rijk stimuleert en faciliteert gemeenten bij het opzetten van gezamenlijke perspectiefrijke initiatieven vanuit het Innovatie Programma Werk en Bijstand (IPW).

De bewindspersonen uiten hun verbazing over de conclusie in het rapport dat het de Ministeries van SZW en OCW zou ontbreken aan integrale doelen en visies. Zij wijzen op de oprichting van de Projectdirectie Leren en Werken, de Taskforce Jeugdwerkloosheid en de aanvullende financiële middelen voor de doelen van de Projectdirectie. Verder zijn de bewindspersonen van mening dat daar waar samenwerking nog niet goed gaat, niet te snel moet worden geconcludeerd dat de rijksoverheid moet ingrijpen.

De bewindspersonen ondersteunen de aanbeveling om regionale partijen te stimuleren te investeren in duurzame re-integratie en zij ondersteunen de verwijzing naar het IPW-programma. Daarnaast onderschrijven zij het belang van het uitdragen van succesvolle innovaties. Zij omarmen eveneens de aanbeveling om regelmatig op de hoogte te worden gebracht van de knelpunten op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt. De Projectdirectie vervult bij deze laatste twee punten een belangrijke rol.

*Voorzieningen om werklozen te scholen beter benutten en afstemmen*

De bewindspersonen onderschrijven het nut van EVC van harte en nemen de aanbeveling over om dit instrument verder te ontwikkelen en meer te gebruiken. Voorlichting over de inzet en mogelijkheden van instrumenten vinden de bewindspersonen eveneens van belang. Om aan deze twee aanbevelingen invulling te geven, wijzen zij op de initiatieven van de Projectdirectie Leren en Werken en de Taskforce Jeugdwerkloosheid. De bewindspersonen horen van ons graag suggesties over de wijze waarop de omslag naar meer vraaggerichte re-integratie, in aanvulling op al staand beleid, vorm zou kunnen krijgen.

*Samenwerking tussen regionale organisaties*

De bewindspersonen zijn het eens met onze conclusie dat samenwerking tussen regionale organisaties op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt niet vanzelfsprekend is. Het ontbreken van regionale samenwerking vindt overigens niet zijn oorzaak in een gebrek aan structurele financiële

middelen, aldus de bewindspersonen. Ze constateren dat een analyse van de gevolgen van deze haperende samenwerking voor mensen zonder startkwalificatie in ons rapport ontbreekt. Zij delen onze mening niet dat de geconstateerde problemen zijn op te lossen door sterkere regierol van de rijksoverheid.

De aanbeveling om mogelijkheden te creëren voor financiering van regionale samenwerking binnen het W-deel van de WWB, bijvoorbeeld het financieren van een «makelaar» als procesbegeleider, vinden de bewindspersonen niet wenselijk. Het toewijzen van het W-deel aan een specifiek doel schendt bovendien de gemeentelijke beleidsvrijheid. Wel vinden bewindspersonen het voorstel om regionale samenwerking via cofinanciering een impuls te geven interessant en zij vragen ons om concrete suggesties voor het vormgeven van dergelijke co-financiering. De bewindspersonen zijn echter geen voorstander van een structurele financiële regeling vanuit de rijksoverheid.

## **2.2 Reactie van de voorzitters van de Raden van Bestuur van CWI en UWV**

De voorzitters van de raden van bestuur van CWI en UWV zijn van mening dat met het onderzoek een juist beeld is geschetst van de stand van zaken rond beleid en uitvoering, en rond de dilemma's en knelpunten met betrekking tot de arbeidsmarktkansen respectievelijk de re-integratie van laaggeschoolde werklozen. Zij onderschrijven grotendeels de conclusies van het rapport.

De conclusie dat prikkels in wet- en regelgeving er onvoldoende toe hebben geleid dat uitvoeringsinstellingen zich richten op de duurzame re-integratie van werklozen zonder startkwalificatie, vinden zij te ongenueanceerd. CWI en UWV geven aan dat zij zich niet hebben gericht op het door de werkloze laten behalen van een startkwalificatie, maar dat zij de problematiek wel hebben geagendeerd omdat bleek dat in de afgelopen jaren (te) weinig scholing werd ingezet. Na een aarzelende start blijkt dat door invoering van het Scholingsprotocol in juli 2005 scholing in snel toenemende mate weer wordt ingezet.

CWI en UWV geven aan vanuit de concrete vraag in alle regio's fors in te willen zetten op vormen waarbij werken en leren van werklozen gecombineerd kunnen worden. Via duale trajecten, en daar waar taalachterstand een rol speelt via geïntegreerde trajecten, kan er een drempelloze instroom naar vast werk plaatsvinden.

De daadwerkelijke match willen zij in regionale samenwerkingsverbanden met werkgevers, branches, ROC's, KBB's en gemeenten vorm en inhoud geven, evenals de uitvoering van EVC-toetsen. Omdat dit tijd en geld kost, ondersteunen CWI en UWV de aanbeveling die gericht is op bekostiging van regionaal organiserend vermogen van harte. CWI en UWV werken met de MBO Raad en ROC's aan de oplossing van in ons onderzoek gesignaleerde knelpunten als flexibele instroommomenten, gebrek aan maatwerk en financiering.

Volgens CWI en UWV is onze constatering dat er onvoldoende kennis is van het werkzoekendenbestand inmiddels verleden tijd, onder meer door inmiddels genomen maatregelen zoals het aanstellen van vaste klantenbegeleiders en het opstellen van klantportfolio's en competentieprofielen. CWI en UWV wijzen ook op de ontwikkeling van zogenaamde E-portfolio's waarmee digitaal een verbinding gemaakt kan worden tussen vraag en

aanbod van vacatures. Daaronder vallen ook leerwerktrajecten en een instrument om competenties in relatie te brengen met beroepenscans van perspectiefrijke beroepen in diverse MKB-sectoren. De kenmerken van langdurig WW-gerechtigden worden momenteel in kaart gebracht om te bezien welke dienstverlening verder geboden kan worden. CWI en UWV gaan het deel van de langdurig WW-gerechtigden dat niet over een startkwalificatie beschikt, in de gelegenheid stellen om een duaal traject te volgen.

CWI en UWV onderschrijven de constatering uit het onderzoek dat de aansluiting tussen CTC en EVC onvoldoende is. Zij geven aan dat in de regio's afspraken gemaakt zullen worden over goede doorverwijzing naar de EVC-toetsen waardoor zij dit knelpunt kunnen oplossen.

Volgens CWI en UWV is het aan de minister om een uitspraak te doen over de aanbeveling om een aparte doelstelling voor werklozen zonder startkwalificatie te formuleren. Wel merken zij op dat scholing van werkenden en werklozen noodzakelijk is om werk te behouden, respectievelijk weer aan werk te komen. CWI en UWV hebben in het Ketenprogramma 2007 van het Algemeen Keten Overleg (AKO) aangegeven de kloof tussen vraag en aanbod te willen verkleinen door de scholingsgraad van uitkeringsgerechtigden te verhogen, zodat meer mensen weer aan het werk kunnen gaan. Daarbij zijn de behoeften van werkgevers op de regionale/sectorale arbeidsmarkt leidend voor de benutting van het aantal kwalificerende leerwerktrajecten.

### **2.3 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij waarderen het dat de bewindspersonen vrijwel alle aanbevelingen die wij in ons rapport hebben gedaan, onderschrijven. We zien deze aanbevelingen vertaald in de brief Leren: dat wérkt!, die de bewindspersonen van SZW en OCW onlangs aan de Tweede Kamer hebben aangeboden.

We zijn met de bewindspersonen van mening dat deelname aan scholing niet voor iedereen in dezelfde mate effectief is. Juist om die reden vragen we de bewindspersonen om te evalueren welke voorzieningen voor wie het meest effect sorteren. Om dat te kunnen doen is beter inzicht in het cliëntenbestand noodzakelijk. Dan kan dienstverlening efficiënt en doelmatig ingezet worden, afgestemd op de specifieke kenmerken van de cliënten.

De bewindspersonen verwijzen voor hun stimulerende en faciliterende rol naar een aantal initiatieven die zij de afgelopen jaren genomen hebben. Wij oordelen positief over deze initiatieven, maar constateren dat al deze initiatieven een tijdelijk karakter hebben en na afloop niet (kunnen) worden doorgezet binnen de regio's.

In hun reactie geven de bewindspersonen aan dat prikkels in de WWB gemeenten automatisch in de richting van kansarme groepen sturen en dat er geen tegenstelling is tussen de kortste weg naar werk en duurzame re-integratie. Wij constateren in ons onderzoek dat de kortste weg naar werk voor gemeenten op korte termijn het meeste rendement oplevert. Wij constateren verder dat de prikkels in de WWB tot op heden niet automatisch hebben geleid tot duurzame investering in werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Wij pleiten voor het zichtbaar maken van kosten en baten bij de inzet van voorzieningen, opdat gemeenten eerder voorzieningen gaan inzetten, ook als die pas op langere termijn zullen renderen.

Wij constateren dat de invoering van het scholingsprotocol een goed voorbeeld is voor het komen tot duurzame re-integratie van werklozen. Wij kijken uit naar de resultaten van de evaluatie van het scholingsprotocol, dat eind 2007 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Wij zijn benieuwd hoe de bewindspersonen het voor de ROC's aantrekkelijker zullen maken om meer maatwerk te bieden. In de brief Leren: dat wérkt! wordt het voorstel gelanceerd om een aantal voorhoedescholen aan te wijzen die inventariseren wat er binnen instellingen moet gebeuren om zo goed mogelijk maatwerk te kunnen leveren. Wij zien dit als een kansrijk voorstel voor een structurele oplossing van de knelpunten die deze instellingen ondervinden. Randvoorwaarde is wel dat de mogelijke oplossingen die deze voorhoedescholen vinden, instemming krijgen van de bewindspersonen en actief worden uitgedragen naar andere onderwijsinstellingen.

We kunnen ons tot op zekere hoogte vinden in de redeneerlijn van de bewindspersonen dat een afzonderlijke doelstelling voor de groep werklozen zonder startkwalificatie minder in de rede ligt, omdat de scheidslijn tussen werkend en werkloos zonder startkwalificatie dikwijls dun is. De minister van SZW heeft echter wel een beleidsmatige verantwoordelijkheid voor deze groep werklozen. Hij zou in het licht van deze verantwoordelijkheid moeten monitoren in hoeverre decentrale actoren scholing voor werklozen zonder startkwalificatie inzetten.

Wij zijn het eens met het CWI en UWV dat het aan de minister is om – mede in het licht van de Lissabondoelstelling – een uitspraak te doen over de aanbeveling om een aparte doelstelling voor werklozen zonder marktkwalificatie te formuleren. Wij vinden het een goede ontwikkeling dat CWI en UWV de scholingsgraad van uitkeringsgerechtigden willen verhogen en dat hierbij de vraag op de arbeidsmarkt centraal staat. Dit sluit aan op onze aanbeveling om een omslag te maken naar vraaggerichte re-integratie waarvan vraaggerichte scholing deel uitmaakt.

De bewindspersonen wijzen in hun reactie op de gepaste afstand die zij betrachten bij het aansturen van regionale samenwerking en op het feit dat centrale regie vanuit de rijksoverheid niet past binnen de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Wij benadrukken dat wij geenszins het standpunt innemen dat de rijksoverheid de regie naar zich toe zou moeten trekken.

We merken op dat het creëren van de mogelijkheid om vanuit het W-deel van de WWB een «makelaar» te financieren die een coördinerende rol speelt bij het totstandbrengen van regionale samenwerking, de beleidsvrijheid van gemeenten niet beperkt, zoals de bewindspersonen suggereren, maar juist verruimt. Gemeenten worden in onze aanbeveling niet verplicht het geld in te zetten voor het organiseren van samenwerking, maar krijgen daartoe dan wel de mogelijkheid. De functie van «makelaar» zoals wij die voorstellen heeft inhoudelijk grote overeenkomsten met de functie van accountmanager, zoals de bewindspersonen die voorstellen in de brief Leren: dat wérkt!. Ook hiervoor zal bekostiging mogelijk gemaakt moeten worden.

Wij ondersteunen de intentie van CWI en UWV uit te gaan van de concrete vraag in de regio om leren en werken te combineren. Wij verwachten dat CWI en UWV afspraken maken met sectoren om vacatures – waar nodig met inzet van scholing – in specifieke sectoren te vervullen.

De Algemene Rekenkamer waardeert het dat UWV en CWI verschillende initiatieven hebben genomen om de kennis van het werkzoekendenbestand te vergroten. De overdracht van kennis over het werkzoekendenbestand bij deze nieuwe initiatieven moet echter wel worden gewaarborgd. De door UWV en CWI genoemde initiatieven op dit gebied vinden wij kansrijk. CWI en UWV geven in hun reactie aan dat in de regio's afspraken gemaakt zullen worden over goede doorverwijzing vanuit de Competentie Test Centra naar EVC-toetsen. Ook deze stappen achten wij kansrijk.



Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen bewindspersonen van SZW en OCW en de voorzitters van de RvB's van CWI en KWW	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Werklozen van 23 jaar en ouder zonder startkwalificatie vormen een groep die niet alleen door een laag opleidingsniveau maar ook door andere factoren bijzonder kwetsbaar is. Dat betekent dat de noodzaak van kwalificerende scholing voor deze groep urgent is, en extra inspanningen noodzakelijk zijn om deze groep duurzaam te re-integreren.</p>	<p>De ministers van SZW en OCW moeten, gezamenlijk met de uitvoeringsorganisaties, ervoor zorgen dat de voorzieningen en dienstverlening aansluiten bij de specifieke kenmerken en behoeften van deze groep werklozen en deze groep voldoende bereiken.</p> <p>CWI, gemeenten en UW moeten beter inzicht krijgen in hun cliëntenbestand en de inzet van voorzieningen hierop afstemmen. Het maken van competentieprofielen zoals nu bijvoorbeeld al in de competentietestcentra van CWI gebeurt, kan hierbij voor ROC's, UWV en gemeenten behulpzaam zijn.</p>	<p>De bewindspersonen ondersteunen onze aanbeveling om kwalificerende scholing af te stemmen op specifieke kenmerken van de groep en onderkennen dat een goed inzicht in het cliëntenbestand van de uitvoeringsinstellingen en gemeenten van belang is voor een effectieve inzet van voorzieningen.</p> <p>CWI en UWV geven aan dat onze constatering dat er onvoldoende kennis is van het werkzoekendenbestand verleden tijd is door inmiddels genomen maatregelen. De kenmerken van langdurig WW-gerechtigden worden momenteel in kaart gebracht om te zien welke dienstverlening verder geboden kan worden. CWI en UWV gaan het deel van de langdurig WW-gerechtigden dat niet over een startkwalificatie beschikt in de gelegenheid stellen om een duaal traject te volgen.</p>	<p>Wij vragen de bewindspersonen te evalueren welke voorzieningen voor wie het meeste effect sorteren. Daarvoor is beter inzicht in het cliëntenbestand noodzakelijk. Dan kan de dienstverlening efficiënt en doelmatig ingezet worden, afgestemd op de specifieke behoeften van de cliënten.</p> <p>De Algemene Rekenkamer waardeert het dat UWV en CWI verschillende initiatieven hebben genomen om de kennis van het werkzoekendenbestand te vergroten. De overdracht van kennis over het werkzoekendenbestand bij deze nieuwe initiatieven moet echter wel worden gewaarborgd. De door UWV en CWI genoemde initiatieven op dit gebied vinden wij kansrijk. Wij constateren dat de invoering van het scholingsprotocol een goed voorbeeld is voor het komen tot duurzame re-integratie van werklozen. Wij kijken uit naar de resultaten van de evaluatie van het scholingsprotocol, dat eind 2007 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.</p>
<p>De prikkels in wet- en regelgeving hebben er onvoldoende toe geleid dat uitvoeringsinstellingen zich richten op de duurzame re-integratie van kansarme groepen.</p>	<p>De minister van SZW moet ervoor zorgen dat gemeenten vertrouwen krijgen in de continuïteit van financiering van de WWB, zodat deze durven investeren in duurzame re-integratievoorzieningen zoals kwalificerende scholing.</p>	<p>De bewindspersonen zullen, conform onze aanbevelingen, blijven investeren in de relatie met de gemeenten. De wijze van financieren staat volgens hen niet ter discussie en de middelen die bestemd zijn voor het verhogen van de arbeidsparticipatie mogen niet onbenut blijven.</p> <p>Volgens de bewindspersonen zal de prikkel in de WWB de gemeenten automatisch in de richting van de kansarme groepen sturen. Ook merken de bewindspersonen op dat er geen tegenstelling hoeft te bestaan tussen duurzame re-integratie en de kortste weg naar werk.</p>	<p>Wij constateren dat de kortste weg naar werk voor gemeenten op korte termijn het meeste rendement oplevert. Wij constateren verder dat de prikkels in de WWB tot op heden niet automatisch hebben geleid tot duurzame investering in werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Wij pleiten voor het zichtbaar maken van kosten en baten bij de inzet van voorzieningen, opdat gemeenten eerder voorzieningen gaan inzetten, ook als die pas op langere termijn zullen renderen.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen bewindspersonen van SZW en OCW en de voorzitters van de RvB's van CWI en KVV	Nawoord Algemene Rekenkamer
	De minister van OCW moet ROC's nadrukkelijker aanspreken opdat zij zich flexibeler en marktgerichter opstellen jegens werkgevers en leerlingen die postnitiële scholing volgen.	De bewindspersonen onderkennen dat ROC's zich flexibeler en vraaggerichter kunnen opstellen. Hiertoe hebben de bve-sector en de overheid afspraken gemaakt, waarop ze elkaar wederzijds kunnen aanspreken. De bewindslieden zullen bezien of het voor de ROC's aantrekkelijker gemaakt kan worden om meer maatwerk te bieden.	In de brief Leren: dat wérkt! wordt het voorstel gelanceerd om een aantal voorhoedescholen aan te wijzen die inventariseren wat er binnen instellingen moet gebeuren om zo goed mogelijk maatwerk te kunnen leveren. Wij zien dit als een kansrijk voorstel voor een structurele oplossing van de knelpunten die deze instellingen ondervinden. Randvoorwaarde is wel dat de mogelijke oplossingen die deze voorhoedescholen vinden instemming krijgen van de bewindspersonen en actief worden uitgedragen naar andere onderwijsinstellingen.
De minister van SZW heeft niet vastgelegd welke prestaties geleverd moeten worden om de Lissabondoelstelling voor werklozen zonder startkwalificatie te realiseren.	De minister van SZW moet overwegen of een aparte doelstelling voor de groep werklozen zonder startkwalificatie (zijn primaire verantwoordelijkheid) moet worden geformuleerd. Het behalen hiervan moet hij dan monitoren.	Volgens de bewindspersonen ligt de aanbeveling om in het kader van de Lissabondoelstelling een specifieke doelstelling te formuleren voor de groep werklozen zonder startkwalificatie niet in de rede.	We merken op dat de minister van SZW een beleidsmatige verantwoordelijkheid heeft voor deze groep werklozen. Hij zou in het licht van deze verantwoordelijkheid moeten monitoren in hoeverre decentrale actoren scholing voor werklozen zonder startkwalificatie inzetten.
De rijksoverheid faciliteert en stimuleert de uitvoeringsinstellingen onvoldoende bij het opstarten van gezamenlijke, perspectiefrijke initiatieven	De ministers van SZW en OCW moeten regionale partijen en uitvoerders aanspreken op wat ze gezamenlijk bereiken. De betrokken partijen zouden zich over hun bijdrage aan de gezamenlijke prestaties publiek moeten verantwoorden.  De ministers van SZW en OCW moeten regionale partijen stimuleren om in duurzame scholing en re-integratie te investeren. Bijvoorbeeld door in samenwerking met regionale partijen inzicht bieden in de kosten en baten van voorzieningen en initiatieven op de lange termijn (zoals in een businessplan). De ministers van OCW en SZW moeten, eventueel via koepelorganisaties, strategieën ontwikkelen om «koplopers» en «achterblijvers» te identificeren en achterblijvers te stimuleren.	De bewindspersonen ondersteunen de aanbeveling om regionale partijen te stimuleren om te investeren in duurzame re-integratie. De Projectdirectie vervult hierbij een belangrijke rol.  De bewindspersonen onderschrijven het belang van het uitdragen van succesvolle innovaties. De projectdirectie vervult hierbij een belangrijke rol.	De bewindspersonen verwijzen voor hun stimulerende en faciliterende rol naar een aantal initiatieven die zij de afgelopen jaren genomen hebben. Wij oordelen positief over deze initiatieven, maar constateren dat al deze initiatieven een tijdelijk karakter hebben en na afloop niet (kunnen) worden doorgezet binnen de regio's.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen bewindspersonen van SZW en OCW en de voorzitters van de RvB's van CWI en KVV	Nawoord Algemene Rekenkamer
	De ministers van SZW en OCW moeten zich op de hoogte stellen van knelpunten bij de inzet van voorzieningen op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt en zorgen voor structurele oplossingen voor deze knelpunten.	De bewindspersonen omarmen eveneens de aanbeveling om regelmatig op de hoogte te worden gesteld van de knelpunten op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt. De Projectdirectie vervult ook hierbij een belangrijke rol.	
De beschikbare voorzieningen om werklozen te scholen voor een startkwalificatie zijn niet optimaal ingericht en worden door de regionale uitvoerende instanties niet optimaal ingezet voor werklozen.	De uitvoerende instanties moeten voorzieningen zodanig op elkaar afstemmen dat ze beter en in aanvulling op elkaar gebruikt worden (bijvoorbeeld de erkenning van verworven competenties en maatwerk-scholing).	De bewindslieden onderschrijven van harte het nut van EVC en nemen de aanbeveling over om dit instrument verder te ontwikkelen en meer te gebruiken. De Projectdirectie Leren en Werken heeft hiertoe diverse activiteiten ingezet. CWI en UWV zullen in de regio's afspraken maken over goede doorverwijzing vanuit de competentie Test Centra naar EVC-toetsen.	Wij achten deze stappen kansrijk.
	De ministers van SZW en OCW moeten partijen in de regio beter voorlichten over de voorzieningen die hun ter beschikking staan	Voorlichting over de inzet en mogelijkheden van instrumenten vinden de bewindspersonen van belang. Ook hier verwijzen zij naar de activiteiten van de Projectdirectie en de Taskforce.	
	De minister van SZW moet, samen met de keten van werk en inkomen, zorgen voor een omslag naar vraaggerichte re-integratie	De bewindspersonen onderschrijven dit en vragen ons om suggesties hoe deze omslag verder vorm zou kunnen krijgen.	
		CWI en UWV winnen vanuit de concrete vraag in alle regio's fors inzetten op vormen waarbij werken en leren van werklozen gecombineerd kunnen worden.	Wij verwachten dat CWI en UWV afspraken maken met sectoren om vacatures – waar nodig met inzet van scholing – in specifieke sectoren te vervullen.
De samenwerking tussen organisaties op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt komt slechts moeizaam van de grond.	De minister van SZW zou binnen het Werk-deel van de WWB mogelijkheden moeten scheppen om een «makelaars-rol» te financieren, die duurzame samenwerking kan stimuleren.	De bewindspersonen vinden het scheppen van mogelijkheden voor financiering van regionale samenwerking binnen het W-deel van de WWB niet wenselijk. Het toewijzen van het W-deel aan een specifiek doel schendt de gemeentelijke beleidsvrijheid.	We merken op dat het creëren van de mogelijkheid om vanuit het W-deel van de WWB een «makelaar» te financieren die een coördinerende rol speelt bij het totstandbrengen van regionale samenwerking, de beleidsvrijheid van gemeenten niet beperkt, zoals de bewindspersonen suggereren, maar juist verruimt. Gemeenten worden in onze aanbeveling niet verplicht het geld in te zetten voor het organiseren van samenwerking, maar krijgen daartoe dan wel de mogelijkheid.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen bewindspersonen van SZW en OCW en de voorzitters van de RvB's van CWI en KVV	Nawoord Algemene Rekenkamer
	De rijksoverheid moet samenwerking financieel ondersteunen door middel van cofinanciering met de betrokken partijen.	De suggestie om regionale samenwerking via co-financiering te ondersteunen vinden de bewindspersonen interessant. Zij zijn echter geen voorstander van structurele financiële regelingen vanuit het Rijk.	

