

R. Hoffius, L. Duvekot, M. Grootsholte, M. Engelen

De inzet van scholing bij reïntegratietrajecten

**Onderzoek uitgevoerd door Bureau AStri en Research voor Beleid
in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen**

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI adviseert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over arbeidsmarktbeleid. Doel van deze adviezen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Een andere taak is het vergroten van transparantie en kwaliteit op de reïntegratiemarkt. Ook heeft de RWI een eigen subsidieregeling om werkgelegenheidsprojecten te stimuleren.

Augustus 2003

Inhoudsopgave

1	Inleiding en opzet van het onderzoek	4
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	5
1.2	Doel- en vraagstelling	5
1.3	Onderzoeksopzet	7
1.3.1	Interviews UWV	7
1.3.2	Interviews medewerkers gemeenten	8
1.3.3	Interviews reïntegratiebedrijven	9
1.4	Leeswijzer	9
2	De inzet van scholing in de afgelopen jaren	10
2.1	Historische context	11
2.2	UWV: Trajecten voor werklozen en arbeidsgehandicapten	13
2.2.1	De situatie voor 1998	13
2.2.2	De situatie na 1998	13
2.2.3	De huidige situatie voor het UWV	14
2.3	Gemeenten	15
3	Voorwaarden waaronder wordt besloten tot scholing	18
3.1	Verwijzing naar een reïntegratiebedrijf	20
3.1.1	Aanmelding bij het CWI en fase-indeling	20
3.1.2	Bijstandsgerechtigden bij de sociale dienst	21
3.1.3	WW-ers bij het UWV	21
3.1.4	Arbeidsgehandicapten bij het UWV	22
3.2	Contracten met reïntegratiebedrijven	24
3.2.1	Het UWV en reïntegratiebedrijven	24
3.2.2	Gemeenten en reïntegratiebedrijven	26
4	De wijze waarop besluitvorming tot scholing plaatsvindt	28
4.1	Scholingsvoorstel van reïntegratiebedrijven	29
4.2	Beoordeling reïntegratieplan door opdrachtgever	31
4.3	Cliënten en scholing	34

5	Overwegingen die een rol spelen bij de keuze voor een bepaalde scholing	36
5.1	Inkoop van scholing	37
5.2	De rol van de opdrachtgevers	38
5.3	Scholingstrends	39
5.4	Het nut van scholing	41
6	Cijfermateriaal en de veranderingen in de regelgeving	42
6.1	Cijfermateriaal	43
6.1.1	Cijfers van het UWV	43
6.1.2	Cijfers van gemeenten	45
6.2	Veranderingen in de regelgeving	45
7	Samenvatting: de onderzoeksvragen beantwoord	48
8	Bespiegeling over de scholingsmarkt	56
	Literatuur	64
	Bijlage 1: Resultaten reïntegratietrajecten UWV	69
	Bijlage 2: Gegevens S&A monitor gemeenten	70
	Colofon	72



INLEIDING EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft behoefte aan meer inzicht in de wijze waarop de scholingsinzet voor werklozen en arbeidsgehandicapten momenteel in zijn werk gaat. Hierbij is het interessant om te kijken naar zowel de beslissingen voor individuele cliënten als naar het beleid bij de inkoop van reïntegratietrajecten en scholing. Scholing is een instrument dat in veel reïntegratietrajecten wordt ingezet en daarbij een aanzienlijk deel van het budget voor reïntegratie inneemt. De wijze waarop scholing voor werklozen en arbeidsgehandicapten wordt gerealiseerd is complex. Voorheen vond scholing voor werklozen en arbeidsgehandicapten voor een groot deel via vaste procedures en instituten plaats, op dit moment bestaat er een overgangssituatie naar een vrije scholingsmarkt. Niet alleen heeft de verandering naar een vrije scholingsmarkt invloed op de inzet van scholing maar ook de ontstane krapte op de arbeidsmarkt heeft hier invloed op. De bestanden bij de verschillende instanties zijn immers “afgeroomd”, waardoor nu met name de groep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt over is. Daarbij komt de maatschappelijke ontwikkeling dat steeds meer nadruk wordt gelegd op de plichten van werkzoekenden (“werk boven inkomen”). Hoe de inzet van scholing voor werklozen en arbeidsgehandicapten momenteel verloopt is een terrein waarop nog niet veel onderzoek is gedaan. Er zijn weinig gegevens die systematisch worden bijgehouden en het terrein is ook volop in ontwikkeling. Om meer zicht te krijgen op de inzet van scholing hebben ASTri en Research voor Beleid gezamenlijk de opdracht gekregen een verkennend onderzoek uit te voeren naar de inzet van scholing in reïntegratietrajecten (waarbij ASTri als hoofdaannemer fungeerde). Dit kwalitatieve onderzoek is uitgevoerd onder medewerkers van gemeenten, het UWV en reïntegratiebedrijven.

1.2 Doel- en vraagstelling

De Raad voor Werk en Inkomen heeft de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Wanneer en hoe wordt door UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven besloten tot inzet van scholing voor werklozen en arbeidsgehandicapten en welke overwegingen spelen een rol bij de keuze van het scholingstraject?

Onder scholing wordt hierbij verstaan de systematische verwerving van kwalificaties onder begeleiding van daartoe aangestelde docenten of begeleiders, in een schoolse setting en/of in een werksituatie. Begeleiding, coaching en sollicitatietraining vallen hier dus niet onder.