## **Deel II: Onderzoeksbevindingen**



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>35</b>			
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	35	4.3.3	Ervaringen vanuit de regio's	54
1.2	Opzet van het onderzoek	36	4.4	Verspreiding van goede initiatieven	55
1.3	Verantwoordelijkheden van betrokken actoren	37	4.4.1	Rol van de rijksoverheid	56
1.4	Leeswijzer	39	4.4.2	Kennis in de regio's	56
<b>2</b>	<b>Noodzaak van kwalificerende scholing</b>	<b>40</b>	<b>5</b>	<b>Voorzieningen voor de regio's</b>	<b>58</b>
2.1	Inleiding	40	5.1	Inleiding	58
2.2	Lagere kansen voor laagopgeleiden	40	5.2	De voorzieningen in een re-integratietraject	58
2.3	Omvang van de doelgroep	41	5.3	Re-integratieadvies CWI	59
2.4	Opvallende verschillen in achtergrond-kenmerken	43	5.4	Voortraject	59
2.5	Kwalificerende scholing binnen re-integratie	44	5.5	Matching	59
2.5.1	Noodzaak van kwalificerende scholing binnen re-integratie	44	5.6	Financiële tegemoetkomingen voor werkgevers	60
2.5.2	Inzet scholing in re-integratie	44	5.7	Erkennen Verworven Competenties (EVC)	61
			5.8	Duale trajecten	61
			5.8.1	Duale trajecten binnen re-integratie	61
			5.8.2	Maatwerkscholing	62
			5.8.3	Leerbedrijven	62
			5.9	Vraaggerichte re-integratie en scholing	63
			5.10	Effectiviteit van scholing in re-integratie	64
<b>3</b>	<b>Doorvertaling van doelen van de rijksoverheid</b>	<b>46</b>	<b>6</b>	<b>Regionale samenwerking</b>	<b>66</b>
3.1	Inleiding	46	6.1	Inleiding	66
3.2	De Lissabondoelstelling	46	6.2	Voorwaarden voor samenwerking	66
3.3	Het re-integratiebeleid van SZW	47	6.3	Gedeelde visie	66
3.4	Het re-integratiebeleid van UWV	47	6.4	Taken en verantwoordelijkheden: krachtenveld-analyse	67
3.5	Het re-integratiebeleid van gemeenten	48	6.5	Regie- of makelaarsrol	68
3.6	Het beleid van het Ministerie van OCW	49	6.6	Verdeling van kosten en baten	69
<b>4</b>	<b>Stimulerende en faciliterende rol van de rijksoverheid</b>	<b>52</b>	<b>Bijlage 1</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>71</b>
4.1	Inleiding	52	<b>Bijlage 2</b>	<b>Methodologische verantwoording</b>	<b>72</b>
4.2	Projectdirectie Leren en Werken	52			
4.3	Versterken van regionale samenwerking	53			
4.3.1	Faciliteren van samenwerking vanuit het Ministerie van SZW	53			
4.3.2	Faciliteren van samenwerking vanuit het Ministerie van OCW	54			
			<b>Literatuurlijst</b>		<b>76</b>





## 1 INLEIDING

### 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De werkloosheid onder laagopgeleiden is hoger dan onder hoogopgeleiden. Dit geldt nog in hogere mate voor oudere werklozen. Door macro-economische ontwikkelingen en technologische vooruitgang neemt het aantal banen voor laagopgeleide werknemers bovendien minder hard toe dan voor hoogopgeleiden.

Voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie is het van belang dat iedereen die kan participeren op de arbeidsmarkt daadwerkelijk participeert. Er bestaat op die arbeidsmarkt echter een mismatch tussen gevraagd opleidingsniveau bij vacatures en aangeboden opleidingsniveau van werkzoekenden. Ondanks de verwachting dat er door de toenemende vergrijzing, ontgroening en door economische groei in de toekomst meer vraag naar arbeid zal komen, blijven de arbeidskansen van laagopgeleiden ongunstig. Een bijzonder kwetsbare groep onder de werklozen wordt gevormd door de mensen die geen startkwalificatie hebben. Om hen duurzaam te re-integreren is verhogen van het opleidingsniveau tot minimaal startkwalificatie van groot belang. Startkwalificatie is gedefinieerd als een diploma op ten minste het tweede niveau mbo (mbo-2, de basisberoepsopleiding) of een havo- of vwo-diploma. Een startkwalificatie is volgens de overheid de minimale voorwaarde voor een duurzame baan, voor voldoende inkomen en voor een volwaardige plek in de samenleving<sup>5</sup>.

In dit onderzoek richten wij ons op de groep werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder. Het overgrote deel van de werkzoekenden die bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) staan ingeschreven is namelijk ouder dan 23 jaar. Voor de jongeren is de Taskforce Jeugdwerkloosheid actief om voldoende jeugdbanen te creëren. Veel gemeenten dwingen jongeren zonder startkwalificatie, in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB), terug naar een opleiding of naar werk. Daarentegen is het onvoldoende duidelijk wat de verschillende instanties doen voor de groep werklozen ouder dan 23 jaar.

Het kabinet heeft in het kader van de Lissabonagenda een algemene beleidsdoelstelling geformuleerd dat in 2010 80% van de beroepsbevolking van 25 tot 65 jaar het startkwalificatieniveau moet hebben behaald.

Het kabinet heeft ingezet op een grootschalige toepassing van combinaties van leren en werken in de vorm van duale trajecten. Om deze doelstelling te behalen is het van cruciaal belang dat er regionale samenwerking is tussen bedrijfsleven, onderwijsinstellingen, het CWI, de Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten. De noodzaak van regionale samenwerking wordt nog versterkt door de decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid en de uitvoering hiervan.

Gezien de economische ontwikkelingen liggen er op dit moment kansen om de groep werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder duurzaam te re-integreren op de arbeidsmarkt. Het onderzoek dat wij in de eerste helft van 2006 hebben uitgevoerd, richt zich op de vraag of en hoe werklozen van 23 jaar en ouder zonder startkwalificatie, geschoold worden voor duurzame deelname aan het arbeidsproces.

<sup>5</sup> Beleidsmatig is het niveau startkwalificatie vastgesteld op mbo-2, havo of vwo en daarom zijn we in dit onderzoek uitgegaan van dit niveau. In de praktijk groeit het besef dat dit niveau niet absoluut is en per sector kan verschillen. RWI heeft recentelijk aan SZW een advies uitgebracht om in plaats van één startkwalificatieniveau meer sectorniveaus te onderscheiden (RWI, 2006a).

## Financieel belang van scholing van werklozen

In de begroting 2006 van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) zijn geen middelen geoornd voor scholing van werklozen. Het totale bedrag aan uitkeringen voor de WWB is € 4 338,1 miljoen en voor de WW € 4 456,8 miljoen. Voor het re-integreren van uitkeringsgerechtigden is € 1 629,3 miljoen voor bijstandsgerechtigden beschikbaar en € 90,0 miljoen voor WW'ers. Het bedrag dat naar de Regionale Opleidingencentra (ROC's) of agrarisch opleidingencentra gaat, die het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) verzorgen, is € 2 396,7 miljoen. Daarnaast zijn er fiscale regelingen (WVA-onderwijs) en een aantal speciale subsidies (SVWW, ESF), waarvan een aantal inmiddels afgebouwd wordt.

### 1.2 Opzet van het onderzoek

Met dit onderzoek willen we een beeld krijgen van wat de rijksoverheid doet om het doel «minder werklozen zonder startkwalificatie» te bereiken. Daarnaast hebben we onderzocht in hoeverre de betrokken regionale partijen ervoor zorgen dat werklozen van 23 jaar en ouder de benodigde startkwalificatie behalen door de inzet van voorzieningen als vraag-gerichte re-integratie, het Erkennen van Verworven Competenties (EVC), duale trajecten en scholing. Bijlage 2 geeft de methodologische verantwoording van dit onderzoek.

Omdat de minister van SZW de uitvoering van zijn beleid heeft neergelegd bij de actoren in de regio's, heeft daar het zwaartepunt van het onderzoek gelegen.

In dit onderzoek stonden drie vragen centraal:

*Waarin onderscheidt de groep werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder zich van de andere werklozen en van werkenden?*

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag hebben we gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt over werkenden en werklozen met en zonder startkwalificatie. Ook hebben we bevindingen uit andere onderzoeken naar deze doelgroep gebruikt.

*In welke mate worden publieke voorzieningen ingezet voor de groep werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder? Zijn er knelpunten die de inzet van deze publieke voorzieningen belemmeren? Wat is bekend over de effectiviteit van de voorzieningen?*

Het antwoord op deze tweede onderzoeksvraag hebben we gebaseerd op gesprekken met regionale actoren en met landelijke organisaties die bij de beleidsterreinen werk & inkomen en onderwijs betrokken zijn.<sup>6</sup> Verder hebben we veel gebruikgemaakt van documenten en websites van de betrokken organisaties, onderzoeksrapporten en van verantwoordings- en beleidsstukken.

*Hoe verloopt de samenwerking in de regio's tussen de «keten voor werk en inkomen» met scholingsinstellingen en werkgevers als het gaat om het opleiden van werklozen tot startkwalificatieniveau?*

Voor het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag hebben we in zeven regio's groepsinterviews gehouden over het thema regionale samenwerking. Deze regio's zijn geselecteerd omdat hier sprake was van een vorm van regionale samenwerking. Bij deze gesprekken zaten gemeenten, onderwijsinstellingen, SUWI-instellingen, werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en re-integratiebedrijven rond de tafel. De gesprekken boden inzicht in wat wel en niet werkt in regionale samenwer-

<sup>6</sup> Zie bijlage 3.

kingsverbanden. Aan de individuele deelnemers van de groepsgesprekken zijn tevens stellingen voorgelegd over de publieke voorzieningen in hun regio. De respons was 58%. De volledige scores staan in bijlage 2.

### **1.3 Verantwoordelijkheden van betrokken actoren**

Binnen de rijksoverheid dragen twee ministeries, SZW en OCW, verantwoordelijkheid voor het onderzochte beleidsveld. Het Ministerie van SZW is de eerste verantwoordelijke voor een activerend arbeidsmarktbeleid en re-integratie van werklozen. De minister van SZW is aanspreekbaar op zijn systeemverantwoordelijkheid voor de re-integratie van werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder. Binnen de systeemverantwoordelijkheid van de minister van SZW hebben de raden van bestuur van UWV en CWI, als zelfstandige bestuursorganen van het Rijk, een bij wet vastgelegde eigen verantwoordelijkheid.

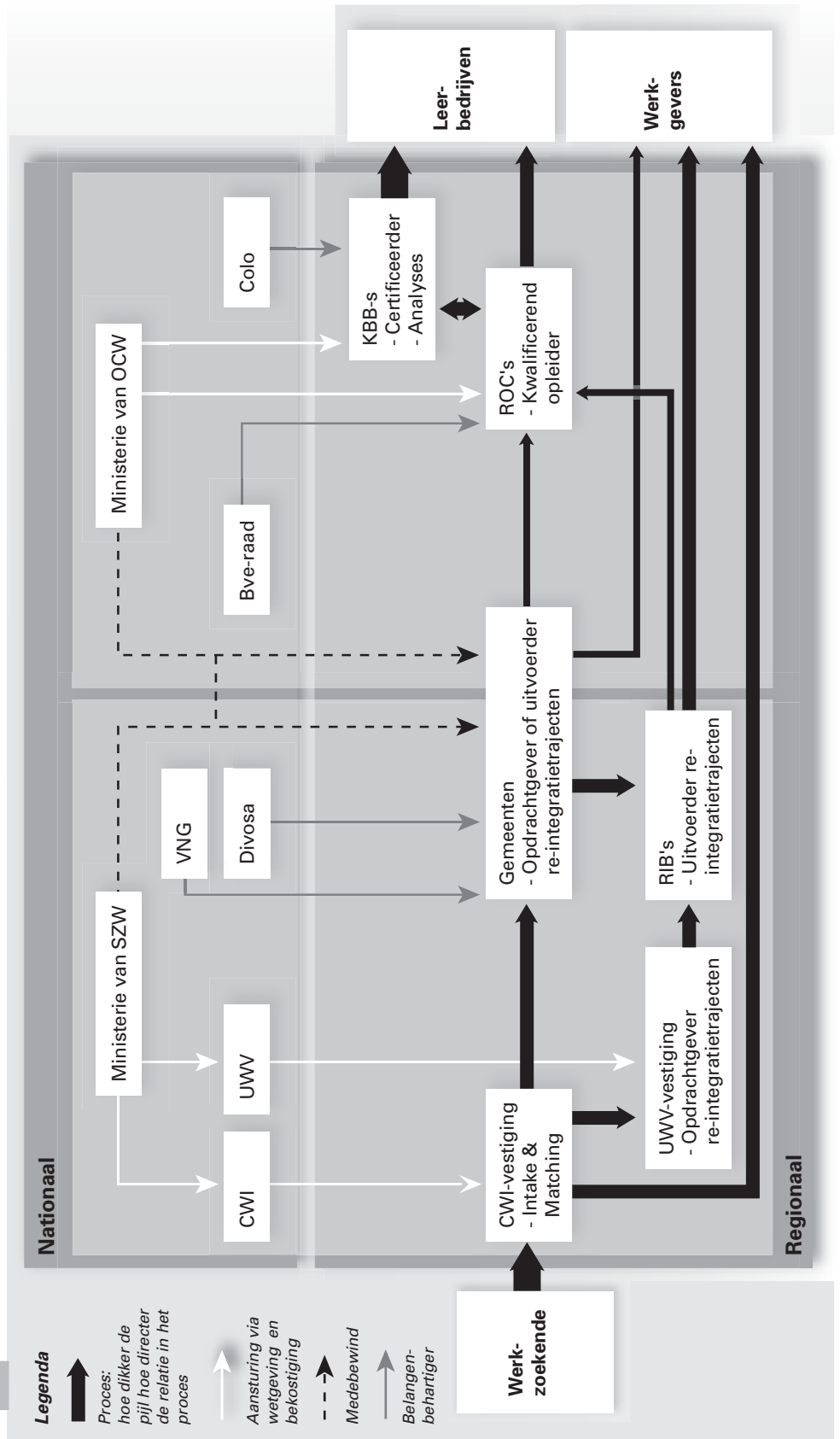
Het Ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het aanbieden van opleidingsfaciliteiten. De minister van OCW is aanspreekbaar op haar systeemverantwoordelijkheid voor het aanbod van scholing aan werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder. Het beleid over de inzet van instrumenten wordt niet bepaald door de ministeries: dit beleid is grotendeels gedecentraliseerd en deels geprivatiseerd naar regionale partijen, zoals CWI, UWV, gemeenten (de keten voor werk en inkomen)<sup>7</sup> en ROC's. De taken en verantwoordelijkheden, die samen het krachtenveld vormen, van deze regionale partijen staan in figuur 2.1 weergegeven. De ministeries hebben aangegeven dat hun rol beperkt is tot het faciliteren en stimuleren van het veld.