Deze onderzoeksvraag is uitgesplitst in drie deelvragen. Elke deelvraag is hieronder weer opgesplitst in verschillende subvragen.

1 Onder welke voorwaarden (wanneer) wordt besloten tot scholing?

- Wat zijn de gehanteerde overwegingen bij het al dan niet inzetten van scholing?
- Welke nadere voorwaarden en eventuele beperkingen voor de inzet van scholing zijn er op basis van wet- en regelgeving?
- Wat is doorgaans de wijze van financiering van de scholing en welke voorwaarden worden daarbij gesteld?

- Hoe wordt de scholingsbehoefte van de cliënt in kaart gebracht?
- Welke verschillen zijn er bij de inzet van scholing voor verschillende doelgroepen (ouderen en jongen, laag- en hoog opgeleiden e.d.)?

2 Op welke wijze (hoe) vindt besluitvorming tot scholing plaats?

- Wat is de rol van de opdrachtgever, de uitvoerder en de cliënt bij de scholingsbeslissing?
- In welke mate hebben opdrachtgevers (het UWV en gemeenten) inzicht in de effectiviteit van scholing, wat is de verwachte effectiviteit van het scholingstraject?
In hoeverre (en zo ja op welke wijze) wordt deze effectiviteit gemeten?
- In welke mate wordt scholing ingezet voor duurzame dan wel snelle plaatsingen op de arbeidsmarkt?
- In hoeverre worden beslissingen over de inzet van scholing voor individuele cliënten beïnvloed door budgettaire overwegingen (wordt bijvoorbeeld goedkopere scholing vaker ingezet)?
- Vindt er samenwerking plaats tussen opdrachtgevers bij de inkoop van scholing (het UWV en gemeenten, gemeenten onderling)?
- In welke mate dragen cliënten zelf scholingsvoorstellen aan, in hoeverre kan daarop worden ingegaan?
- Wordt doorgaans een geschikte scholing voor de cliënt gezocht, of wordt een geschikte cliënt voor de ingekochte scholing gezocht?

3 Welke overwegingen (waarom) spelen een rol bij de specifieke keuze voor een bepaalde scholing?

- Wat zijn de gehanteerde overwegingen bij de keuze van het scholingstraject?
- Welke invloed heeft (het ontbreken van) marktwerking op de scholingsinkoop?
- In hoeverre komen de fenomenen overscholing en onderscholing voor door de wijzen van financiering van de scholing (input- of resultaatgestuurd)?
- In welke mate spelen ontwikkeling op de arbeidsmarkt en/of concrete vacatures een rol bij de keuze voor scholingstrajecten?
- In hoeverre is het aanbod van scholing breed genoeg voor de behoeften van cliënten en opdrachtgevers?
- Is het scholingsaanbod afgestemd op de behoefte van de arbeidsmarkt?
- Hoe transparant is het beschikbare aanbod van scholing?
- Is er iets te zeggen over type en aard van de scholing die wordt ingezet?
- Wat is de meest geschikte scholing?
- Zijn er succes- en faalfactoren aan te wijzen die aanknopingspunten bieden voor het opstellen van beleid?
- In welke mate speelt de gehanteerde onderwijsmethode een rol bij de keuze voor een specifieke scholing?
- Wat is de meest geschikte scholingsaanpak per doelgroep?
- In welke mate bestaan er wachttijden voor scholing (wegens beperkte aantal aanvangsdata of wegens wachtlijsten omdat de capaciteit volledig benut is), in hoeverre beïnvloedt dit de toewijzing van scholing?

Paragraaf 1.3 gaat in op de onderzoeksopzet die is gebruikt om bovenstaande vragen te beantwoorden.

1.3 Onderzoeksopzet

De RWI wil door middel van een verkennend onderzoek meer zicht krijgen op de inzet van scholing binnen reïntegratietrajecten en het beleid dat reïntegratiebedrijven en hun opdrachtgevers hierop momenteel voeren. Het onderzoek dient een eerste antwoord te geven op de vraag wanneer en hoe besloten wordt tot de inzet van scholing en welke overwegingen bij de keuze van het scholingstraject een rol spelen. De in paragraaf 1.2 uitgewerkte onderzoeksvragen zijn verkennend van aard. Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een kwalitatief design noodzakelijk. Het onderzoek is dan ook opgebouwd uit interviews met verschillende groepen. Het gaat hierbij om in totaal 39 interviews met medewerkers van de volgende drie actoren: het UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven. Op basis van deze interviews geven wij in dit rapport een beeld van het beleid rondom en de inzet van scholing voor werklozen en arbeidsgehandicapten in Nederland. Alle interviews zijn door de onderzoekers zelf afgenomen aan de hand van een vooraf opgestelde en door de opdrachtgever goedgekeurde vragenlijst. Hieronder wordt de onderzoeksopzet per actor (dat wil zeggen het UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven) verder uitgewerkt. Verder is een desk research uitgevoerd om de ontwikkelingen en de context van de inkoop van scholings- en reïntegratietrajecten in kaart te brengen en is zowel bij respondenten als via literatuur nagegaan welke cijfermatige informatie beschikbaar is over de inzet van scholing in reïntegratietrajecten.

1.3.1 Interviews UWV

Het UWV bestaat uit UWV Cadans, UWV GAK, UWV GUO, UWV Bouwnijverheid en UWV USZO. Ieder van deze instellingen heeft deels een eigen regelgeving en een eigen cultuur. Daarom hebben wij met medewerkers van alle verschillende onderdelen gesproken. De beslissing om cliënten door te verwijzen naar een reïntegratiebedrijf vindt op uitvoerend niveau plaats. Hierbij is een onderscheid te maken tussen medewerkers die zich richten op arbeidsgehandicapten (de arbeidsdeskundige) en medewerkers die zich richten op werklozen met een WW-uitkering (de casemanager-WW en de casemanager IR). In totaal zijn op uitvoerend niveau 10 interviews gehouden. Bij de selectie van de respondenten is verder rekening gehouden met een zekere regionale spreiding. De samenstelling van de cliëntenpopulatie, de arbeidsmarkt en het scholingsaanbod kunnen immers per landsdeel verschillen.

De interviews op uitvoerend niveau zijn gehouden met medewerkers van de volgende organisaties:

- UWV-Bouwnijverheid: Alkmaar (zowel WW als arbeidsgehandicapten)
- UWV-Cadans: Eindhoven (WW) en Amsterdam (arbeidsgehandicapten)
- UWV-GAK: Den Haag (WW) en Breda (arbeidsgehandicapten)
- UWV-GUO: Leeuwarden (WW) en Alkmaar (arbeidsgehandicapten)
- UWV-USZO Breda (WW) en Maastricht (arbeidsgehandicapten)

Daarnaast zijn ook twee medewerkers op managementniveau geïnterviewd om zicht te krijgen op de centrale inkoop van scholing. Het betreft hier twee medewerkers van de Staf Inkoop Reïntegratiediensten UWV in Amsterdam.

1.3.2 Interviews medewerkers gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden en werkzoekenden zonder een uitkering. Voor deze laatste groep, de niet-uitkeringsgerechtigden (NUG-gers), zijn gemeenten pas sinds 1 januari 2002 verantwoordelijk. Gemeenten beschikken hierbij over een grote vrijheid wat betreft de organisatie van de inkoop van trajecten en scholing voor deze groepen. Veel gemeenten zijn dan ook nog zoekende naar de voor hen juiste manier van inkopen, zeker wat betreft de trajecten voor NUG-gers. Belangrijke tendensen hierbij zijn dat steeds meer gemeenten de inkoop van reïntegratietrajecten openbaar aanbesteden. Dat heeft meestal tot gevolg dat men vaker met meer reïntegratiebedrijven samenwerkt. Ook werken gemeenten onderling steeds meer samen. Wat betreft de toewijzing van scholing of trajecten en het aansturen van reïntegratiebedrijven is het pad voor de meeste gemeenten nog niet volledig uitgekristalliseerd. Er bestaan dan ook veel verschillende varianten. Om een zo goed mogelijk beeld van de werkelijkheid te geven hebben we bij de selectie van gemeenten rekening gehouden met de mogelijke verschillen van werken.

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om verschillen als:

- keuze voor afzonderlijke inkoop scholing of inkoop totale traject;
- aantal reïntegratiebedrijven waarbij de gemeente inkoop;
- wijze van financiering (no cure no pay, no cure less pay of op declaratiebasis);
- mate waarin scholingsbeslissing bij het reïntegratiebedrijf of bij de gemeente ligt;
- mate waarin het casemanagement is uitbesteed;
- centrale of wijk/ sectorgerichte aanpak;
- casemanagement WAO'ers.

Bij de selectie van gemeenten is met deze verschillende kenmerken rekening gehouden. Voor het laatste punt geldt dat gemeenten reeds in gesprek zijn met het UWV over het overnemen van het casemanagement van WAO'ers, maar dat de daadwerkelijke projecten nog niet van start zijn gegaan. Een ander element dat van belang was bij de selectie van gemeenten is de regionale spreiding. Ook is in de selectie de omvang van de gemeenten meegenomen. Hierbij is de keuze gemaakt met name middelgrote en grote gemeenten in het onderzoek mee te nemen. In deze gemeenten is de situatie vaak complexer en verder uitgekristalliseerd dan in kleinere gemeenten.

Op basis van bovenstaande selectiecriteria zijn de volgende gemeenten geselecteerd:

- Rotterdam
- Den Haag
- Maastricht
- Roosendaal
- Heerenveen
- Heerlen
- Groningen

Per gemeente zijn 2 à 3 gesprekken gevoerd. Bij alle gemeenten is gesproken met een medewerker die de scholing daadwerkelijk toekent, de zogenoemde beslissers. Daarnaast is in de meeste gevallen ook een interview gehouden met een beleidsmedewerker of iemand op managementniveau die betrokken is bij de inkoop van scholing c.q. de controle op de instanties die inkopen.

Bij vier gemeenten is ook een interview gehouden met een medewerker van een reïntegratiebedrijf waarbij de betreffende gemeente scholing c.q. trajecten heeft ingekocht. Dit zijn Kliq Roosendaal, Kliq Den Haag, het Centrum voor Baan en Beroep en RBO Groningen. In totaal zijn er 17 interviews over de situatie bij de gemeenten gehouden.

1.3.3 Interviews reïntegratiebedrijven

Reïntegratiebedrijven zijn zowel opdrachtnemer als opdrachtgever van scholing. Hierbij kunnen zich verschillende vormen voordoen. Een reïntegratiebedrijf kan bijvoorbeeld zelf de scholing verzorgen of dit door een vaste relatie laten doen. Ook kan het reïntegratiebedrijf het volledige traject uitbesteden. Daarnaast zijn er nog verschillen denkbaar in de wijze van inkopen van scholing; bijvoorbeeld het groepsgewijs inkopen van scholing of het per cliënt inkopen.