---

<sup>7</sup> Binnen de keten voor werk en inkomen nemen gemeenten een bijzondere positie in. Zij voeren de WWB in medebewind uit. De overige partijen hebben een directere aansturingrelatie met het Ministerie van SZW.

Figuur 2.1

# Krachtenveld Arbeidsmarkt en Onderwijs



#### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 schetsen we het nut en de noodzaak van kwalificerende scholing voor de doelgroep werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder. Verder geven we een beeld van de omvang en kenmerken van de doelgroep. In hoofdstuk 3 geven we een overzicht van het rijksbeleid op het terrein van het scholen van werklozen en geven we aan hoe de overheid haar doelen op dit terrein heeft doorvertaald naar de regio's. In hoofdstuk 4 staat hoe de rijksoverheid haar stimulerende en faciliterende taak invult en hoe deze invulling in de regio's wordt ervaren. De beschikbare voorzieningen voor het scholen van werklozen komen in hoofdstuk 5 aan de orde en we sluiten dit hoofdstuk af met de wijze waarop samenwerking in de regio in de praktijk gestalte krijgt aan de hand van belangrijke voorwaarden voor goede regionale samenwerking.

## 2 NOODZAAK VAN KWALIFICERENDE SCHOLING

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het nut en de noodzaak van kwalificerende scholing voor werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder. We bespreken eerst de (toekomstige) kansen voor laagopgeleiden op de arbeidsmarkt. Vervolgens brengen we kenmerken en omvang van deze groep in beeld. Ten slotte zijn we nagegaan in hoeverre kwalificerende scholing onderdeel uitmaakt van de re-integratie van werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder.

### 2.2 Lagere kansen voor laagopgeleiden

In de *Arbeidsmarktprognose 2006–2011* geeft het CWI (2006) aan dat het aantal niet-werkende werkzoekenden de komende jaren met tienduizenden mensen per jaar daalt, maar dat de arbeidskansen van laagopgeleiden en ouderen ongunstig blijven. Er zijn steeds minder mensen zonder startkwalificatie, maar deze mensen zijn steeds vaker werkloos (Mosselman, 2006). Mensen zonder startkwalificatie bevinden zich vaak in beroepen met relatief lage werkzekerheid (tijdelijk dan wel conjunctuurgevoelig) en relatief weinig nieuwe baanopeningen (De Vries et al., 2004). Onderzoek wijst uit dat de kans op herhaal-bijstandsafhankelijkheid en herhaalwerkloosheid afneemt met het toenemen van het opleidingsniveau (Van Berkel en Hekelaar, 2005).

#### Voorbeeld belang opleidingsniveau

In 2004 groeide de werkloosheid onder ongeschoold installatie- en montagepersoneel met 33%, terwijl de werkloosheid voor geschoold installatie- en montagepersoneel daalde met 6,7%. De totale groei van de werkloosheid in 2004 was 4% (CWI, 2005).

In de CWI-bestanden van niet-werkende werkzoekenden zijn de mensen met een opleiding op maximaal vmbo-niveau sterk oververtegenwoordigd (zie tabel 2.1). Mensen met alleen basisonderwijs of vmbo beschikken niet over een startkwalificatie. Samen zijn zij 27% van de beroepsbevolking, terwijl zij 49% vormen van het totaal aantal niet-werkende werkzoekenden dat bij CWI staat ingeschreven.

**Tabel 2.1 Omvang beroepsbevolking (CBS-definitie: 15–65 jaar) en niet-werkende werkzoekenden (NWW) naar opleidingsniveau (absoluut en in % van de beroepsbevolking)**

	Beroepsbevolking	NWW mei 2005	% NWW van beroepsbevolking
Basisonderwijs	561 000	118 900	21,2
Vmbo	1 511 000	219 700	14,5
Mbo/havo/vwo	3 229 000	240 800	7,5
Hbo	1 510 000	77 000	5,1
Wo	746 000	35 700	4,8
Totaal	7 557 000	694 900	9,2

Bron: CWI (2005)

Uit de tabel blijkt dat het percentage niet-werkende werkzoekenden sterk afneemt als de opleiding toeneemt, met name vanaf startkwalificatie

(mbo/havo/vwo). Uit onderliggende gegevens van CWI blijkt verder dat werkzoekenden zonder startkwalificatie gemiddeld langer werkloos zijn dan mensen met een startkwalificatie en dat 92% van hen ouder is dan 23 jaar en 57% zelfs ouder dan 40 jaar.

Uit een onderzoek van TNO blijkt dat tussen 1994 en 2000 het gemiddelde beroepsniveau is gestegen met 2% (Oeij, Korver & Grüdemann, 2003). Deze trend wordt aangeduid als kwalificatie-upgrading. De helft van de ondernemers in het Midden en Kleinbedrijf (MKB) geeft aan dat zij in hun bedrijfstak steeds meer mbo'ers aannemen, ten koste van mensen met een vmbo-opleiding (Hoogendijk, 2005). Van 2005 tot 2010 wordt een gemiddelde werkgelegenheidsgroei van 1% per jaar verwacht, dat is een toename van ruim 70 000 personen per jaar. De werkgelegenheidsgroei voor de hoogopgeleiden zal echter groter zijn dan voor laagopgeleiden omdat de sectoren en beroepen waarin zij werken harder groeien. Ook de upgrading van de kwalificatievereisten zal – zij het iets langzamer – door blijven gaan (ROA, 2005). Om in de toekomst te kunnen voldoen aan de toenemende vraag vanuit de arbeidsmarkt naar goed opgeleid personeel, is het van belang nu te investeren in het scholen van werklozen zonder startkwalificatie.

### 2.3 Omvang van de doelgroep

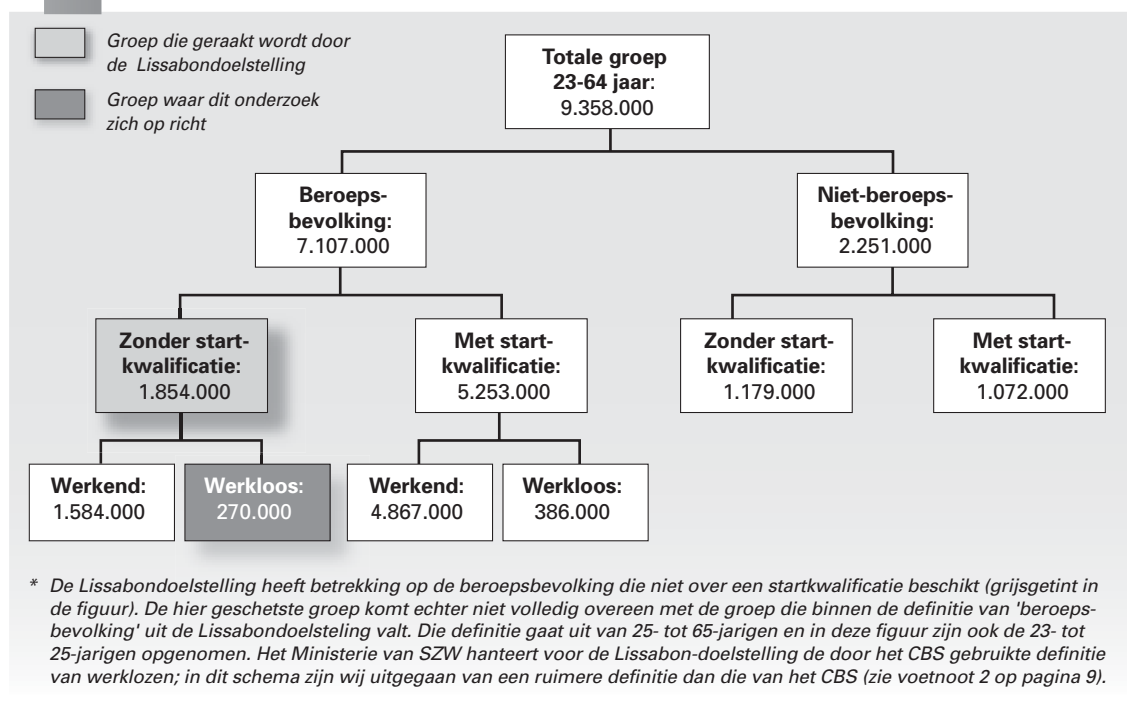
Op basis van cijfers van het CBS kunnen we een indruk geven van de omvang de groep werklozen zonder startkwalificatie, in vergelijking met andere groepen binnen de Nederlandse bevolking.<sup>8</sup> We hebben de totale groep 23- tot en met 64-jarigen onderverdeeld naar arbeidsmarktpositie (werkzaam, werkloos, niet beroepsbevolking)<sup>9</sup> en het al dan niet hebben van een startkwalificatie. De volgende figuur geeft de omvang weer van deze groepen.

<sup>8</sup> De gegevens die het CBS voor dit onderzoek heeft geleverd zijn afkomstig uit het EBB en hebben betrekking op de personen van 23 tot 64 jaar, woonachtig in Nederland in de periode 2002–2003.

<sup>9</sup> Onder werkenden verstaan we personen die 12 uur of meer per week werken en onder werklozen verstaan we personen die 12 uur of meer per week willen werken, maar dit niet doen. Deze groep werklozen komt niet volledig overeen met de definitie van werkloosheid die het CBS hanteert. Het CBS operationaliseert «willen werken» als mensen die actief naar een baan zoeken (dat wil zeggen de laatste 4 weken activiteiten hebben ondernomen om een baan te vinden) en die op korte termijn beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Voor onze groepsindeling hebben we alleen de intentie (motivatie) van mensen om te willen werken gehanteerd. De definitie van werklozen die wij in deze paragraaf hanteren, is daarmee ruimer dan die van het CBS. De niet-beroepsbevolking bestaat uit mensen die niet meer dan 12 uur per week werken en aangeven dit ook niet te willen.

## Indeling en omvang van de deelpopulaties\*

Figuur 2.2



Bron: CBS EBB 2002-2003, bewerkt door de Algemene Rekenkamer

Uit deze cijfers kunnen we het volgende afleiden:

- Van de totale groep personen van 23 tot en met 64 jaar heeft 32% geen startkwalificatie. Voor de beroepsbevolking (76%), de groepen werkenden en werklozen samen, ligt dit percentage op 26%.
- Van de werklozen heeft 41% geen startkwalificatie. Van de werkenden 25%. Met andere woorden: werklozen hebben 1,6 maal vaker geen startkwalificatie dan werkenden. Werkenden hebben significant vaker een startkwalificatie in vergelijking tot werklozen.

### Niet-beroepsbevolking

De groep personen die niet behoort tot de beroepsbevolking is aanzienlijk (zie figuur 2.2) en het percentage zonder startkwalificatie binnen deze groep is hoog (52%). Deze groep bestaat voor een groot deel uit vrouwen. Belangrijke redenen voor personen uit deze groep om niet te willen werken zijn ondermeer «zorg voor gezin of huishouden» en «ziekte of arbeidsongeschiktheid of slechte gezondheid». Wanneer de arbeidsparticipatie van personen uit de groep die nu nog niet tot de beroepsbevolking behoort in de toekomst moet toenemen, zijn er extra inspanningen nodig om hen een startkwalificatie te laten behalen.



## 2.4 Opvallende verschillen in achtergrondkenmerken

De groepen werkenden en werklozen uit figuur 2.2 hebben we nader onderzocht op een aantal achtergrondkenmerken.<sup>10</sup> Tabel 2.2 geeft een overzicht van een aantal kenmerken van werklozen en werkenden met en zonder startkwalificatie.

**Tabel 2.2: Kenmerken van werkenden en werklozen met en zonder startkwalificatie (in percentages)**

Kenmerken	Werkend, zonder st.kw.	Werkend, met st.kw.	Werkloos, zonder st.kw.	Werkloos, met st.kw.
<b>Geslacht</b>				
Man	62	58	40	42
Vrouw	38	42	60	58
<b>Leeftijd</b>				
23–29	12	19	16	21
30–44	44	48	50	43
45–64	44	34	34	36
<b>Herkomstgroepering</b>				
Autochtonen	79	85	59	70
Westerse allochtonen	9	9	11	14
Niet-westerse allochtonen	12	5	31	16
<b>Inschrijving bij CWI</b>				
Nee	97	98	59	64
Ja	3	2	41	36

Bron: CBS (EBB 2002–2003)

Wanneer we de groep werklozen zonder startkwalificatie vergelijken met de andere groepen, dan valt het volgende op:

- In de groep werklozen zonder startkwalificatie zijn niet-westerse allochtonen oververtegenwoordigd. Ditzelfde geldt, zij het in duidelijk mindere mate, ook voor de groep werklozen met startkwalificatie. Deze cijfers geven aan dat allochtonen naar verhouding vaker werkloos zijn en vaker geen startkwalificatie hebben.
- In de groep werklozen zijn vrouwen oververtegenwoordigd.
- De leeftijdsopbouw van de groep werklozen zonder startkwalificatie wijkt niet sterk af van de andere groepen. Een uitzondering hierop is de groep werkenden zonder startkwalificatie. Het percentage van de 45-tot en met 64-jarigen is in deze groep relatief groot.

<sup>10</sup> We hebben de groepen werkenden en werklozen met en zonder startkwalificatie met elkaar vergeleken op een aantal achtergrondkenmerken. Om uit te sluiten dat een ander achterliggend kenmerk in werkelijkheid verantwoordelijk is voor het onderscheid op kenmerken tussen deze groepen hebben we de groepen gestratificeerd. De stratificatie is uitgevoerd op basis van drie achtergrondkenmerken: geslacht, leeftijd en etniciteit. Het CBS heeft hiertoe gegevens geleverd waarbij de kenmerken worden gerelateerd aan arbeidsmarktpositie, het al dan niet hebben van een startkwalificatie en een achtergrondkenmerk. Om na te gaan welke kenmerken bepalend zijn voor het hebben van werk en het bezitten van een startkwalificatie hebben we ook logistische regressie-analyse uitgevoerd. Deze analyse is uitgevoerd op gegevens van het Ministerie van SZW, afkomstig uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) over de periode 2001–2004.

### Inschrijving bij CWI

Het percentage werklozen dat bij CWI staat ingeschreven, is het hoogst binnen de groep werklozen zonder startkwalificatie, zo blijkt uit tabel 2.2. Toch heeft van deze groep 59% zich niet bij CWI laten inschrijven als werkzoekend. Deze werklozen zijn voor CWI niet te bereiken. Bij een nadere analyse van de gegevens over inschrijving bij CWI valt op dat relatief weinig 23- tot en met 29-jarige werklozen met startkwalificatie zich bij het CWI hebben laten inschrijven. Verder staan werkloze allochtonen naar verhouding vaker bij CWI ingeschreven dan werkloze autochtonen. Hieruit kunnen we afleiden dat allochtonen voor CWI in principe beter te bereiken zijn dan autochtonen.

Bij nadere analyse van deze cijfers komt het volgende naar voren:

- Allochtonen zijn vooral oververtegenwoordigd bij de twee jongere groepen werklozen (23–29 en 30–44 jaar) en bij de jongere groepen werklozen zonder startkwalificatie.
- Onder autochtonen zijn verhoudingsgewijs beduidend meer vrouwen

dan mannen werkloos. Onder allochtone werklozen zijn de percentages mannen en vrouwen vrijwel gelijk.

- Mannen en vrouwen beschikken in gelijke mate over een startkwalificatie, terwijl onder vrouwen het percentage werklozen hoger is.
- Binnen de leeftijdsgroep 23 tot en met 29 jaar ligt het totale percentage werkenden en werklozen met startkwalificatie boven de 80% (de Lissabondoelstelling). Uit een nadere analyse komt echter naar voren dat van de allochtonen in deze leeftijdsgroep slechts 61% een startkwalificatie heeft.

#### Allochtonen op de arbeidsmarkt

In het rapport *Etnische minderheden op de arbeidsmarkt*, wordt een inventarisatie gemaakt van problemen en mogelijke oplossingen binnen verschillende fases bij het verwerven van een plek op de arbeidsmarkt (Klaver et al., 2005).

Bij de fase van toerusting blijken etnische minderheden aan te lopen tegen onderwijs- en taalachterstanden. Bij de fase van instroom blijken etnische minderheden bovengemiddeld last te hebben van verdringing door illegale arbeid. Daarnaast hebben instanties moeite om hun bemiddelings- en re-integratie-inspanningen af te stemmen op deze specifieke groep. Allochtonen vertonen een minder efficiënt zoekgedrag en kunnen vaak minder gebruikmaken van een netwerk. Etnische minderheden hebben daarnaast bovengemiddeld last van afroming door private re-integratiebedrijven. Ook bestaat bij werkgevers soms een negatieve beeldvorming over het allochtone arbeidsaanbod, waardoor zij moeilijker werk krijgen. Allochtonen werken vaker in kwetsbare banen met minder doorgroeimogelijkheden, meer werkonzekerheid en lagere lonen.

## 2.5 Kwalificerende scholing binnen re-integratie

### 2.5.1 Noodzaak van kwalificerende scholing binnen re-integratie

Zoals we in paragraaf 1.2 aangaven is, gezien de verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, nu het moment daar om te investeren in het opleiden van werklozen zonder startkwalificatie. Ook de Sociaal Economische Raad (SER) en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI 2005a, CWI 2005) zijn van mening dat, mede vanwege de vergrijzing, de ontgroening en het economische klimaat, op termijn «iedereen nodig is» en dat er dus iets gedaan moet worden aan de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Uit de vorige paragrafen blijkt dat er gerichte inspanningen nodig zijn om deze groep – met extra aandacht voor allochtonen en autochtone vrouwen – naar het niveau van startkwalificatie te brengen. De sociale zekerheid moet volgens de voormalige SER-voorzitter Wijffels, naar Deens voorbeeld, een «trampoline worden richting arbeidsmarkt, waarbij de springveren bestaan uit scholing».

#### Het «Deense model»

In het «Deense model» worden hoge uitkeringen gecombineerd met een streng en activerend beleid en een geringe ontslagbescherming, waardoor een hoge mate van arbeidsmarktflexibiliteit en een hoge arbeidsparticipatie gerealiseerd worden. Binnen het activeringsbeleid is veel aandacht voor het menselijk kapitaal. Het resultaat is een hoge arbeidsdeelname in arbeidsjaren en onder achterstandgroepen op de arbeidsmarkt en een hoge productiviteitsgroei (Ministerie van SZW, 2004).

### 2.5.2 Inzet scholing in re-integratie

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar bemiddeling en re-integratie van werklozen (2004) bleek dat de re-integratie van werklozen vooral gericht is op de doelstelling van de operatie Structuur Uitvoering

Werk en Inkomen (SUWI) om werklozen via de kortste weg aan werk te helpen. Kwalificerende opleidingen maken daar nauwelijks deel van uit.

Omdat er weinig betrouwbare cijfers zijn over scholing binnen re-integratietrajecten hebben wij met cijfers van het CBS vastgesteld in welke mate werkenden en werklozen met en zonder startkwalificatie deelnemen aan post-initieel onderwijs.<sup>11</sup> Tabel 2.3 geeft de deelname weer voor drie leeftijdsgroepen.

**Tabel 2.3: Percentage werkenden en werklozen zonder en met startkwalificatie dat post initieel onderwijs volgt per leeftijdscategorie**

Leeftijd	Werkenden		Werklozen		Gemiddeld voor lft.groep
	Zonder st.kw.	Met st.kw.	Zonder st.kw.	Met st.kw.	
<b>23-29</b>	17	24	16	14	18
<b>30-44</b>	11	20	14	22	17
<b>45-64</b>	6	13	7	14	10
<b>Gemiddelde van de kolom</b>	10	18	12	17	

Bron: CBS (EBB 2002-2003)

De tabel laat zien dat deelname aan post-initieel onderwijs afneemt naarmate men ouder wordt. Verder blijkt dat zowel werkenden als werklozen *met* startkwalificatie vaker post-initieel onderwijs volgen dan mensen *zonder* startkwalificatie. Doelstellingen van het kabinet in het kader van Leven Lang Leren (Ministerie van OCW, 2004a) zijn het verder ophogen van de kwalificatiegraad van de beroepsbevolking (werkend en werkloos) en het substantieel omhoog brengen van het aantal werkenden en werklozen met een startkwalificatie. De cijfers duiden erop dat de opleidingskloof tussen mensen met en mensen zonder startkwalificatie momenteel juist groter wordt.