Voor de selectie van reïntegratiebedrijven is gebruik gemaakt van de lijst met bedrijven waar het UWV een contract mee heeft gesloten. Hieruit zijn vier reïntegratiebedrijven geselecteerd. Deze reïntegratiebedrijven zijn dus werkzaam voor het UWV, maar daarnaast ook incidenteel voor gemeenten. Via de gesprekken met gemeenten is een vijfde reïntegratiebedrijf geselecteerd dat niet voor het UWV maar wel voor gemeenten werkzaam is.

Binnen de vijf verschillende bedrijven is gesproken met iemand op managementniveau om het algemene scholingsbeleid toe te lichten en met iemand op uitvoerend niveau die cliëntencontacten onderhoudt en de scholing daadwerkelijk toekent c.q. begeleidt. Vertegenwoordigers van de volgende reïntegratiebedrijven zijn geïnterviewd:

- Agens
- Alexander Calder
- Argonaut
- Randstad
- Maatwerk

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit acht hoofdstukken. Na de korte inleiding uit dit hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 de ontwikkelingen in de afgelopen jaren op de reïntegratiemarkt behandeld. Hoofdstuk 3, 4 en 5 beantwoorden respectievelijk de volgende vragen: “onder welke voorwaarden wordt besloten tot scholing”, “op welke wijze vindt besluitvorming tot scholing plaats” en “welke overwegingen spelen een rol bij de keuze voor een bepaalde scholing”. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de mate waarin cijfers beschikbaar zijn over scholing en reïntegratie en worden enkele aanstaande veranderingen in de regelgeving geschetst. In hoofdstuk 7 is een samenvatting van het voorafgaande opgenomen. In hoofdstuk 8 geven we tenslotte een bespiegeling op de scholingsmarkt.

DE INZET VAN SCHOLING
IN DE AFGELOPEN JAREN

2

In dit hoofdstuk schetsen we een algemeen beeld van de ontwikkelingen zoals deze zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan op de weg naar een vrije reïntegratiemarkt. Dit is van belang om goed zicht te krijgen op de wijze waarop gemeenten en het UWV nu omgaan met hun reïntegratietaken en daarmee samenhangend de inkoop van trajecten en scholing binnen die trajecten.

2.1 Historische context

Begin 2003 is de verschuiving van een lange periode waarin scholing voor werklozen en arbeidsgehandicapten voor een groot deel via vaste procedures en instituten plaatsvond, naar een vrije markt al behoorlijk gevorderd. Deze ontwikkelingen zijn gestart in 1994 met een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in dit rapport wordt voor het eerst gesproken over een opdrachtgever-opdrachtnemerschap binnen de sociale zekerheid. In het rapport van de Commissie Andriessen wordt dit verder uitgewerkt¹. Hierin wordt gesproken over het stimuleren van de marktwerking tussen uitkerende en bemiddelende instanties door een inkooprelatie. In een bijeenkomst op 21 december 1994 over de financiering van Arbeidsvoorziening wordt bepaald dat Arbeidsvoorziening opdrachten in de wacht moeten slepen, het gaat dus om meer dan alleen maar kosten rekenen voor datgene wat ze tot nu toe kosteloos had gedaan. Een van de redenen hiervoor wat het dichten van het gat op de begroting van Arbeidsvoorziening. In het rapport “Naar een nieuwe aansturing van de publieke arbeidsbemiddeling. Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem van de Arbeidsvoorziening” is het concept inkoop verder uitgewerkt. In 1996 is aan de 19 gemeenten van het grotestedenbeleid via de AmvB “Besluit inkoop dienstverleningen Arbeidsvoorzieningsorganisatie door gemeenten” (de G19-regeling) een budget verleend. En aan de toenmalige bedrijfsverenigingen via de Veegwet 1996. Voor beide budgetten bestond gedwongen winkelnering bij Arbeidsvoorziening. In de Arbeidsvoorzieningswet 1996 is de inkoop van activiteiten van arbeidsbureaus door organen van sociale zekerheid vastgelegd. In 1999 is besloten tot de integratie van de kerntaken van deze partijen. Dit is neergelegd in de nota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI-1 nota). Een van de gevolgen hiervan is de privatisering van de reïntegratiemarkt. Gemeenten en het UWV kunnen sinds de invoering van de wet geen reïntegratiediensten (waaronder scholing) meer inkopen bij Arbeidsvoorziening, aangezien Arbeidsvoorziening is opgeheven. Het reïntegratiedeel van Arbeidsvoorziening (Kliq) is verzelfstandigd en de kerntaak van Arbeidsvoorziening (de bemiddeling van werklozen) is opgegaan in het CWI. In de tweede SUWI nota (november 1999) worden claimbeoordeling, premie-inning en uitkeringsverstrekking enerzijds en preventie en reïntegratie anderzijds uit elkaar getrokken. De preventie en reïntegratie komen terecht bij private ondernemingen. Per 1 januari 2002 is de definitieve wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen in werking getreden. In tabel 2.1 staat bovenstaande, inclusief relevante wetten die van invloed zijn geweest op de inkoop van trajecten. Op de afzonderlijke wetten gaan we in de paragrafen over het UWV en de gemeenten in.

¹ Andriessen, F., e.a. (1994). De onderste baan boven : rapport van de Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt. Den Haag: SZW.

Tabel 2.1 Chronologisch overzicht van wetswijzigingen die van invloed zijn geweest op de inkoop door gemeenten en het UWV

Jaartal	Wet / Gebeurtenis	Doel / Gevolgen
1986	Invoering WAGW	Deelname arbeidsgehandicapten aan het arbeidsproces bevorderen.
1991	Arbeidsvoorzieningswet	De overheid is samen met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers verantwoordelijk voor het arbeidsvoorzieningsbeleid (tripartisering).
1994	<ul style="list-style-type: none"> • WRR-rapport • rapport Commissie Andriessen • Overleg financiering Arbeidsvoorziening 	Invoering Inkoopmodel.
1996-1999	AMvB "Besluit inkoop dienstverlening Arbeidsvoorzieningsorganisatie door gemeenten"	Uitbreiding aantal gemeenten met een inkoopbudget voor Arbeidsvoorziening.
1997	Arbeidsvoorzieningswet 1996	Inkoop centrale financieringsmechanisme voor reïntegratieactiviteiten (voorheen al inkoop in het kader van de WAGW) met grotendeels gedwongen winkelnering bij Arbeidsvoorziening.
1996-1999	Veegwet	Inkoop vanuit Awf-fonds voor moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden door bedrijfsverenigingen/ Lisv.
1998	Wet REA	Uitbreiding inkoop voor arbeidsgehandicapten (Uvi's 80% bij Arbeidsvoorziening, gemeenten 52% bij Arbeidsvoorziening).
1999	SUWI 1	Uvi's en Arbeidsvoorziening moeten door concurrentie effectiever werken (privatisering) en oprichting CWI, ontmanteling Arbeidsvoorziening.
1999	SUWI 2	Uvi's worden UWV en preventie en reïntegratie komen bij private ondernemingen te liggen.
2002	Definitieve wet SUWI in werking	

Het inkoopmodel, waarvan bij de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet de basis is gelegd, kende een aantal doelen, zoals het inbrengen van concurrentieverhoudingen en het bewerkstelligen van een marktgerichte houding van het toenmalige Arbeidsvoorziening en het aanbrengen van een zakelijke component in de samenwerkingsrelaties met gemeenten en de toenmalige uvi's.

Hieronder gaan we in op de gevolgen van deze veranderingen voor het UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven op het gebied van inkoop en inzet van scholing.

2.2 UWV: Trajecten voor werklozen en arbeidsgehandicapten

2.2.1 De situatie voor 1998

De WAGW

De inkoop vanuit de voorlopers van het UWV (de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen) start met de invoering van de WAGW (Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers). In 1986 is deze wet in werking getreden met als doel de deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces te bevorderen. De bedrijfsverenigingen en het ABP moesten dan ook bemiddelingsactiviteiten voor gehandicapten ondernemen. Deze activiteiten werden voor de bedrijfsverenigingen verricht door het GMD (Gemeenschappelijk Medische Dienst) en later door een afdeling van het GAK, GAK Arbeidsintegratie (GAK AI). Bij de ontvlechting in 1995 van bedrijfsverenigingen en uitkeringsinstellingen van het GMD werden deze taken uitbesteed. De uitvoeringsinstellingen kochten onder verantwoordelijkheid van de bedrijfsverenigingen en later het Lisv de bemiddeling in bij Gak AI, Arbeidsvoorziening of derden. Hierbij was nog geen sprake van een maximaal inkoopbudget of gedwongen winkelnering.

De Veegwet

Voor moeilijk bemiddelbare werklozen die onder de in 1987 opgezette Werkloosheidswet vallen regelt de Veegwet de inkoop van trajecten. Met de Veegwet is voor de periode 1996 – 1999 aan de bedrijfsverenigingen en hun opvolger het Lisv de bevoegdheid gegeven vanuit het Awf-fonds activiteiten in te kopen gericht op bemiddeling van moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden zonder arbeidshandicap. Hierbij was sprake van een gedwongen winkelnering bij Arbeidsvoorziening. In der loop der jaren zijn hiervoor verschillende beperkte budgetten beschikbaar geweest.

2.2.2 De situatie na 1998

Arbeidsgehandicapten

De inkoop vanuit de WAGW is in 1998 veranderd doordat enerzijds de WAGW is overgegaan in de Wet REA en anderzijds GAK Arbeidsintegratie is overgegaan naar Arbeidsvoorziening. Deze laatste overgang was nodig omdat in de Wet REA was vastgelegd dat uvi's niet langer zelf mogen bemiddelen. De Wet REA had als doel de bestaande reïntegratie-instrumenten uit te breiden en nieuwe instrumenten te introduceren ter vereenvoudiging. Door snellere aanvraagprocedures moeten mensen met een arbeidshandicap meer en betere mogelijkheden krijgen bij het vinden van werk. Het gaat hierbij om mensen die nog werken, die geen werk meer hebben en mensen zonder arbeidsverleden maar met een uitkering. De verantwoordelijkheid voor de reïntegratie komt hierbij zo veel mogelijk te liggen bij de persoon of instelling

van wie de arbeidsgehandicapte loon of een uitkering ontvangt. De kosten worden betaald uit het reïntegratiefonds. Bij de WAGW waren de uvi's in opdracht van het Lisv verantwoordelijk voor de inkoop van trajecten. Sinds de Wet REA is een grotere rol voor werkgevers weggelegd. Pas als duidelijk is dat de werknemer niet meer bij zijn eigen werkgever terecht kan, speelt het UWV een rol. Overigens zijn de uvi's ook verantwoordelijk voor arbeidsgehandicapte werknemers zonder werkgever met een uitkering bij een uvi².