<sup>11</sup> Post-initieel onderwijs definieert het CBS als deeltijdonderwijs, of in het geval van voltijdonderwijs wanneer personen voorafgaande aan de huidige opleiding vijf jaar of langer niet op school hebben gezeten; personen 35 jaar of ouder zijn.

### 3 DOORVERTALING VAN DOELEN VAN DE RIJKSOVERHEID

#### 3.1 Inleiding

Het kabinet heeft aangegeven dat niet alleen om economische redenen, maar ook vanuit sociaal oogpunt investeren in een leven lang leren noodzakelijk is. Daarmee kan voorkomen worden dat er een kloof ontstaat tussen werkenden die volop kansen krijgen zich te ontplooiën en werkzoekenden die zich veel moeilijker aanpassen (Ministerie van OCW, 2004c). Wij hebben onderzocht in hoeverre het beleid van de rijksoverheid aansluit bij de constatering uit het vorige hoofdstuk. Daarnaast zijn we nagegaan hoe dit beleid is doorvertaald naar de primaire opdrachtgevers voor re-integratie, namelijk UWV en gemeenten. We doen dit door eerst de Lissabondoelstelling voor het verhogen van het opleidingsniveau te beschrijven. Daarnaast kijken we hoe deze doelstelling is ingepast in het re-integratiebeleid van het Ministerie van SZW en het beleid voor het beroepsonderwijs van het Ministerie van OCW.

#### 3.2 De Lissabondoelstelling

Tijdens de Europese topbijeenkomst in Lissabon in maart 2000 is besloten dat de Europese Unie in de periode tot 2010 omgevormd dient te worden tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld. In het kader van het toen gesloten Lissabonakkoord heeft het kabinet zich tot doel gesteld dat in 2010 meer dan 80% van de beroepsbevolking van 25 tot en met 64 jaar minimaal over een startkwalificatie zal beschikken (de Lissabondoelstelling). In de uitwerking van de Lissabondoelstelling worden drie groepen onderscheiden, waarvoor de verantwoordelijkheid bij verschillende partijen ligt. De eerste groep bestaat uit voortijdig schoolverlaters, waarvoor het Ministerie van OCW en de onderwijsinstellingen de eerste verantwoordelijkheid hebben. De tweede groep bestaat uit werkenden zonder startkwalificatie, waarvoor de verantwoordelijkheid volgens het kabinet ligt bij werkgevers en werknemers. De laatste groep bestaat uit werklozen zonder startkwalificatie, waarvoor het Ministerie van SZW en de uitvoerende organisaties in de keten van werk en inkomen de eerste verantwoordelijkheid dragen.

##### Jaarlijkse groei

Het Ministerie van SZW heeft berekend dat voor het verhogen van het aantal mensen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie vanaf 2002 tot 2010 een extra gemiddelde jaarlijkse groei van 50 000 personen met een startkwalificatie nodig is, bovenop de trendmatige groei als gevolg van de demografische ontwikkelingen in de beroepsbevolking.

De groei van 50 000 moet voor een belangrijk deel behaald worden met de inzet van Erkenning van Verworven Competenties (EVC) en van duale trajecten.

De doelen in het kader van de Lissabondoelstelling zijn niet uitgesplitst naar werkenden en werklozen. Het Ministerie van SZW verantwoordt zich in haar jaarverslag over het bereiken van de Lissabondoelstelling, maar splitst dit niet uit naar de drie onderscheiden groepen. In 2000 beschikte 74% van de beroepsbevolking over een startkwalificatie en in 2005 was dit 77%.

Het is volgens het kabinet de taak van gemeenten en UWV om de mogelijkheden van duale trajecten en stageplekken als re-integratieactiviteit voor werklozen in goed overleg met werkgevers te verkennen en te

benutten. Met de inzet van duale trajecten verschuift de primaire verantwoordelijkheid van het verhogen van het opleidingsniveau van de overheid naar de werkgever. De werkloze wordt namelijk een werkende zodra deze het duale traject start.

### **3.3 Het re-integratiebeleid van SZW**

Het re-integratiebeleid van het Ministerie van SZW heeft tot doel inschakeling in reguliere arbeid van hen die dat niet op eigen kracht kunnen. Het re-integratiebeleid is geregeld in de SUWI-wet, de WW en de WWB. De minister van SZW is systeemverantwoordelijk voor het re-integratiebeleid en heeft binnen deze verantwoordelijkheid de opdrachtverlening voor feitelijke uitvoering neergelegd bij gemeenten en UWV. Gemeenten en UWV kunnen zelf bepalen wat het geschiktste instrument (en/of re-integratiebedrijf) is om werklozen aan de slag te krijgen. Binnen het re-integratiebeleid staat de kortste weg naar werk centraal. De kerngedachte is dat iedereen die (gedeeltelijk) kan werken ook daadwerkelijk aan regulier werk moet worden geholpen, zo nodig via verschillende – bij voorkeur korte – tussenstappen.

### **3.4 Het re-integratiebeleid van UWV**

UWV koopt re-integratietrajecten in voor WW-uitkeringgerechtigden door middel van aanbesteding bij private re-integratiebureaus. In 2006 is hiervoor € 90 miljoen beschikbaar. UWV werkt daarbij voornamelijk op basis van no cure no pay: een re-integratiebedrijf krijgt pas na succesvolle plaatsing van zes maanden op een reguliere arbeidsplaats de tweede helft van het overeengekomen bedrag betaald. Uit gesprekken tijdens het onderzoek kwam naar voren dat het gevolg van deze wijze van financiering is dat re-integratiebedrijven zich vooral richten op kansrijke werklozen. Bij hen is immers de kans op duurzame plaatsing en dus op positief resultaat het grootst. De groep werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder behoort niet tot de groep kansrijke werklozen, zoals bleek uit hoofdstuk 2.

UWV heeft in 2005 een scholingsprotocol ontwikkeld, waarmee de re-integratiecoach van UWV vaststelt of het noodzakelijk is om de werkloze scholing te laten volgen voor de terugkeer op de arbeidsmarkt. Leidend blijft het principe van de kortste weg naar werk, scholing moet daaraan bijdragen. Het behalen van een (start)kwalificatie speelt geen beslissende rol. Scholing mag maximaal één jaar duren en er dient een directe relatie te bestaan met een vacature of met een concrete vraag op de regionale arbeidsmarkt. Er wordt ook altijd gekeken naar de kosten van de scholing. Kan de werkloze via een goedkopere opleiding naar een baan, dan wordt deze goedkopere weg gekozen. De scholingskosten worden los van de reguliere trajectprijs aan het re-integratiebedrijf vergoed. Het is nog niet bekend hoe vaak het scholingsprotocol in de praktijk geleid heeft tot scholing van WW-gerechtigden.

### Inzet scholingsprotocol

Voor de inzet van het scholingsprotocol heeft de minister van SZW € 28 miljoen uitgetrokken voor de periode 2005–2008. Het was aanvankelijk de bedoeling dat dit budget verdubbeld zou worden met behulp van ESF-financiering. Door de sluiting van het ESF-loket in 2005 is deze financiering echter komen te vervallen. UWV heeft besloten om de beschikbare ESF-financiering voor scholing in te zetten voor herbeoordeelde arbeidsgehandicapten. Scholing voor de WW-populatie moet dan uit de reguliere middelen bekostigd worden.

Om het scholingsprotocol te implementeren, sluit UWV sinds 1 mei 2006 contracten af met organisaties die fungeren als scholingsmakelaar. Met de scholingsmakelaars wil UWV de inkoop en administratie van scholing op een meer efficiënte en effectieve manier laten verlopen. UWV heeft zelf aangegeven de benodigde kennis op het terrein van scholing niet in huis te hebben.

### Besparing op uitkeringslasten

UWV verwacht dat het scholingsprotocol uiteindelijk een besparing van de uitkeringslasten zal opleveren. De omvang hiervan berekent UWV als volgt: voor 2006 gaat UWV uit van 4 500 scholingen voor WW-ers van gemiddeld € 2 500 aan scholingskosten per persoon; dat is totaal € 11 250 000. Voor de berekening van de besparing gaat UWV uit van een gemiddelde uitkering van € 10 000 op jaarbasis.<sup>12</sup> Uitgaande van een plaatsingsresultaat tussen de 30 en 42,5%<sup>13</sup>, liggen de besparingen tussen de € 13 500 000 en € 19 125 000. Netto bedraagt de besparing dus € 2 250 000 tot € 7 875 000 per jaar. Dit betekent dat het vanuit kosten-batenoverweging zelfs op korte termijn lonend is om scholing aan te bieden aan mensen met een WW-uitkering. In de berekening is geen rekening gehouden met wat het plaatsingspercentage geweest zou zijn zonder scholing, zodat de besparing in de praktijk ook lager uit kan vallen.

## 3.5 Het re-integratiebeleid van gemeenten

Gemeenten krijgen van het Ministerie van SZW het budget voor de WWB in twee delen: het Inkomensdeel (I-deel) voor de financiering van uitkeringen en het Werkdeel (W-deel) voor de financiering van re-integratie. Gemeenten kunnen uit het W-deel van de WWB-scholing, loonkosten-subsidie, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages betalen. Ook kunnen zij re-integratietrajecten inkopen bij re-integratiebureaus. Het hoofddoel van de WWB is «Werk boven uitkering». Een eis vanuit het Ministerie van SZW bij het inzetten van re-integratie-instrumenten is dan ook dat de activiteiten moeten leiden tot arbeidsinschakeling. Daarnaast hebben gemeenten de wettelijke verplichting om evenwichtige aandacht te geven aan alle groepen. Gemeenten hebben zich sinds de invoering van de WWB vooral geconcentreerd op het voorkomen van instroom door «de poort dicht te houden» en op het bereiken van een snelle uitstroom door zich te richten op kansrijke groepen. Bij gemeentelijke re-integratietrajecten wordt net zoals bij UWV meer aandacht gegeven aan kansrijke werklozen. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat scholing binnen re-integratie sinds de invoering van de WWB minder voorkomt.

### Financiering vanuit de rijksoverheid

Gemeenten kunnen een deel van het geld dat zij overhouden van het W-deel overhevelen naar het volgende jaar. In 2005 was er voor het W-deel € 1 611 miljoen beschikbaar. De schatting is dat het overschot over 2005 € 533 miljoen betrof, waarvan € 315 miljoen bestond uit geld dat overgeheveld was uit 2004 (Ministerie van SZW, 2006a). In het

<sup>12</sup> Dit is een gemiddelde (zowel voor arbeidsgehandicapten als WW) gebaseerd op het feit dat niet iedereen zijn volledige uitkering zal kwijttraken.

<sup>13</sup> 50% plaatsing van 60 tot 85% die de scholing ook afronden.

Algemeen Overleg over het jaarverslag van het Ministerie van SZW 2005 op 14 juni 2006 gaf de staatssecretaris van SZW aan dat er voor gemeenten «nog een wereld is te winnen» als ze het W-deel volledig zouden gebruiken.

In ons onderzoek lieten gemeenten echter weten dat er veel onduidelijkheid bestaat over de bestedingsmogelijkheden van het W-deel. Het Ministerie van SZW gaf tijdens het onderzoek aan dat vooral bij het begrip arbeidsinschakeling als eis aan re-integratie, interpretatieproblemen leven.

Gemeenten zetten momenteel weinig re-integratie-instrumenten in, die een langdurige investering met zich meebrengen. Veel gemeenten gaven in de gesprekken aan dat zij de invoering van de WWB hebben ervaren als een bezuinigingsmaatregel vanwege de korting op het macrobudget. Met de nieuwe financieringssystematiek zijn gemeenten er echter in geslaagd om binnen het budget te blijven en zelfs over te houden. Ook blijken gemeenten, vanwege het gehanteerde verdeelmodel voor de WWB, onzeker over de toekomstige financiering. Resultaat hiervan is dat er op rijksniveau sprake is van een onderbesteding van het W-deel.

Vooral gemeenten die er met de invoering van de WWB financieel op achteruit zijn gegaan, werken niet vanuit een langetermijnperspectief. Dit blijkt ook uit de WWB-monitor 2006 van Divosa: «Een vijfde van de gemeenten hanteert een langetermijnstrategie van meer dan twee jaar. Meer dan twee vijfde van de gemeenten kijkt twee jaar vooruit en bijna een derde van de gemeenten beperkt zicht tot een jaar» (Divosa, 2006, p. 39). Voor het opzetten van duale trajecten is deze langetermijnvisie onontbeerlijk.

De staatssecretaris van SZW heeft aangegeven dat hij verwacht dat na de eerste *quick-wins* er langzaam een beweging zal komen naar meer duurzame vormen van re-integratie, waaronder scholing. Deze omslag zou tot stand moeten komen vanuit de prikkelwerking van de WWB. Het Ministerie van SZW gaf tijdens het onderzoek aan dat gemeenten tot nu toe nog voldoende I-budget hebben en dat daardoor de prikkelwerking in de WWB nog niet optimaal werkt. Gemeenten worden volgens het Ministerie van SZW creatiever met het W-deel wanneer de winst niet meer te behalen zal zijn door *quick-wins*, zoals het beperken van instroom. Het loont dan ook om te investeren in de moeilijk bemiddelbaren.

#### Onderkant arbeidsmarkt

Re-integratietrajecten van gemeenten hebben in veel gevallen niet als primair doel uitstroom naar regulier werk. Uit de gesprekken met regionale actoren kwam naar voren dat ongeveer 50% van de mensen met een WWB-uitkering een zo grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft dat sociale activering, het behalen van een certificaat of het afronden van een cursus het hoogst haalbare doel is. Er is veel gesproken over kansen voor mensen voor wie een startkwalificatie niet haalbaar is en welke activerende voorzieningen er voor hen moeten zijn. Veel gemeenten en andere actoren willen een goede, meer structurele voorziening voor deze mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

### 3.6 Het beleid van het Ministerie van OCW

De Lissabondoelstelling is uitgewerkt in het actieplan «Leven Lang Leren» (Ministerie van OCW, 2004a). In het kader van dit beleidsprogramma wordt van ROC's verwacht dat zij flexibel onderwijs voor volwassenen aanbieden vanuit de reguliere OCW-financiering. ROC's worden gefinan-

cierd op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De prikkels in het bekostigingsmodel zijn voornamelijk gericht op jeugdige deelnemers die initieel onderwijs volgen (Ministerie van OCW, 2004b). Het is de vraag op of het model «Leven Lang Leren» wel past bij oudere deelnemers die kortere onderwijstrajecten volgen.

#### Bekostiging van het reguliere beroepsonderwijs

In de WEB is de bekostiging van het mbo geregeld. 80% van het macrobudget wordt over de ROC's verdeeld op basis van het aantal leerlingen dat op 1 oktober van het jaar t-2 staat ingeschreven. 20% van het budget wordt verdeeld op basis van de in het jaar t-2 uitgereikte diploma's. De besteding van de middelen is de verantwoordelijkheid van de individuele onderwijsinstellingen. De prijs per leerling gaat uit van een groeps-grootte van 20 deelnemers.

Het kabinet heeft aangegeven dat het de vraaggerichtheid van onderwijsinstellingen wil bevorderen. De onderwijsinstellingen zullen hiertoe hun toegankelijkheid voor volwassenen moeten vergroten.

De vraag is hoe die toegankelijkheid vergroot kan worden. De behoefte aan scholing van werkzoekende volwassenen verschilt op een aantal punten van wat er in het reguliere onderwijs aangeboden wordt. Om te beginnen is dat het moment waarop ze met een opleiding willen starten. Volwassenen die werkloos worden, willen op dat moment kunnen starten en niet alleen aan het begin van het schooljaar. Er is dus behoefte aan meer instroommomenten per jaar, dus aan flexibiliteit. Ten tweede moet de mogelijkheid bestaan om niet een volledige opleiding te volgen, maar alleen de vakken die nog nodig zijn om het gewenste diploma te halen. Deze vorm van maatwerk wordt belangrijker naarmate EVC vaker toegepast wordt. Ten slotte kwam uit een aantal gesprekken naar voren dat gemotiveerde volwassenen die op- of omgeschoold willen worden, sneller door de stof heen zouden willen dan in het programma voor jongeren mogelijk is. Dat kan als de opleiding modulair is ingericht.

Uit de gesprekken in de regio is gebleken dat het vaak niet mogelijk is flexibel en modulair onderwijs te volgen. De Bve Raad meldt ons dat maatwerk binnen regulier onderwijs wel mogelijk is, maar daar zijn wel grenzen aan. Afwijkingen van het reguliere onderwijsaanbod (zoals bij maatwerk) kosten geld. Als er niet een hele opleiding gevraagd wordt, wordt de scholing daarom vaak verzorgd door de commerciële afdeling van de ROC's. Dit is ook het geval bij scholing in het kader van re-integratie. Dat betekent dat de scholing niet bekostigd wordt uit OCW-middelen, maar door de aanvrager zelf betaald moet worden.

ROC's, maar ook andere organisaties die wij binnen ons onderzoek hebben gesproken, noemen de volgende punten als grote obstakels voor het realiseren van maatwerkopleidingen:

1. ROC's ervaren de teldatum van 1 oktober als een belemmering voor het uitbreiden van het aantal instroommomenten en het leveren van maatwerk. Zij hebben het onderwijs niet zodanig (lees: modulair) georganiseerd dat vrijgevallen plaatsen (doordat leerlingen voortijdig uitvallen) tussentijds opgevuld kunnen worden door nieuwe leerlingen. Voor de ROC's blijven de kosten, maar ze leveren minder leerlingen af waarvoor de financiering ontvangen. In sommige gevallen spreken gemeenten met ROC's af dat op openvallende plekken nieuwe deelnemers kunnen instromen, zodat het hele jaar het maximale aantal mensen een opleiding volgt. Ongeveer 80% van de



- actoren heeft het idee dat de bekostiging van ROC's belemmerend werkt bij het aanbieden van scholing in re-integratietrajecten.
2. Werklozen zonder startkwalificatie maken vooral gebruik van onderwijsvormen met deeltijdsbekostiging, zoals een Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL) en Beroeps Ondersteunende Leerweg (BOL) in deeltijd. Voor BBL geldt geen ondergrens voor het aantal contacturen om mee te tellen voor de bekostiging. Voor deeltijd BOL wel: minimaal 300 uur. Als iemand op grond van EVC zo veel vrijstellingen krijgt dat hij minder dan 300 uur onderwijs nodig heeft om het diploma te halen, dan ontvangt het ROC voor die persoon dus geen financiering voor het onderwijs.
  3. Op basis van het rapport dat is uitgebracht door de commissie Vervolgonderzoek Rekenschap over onregelmatigheden in het mbo en het hbo, onder leiding van oud-Kamerlid Schutte, zijn maatregelen genomen om eventuele fraude tegen te gaan. Een van de maatregelen heeft ertoe geleid dat de opleiding gericht moet zijn op het behalen van een diploma om voor financiering in aanmerking te komen. Modules waarvan op voorhand bekend is dat er geen diploma op volgt, kunnen daardoor alleen privaat gefinancierd worden. De administratie van deze private geldstromen moet strikt gescheiden zijn van de publieke geldstromen. Deze maatregel maakt het voor ROC's ingewikkeld en omslachtig om flexibel en modulair onderwijs te ontwikkelen voor werklozen zonder startkwalificatie.