De uvi's moesten in 1998 nog 80% van hun inkoopbudget bij Arbeidsvoorziening besteden, 20% van het budget was vrij besteedbaar. Sinds 2000 is het hele budget vrij besteedbaar.

Werklozen

Er zijn verschillende bronnen voor de financiering van reïntegratietrajecten voor werklozen. De belangrijkste zijn het budget artikel 130 WW, het prestatiebudget en tot 1 januari 2000 het Veegwetbudget. Tot 1 januari 2000 waren de uvi's verplicht om de beschikbare Veegwetbudgetten aan te besteden bij Arbeidsvoorziening. Vanaf juli 1999 kunnen de uvi's het beschikbare budget op grond van artikel 130 WW echter gebruiken om ook trajecten bij andere reïntegratiebedrijven in te kopen.

2.2.3 De huidige situatie voor het UWV

De aanbestedingsprocedure voor reïntegratietrajecten van het UWV is in 2001 en 2002 voor 80% van het bedrag verricht volgens een door het Lisv voorgeschreven procedure. Aangezien er verschillen bestaan tussen deze procedures wordt hier de procedure voor 2002 beschreven. Hierbij zijn trajecten aanbesteed voor groepen ('kavels') arbeidsgehandicapten en werklozen volgens bepaalde kenmerken. Naast een indeling in arbeidsmarktsectoren, zijn voorbeelden van verdere specificaties:

- ontslagwerklozen 50+;
- ontslagwerklozen met scholingsbehoefte > 3 maanden;
- ontslagwerklozen met scholingsbehoefte < 3 maanden;
- arbeidsgehandicapten met psychische klachten;
- arbeidsgehandicapten met lichamelijke klachten.

Onder deze kenmerken valt dus voor sommige groepen ook een indeling waarbij het begrip scholing in algemene termen voorkomt. Voor het grootste deel gaat het bij de onderverdeling echter om kenmerken van de cliënt zelf. Op aanbeveling van het Lisv heeft het UWV per kavel (zo mogelijk) meerdere reïntegratiebedrijven toegelaten. Op deze wijze is het mogelijk om een cliënt die een reïntegratietraject toegewezen krijgt een keuze uit verschillende bedrijven te bieden. Naast het voorgeschreven deel van de aanbesteding beschikt het UWV nog over een budget dat wordt aangeduid met '20% vrije ruimte'. Hiermee kunnen trajecten worden ingekocht voor specifieke doelgroepen, in specifieke gebieden (eventueel in samenwerking met gemeenten), met nieuwe methoden of van nieuwe reïntegratiebedrijven. De beslissingen over de inkoop van reïntegratietrajecten bij het UWV worden op landelijk niveau genomen. De inzet van reïntegratietrajecten binnen de 20% vrije ruimte kan op regionaal niveau plaatsvinden. Ten opzichte van de eerste aanbesteding in 2001 waren de belangrijkste door Lisv aanbevolen wijzigingen in 2002 de indeling in meer, duidelijker omschreven groepen en het toelaten van meer reïntegratiebedrijven op een kavel.

2 Hierbij gaat het om personen met bijvoorbeeld een uitkering op grond van de WW, WAO, WBIA, ZW, Waz of Wajong.

2.3 Gemeenten

Ontwikkeling in inkoop van reïntegratietrajecten

In de periode voor de invoering van de SUWI-wet selecteerden gemeenten kandidaten uit hun bestanden en droegen hen voor bij Arbeidsvoorziening of Arbeidsvoorziening selecteerde zelf kandidaten voor de invulling van het prestatiebudget. Arbeidsvoorziening stelde dan een bij de kandidaat passend traject op en voerde dat zelf uit of huurde daar een organisatie voor in. In eerste instantie werden deze trajecten betaald vanuit het budget van Arbeidsvoorziening, later kregen gemeenten “trekkingsrechten” op een deel van het budget en nog later (1996) werd het gemeentelijk geld dat verplicht bij Arbeidsvoorziening moest worden besteed. Door de Rijksoverheid is bij AMvB vanaf 1996 een budget beschikbaar gesteld aan 19 grote en middelgrote gemeenten. Dit budget was bestemd voor de inkoop van arbeidstoeleidingsactiviteiten voor moeilijk plaatsbare bijstandsgerechtigden. Dit budget was een aanvulling op de diensten die uit de Rijksbijdrage voor Arbeidsvoorziening ten behoeve van moeilijk plaatsbare werkzoekenden (prestatiebudget) werden gefinancierd. Hierbij was in eerste instantie sprake van een gedwongen winkelnering bij Arbeidsvoorziening. Hierbij werd vaak gebruik gemaakt van bulkcontracten waardoor Arbeidsvoorziening zelf een selectie van kandidaten kon maken. In de loop der jaren is het aantal gemeenten met een budget voor inkoop toegenomen. Met het verdwijnen van Arbeidsvoorziening is het geld overgeheveld naar de gemeenten en ondergebracht in het Fonds Werk en Inkomen. Gemeenten moeten dus nu zelf aanbieders van trajecten zoeken en daarmee afspraken maken. Overigens is er nog wel sprake van een prestatiebudget waardoor gedwongen winkelnering bij Kliq bestaat. Sinds 1 januari 2002 zijn gemeenten namelijk ook verantwoordelijk voor de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden. Teneinde Kliq een start in de markt te gunnen werden er tussen het voormalige Arbeidsvoorziening en het ministerie van Sociale Zaken afspraken gemaakt over een besteding door gemeenten van het prestatiebudget voor deze groep bij Kliq van 50 mln. in 2002 en 25 mln. in 2003.