## **4 STIMULERENDE EN FACILITERENDE ROL VAN DE RIJKSOVERHEID**

### **4.1 Inleiding**

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat het re-integreren en opleiden van werklozen naar een startkwalificatie de verantwoordelijkheid is van regionale actoren. In dat hoofdstuk is ook beschreven op welke manier de regionale actoren invulling geven aan die verantwoordelijkheid. De rijksoverheid heeft hierbij een faciliterende en stimulerende rol. In ons onderzoek hebben we gekeken naar drie vormen van faciliteren en stimuleren door de rijksoverheid: de oprichting van de Projectdirectie Leren en Werken, de versterking van regionale samenwerking op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt en de ondersteuning van een aantal initiatieven om goede voorbeelden van re-integratieprojecten te verspreiden. We bespreken ze hieronder. De volgende vragen staan bij alle drie centraal: hoe geeft de minister invulling aan deze stimulerende en faciliterende rol en hoe kijken de regio's aan tegen de invulling van deze rol?

### **4.2 Projectdirectie Leren en Werken**

De Projectdirectie Leren en Werken is op 1 maart 2005 van start gegaan voor een periode van twee jaar (inmiddels verlengd met een jaar tot 1 januari 2008). Het is een samenwerkingsverband tussen de ministeries van OCW en SZW, met inbreng van de ministeries van Landbouw Natuur en Visserij (LNV) en Economische Zaken (EZ).

De projectdirectie kreeg de opdracht een aantal concrete acties in gang te zetten ter verbetering van de aansluiting tussen «de wereld van het leren en de wereld van het werken», en ter verbetering van de regionale en landelijke samenwerking op dit terrein tussen de betrokken partijen en personen (Ministerie van OCW & Ministerie van SZW, 2005). De projectdirectie moet bovendien stimuleren dat EVC en duale trajecten op grotere schaal worden toegepast. In de opdracht van de projectdirectie staat namelijk het behalen van 20 000 nieuwe EVC-trajecten en 15 000 nieuwe duale trajecten in 2007 voor werkenden en werklozen (Projectdirectie Leren en Werken, 2005).

De projectdirectie heeft voor het stimuleren van leerwerkprojecten een Tijdelijke stimuleringsregeling leren en werken van € 12 miljoen tot haar beschikking in de begrotingsjaren 2005 tot en met 2007. Werkgevers, brancheorganisaties, onderwijsinstellingen en gemeenten kunnen bij de directie subsidie aanvragen voor:

- het stimuleren van nieuwe duale trajecten (€ 7,8 miljoen);
- het creëren van leerwerklokken om een regionale infrastructuur tot stand te brengen voor loopbaanadvies en begeleiding (€ 2,5 miljoen);
- het ontwikkelen en gebruiken van nieuwe EVC-procedures (€ 1,7 miljoen).

Om deze instrumenten in te zetten en de doelstellingen te halen worden intentieverklaringen opgesteld met partijen in de regio (onder andere de keten voor werk en inkomen, onderwijsinstellingen, kenniscentra en werkgeversorganisaties). De projectdirectie wil met deze initiatieven een blijvende infrastructuur voor «een leven lang leren» opzetten.

#### *Projectdirectie Leren en Werken vanuit de regio bekeken*

Veel actoren vinden het positief dat de projectdirectie departement-overstijgend werkt en de regio als aanspreekpunt kiest, zo bleek uit ons

onderzoek. Ze vinden het ook positief dat de directie door middel van concrete projecten probeert haar doelen te bereiken. De meerwaarde van de projectdirectie ligt volgens de regionale actoren in het proberen knelpunten op rijksniveau op te heffen door in de regio's projecten van de grond te krijgen.

Regionale actoren ervaren het als een nadeel dat de projectdirectie tijdelijk is en dat ze geen landelijke dekking weet te bereiken. Actoren vragen zich af of deze aanpak zal leiden tot een structureel effect op de samenwerking in de regio. Het kost bovendien veel tijd voor een intentieverklaring in daalt in de verschillende organisaties, aldus respondenten die betrokken waren bij ondertekening van een intentieverklaring.

#### **4.3 Versterken van regionale samenwerking**

In de kabinetnotitie over duale trajecten staat dat, afgezien van wet- en regelgeving, een belangrijke belemmering voor het realiseren van duale trajecten is dat betrokken partijen op lokaal en regionaal niveau onvoldoende samenwerken (Ministerie van SZW, 2005). De betrokken departementen proberen wel invulling te geven aan de regionale samenwerking door die te stimuleren en te faciliteren.

##### **Drempel voor samenwerking vanuit rijksbeleid**

De staatssecretaris heeft in maart 2006 (Ministerie van SZW, 2006b) besloten om te stoppen met het rechtstreeks verstrekken van WWB- financiering aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het argument is dat iedere individuele gemeente haar eigen budget heeft en dat iedere individuele gemeente betrokken moet zijn bij de uitvoering van de WWB. Zo kunnen college van B en W en de gemeenteraad invloed en controle blijven uitoefenen. Uit de WWB-monitor (2006) van Divosa blijkt dat de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de uitvoering van de WWB van gemeenten in samenwerkingsverbanden even groot is als bij individuele gemeenten.

Uit de gesprekken met regionale actoren kwam naar voren dat samenwerkingsverbanden het zeker voor kleine gemeenten mogelijk maken een zelfstandig en slagkrachtig WWB-beleid te voeren. Om beleid rondom startkwalificaties vorm te geven is het van belang dat verschillende actoren samenwerken. Uit ons onderzoek kwam naar voren dat UWV, ROC's, CWI en werkgevers liever zaken doen met één grote sociale dienst.

##### *4.3.1 Faciliteren van samenwerking vanuit het Ministerie van SZW*

Bij de start van SUWI stimuleerde het Rijk door middel van een subsidie (van 2001 tot 2004) de opstartfase van Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA's). In de RPA's werken gemeenten, CWI, UWV (de keten van werk en inkomen) en werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties samen. De RPA's kregen in de tijdelijke stimuleringsregeling drie functies: de afstemming van het regionale arbeidsmarktbeleid, de coördinatie van de besteding van re-integratiemiddelen en bevorderen van een sluitende keten van dienstverlening. Het was de bedoeling dat de deelnemende partijen de financiering na 2004 overnamen. Toch is na het wegvallen van de tijdelijke opstartsubsidie een aantal RPA's opgehouden te bestaan. Een aantal deelnemende organisaties zag namelijk onvoldoende meerwaarde in de RPA's en wilde niet investeren in de samenwerking. Wij constateren dat de tijdelijke subsidieregeling vanuit de rijksoverheid onvoldoende als vliegwiel heeft gewerkt. De discussie in de regio is te veel gegaan over de onzekere financiële toekomst van de samenwerkingsverbanden en te weinig over het realiseren van resultaten door samenwerking.

#### Advies RWI over regionale samenwerking

Met het oog op de onvoldoende ontwikkeling van regionaal organiserend vermogen heeft de staatssecretaris van SZW aan de RWI gevraagd een advies uit te brengen over de mogelijkheden en onmogelijkheden van regionale samenwerking voor arbeidsmarktbeleid (Ministerie van SZW, 2005b). RWI adviseert om een structurele, financiële regeling voor regionaal arbeidsmarktbeleid in het leven te roepen: de Financiële Ondersteuning Regionale Arbeidsmarktinitiatieven (FORA). Deze regeling houdt in dat de kosten van partijen die een nieuw gezamenlijk project starten, gesubsidieerd worden vanuit de rijksoverheid (RWI, 2006a).

#### 4.3.2 Faciliteren van samenwerking vanuit het Ministerie van OCW

Het Ministerie van OCW heeft het belang van regionale samenwerking op onderwijsterrein benadrukt in *Koers BVE, het regionale netwerk aan zet* (Ministerie van OCW, 2004d). Koers BVE is verder uitgewerkt in een gezamenlijke nota van de Bve Raad, de AOC-raad en de Ministeries van OCW en LNV. In deze nota, *Ruimte voor ambitie en innovatie in het MBO*, wordt benadrukt dat er gericht moet worden op de ontwikkeling van bve-instellingen tot loopbaancentra om een rol te spelen in het leven lang leren en EVC, inclusief scholing voor werkenden en scholing in het kader van re-integratie (Ministerie van OCW, Ministerie van LNV en de Bve- en AOC raad, 2005, p. 10). Ook het Actieplan Leven Lang Leren gaat in op de verbinding tussen arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid (Ministerie van OCW, 2004a). In deze nota benadrukt het Ministerie van OCW dat het versterken van de relatie tussen beroepsonderwijs (ROC's), bedrijfsleven en andere partners een belangrijke voorwaarde is om een leven lang leren verder te ontwikkelen.

Verschillende partijen plaatsen kanttekeningen bij de wijze waarop het Ministerie van OCW de ROC's wil aanzetten om meer arbeidsmarktgericht te werken en dus de relatie met het bedrijfsleven te versterken. Het ministerie geeft volgens de SER in *Koers BVE* bijvoorbeeld niet expliciet aan wat de bestuurlijke rol van de landelijke overheid is, hoe zij haar doelstellingen heeft geëxpliciteerd en hoe zij de instellingen ertoe zal brengen aansluiting te zoeken bij de maatschappelijke ambities die geformuleerd zijn in Koers BVE (SER, 2004). Het Max Goote Kenniscentrum (Hooge en Van der Sluis, 2005 in RWI, 2006a) beschouwt de ruimte voor ROC's om regionaal een netwerk te vormen paradoxaal met de prestatiemeting waarop ROC's als losse organisaties worden beoordeeld. Deze prestatiemeting richt zich namelijk enkel en alleen op de wettelijke taak, in plaats van op de bredere doelstellingen die op regionaal niveau in samenwerking met partners bereikt kunnen worden.

#### 4.3.3 Ervaringen vanuit de regio's

Uit ons onderzoek bleek dat de regio's «beleidsonrust» zien als een van de belangrijkste oorzaken van de achtergebleven regionale samenwerking op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt (bijvoorbeeld SUWI, de WWB en de gevolgen van de commissie Rekenschap). Partijen weten elkaar niet te vinden omdat zij het te druk hebben met het vertalen en invoeren van nieuw beleid vanuit de rijksoverheid. Veel respondenten herkennen zelfs de faciliterende en stimulerende rol van de rijksoverheid niet als zodanig. Ze wijzen juist op knellende wet- en regelgeving, onbekende instrumenten en gebrekkige voorlichting over mogelijkheden voor werkgevers. Bovendien speelt het gebrek aan vertrouwen bij de betrokken partijen dat

mogelijkheden blijvend zijn een belangrijke rol bij het niet gebruiken van de faciliteiten vanuit de rijksoverheid.

Tijdens een rondetafelbijeenkomst Leren en Werken van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Projectdirectie Leren en Werken werd het effect van rijksbeleid op de regio zo verwoord (VNG, 2005): «Gemeenten hebben soms het gevoel dat ze primair bezig zijn met het aan elkaar knopen van landelijke instrumenten en niet met het ontwikkelen en neerzetten van een gerichte aanpak in samenwerking met werkgevers en onderwijs». Deze constatering sluit aan bij het rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen van de Algemene Rekenkamer* (2006b). Dit rapport gaat over uitkeringen van ministeries aan gemeenten, bestemd voor specifieke doelen die op lokaal of regionaal niveau moeten worden gerealiseerd. De WWB is een dergelijke specifieke uitkering. In het Rekenkamerrapport wordt als verklaring voor problemen met een aantal specifieke uitkeringen gesteld dat «De rijksoverheid zorgt voor te weinig beleidsrust waardoor capaciteit die nodig is om eigen afwegingen te maken, wordt ingezet om stelselwijzigingen te implementeren».

### **Behoeftte aan gezamenlijke visie**

Uit de regionale bijeenkomsten tijdens het onderzoek is verder gebleken dat er behoefte is aan een departementoverstijgende visie op arbeidsmarktbeleid vanuit de ministeries van SZW, OCW en EZ. Partijen worden nu afzonderlijk door verschillende ministeries aangestuurd.

Op het ministerie van SZW wordt de urgentie tot samenwerking van organisaties binnen de keten van werk en inkomen (met name CWI en UWV) wel in steeds sterkere mate gevoeld en krijgt de sturing op samenwerking steeds meer vorm. Het doorvertalen van deze ontwikkeling vanuit de top van de keten naar regionale samenwerkingsvormen op het uitvoerende niveau kost echter veel tijd. Dit komt mede doordat het bij regionale samenwerking niet alleen om de SUWI-organisaties gaat, maar ook om bijvoorbeeld gemeenten, onderwijsinstellingen en werkgevers. De initiatieven vanuit de rijksoverheid zijn vaak niet beleidsterreinoverstijgend en zijn bovendien vaak tijdelijk in plaats van structureel. RWI concludeert in *De toegevoegde waarde van het arbeidsmarktbeleid* (2006d): «het Rijk onderwaardeert de regio». De Raad vindt de houding «de regio is van de partijen zelf» van het Rijk te terughoudend. De ministeries van SZW, EZ en OCW zouden meer genoodzaakt moeten worden om hun visies, financieringsstructuren en wet- en regelgeving op elkaar aan te passen.

#### **Coördinerend bewindspersoon regionaal arbeidsmarktbeleid**

RWI adviseert het kabinet de staatssecretaris van SZW formeel een rol te geven als coördinerende bewindspersoon voor regionaal arbeidsmarktbeleid. De bestaande regelingen van de ministeries van SZW, OCW en EZ zouden door deze formele rol van de staatssecretaris moeten worden getoetst aan het volgende criterium: hoe verhoudt de nieuwe maatregel zich tot het bestaande, integrale, regionale arbeidsmarktbeleid? (RWI, 2006a).

### **4.4 Verspreiding van goede initiatieven**

Op het gemeentelijke beleidsterrein komen veel vernieuwende projecten tot stand op het gebied van re-integratie. Een aantal van deze projecten lijkt succesvol. Om te voorkomen dat iedere gemeente het wiel opnieuw uitvindt, is het van belang dat kennis over deze projecten verspreid wordt. Het Ministerie van SZW subsidieert gemeentelijke initiatieven vanuit het

Innovatieprogramma Werk en Bijstand (IPW). Een belangrijk doel van het ministerie hierbij is ook het verspreiden van kennis en ervaring onder de overige gemeenten in Nederland.

In deze paragraaf geven we de resultaten weer van ons onderzoek naar de verspreiding van vernieuwende projecten. We kijken ook naar de betekenis van deze resultaten voor de rol van het Rijk bij de verspreiding van deze vernieuwende projecten.

#### *4.4.1 Rol van de rijksoverheid*

Het Ministerie van SZW vult zijn faciliterende taak voor het verspreiden van goede voorbeelden in door ze op websites (gemeenteloket, monitorgroep, Projectdirectie Leren en Werken) te plaatsen en uit te dragen via bijvoorbeeld de gemeentedagen. Uit ons onderzoek kwam naar voren dat alleen het plaatsen van goede voorbeelden op websites geen significant effect heeft. Het is effectiever om bestaande (formele) netwerken gericht te benaderen. De Projectdirectie Leren en Werken sluit aan bij bestaande functionerende netwerken. Het ministerie doet echter weinig om regio's waar de samenwerking achterblijft te stimuleren.

#### *4.4.2 Kennis in de regio's*

Om te weten te komen hoeveel kennis er in de regio's verspreid wordt over innovatieve projecten op het gebied van re-integratie van werklozen, hebben we twee projecten geselecteerd.<sup>14</sup>

Eén project is zowel op de site van de Monitorgroep als in de IPW-projectenbank van het gemeenteloket van het Ministerie van SZW te vinden. Dit project heet «de WisselWerkacademie» en is gebaseerd op Work-First-principes. Het tweede geselecteerde project heeft veel aandacht gehad in verschillende kranten. Dit is een project waarbij ambtenaren van de sociale dienst meegaan op sollicitatiegesprekken van cliënten.

De WisselWerkacademie was bij 9,6% van de gemeenten die reageerden bekend, de overige 90,4% had nooit van dit project gehoord. Bij het project waarbij ambtenaren van de sociale diensten meegaan op sollicitatiegesprekken van cliënten, ligt het percentage van de respondenten dat er nog nooit van had gehoord, beduidend lager: 52,3%. De overige 47,7% was in zekere mate bekend met dit project. Deze gemeenten kenden dit innovatieve project vooral uit de krant of van tv. Uit ons onderzoek bleek dat gemeenten waar regelmatig sites met innovatieve projecten worden geraadpleegd, niet eerder bekend zijn met deze projecten dan gemeenten waar dit niet gebeurt. Daarnaast wordt de kans om bekend te zijn met projecten op het gebied van re-integratie niet groter wanneer meer bijeenkomsten bijgewoond worden. Gemeenten kennen vooral innovatieve projecten van gemeenten waarmee ze een organisatorisch verband hebben.

Naast de verspreiding van kennis hebben we ook gemeten in hoeverre gemeenten de intentie hebben om deze twee projecten over te nemen als ze er kennis van hebben. Ongeveer 10% van de gemeenten meldt dat zij een van de projecten waarschijnlijk wel over zal nemen. Die intentie ligt gemiddeld hoger voor de WisselWerkacademie dan voor het meegaan van ambtenaren van de sociale dienst op sollicitatiegesprekken van cliënten.

---

<sup>14</sup> We hebben over deze projecten een internetenquête uitgezet bij de gemeentelijke sociale diensten met een respons van 87 gemeenten (22%).

De intentie om projecten over te nemen hangt af van de volgende factoren:

- voordeliger respectievelijk leidt tot betere resultaten dan de huidige re-integratie-instrumenten;
- passend in de cultuur van de sociale dienst;
- op kleine schaal uit te proberen en eenvoudig te implementeren.

Projecten die aansluiten bij deze factoren hebben meer kans om verspreid te worden.

## 5 VOORZIENINGEN VOOR DE REGIO'S

### 5.1 Inleiding

Er zijn binnen een re-integratietraject veel verschillende voorzieningen die door verschillende regionale actoren kunnen worden ingezet om een werkloze naar een startkwalificatie te leiden. In de praktijk worden deze voorzieningen nog niet veel ingezet omdat de actoren knelpunten ervaren. In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag waarom deze voorzieningen weinig ingezet worden en welke veranderingen nodig zijn om ze beter te benutten.

### 5.2 De voorzieningen in een re-integratietraject

Het traject begint bij een intake door het CWI van een werkloze zonder startkwalificatie die ouder is dan 23 jaar. Naar aanleiding van de intake stelt het CWI een re-integratieadvies op. Mogelijk kan de kandidaat bij de CWI-vestiging ook een assessment in een Competentie Test Centrum (CTC) doorlopen. Als na maximaal zes maanden bemiddeling de kandidaat nog geen baan heeft, verwijst het CWI de kandidaat door naar UWV (WW) of gemeente (WWB). Gemeente of UWV kunnen de kandidaat dan een re-integratietraject aanbieden. UWV kan daarbij gebruikmaken van het scholingsprotocol en van zogeheten scholingsmakelaars om te beoordelen of een kandidaat scholing nodig heeft (zie hoofdstuk 3). Mogelijk hebben kandidaten met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt een voortraject nodig, voordat zij aan een duaal traject kunnen beginnen. Na of tijdens het voortraject moet de kandidaat gematcht worden met een werkgever om een duaal traject te kunnen laten starten. De werkgever kan daartoe overgehaald worden door de mogelijkheid van een proefplaatsing (WW) of door loonkostensubsidies (WWB). Daarnaast heeft de werkgever de mogelijkheid om gebruik te maken van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volkverzekeringen (WVA).

Bij eerdere relevante werkervaring van de kandidaat kan een EVC-procedure worden ingezet. Na een EVC-procedure is de kandidaat klaar voor een duaal traject met een opleiding op maat. Als vervolg op de EVC-procedure kan de kandidaat instromen bij een ROC voor een opleiding die modulair is vormgegeven, zodat hij versneld een startkwalificatie behaalt.

#### Problematiek per fase in kaart

Fasen	Primaire actor	Secundaire actoren	Voorbeeld van knelpunt
Intake	CWI	UWV, Gemeente, ROC	Informatie-uitwisseling CWI naar UWV en gemeente
Re-integratietraject/voortraject	UWV, gemeente	ROC, werkgever	Onvoldoende kennis van potentie in bestand
Matching naar duaal traject	UWV, gemeente	CWI, ROC, re-integratiebedrijf (RIB), gemeente, werkgevers	Iedere organisatie een eigen werkgeversbenadering
EVC	ROC of kenniscentra	UWV, gemeente	Nog niet geschikt voor werklozen zonder startkwalificatie
Duaal traject	ROC en werkgevers	UWV, gemeente	Begeleiding niet helder vastgelegd

De verschillende onderdelen van deze route beschrijven we in de paragrafen 5.3 tot en met 5.8.



### **5.3 Re-integratieadvies CWI**

Voor een werkloze start het proces van het terugleiden naar de arbeidsmarkt met een werkintake bij het CWI. Mocht het het CWI samen met de kandidaat niet lukken om binnen een half jaar een baan te vinden, dan stuurt het CWI de kandidaten met een WW- of WIA-uitkering door naar UWV en kandidaten met een WWB-uitkering naar de gemeentelijke sociale dienst. De kandidaat krijgt een re-integratieadvies van het CWI mee. Het CWI kan hierin opnemen of een werkzoekende scholing nodig heeft om de kans op werk te vergroten. Uit de gesprekken tijdens het onderzoek kwam echter naar voren dat gemeenten en UWV een re-integratieadvies met een scholingscomponent vaak niet opvolgen.

### **5.4 Voortraject**

Om een match tussen een werkloze van 23 jaar of ouder zonder startkwalificatie en een werkgever meer kans van slagen te geven, is vaak een voortraject in de vorm van een training of vooropleiding noodzakelijk. De meerderheid van de regionale actoren geeft aan dat deze werklozen veelal niet direct aan een duaal traject kunnen beginnen. De meerderheid van de regionale actoren uit het onderzoek is van mening dat vaak een korte voltijds opleiding of training nodig is om de kandidaat basisvaardigheden bij te brengen voordat hij of zij in een duaal traject ingezet kan worden.

Voor werklozen kan de financiering van een voortraject een probleem vormen, omdat dit zou betekenen dat zij scholing zouden moeten krijgen met behoud van uitkering, mogelijk zonder direct perspectief op werk. Dit kan conflicteren met de voorwaarde dat het W-deel moet worden besteed aan instrumenten gericht op arbeidsinschakeling. Ook UWV hanteert het principe van de kortste weg naar werk en een voortraject gericht op verdere scholing valt daar vaak niet onder.

### **5.5 Matching**

Met matching wordt bedoeld het bij elkaar brengen van vraag (vacature) en aanbod (werkzoekende). Als een werkgever een vacature aanmeldt of een leerbaan openstelt, dan kunnen CWI, UWV of gemeente een voorselectie maken van geschikte kandidaten.

Als werkgevers hun vacature hebben aangemeld, willen ze ten eerste niet te lang hoeven wachten voordat de vacature wordt vervuld en ten tweede willen ze de juiste persoon op de juiste plek. Een belangrijke voorwaarde voor de invulling van beide wensen is dat CWI, UWV of gemeente relevante kennis hebben over hun cliëntenbestand en in korte tijd op basis van die kennis de goede kandidaten kunnen selecteren. In een onderzoek naar systematische kennisopbouw over het WWB-bestand van gemeenten concludeert de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) op het gebied van matching: «de inspectie is van oordeel dat gemeenten de aanwezige kennis van het zittende bestand verder kunnen verbeteren» (IWI, 2006). Van de actoren uit het onderzoek is meer dan 40% van mening dat er in hun regio te weinig kennis is van de competenties/vaardigheden van werklozen om ze gericht te laten uitstromen. Bijna 30% geeft aan dat dit in hun regio geen probleem is. Het in kaart brengen van competenties en vaardigheden zien zij vooral als rol voor CWI en ROC. Het selecteren van de juiste persoon op de juiste plek blijft moeilijk. Beter inzicht in de aanwezige kennis en competenties in de cliëntbestanden zou matching met werkgevers kunnen verbeteren.

## Competentie Test Centra

Om de matching te verbeteren heeft CWI in de loop van 2005 en 2006 veertig Competentie Test Centra (CTC) ingericht. In een CTC kan een werkzoekende met behulp van verschillende competentietests (elektronische vragenlijsten) zijn eigen competentieprofiel opstellen. Het gaat hierbij om competenties als flexibiliteit, stressbestendigheid en zorgvuldigheid, die van belang zijn voor het functioneren op het werk. Zij krijgen de uitslag van de competentietest mee en kunnen die benutten bij de zoektocht naar een baan. Het CWI geeft de resultaten van een test niet door aan werkgevers, noch aan UWV of gemeente. Werkzoekenden bepalen namelijk zelf wat er met competentietesten gebeurt en zij blijken vooralsnog terughoudend met het verstrekken van de uitslag aan andere (uitkerings)instanties.

### 5.6 Financiële tegemoetkomingen voor werkgevers

Het Rijk heeft een aantal mogelijkheden gecreëerd om werkgevers te stimuleren om werklozen (zonder startkwalificatie) een duaal traject of baan aan te bieden. Deze mogelijkheden zijn loonkostensubsidie, werken met behoud van uitkering en de Vermindering Afdracht onderwijs. Door de inzet van deze instrumenten worden de kosten van het inwerken en opleiden van de werkloze gecompenseerd.

Voor WWB-gerechtigden bestaat de mogelijkheid tot gesubsidieerde arbeid door middel van loonkostensubsidie. Het komt overigens zelden voor dat gemeenten bij het geven van loonkostensubsidie de voorwaarde stellen dat de werknemer geschoold wordt.

Voor WW-uitkeringontvangers bestaat de mogelijkheid om drie maanden zonder loon proef te draaien in een bedrijf. Deze proefplaatsing heeft geen gevolg voor de uitkering. Ook vanuit de WWB is werken met behoud van uitkering mogelijk. Voorwaarde is dan dat de werkzoekende werkt in de vorm van een werkstage als arbeidsoriëntatie of arbeidsgewenning, of dat de werkzoekende werkt op een proefplaats voorafgaand aan een regulier arbeidscontract. In antwoord op Kamervragen gaf de staatssecretaris van SZW aan dat de plaatsing van werklozen op praktijkplaatsen met behoud van uitkering of op een gesubsidieerde arbeidsplaats ter bevordering van duaal leren als re-integratie-instrument nog weinig door gemeenten wordt toegepast (Tweede Kamer, 2005).

Een fiscaal instrument om werkgevers te bewegen werknemers dan wel voormalig werklozen op te leiden tot startkwalificatieniveau is de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA). De WVA bestaat uit twee delen: de WVA-onderwijs en de WVA-startkwalificatie. Het budget voor WVA-onderwijs bedraagt voor 2006 € 188 miljoen, voor WVA-startkwalificatie € 41 miljoen. WVA-onderwijs is afdrachtvermindering voor een werkgever die een werknemer in dienst neemt die de beroepsbegeleidende leerweg gaat volgen. WVA-startkwalificatie is afdrachtvermindering voor werkgevers die werklozen aannemen die geen startkwalificatie hebben en vervolgens wel tot dit niveau laten scholen.

Er wordt maar zeer beperkt gebruikgemaakt van de WVA-startkwalificatie, die sinds 2002 bestaat. In totaal waren er in 2003 en/of 2004 39 gebruikers van de regeling (De Koning, Arkesteijn et al., 2005). De belangrijkste reden is onbekendheid met de regeling. Werkgevers worden door UWV en gemeenten nauwelijks gewezen op de mogelijkheid van afdrachtvermindering. Een andere reden is dat de WVA niet mag samenlopen met ESF-subsidies.

De WVA kan leiden tot een afdrachtvermindering van € 4 000 per persoon. Scholingskosten voor een werknemer tot startkwalificatieniveau bedragen

gemiddeld € 3 000. De (maximale) subsidie dekt dus een behoorlijk deel van de kosten van werkgevers (scholingskosten en verletkosten). Wij constateren dat bij een grotere bekendheid met de regeling de kans bestaat dat publieke en private actoren meer werklozen scholen tot startkwalificatieniveau.

## **5.7 Erkenning Verworven Competenties (EVC)**

Van de inzet van EVC wordt veel verwacht voor het behalen van de Lissabondoelstelling. Het doel van EVC is mensen verder te helpen in hun loopbaan, door aanwezige competenties inzichtelijk te maken (te herkennen), te waarderen en te erkennen in het licht van de gewenste verdere ontwikkeling. De EVC-procedures zijn met name geschikt voor het meten van competenties van werkenden.

De ontwikkeling van EVC-procedures werd niet centraal geregisseerd. Daardoor is er een grote verscheidenheid en dat is er weer de oorzaak van dat EVC als instrument nog niet volop ingezet wordt. Om de kwaliteit van EVC-procedures te waarborgen, heeft het Kenniscentrum EVC op verzoek van de Projectdirectie Leren en Werken met het Kwaliteitscentrum Examinering een kwaliteitsmodel ontwikkeld.

Uit onze gesprekken in de regio is gebleken dat EVC voor werkzoekenden zelden wordt toegepast. Er zijn verschillende problemen bij het toepassen van een EVC-procedure bij een werkzoekende:

1. Vaak heeft een werkzoekende nog geen uitzicht op een concrete leerbaan, waardoor het nog niet duidelijk is aan welke beroepskwalificaties de competenties van de werkzoekende getoetst moeten worden en waarin hij zich verder kan ontwikkelen.
2. De werkzoekende heeft niet altijd te erkennen competenties, omdat de (werk)ervaring relevant en actueel moet zijn.
3. Instanties willen de kosten van een EVC-traject voor een werkzoekende niet vergoeden, omdat onduidelijk is wat de baten van een EVC-procedure zijn.
4. Uit de groepsgesprekken is ook gebleken dat vooral de keten van werk en inkomen onbekend is met EVC als instrument.

In de door ons onderzochte regio's vindt men, ondanks bovenstaande knelpunten, EVC een positieve ontwikkeling. Meer dan 70% van de actoren geeft aan dat wanneer eenmaal duidelijk is in welke richting iemand opgeleid zal worden en gaat werken, er eigenlijk met EVC-procedure gestart moet worden.

## **5.8 Duale trajecten**

Nadat matching met de werkgever heeft plaatsgevonden, kan het duale traject beginnen. Duale trajecten zijn combinaties van werken en leren. Kenmerkend is dat iemand betaalde productieve arbeid verricht en tegelijkertijd een daaraan gerelateerde opleiding volgt. Waar het gaat om erkende diploma's op het niveau startkwalificatie (of hoger), zijn de ROC's de belangrijkste aanbieders. Duale trajecten kunnen ook worden ingezet voor laagopgeleide inburgeraars en allochtonen. Hierbij wordt het taalonderwijs geïntegreerd in het onderwijs voor een beroepskwalificatie.

### *5.8.1 Duale trajecten binnen re-integratie*

Uit onze gesprekken met regionale actoren kwam naar voren dat duale trajecten als vorm van re-integratie op zeer beperkte schaal (in projectvorm) toegepast worden. Redenen die worden aangevoerd voor de beperkte inzet van duale trajecten, zijn onder andere de kosten en de

lange termijn waarin moet worden geïnvesteerd, maar ook het gebrek aan motivatie van potentiële deelnemers.

Daarnaast ervaren werkgevers een knelpunt bij de begeleiding van de plaatsing in een duaal traject. Begeleiding op de werkvloer moet uit de reguliere OCW-middelen worden betaald. Het Ministerie van SZW ziet dit niet als de verantwoordelijkheid van de overheid, maar van de werkgever (zie hoofdstuk 3). Ongeveer de helft van de regionale actoren uit ons onderzoek is van mening dat niet de scholingskosten maar de overige kosten zoals die voor de begeleiding, het grootste probleem zijn voor werkgevers bij het combineren van werken en leren. Financiering van de bijkomende kosten van scholing zou volgens hen opgepakt moeten worden door gemeenten en UWV.

### *5.8.2 Maatwerkscholing*

Binnen een duaal traject naar een startkwalificatie combineren deelnemers leren en werken in de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) of in de deeltijdvariant van de beroepsopleidende leerweg (BOL-DT). Aan de regulier bekostigde mbo-opleidingen is geen bovengrens gesteld aan de leeftijd van deelnemers. Wij hebben overigens gemerkt dat dit niet algemeen bekend was.

Om duale trajecten voor werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder mogelijk te maken is maatwerkscholing vereist. Een steeds terugkerende opmerking is dat de behoefte aan maatwerkscholing groter is dan door de ROC's geleverd kan worden. ROC's wijzen hierbij op de problemen die zij hebben met bekostigingssystematiek van het Ministerie van OCW (zie paragraaf 3.4).

Volgens de wet- en regelgeving kunnen ROC's echter wel maatwerktrajecten aanbieden, die gericht zijn op het behalen van een erkende kwalificatie. Hiervoor betaalt een derde partij (bijvoorbeeld UWV of gemeente) een bijdrage voor het op maat maken van opleidingstrajecten. Het ontwikkelen van maatwerktrajecten is geoorloofd voor zover het is gericht op deelname aan een kwalificerende opleiding met als doel het traject met succes af te ronden. Deze constructie wordt echter in de praktijk nauwelijks ingezet voor werklozen zonder startkwalificatie. Belangrijke oorzaak lijkt het gebrek aan kennis over het aanbieden van maatwerk in combinatie met kwalificerende scholing bij alle actoren (ook de ROC's). Vooral de keten van werk en inkomen was onbekend met de mogelijkheden om maatwerktrajecten, deels bekostigd vanuit het Ministerie van OCW, in te zetten.

### *5.8.3 Leerbedrijven*

Om een BBL-traject te kunnen starten, moet een werkloze zonder startkwalificatie een plek vinden bij een erkend leerbedrijf. Begin 2006 waren er 170 000 erkende leerbedrijven in Nederland. In totaal wordt de 170 000 leerbedrijven gevraagd om jaarlijks voor circa 450 000 mbo-leerlingen, plus 70 000 hbo-studenten, plus 10 000 vmbo-leerlingen, plus inburgeraars, duale trajecten (of stages) te realiseren. Daar komen de 50 000 duale trajecten die nodig zijn voor het behalen van de Lissabon-doelstelling, nog bij. MKB-Nederland werkt aan de uitbreiding van het aantal leerbedrijven tot 250 000. Werkgeversorganisatie VNO-NCW meldt ons dat het totaal aantal gevraagde leerbanen erg groot is voor het totaal aantal leerbedrijven. Uitbreiden van het aantal leerbanen vindt VNO-NCW niet realistisch. Ook de brancheorganisatie van de kenniscentra beroeps-

onderwijs en bedrijfsleven (Colo) geeft aan dat er in leerbedrijven een grens is aan de beschikbaarheid van het aantal praktijkplaatsen voor de groep «oudere» werklozen.

### **5.9 Vraaggerichte re-integratie en scholing**

Een voorwaarde voor succesvolle duale trajecten is dat er een omslag komt van aanbodgerichte naar vraaggerichte re-integratie, waardoor de werkgever in een vroeg stadium bij het traject betrokken wordt. In de afgelopen jaren vindt er in de re-integratiesector naast aanbodgerichte re-integratie ook, veelal in projectvorm, vraaggerichte re-integratie plaats. Bij aanbodgerichte re-integratie wordt het re-integratietraject afgestemd op wat de cliënt nodig heeft, gezien zijn of haar achtergrond. Bij vraaggerichte re-integratie daarentegen is het uitgangspunt de vraag op de arbeidsmarkt en wat de cliënt nodig heeft om aan die vraag te voldoen. Bij vraaggerichte re-integratie en scholing maken gemeenten of UWV en sectoren of (groepen van) werkgevers afspraken om uitkeringsgerechtigden zo op te leiden dat ze vacatures in de betreffende sector kunnen vervullen. Dit kunnen daadwerkelijke, maar ook verwachte vacatures zijn.

#### **Stimuleringsregeling Vacaturevervulling door Werklozen**

RWI voerde de Stimuleringsregeling Vacaturevervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers (SVWW) uit; een subsidieregeling die gericht is op vraaggerichte re-integratie van werkzoekenden. Hiermee zijn met middelen van 2002 en 2003 negentig projecten gestart. Van het totaal aantal deelnemers had 55% een baan gevonden en dat lijkt een redelijk goede score. Dit is een indicatie van de effectiviteit van vraaggerichte re-integratie (RWI, 2005b).

In de uitwerking van de Wet SUWI staat het aanbod in plaats van de vraag centraal. Ook in de Hervormingsagenda SZW, die aan het begin van het kabinet-Balkenende I is opgesteld, draait het in het participatiebeleid om het aanbod. In een meer vraaggericht, proactief beleid wordt vooral uitgegaan van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zoals de te verwachten vervangingsvraag in sectoren door de vergrijzing. Het CWI heeft de aansluiting binnen de keten van werk en inkomen en het onderwijs tot een belangrijk thema gemaakt voor 2007. Daarin wordt uitgegaan van te verwachten ontwikkelingen in vraag en aanbod. Door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (beschreven in hoofdstuk 2) hoort bij vraaggerichte re-integratie ook vraaggerichte scholing, zodat niet alleen het niveau van vacature en werkzoekende beter aansluiten, maar ook de richting van de scholing.

#### **Werkgeversbenadering**

De omslag naar vraaggerichte re-integratie blijkt bij regionale actoren vooral uit het actief benaderen van werkgevers om ze te bewegen uitkeringsgerechtigden aan te nemen, bijvoorbeeld in de vorm van een duaal traject. Daarbij hebben we twee knelpunten geconstateerd. Ten eerste: het werven van duale banen is formeel niet ondergebracht bij één actor. Daardoor komt het vaak voor dat er veel verschillende actoren (waaronder ook werkzoekenden zelf) zijn die werkgevers vragen om duale trajecten. Momenteel worden in het veld veel initiatieven opgezet, maar van een gecoördineerde en geïntegreerde werkgeversbenadering is nog geen sprake. Een tweede knelpunt is dat het voor veel werkgevers (vooral in het MKB) lastig is om te voorspellen waar en wanneer er vacatures ontstaan. Het is

voor de opdrachtgevers voor re-integratie problematisch om met dit kortetermijnperspectief om te gaan, omdat gericht scholen een lange-termijnvisie vereist. Voor duale banen denken werkgevers in de eerste plaats aan scholieren of aan omscholing van werkenden in krimpende maar wel vergelijkbare sectoren. Alleen als de nood hoog is, nemen werkgevers contact op met het CWI.

#### Arbeidsmarktanalyses als hulpmiddel voor vraaggerichte re-integratie

Bij vraaggerichte re-integratie kan worden uitgegaan van daadwerkelijke, maar ook van verwachte vacatures. Omdat de verwachte vacatures voor individuele werkgevers moeilijk te voorspellen zijn, is het belangrijk dat er arbeidsmarktanalyses gemaakt worden. Veel RPA's en CWI-vestigingen maken voor hun regio arbeidsmarktanalyses, waarbij ze gebruikmaken van de gegevens van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) en de voor hun regio relevante sectoren.