Gemeenten beschikken over verschillende middelen om hun rol op het gebied van reïntegratie en arbeidsmarktbeleid vorm te geven. Het gaat hierbij om de volgende middelen:

- Fonds Werk en Inkomen (waarin de voormalige budgetten van Arbeidsvoorziening, de WITW, het Grote Steden Beleid, de sluitende aanpakgeldten etc.);
- Europees Sociaal Fonds (ESF).

Daarnaast kunnen gemeenten gebruik maken van eigen middelen, de doeluitkering voor WSW, gelden vanuit de Regeling Educatieve Planning (REP) en gelden vanuit de SVWW-regeling.

De verandering van de rollen en taken van gemeenten heeft heel wat verantwoordelijkheden met zich meegebracht. Gemeenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor het afsluiten van contracten, maar ook voor het voeren van reïntegratiebeleid (voor zowel bijstandsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden) en daarnaast hebben zij ook de verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarktbeleid. Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren dan ook gezocht naar de beste manier om dit vorm te geven. Bij sommige gemeenten is de werkwijze uitgekristalliseerd, anderen zitten nog midden in hun zoektocht, waarbij men graag gebruik had gemaakt van de bij Arbeidsvoorziening aanwezige kennis. De zoektocht richt zich onder andere op de inkoop van trajecten en scholing en op de inzet van scholing.

Uit onderzoek uit 2001³ blijkt dat gemeenten nog zoekende zijn naar de wijze waarop ze moeten aanbesteden. Een ander element is het aantal reïntegratiebedrijven waarmee gemeenten in zee gaan. Gemeenten kiezen vaak voor het voortzetten van hun oude contacten en werken daardoor met een beperkt aantal reïntegratiebedrijven. Over het algemeen geldt dat het voor gemeenten moeilijk is, keuzes te maken tussen reïntegratiebedrijven omdat ze nauwelijks zicht hebben op de kwaliteit van reïntegratiebedrijven. Gemeenten hebben ook problemen bij de keuze voor een bepaalde afrekeningsystematiek. Over het algemeen beginnen de meeste gemeenten met afrekenen op declaratiebasis. Maar ook 'no cure less pay' en in mindere mate 'no cure no pay' komen voor. Kort samengevat zijn gemeenten zoekende, onduidelijk is nog wat voor welke gemeente het beste werkt. Waar de ene gemeente werkte met een beperkt aantal reïntegratiebedrijven en dit wil omzetten in het werken met een groter aantal reïntegratiebedrijven, gaat een vergelijkbare gemeente juist terug naar een beperkt aantal reïntegratiebedrijven waarmee zaken wordt gedaan. Voor dit onderzoek betekent dit, dat het moeilijk is een rode draad aan te brengen in de keuzes die gemeenten maken.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de voorwaarden waaronder wordt besloten tot scholing. Hierbij gaan we ook in op de inkoop van (scholings)trajecten. Waar mogelijk gaan we specifiek in op de inkoop van scholing maar aangezien gemeenten nauwelijks zelf rechtstreeks scholing inkopen en inzetten gaan we met name in op de onderliggende keuzes bij de inkoop van trajecten en de aanwijzing van eventuele preferred suppliers en de gevolgen daarvan voor de inzet van scholing.

3 Een klop op de deur: drukte voor de regisseursstoel, beslispunten nota over de inkoop van reïntegratiediensten voor de gemeenten in Limburg, Bureau Blaauwberg en Research voor Beleid, Leiden 2001.

VOORWAARDEN
WAARONDER WORDT
BESLOTEN TOT SCHOLING

3

In dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij de vraag onder welke voorwaarden wordt besloten tot het toekennen van scholing. Het gaat hierbij om het begin van het proces: welke personen komen in aanmerking voor scholing?