Het traject naar werk (inclusief kwalificerende scholing) kan dan afgestemd worden op de te verwachten vraag op de arbeidsmarkt. Twee opvallende zaken bij arbeidsmarktanalyses zijn:

- Arbeidsmarktprognoses hebben altijd een bepaalde mate van onzekerheid in zich. De prognoses van de Kenniscentra Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (KBB's) en het CWI moeten bovendien rekening houden met de opleidingsduur.
- De analyses worden op dit moment niet volledig benut. Gemeenten en UWV maken te weinig gebruik van arbeidsmarktanalyses om vraaggericht te kunnen re-integreren. Actoren werken bovendien met eigen regio-indelingen en met eigen doelen.

### 5.10 Effectiviteit van scholing in re-integratie

Ten slotte kijken we naar de effectiviteit van scholing als re-integratie-instrument. In hoofdstuk 2 hebben we geconstateerd dat scholing als re-integratie-instrument weinig meer wordt ingezet. We gaan na of dit te maken heeft met de effectiviteit ervan en wat scholing voor mogelijkheden biedt voor het aan het werk helpen van werklozen zonder startkwalificatie.

Een aantal onderzoeken die de effectiviteit van scholing heeft proberen vast te stellen, is bij elkaar gevoegd in een metaonderzoek van SEOR (De Koning et al., 2005). Hierin liet 42% van de beoordeelde studies een positief effect van scholing op baankansen zien, 20% vond een positief effect voor een aantal onderzochte groepen of instrumenten en 38% vond geen of een negatief effect.<sup>15</sup> Uit de studies komt een vrij consistent beeld naar voren dat scholing voor ouderen en langdurig werklozen relatief netto-effectief is<sup>16</sup> (De Koning, et al., 2004; De Koning et al., 2005). Dit betekent dat het investeren in de werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder rendabel kan zijn.

Over het effect van kwalificerende scholing, vergeleken met niet-kwalificerende scholing is weinig bekend. Uit een onderzoek blijkt dat in getalsmatige zin nog erg weinig bekend is over het rendement van duale trajecten (Mateman en Korevaar, 2003). Uit buitenlandse studies blijkt wel dat scholing voor werklozen effectiever is wanneer bedrijven hierbij betrokken zijn.

De regionale actoren die moeten beslissen over het al dan niet inzetten van scholing binnen re-integratietrajecten, missen informatie over de effectiviteit ervan. Kosten-batenanalyses over de inzet van scholing binnen re-integratie in vergelijking tot of in combinatie met andere re-integratie-instrumenten ontbreken. Dergelijke informatie zou wel zeer nuttig zijn: in hoofdstuk 4 bleek ook al dat informatie over effectiviteit en

<sup>15</sup> In de meegenomen studies gaat het niet steeds over dezelfde doelgroep, dezelfde scholingsinstrumenten en ze gaan vaak niet over kwalificerende scholing.

<sup>16</sup> Ouderen zijn hierbij voor een aantal studies opgevat als 25+ en voor een deel van de studies is 40+ aangehouden, bij de overige studies is deze leeftijdsgrens niet duidelijk.

schadelastbeperking als gevolg van de inzet van scholing bijdraagt aan de bereidheid van partijen om initiatieven over te nemen.

#### Effectiviteit van re-integratie

Uit onderzoek over de periode 1999–2004 (De Graaf-Zijl et al., 2006) is gebleken dat voor WW'ers een re-integratietraject de kans op een baan binnen twee jaar vergroot van gemiddeld 74% naar gemiddeld 79%. Voor een bijstandsgerechtigde verdubbelt gemiddeld genomen de kans op een baan (excl. gesubsidieerde arbeid) na inzet van een re-integratietraject. Het effectiefst zijn echter trajecten die bestaan uit een combinatie van instrumenten. Inzet van assessment, scholing en bemiddeling leidt tot een verhoging van de kans op het vinden van een baan van 17,6%, zonder re-integratie tot 55,6% na het volgen van dit traject. Re-integratietrajecten zijn effectiever voor werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (de kansarmen) dan voor werklozen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt (de kansrijken) en effectiever voor vrouwen dan voor mannen.

## **6 REGIONALE SAMENWERKING**

### **6.1 Inleiding**

Uit hoofdstuk 3 is gebleken dat het duurzaam re-integreren van werklozen zonder startkwalificatie op de arbeidsmarkt bij regionale partijen is neergelegd. In hoofdstuk 4 hebben we geconstateerd dat samenwerking tussen de regionale arbeidsmarkt- en onderwijsinstellingen van groot belang is voor het slagen van de re-integratie. Er staat de regionale partijen een veelheid aan voorzieningen ter beschikking, waarvan ze echter niet altijd goed op de hoogte blijken te zijn, zoals in hoofdstuk 5 is gebleken. In dit hoofdstuk zetten we uiteen welke voorwaarden volgens ons nodig zijn voor het opzetten van regionale samenwerking op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt teneinde werklozen zonder startkwalificatie duurzaam te re-integreren op de arbeidsmarkt. Daarna wordt per voorwaarde bekeken hoe regionale samenwerking in de praktijk vorm heeft gekregen. Mogelijke negatieve consequenties van het niet voldoen aan de voorwaarden illustreren we aan de hand van ingevoegde tekstkaders. In dit hoofdstuk gebruiken we informatie uit gesprekken bij regionale samenwerkingsverbanden op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt.

### **6.2 Voorwaarden voor samenwerking**

Op regionaal niveau moeten verschillende partijen samenwerken bij het re-integreren van werklozen zonder startkwalificatie (zie het schema in hoofdstuk 1). De betrokken organisaties zijn soms lokaal (gemeenten), soms regionaal (UWV, CWI, ROC's) en soms sectoraal (werkgevers, KBB's) georganiseerd. Daar komt bij dat ze in verschillende beleidsterreinen, wetgevings- en financieringssystemen geworteld zijn: onderwijs, sociale zekerheid en economische zaken. Door deze kenmerken is samenwerking en afstemming tussen deze actoren complex. Om succesvol te kunnen zijn moet samenwerking in deze complexe situatie aan een aantal voorwaarden voldoen. Die voorwaarden zijn:

- gedeelde visie: afspraken maken over wat men wil bereiken en hoe men met elkaar wil omgaan;
- een krachtenveldanalyse uitvoeren: nagaan wat ieders taken en verantwoordelijkheden zijn en wie om welke reden bij het netwerk betrokken wordt;
- regierol: het benoemen en toekennen van een coördinatiefunctie;
- kosten en baten helder verdelen.

### **6.3 Gedeelde visie**

Voor regionale samenwerking is het belangrijk dat er een duidelijke «binding» aanwezig is: een afspraak over wat men wil bereiken en hoe men met elkaar om wil gaan. Naast doelstellingen op regionaal niveau om een gedeelde visie te bereiken, zijn ook daaruit voortvloeiende operationele doelstellingen noodzakelijk voor individuele organisaties in de regio.

In ons onderzoek gaven alle partijen aan dat zij «commitment» aan een gedeelde visie of een gemeenschappelijk doel als een voorwaarde zien voor goede samenwerking in een netwerk. In de bezochte regio's bestaat meestal wel een gedeelde visie op het terrein van jeugd (onder de 23 jaar). Voor werklozen van 23 jaar en ouder blijkt echter weinig aandacht te bestaan, laat staan dat er sprake is van een gedeelde visie. Bijna 60% van de respondenten in het onderzoek geeft aan dat er in de regio geen



duidelijke afspraken zijn over wat men wil bereiken voor werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder. In regio's waar wel overstijgende doelen aanwezig waren, werd door betrokkenen kanttekeningen geplaatst bij de doorvertaling van deze doelen naar het operationele niveau van de individuele organisatie. Wij constateren dat de vertaling van regionale doelen naar operationele doelen wordt bemoeilijkt doordat regionale doelen ondergeschikt zijn aan zowel landelijke als individuele doelen van organisaties in samenwerkingsverbanden. Uiteindelijk stellen gemeenten hun eigen doelen voorop en dat kan ten koste gaan van regionale doelen. Ook de prikkels vanuit de WWB zijn gericht op de individuele gemeenten, zoals we geconstateerd hebben in hoofdstuk 3.

#### Afstemmingsproblemen tussen gemeenten

Gemeenten zijn zelf financieel verantwoordelijk voor de WWB en hebben dus een direct financieel belang bij uitstroom van werklozen uit het eigen bestand. Uit gesprekken is gebleken dat dit kan leiden tot concurrentie tussen gemeenten. Dat wringt met het gegeven dat de arbeidsmarkt een regionale markt is. Gemeenten zouden daardoor gezamenlijk betere resultaten kunnen behalen dan ieder afzonderlijk. In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat het Ministerie van SZW intergemeentelijke samenwerking niet langer financieel ondersteunt. Vooral werkgeversorganisaties die op sectorniveau opereren, hebben behoefte aan regio's waar gemeenten goed samenwerken. Een voorbeeld van gemeentelijke samenwerking die de uitstroom bevordert, is een intergemeentelijk samenwerkingsverband van acht gemeenten binnen de WWB in Noordwest-Friesland. Dit samenwerkingsverband slaagt erin om met regionale werkgevers projecten op te zetten, waarbij de uitstroom duurzaam wordt bevordert. Werkgevers vinden het belangrijk om met één samenwerkingsverband zaken te doen, in plaats van met meer gemeenten.

#### 6.4 Taken en verantwoordelijkheden: krachtenveldanalyse

Tijdens onze gesprekken met verschillende actoren kwam meer keren naar voren dat actoren niet voldoende op de hoogte zijn van elkaars taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het opleiden van werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder.

Een voorbeeld uit een gesprek bij een G4-gemeente: «Voor volwassenen krijgt de gemeente te maken met de commerciële afdeling van het ROC. Het ROC wordt bekostigd voor leerlingen tot 27 jaar. De gemeente vindt de prijs die de commerciële afdeling vraagt veel te hoog en maakt er dus geen gebruik meer van.» Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat kwalificerende scholing voor werklozen van 23 jaar en ouder niet volledig hoeft te verlopen via het commerciële onderdeel van een ROC. Van de deelnemers aan de groepsinterviews geeft ruim 40% aan dat een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de regio ontbreekt.

In de meeste bezochte samenwerkingsverbanden is een krachtenveldanalyse niet uitgevoerd. In de groeps gesprekken kwam men een aantal malen gezamenlijk tot de conclusie dat er wel een duidelijke behoefte is aan een krachtenveldanalyse. Een krachtenveldanalyse kan bijdragen aan het vermijden van afstemmingsproblemen of mogelijke concurrentierisico's tussen publieke actoren op het terrein van sociale zaken, onderwijs en economische zaken op regionaal niveau.

### Afstemming tussen CTC- en EVC-procedures

Er is op dit moment geen aansluiting tussen CTC- en EVC-procedures en veel actoren weten zelfs niet dat het verschillende procedures zijn. Een CTC-procedure is complementair aan een EVC-procedure. Als het CWI de persoonlijke competenties van een werkzoekende in kaart heeft gebracht, dan kan het vervolgens nuttig zijn om bij een ROC of een KBB eerdere werkervaring om te zetten in kwalificaties (in een EVC-procedure). Wij hebben geconstateerd dat afstemming tussen CWI, ROC's en KBB's over elkaars taken en verantwoordelijkheden nauwelijks plaatsvindt. Verder is de afstemming tussen de verschillende EVC-initiatieven op dit moment niet optimaal. Medewerkers van een ROC gaven in een interview als belangrijke oorzaak aan dat ROC's elkaar onderling als concurrent beschouwen.

## 6.5 Regie- of makelaarsrol

Een belangrijke voorwaarde voor het samenwerken in netwerken is het zorgen voor een regierol of een coördinatiefunctie. Het moet voor alle actoren duidelijk zijn waar de regie/coördinatie ligt in het netwerk. Daarnaast moeten afspraken over de doelen die het netwerk wil bereiken eenduidig worden vastgelegd. Het kabinet heeft aangegeven dat in de samenwerking tussen verschillende partijen het gebrek aan regie tussen actoren een knelpunt is (Tweede Kamer 2005a).

Volgens het kabinet ligt het voor de hand als gemeenten bij het realiseren van duale trajecten voor werkzoekenden de regierol op zich nemen (Tweede Kamer, 2005b). Uit de verbetervoorstellen van een VNG-evaluatie naar SUWI (VNG, 2006) blijkt dat een aantal gemeenten ook voor zichzelf een sterke regierol ziet weggelegd. Andere deelnemende partijen zijn sceptisch over het structureel organiserend vermogen en de samenwerkingsbereidheid van gemeenten. De reden is dat zij na invoering van de WWB in sterkere mate een direct financieel eigen belang hebben bij uitstroom van werklozen uit het eigen bestand. Uit de WWB-monitor 2006 blijkt ook dat de aandacht voor actief regionaal arbeidsmarktbeleid bij gemeenten is teruggelopen. In 2004 gaf 31% van de gemeenten aan een actief regionaal arbeidsmarktbeleid te voeren, in 2005 is dat gedaald tot 25% (Divosa, 2006).

Uit de WWB-monitor 2006 blijkt dat steeds meer gemeenten aangeven dat het ontbreekt aan regie in het regionaal beleid (27%). Verder geeft 63% van de gemeenten aan dat het gemeentebestuur in combinatie met andere partijen de regierol in het regionaal arbeidsmarktbeleid vervult (Divosa, 2006).

De actoren in ons onderzoek zien niets in een «sturende» regierol bij een van de partijen. Zij geven de voorkeur aan het benoemen van «trekkers» respectievelijk «verleiders» voor deelreinen en projecten van het samenwerkingsverband. Uit de gesprekken bij de samenwerkingsverbanden kwam naar voren dat het heel positieve resultaten oplevert als één persoon met goede netwerkvaardigheden als een soort makelaar de regionale samenwerking tot stand brengt en in stand houdt. In veel gevallen waren deze makelaars ondergebracht in een zelfstandige organisatie om vermenging van proces en inhoud te vermijden. De makelaarsrol is in dit onderzoek een zeer nuttige functie gebleken voor het stimuleren en faciliteren van samenwerking tussen de verschillende organisaties.

#### Afstemming van werkgeversbenadering en matching

De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport *Bemiddeling en re-integratie van werklozen* (2004) aangegeven dat concurrentie tussen re-integratiebedrijven en het CWI kan ontstaan bij het binnenhalen van vacatures voor werkzoekenden. Dit risico is in de afgelopen jaren nog groter geworden, blijkt uit dit onderzoek. Voor een leerwerkbaan kunnen kandidaten namelijk zowel onder werkzoekenden als onder leerlingen gezocht worden. Er is slechts een beperkt aantal leerwerkbanen beschikbaar en de beste invulling daarvan verlangt afstemming tussen CWI, gemeenten, KBB's en ROC's. Deze coördinatie is op dit moment nog niet aanwezig. In veel regio's weten vooral ROC's en het CWI elkaar niet goed te vinden als het gaat om het matchen van werkgevers met kandidaten voor leerwerkbanen.

Werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder komen vaak niet in aanmerking voor leerwerkbanen en krijgen dus niet de kans om zich bij te scholen. Dit risico wordt versterkt doordat organisaties (bijvoorbeeld het CWI en ROC's) niet met elkaar samenwerken over de vraag wie er mogelijk geschikt is voor een bepaalde leerwerkbaan.

## 6.6 Verdeling van kosten en baten

Om samenwerking tussen de regionale organisaties mogelijk te maken, moet duidelijk zijn bij wie de financiële baten en bij wie de lasten van ingezette instrumenten terechtkomen. Uit de reacties op onze stellingen blijkt dat de verdeling van de kosten op het gebied van het opleiden van werklozen tot een startkwalificatie voor 30% van de respondenten wel en voor 40% niet duidelijk is.

Tijdens de gesprekken in de regio's bleken er geregeld misverstanden te bestaan over financieringsmogelijkheden voor de doelgroep. Deze misverstanden zijn veelal het gevolg van de onbekendheid van de diverse organisaties met de verschillende financieringsstromen en de voorwaarden waarbinnen deze stromen vanuit de rijksoverheid kunnen worden ingezet. Vaak ontbreekt slechts voor een klein onderdeel financiering, waardoor een heel project niet opgezet kan worden. Ook zijn er problemen bij het bijeenbrengen van deze financieringsstromen van verschillende organisaties voor verschillende deelprocessen. De actoren kijken vooral naar de eigen kosten en baten en niet naar het bredere maatschappelijke en economische nut van het kwalificeren van werklozen.

#### Verdeling van baten en lasten bij de inzet van scholing

Gemeenten en UWV besteden re-integratietrajecten over het algemeen uit aan re-integratiebedrijven. We hebben eerder geconstateerd dat re-integratiebedrijven minder scholing aanbieden. Het inkopen van kwalificerende scholing als onderdeel van een re-integratietraject (maatwerk) is veelal te duur. Dit komt omdat ROC's nauwelijks in staat zijn om maatwerkonderwijs te integreren met het regulier bekostigde onderwijs (zie hoofdstukken 3 en 5). Wanneer een traject wel scholing bevat, is dit vaak geen kwalificerende scholing. De uitkeringsgerechtigde heeft echter wettelijk recht op door het Ministerie van OCW gefinancierde mbo-scholing, wanneer deze een reguliere opleiding volgt bij een ROC. De bekostiging van scholing hoeft dus in principe geen probleem te zijn, maar in de praktijk vormt het wel degelijk een obstakel.

Problemen en onduidelijkheden over de financiering van scholing voor werklozen worden in een aantal gevallen veroorzaakt door problemen die regionale actoren ervaren bij het uitvoeren van rijksbeleid (zie hoofdstuk 4). Het Ministerie van SZW heeft aangegeven dat veel knellende wet- en regelgeving in de praktijk kan worden opgevangen door goede samenwerking en een flexibele opstelling van de betrokken actoren. Dit zijn wij in het veld tegengekomen.

#### Flexibele instroom; een goed voorbeeld

Het blijkt mogelijk om flexibele afspraken te maken om het probleem van de teldatum van 1 oktober bij ROC's te verkleinen. Een bezochte regio heeft dit probleem opgelost door het afspreken van een vast aantal kandidaten, dat op 1 oktober in ieder geval vanuit de gemeente bij het ROC ingeschreven staat. Bij uitstroom zal de gemeente voor nieuwe instroom zorgen. Door deze samenwerkingsconstructie is een flexibele instroom op meer momenten in het jaar mogelijk.

**BIJLAGE 1****GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

BBL	Beroepsbegeleidende Leerweg
BOL-DT	Beroepsondersteunende Leerweg-deeltijd
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneducatie
Bve Raad	Brancheorganisatie voor middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneducatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Colo	Centraal orgaan landelijke organen beroepsonderwijs
CTC	Competentie Test Centrum
CWI	Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen
Divosa	Vereniging van Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid
EBB	Enquête Beroepsbevolking
ESF	Europees sociaal fonds
EVC	Erkenning Verworven Competenties
EZ	Economische Zaken
FORA	Financiële Ondersteuning Regionale Arbeidsmarkt-initiatieven
Havo	Hoger algemeen vormend onderwijs
Hbo	Hoger beroepsonderwijs
IPW	Innovatieprogramma Werk en Bijstand
KBB	Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
LNV	Landbouw Natuur en Visserij
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MKB	Werkgeversvereniging voor het Midden en Kleinbedrijf
NWW	Niet-werkende werkzoekenden
OCW	Onderwijs Cultuur en Wetenschap
OECD	Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling
RIB	Re-integratiebedrijf
ROA	Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt
ROC	Regionaal Opleidings Centrum
RPA	Regionaal Platform Arbeidsmarkt
RWI	Raad voor werk en Inkomen
SEOR	Sociaal Economisch Onderzoek Rotterdam
SER	Sociaal Economische Raad
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVWW	Stimuleringsregeling Vacaturevulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
UWV	Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen
Vmbo	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VNO/NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
Vwo	Vorbereidend wetenschappelijk onderwijs
W-deel	Werk-deel
WEB	Wet educatie beroepsonderwijs
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wo	Wetenschappelijk onderwijs
WVA	Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand

Het onderzoek werklozen zonder startkwalificatie is explorierend opgezet. Het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij de actoren in de regio's, omdat de ministers van SZW en OCW de uitvoering van het beleid daar hebben neergelegd.

Het explorerende karakter van het onderzoek brengt met zich mee dat wij in het onderzoek zijn nagegaan hoe de groep werklozen van 23 jaar en ouder zonder startkwalificatie zich laat beschrijven, welke instrumenten de ministeries van SZW en OCW ter beschikking hebben gesteld om deze groep te scholen en te re-integreren naar werk en op welke manier de actoren in de regio's daarmee omgaan. Door te onderzoeken welke instrumenten er zijn en welke invulling de regionale actoren geven aan het beleid, hebben wij beoogd verklaringen te kunnen vinden voor het onvoldoende van de grond komen van scholing in het kader van re-integratie van werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder. Wij hebben met andere woorden verklaringen geïnventariseerd; deze verklaringen zijn in dit onderzoek niet getoetst. In dit onderzoek zijn wij evenmin op zoek gegaan naar kwantitatieve effecten van de inzet van beleidsinstrumenten; wel zijn wij nagegaan in hoeverre er onderzoeken beschikbaar waren die gegevens hadden verzameld over de effecten van scholing op werkloosheidsduur.

In het onderzoek staan drie onderzoeksvragen centraal:

1. *Waarin onderscheidt de groep werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder zich van de andere werklozen en van werkenden?*
2. *In welke mate worden publieke voorzieningen ingezet voor de groep werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder? Zijn er knelpunten die de inzet van publieke voorzieningen belemmeren? Wat is bekend over de effectiviteit van de voorzieningen?*
3. *Hoe verloopt de samenwerking in de regio's tussen de keten voor werk en inkomen met scholingsinstellingen en werkgevers bij het opleiden van werklozen tot startkwalificatieniveau?*

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1 hebben we gegevens gebruikt uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over werkenden en werklozen met en zonder startkwalificatie gebruikt. Ook hebben we bevindingen uit andere onderzoeken naar deze doelgroep om onze conclusies te staven. Met deze gegevens hebben we een beeld kunnen krijgen hoe de groep werklozen zonder startkwalificatie eruitziet. We hebben deze groep op een aantal kenmerken vergeleken met de groep werklozen met startkwalificatie en de groepen werkenden met en zonder startkwalificatie. Op deze manier kunnen we de vraag beantwoorden of en in welke mate de groep werklozen zonder startkwalificatie zich op bepaalde kenmerken onderscheidt van de overige groepen.

De CBS-cijfers over de omvang van de verschillende deelpopulaties zijn gemiddelden over de jaren 2002 en 2003. Meer recente data waren ten tijde van de levering van de gegevens niet beschikbaar. Het CBS heeft ervoor gekozen om twee jaargangen van de EBB te gebruiken, omdat met één jaargang de invulling op onderdelen onvoldoende was.

Daarnaast hebben we met behulp van cijfers van het Ministerie van SZW<sup>17</sup> onderzocht of we een relatie kunnen aantonen tussen bepaalde kenmerken (leeftijd, etniciteit en geslacht) en het al dan niet bezitten van een startkwalificatie, evenals het al dan niet hebben van een baan.' Dit hebben we gedaan door middel van een logistische regressieanalyse.

<sup>17</sup> Het Ministerie van SZW heeft deze cijfers uit het EBB van het CBS.

De beantwoording van onderzoeksvraag 2 hebben we gebaseerd op gesprekken met regionale actoren en met alle landelijke organisaties en besturen die bij de beleidsterreinen arbeidsmarkt en onderwijs betrokken zijn.

Om inzicht te krijgen in de verantwoordelijkheid van de minister, in de beschikbare instrumenten en in de wijze waarop de uitvoering is opgezet, is gesproken met verschillende directies van het Ministerie van SZW, met IWV van het Ministerie van SZW en met de Projectdirectie Leren en Werken.

In dit onderzoek hebben we daarnaast de volgende landelijke organisaties en besturen gesproken: CWI, UWV, VNG, Divosa, BOREA, Landelijk Overleg RPA's (LORPA), Bve Raad, Colo, MKB-Nederland en VNO-NCW. De gespreksonderwerpen waren: draagvlak voor de Lissabondoelstelling, instrumenten om de doelstelling te bereiken, rolverdeling en het omgaan met koplopers en achterblijvers in de achterban van de organisatie.

Voorts hebben we over hun specifieke activiteiten gesproken met RWI en het Instituut voor Taalonderzoek en Taalonderwijs Anderstaligen (ITTA). Verder hebben we in de regio's individuele gesprekken gevoerd met onder meer gemeenten, CWI-vestigingen, ROC's, een UWV-vestiging en een KBB.

Naast de individuele gesprekken hebben we veel gebruikgemaakt van documenten en websites van de betrokken organisaties, (wetenschappelijk) onderzoeksrapporten, verantwoordings- en beleidsstukken.

Voor onderzoeksvraag 3 hebben we groepsinterviews gehouden in zeven regio's. Leidend voor de keuze van de regio's was dat er sprake was van samenwerking tussen organisaties op het gebied van arbeidsmarkt (en onderwijs). Daarvan zijn er in totaal tussen de 20 en 30. Bij de selectie is daarnaast gelet op geografische spreiding. De bezochte regio's zijn de Achterhoek, Amsterdam, Eemland, Flevoland, Haaglanden, Limburg en Rijn-Gouwe. Centraal in de groepsgesprekken stonden de vragen:

- Wat zijn succes- en faalfactoren bij het tot stand brengen van regionale samenwerking?
- Wat is ieders belang, rol, taken en verantwoordelijkheden binnen de regionale samenwerking?
- Moet, om regionale samenwerking te stimuleren, de regierol bij één actor worden geplaatst?
- Op welke wijze moet regionale samenwerking worden ondersteund en gefaciliteerd?
- Welke knelpunten en oplossingsrichtingen zijn er binnen de wet- en regelgeving om regionale samenwerking vorm te geven?

De 67 deelnemers aan deze gesprekken vertegenwoordigden UWV, CWI, gemeenten, provincie, het regionale platform arbeidsmarkt en onderwijs, MKB, ondernemersvereniging, ROC, VNO/NCW, Kamer van Koophandel, re-integratiebedrijf, O&O-fonds, KBB, en vakbond.

Om te kijken naar de verspreiding van innovatieve projecten is in een deelonderzoek een internetenquête uitgezet onder gemeenten. Voor deze internetenquête zijn twee concrete projecten geselecteerd en is gekeken naar de effecten van verschillende methoden van verspreiding van kansrijke projecten. De enquête is ingevuld door 87 gemeenten (respons 22%).

Aan de deelnemers van de groepsgesprekken zijn tevens individueel stellingen voorgelegd over de publieke voorzieningen in hun regio. De

respons was 58%. De scores staan in onderstaande tabel en zijn verwerkt in deze nota.

### Scores op de stellingen

		Geheel eens	Eens	Neutraal	Oneens	Geheel oneens
<b>Werven (duale) banen bij werkgevers</b>						
1	Werven van duale banen bij werkgevers gebeurt in deze regio te veel door iedereen afzonderlijk.	10	21	5	3	
2	Werkgevers die over een half jaar een vacature verwachten, moeten overgehaald worden om daar nu al een werkloze voor «klaar te stomen».	11	17	5	6	
3	Alleen als er een (tijdelijke) financiële vergoeding is, zullen werkgevers in deze regio WWB'ers ouder dan 23 aannemen voor een duaal traject.	2	16	5	15	1
4	De fiscale tegemoetkoming (WVA) is voldoende om in de kosten van de werkgever te voorzien.		6	19	11	3
5	Loonkostensubsidie leidt tot draaideurwerklozen (na afloop subsidie worden ze vervangen door nieuwe mensen met subsidie).		9	8	21	1
<b>Competenties/vaardigheden en kansen werklozen leren kennen</b>						
6	Er is in deze regio te weinig kennis van de competenties/vaardigheden van werklozen om ze gericht te kunnen laten uitstromen.	3	14	11	9	2
7	Voor meer dan 2/3 deel van de mensen zonder startkwalificatie in het huidige WWB-bestand in deze regio is een startkwalificatie ook in de toekomst niet haalbaar.		9	10	16	4
8	Mensen waarvoor een startkwalificatie niet haalbaar is, kunnen in deze regio alleen nog terecht in ID-achtige banen en bij SW-bedrijven.	1	7	7	18	6
<b>Scholing met behoud van uitkering</b>						
9	Voordat een werkloze duaal ingezet kan worden, is vaak een korte voltijdse opleiding nodig om hem basisvaardigheden bij te brengen.	7	17	6	9	
10	Het is een probleem dat het boven de leeftijdsgrens voor studie-financiering niet mogelijk is om mensen met behoud van uitkering voltijds op te leiden.	6	21	5	7	
11	RIB's zijn voldoende in staat om te zorgen dat scholing mogelijk is in reïntegratietrajecten.		9	11	14	5
<b>Matching werkzoekende met vacature/leerwerkplek</b>						
12	Matching is in deze regio alleen een taak voor werkgever en werkzoekende.		1	20	17	
<b>Combineren van werken en leren</b>						
13	Het is goed dat ROC's alleen bekostiging van OCW krijgen voor reguliere BBL-trajecten (d.w.z. bij een erkend leerbedrijf).	2	9	7	15	6
14	In deze regio is het voor potentiële leerbedrijven gemakkelijk om erkenning te krijgen.		9	24	5	
15	Niet de scholingskosten maar de overige kosten (loondoorbetaling tijdens scholing, kosten begeleiding) zijn het grootste probleem voor werkgevers in deze regio bij het combineren van werken en leren.	5	17	11	5	
<b>Erkenning Verworven Competentie (EVC) = ervaring omzetten in (deel)certificaten</b>						
16	Als eenmaal duidelijk is in welke richting iemand gaat werken en opgeleid zal worden – en er is eerdere ervaring – moet gestart worden met een EVC-procedure.	9	19	8	3	
17	De kosten van een EVC-procedure (€ 500 tot € 1 500) wegen op tegen de besparingen in de kosten voor scholing.	5	20	11	3	
<b>Maatwerk scholing</b>						
18	Er zijn goede methoden beschikbaar om mensen met zowel een taalachterstand als onvoldoende beroepsvaardigheden in een geïntegreerd duaal traject op te leiden tot een startkwalificatie.	4	16	10	8	1
19	De schotten tussen financieringsbronnen voor duale trajecten waar ook taal in geïntegreerd is, maken toepassing van dergelijke trajecten problematisch.	5	21	11	2	
20	In deze regio hebben de ROC's voldoende instroommomenten.	1	7	14	14	3



		Geheel eens	Eens	Neutraal	Oneens	Geheel oneens
21	In deze regio wordt de scholing voldoende modulair aangeboden, zodat na EVC alleen die modules gevolgd kunnen worden die nog nodig zijn voor het diploma.		5	22	11	1
22	Volwassenen met de nodige ervaring zouden de mogelijkheid moeten krijgen om sneller door het onderwijs heen te gaan dan de standaardduur.	18	20		1	
<b>(Duurzame) uitstroom naar baan</b>						
23	Voor werklozen zonder startkwalificatie leidt het volgen van een duaal traject in deze regio significant vaker tot een duurzame arbeidsrelatie dan een traject zonder kwalificerende scholing.	7	15	17		
24	De doelstelling om werklozen op te leiden tot startkwalificatieniveau is goed te combineren met de doelstelling «werk boven uitkering».	6	15	4	10	4
<b>Lissabondoelstelling/projectdirectie leren en werken</b>						
25	De Projectdirectie Leren en Werken ondersteunt initiatieven uit deze regio voldoende.	1	8	23	4	3
26	De Lissabondoelstelling dat in 2010 80% van de beroepsbevolking van 25 tot 64 jaar een startkwalificatie moet hebben is door het rijk niet voldoende doorvertaald naar deze regio.	3	18	15	2	1
<b>Wettelijke belemmeringen</b>						
27	De WWB heeft een negatieve invloed gehad op het aanbieden van scholing in reïntegratietrajecten.	9	13	10	6	1
28	De bekostiging van ROC's op basis van het aantal leerlingen op teldatum 1 oktober (t-2) werkt belemmerend bij het aanbieden van scholing in reïntegratietrajecten.	16	16	5	2	
<b>Samenwerking in de regio</b>						
29	De samenwerking tussen de SUWI-ketenpartners en werkgevers in deze regio leidt tot meer aandacht voor het opleiden van werkzoekenden.	3	15	16	2	2
30	De samenwerking tussen de SUWI-ketenpartners en scholingsinstituten in deze regio leidt tot meer mogelijkheden voor het opleiden van werkzoekenden.	3	14	16	3	3
31	De kennis over de regionale arbeidsmarkt is verbeterd dankzij het RPA.	5	19	7	8	
32	In deze regio ontbreken duidelijke afspraken over wat we gezamenlijk willen bereiken op het gebied van het opleiden van werklozen tot een startkwalificatie.	4	19	6	10	
33	In deze regio is er een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden.		7	15	14	3
34	Het is duidelijk wie in de regio welke kosten moet dragen op het gebied van het opleiden van werklozen tot een startkwalificatie.		11	12	14	2
35	Alle belangrijke actoren op het gebied van het opleiden van werklozen tot een startkwalificatie nemen deel aan het regionaal platform arbeidsmarkt in deze regio.	3	16	10	10	

## Rolverdeling

		Zou gedaan moeten worden door:							
		GSD	CWI	UWV	ROC	RPA	RIB	Anders	Rijk
36	Coördinatie werven van duale trajecten	10	21	7	16	11	3	5	4
37	In kaart brengen competenties	9	22	9	24	1	10	5	0
38	Matching werkgever/werkzoekende	10	35	5	5	1	13	6	0
39	Financieren EVC	14	11	18	5	3	1	5	20
40	Bieden financiële vergoeding werkgevers bij duaal traject	18	9	16	1	1	2	5	22
41	Financieren scholing	26	10	23	5	1	2	5	23
42	Regie regionale samenwerking	12	8	8	4	28	1	5	1

## Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2004). *Bemiddeling en re-integratie van Werklozen*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004–2005, 29 855, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006a). *Staat van de beleidsinformatie 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 558, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006b). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 498, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Berkel. R. van, Hekelaar, A. (2005). *Van bijstand naar werk: maar dan?; een onderzoek naar het vervolg op uitstroom uit de bijstand naar werk*. Den Haag: SoZaWe.

CBS (2005). *Sociaal-economische trends, 4e kwartaal 2005*. Voorburg/Heerlen.

CWI (2005). *Arbeidsmarkt Journaal, nummer 1*. Amsterdam: Centrum voor werk en Inkomen.

CWI (2006). *Arbeidsmarktprognose 2006–2011*. Amsterdam: Centrum voor Werk en Inkomen.

Divosa (2006). *WWB-monitor 2006; Meer perspectief voor mensen, twee jaar Wet werk en bijstand*. Utrecht: Divosa.

Graaf-Zijl M. de, Groot I., Hop, J. P. (2006). *De weg naar werk, onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk, vóór en na de SUWI-operatie*. Onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch onderzoek in opdracht van RWI. Den Haag: RWI.

Hooge E. en Van der Sluis M. (2005). Een ROC presteert niet alleen; beschouwing over het nieuwe besturingsmodel uit Koers BVE II. Den Haag: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie. In: Raad voor Werk en Inkomen (2006c). *De regio centraal; advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten*. Den Haag: RWI.

Hoogendijk, C. (2005). *Koers-MKB: vakmanschap onder druk*. Delft: MKB.

IWI (2006). *Zicht op kansen; onderzoek naar systematische kennisopbouw over bijstandsgerechtigden door gemeenten*. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2005–2006, 28 870, nr. 150. Sdu: Den Haag.

Klaver, J., Mevissen, J. W. M., Odé, A. W. M. (2005). *Etnische minderheden op de arbeidsmarkt; Beelden, feiten, belemmeringen en oplossingen*. Amsterdam: Regioplan.

Koning, J. de, Gelderblom, A., Zandvliet, K. en Blanken, R. (2004). *Werkt scholing voor werklozen?* Den Haag: RWI.

Koning, J. de, Gelderblom, A., Zandvliet, K., Boom, R. van den (2005). *Effectiviteit van re-integratie; de stand van zaken; literatuuronderzoek*. Rotterdam: SEOR.

- Koning, J. de, Arkesteijn, N., Boom, L. van den, Gelderblom, A. (2005). *WVA-startkwalificatie: uitvoering, gebruik en effecten*. Rotterdam: SEOR.
- Mateman, M., Korevaar, S.D. (2003). *Duale trajecten in de praktijk: successen en knelpunten*. Amsterdam: Regioplan.
- Ministerie van OCW (2004a). *Actieplan Leven Lang Leren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 406, nr. 32. Den Haag, Sdu.
- Ministerie van OCW (2004b). *Kenniseconomie in zicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 408, nr. 32. Den Haag, Sdu.
- Ministerie van OCW (2004c). *Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie*.
- Ministerie van OCW (2004d). *Koers Bve; het regionale netwerk aan zet*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004–2005, 27 451, nr. 33. Den Haag: Sdu.
- Minister van OCW, minister van SZW, staatssecretaris van OCW en staatssecretaris van SZW (2005). *Leven Lang Leren; Brief van de minister en van de staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschap en van de minister en staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 012, nr. 1, Den Haag: Sdu.
- Ministerie van SZW (2004). *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 804, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van SZW (2005a). *Leven lang leren; notitie duale trajecten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 012, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van SZW (2005b). *Brief aan RWI betreffende adviesvraag Regionaal Arbeidsmarktbeleid van 22 december 2005*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Ministerie van SZW (2006a). *Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004–2007; WWB in cijfers I*. Den Haag.
- Ministerie van SZW (2006b). *Evaluatie wet werk en bijstand (brief aan Tweede Kamer 23 maart)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 674, nr. 11. Den Haag: Sdu.
- Mosselman, M. (2006). *De scholing voor werkenden zonder startkwalificatie*. Amsterdam: Regioplan.
- Oeij, P. R. A., Korver, T., Gründemann, R. W. M. (2003). *Arbeidsmarkt. Scholing en aansluitingsproblematiek: algemene trends en consequenties voor oudere werknemers*. Hoofddorp: TNO.
- ROA (2005). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010*. Maastricht.
- RWI (2005a). *Omdat iedereen nodig is: Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

RWI (2005b). *Is de vraag het antwoord? Najaarscongres RWI 2005*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

RWI (2006a). *Advies sectorstartniveau*. Den Haag; Raad voor Werk en Inkomen.

RWI (2006b). *Arbeidsmarktanalyse 2006*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

RWI (2006c). *De regio centraal; advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

RWI (2006d). *De toegevoegde waarde van regionaal arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Tweede Kamer (2005a). *Leven Lang Leren; notitie duale trajecten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 012, nr. 2. Den Haag: Tweede Kamer (2005b). *Leven Lang Leren; Verslag schriftelijk overleg over de notitie Duale Trajecten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 012, nr. 4. Den Haag.

SER (2004). *Advies; opleiden is netwerken*. Den Haag: Sociaal-economische Raad.

Vries, R. de, Wolbers, M., van der Velden, R. (2004). *De arbeidsmarkt-positie van schoolverlaters en werkenden zonder startkwalificatie*. Den Haag: RWI.

VNG (2005). *Intern verslag Rondetafelbijeenkomst Leren en Werken*. Den Haag: VNG.

VNG (2006). *SUWI top of flop? Een onderzoek onder 20 gemeenten naar het oordeel over ketensamenwerking*. Den Haag: VNG.