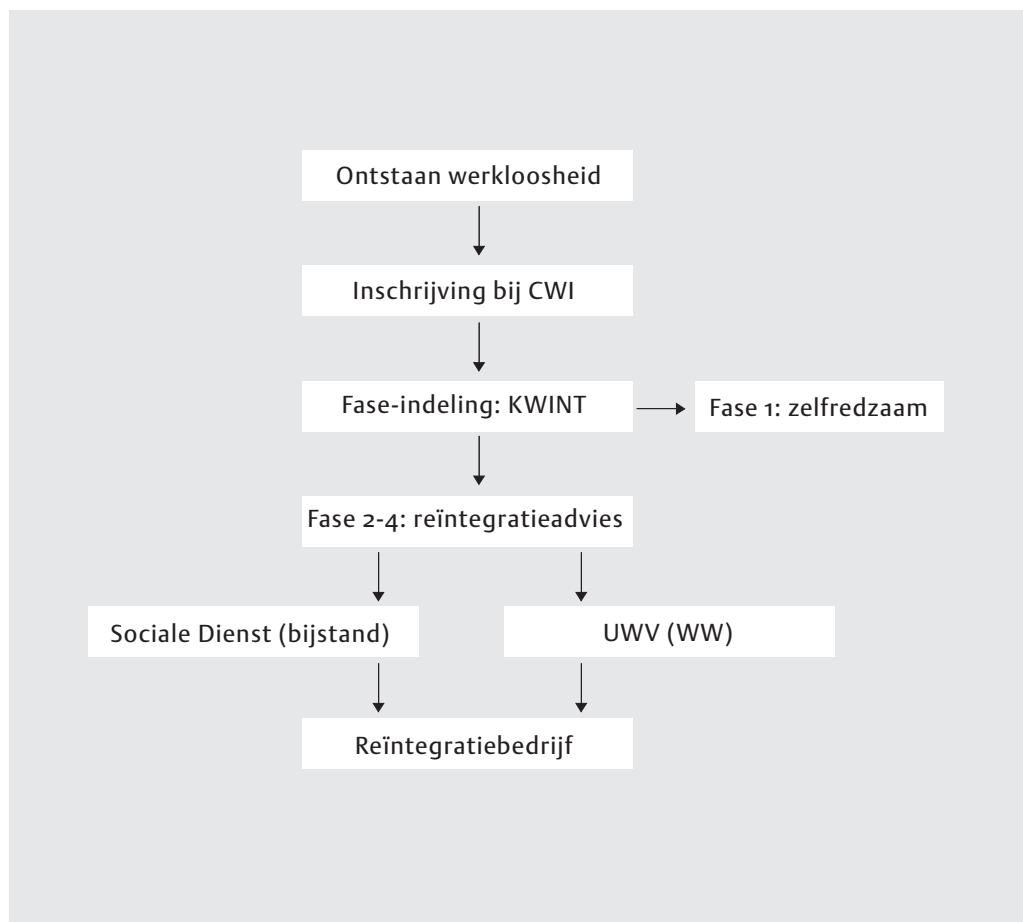
In het begin van het proces wordt echter doorgaans nog geen beslissing genomen wie er in aanmerking komt voor scholing, maar wie er in aanmerking komt voor een reïntegratietraject, waar scholing al of niet deel van uit kan maken. De aanleiding voor zo'n reïntegratietraject is de constatering dat er voor de cliënt een afstand tot de arbeidsmarkt bestaat die zonder hulp niet overbrugd kan worden. Het is mogelijk dat er op dat moment bij de persoon zelf of de medewerker van sociale dienst of het UWV al (concrete) ideeën bestaan over een scholing, maar de daadwerkelijke beslissing of scholing deel uitmaakt van het reïntegratietraject wordt pas later in de procedure genomen. Het uitvoeren van de reïntegratietrajecten besteden zowel gemeenten als het UWV uit aan reïntegratiebedrijven. Pas als de cliënt daar contact mee heeft wordt gekeken naar de precieze invulling van een eventuele scholing. Hier ligt een aantal redenen aan ten grondslag. Ten eerste is scholing alleen vaak niet voldoende om een cliënt terug te krijgen op de arbeidsmarkt, bemiddeling en begeleiding spelen hierbij een belangrijke rol. Scholing dient daarom ingebed te worden in een compleet traject. Ten tweede wordt het reïntegratiebedrijf mede deskundig geacht om in te kunnen schatten of scholing noodzakelijk en geschikt voor de cliënt is. En ten derde wordt er van uit gegaan dat het reïntegratiebedrijf beter op de hoogte is van de actuele situatie op de regionale arbeids- en scholingsmarkt, waardoor een verantwoord voorstel gedaan kan worden voor een geschikte scholing. Overigens betekent de uitbesteding niet dat gemeenten en het UWV geen stem meer hebben in de beslissing of en welke scholing wordt toegekend. Hoe dit precies functioneert, wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

De omvang van de reïntegratiemarkt bedraagt volgens een recente schatting ongeveer 160.000 reïntegratietrajecten per jaar⁴. Zowel het UWV als de gemeenten besteden ieder ongeveer 75.000 trajecten per jaar uit. Verder worden nog ongeveer 10.000 trajecten uitbesteed door werkgevers. Tevens zijn ook werknemers via de regeling Persoonsgebonden Reïntegratie Budget in toenemende mate opdrachtgever, al betreft dit nu nog zeer geringe aantallen. In welk deel van de trajecten ook scholing wordt toegekend is niet bekend. In dit hoofdstuk wordt eerst de procedure beschreven hoe werklozen en arbeidsgehandicapten een reïntegratietraject toegewezen krijgen, waarin al dan niet scholing voor kan komen.

4 Op weg naar volwassenheid. 2e Inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten. J. Mevissen e.a., SZW, 2002.

3.1 Verwijzing naar een reïntegratiebedrijf

De procedure voor bijstandsgerechtigden en WW-ers, die deels gelijk is, ziet er in grote lijnen als volgt uit:



In de volgende paragrafen wordt de procedure voor de bijstandsgerechtigden en de WW-ers nader uitgewerkt. Daarna wordt aandacht besteed aan de arbeidsgehandicapten.

3.1.1 Aanmelding bij het CWI en fase-indeling

Voor zowel WW-ers als bijstandsgerechtigden is het CWI de eerste partij waar men mee te maken krijgt bij reïntegratie naar de arbeidsmarkt. Voor beide uitkeringen geldt namelijk dat zij pas aangevraagd kunnen worden als men is ingeschreven bij het CWI. Bij deze inschrijving vindt een gesprek plaats met een CWI-medewerker, waarin wordt vastgesteld in welke 'fase' de cliënt valt. Dit kan fase 1, 2, 3 of 4 zijn. In fase 1 komt een cliënt niet in aanmerking voor extra begeleiding, de afstand tot de arbeidsmarkt is daarvoor te klein. Verwacht wordt dat de cliënt op eigen kracht op korte termijn weer aan het werk kan.

Wanneer een cliënt met begeleiding in de vorm van een traject geacht wordt binnen een jaar weer aan het arbeidsproces te kunnen deelnemen, komt deze cliënt in fase 2 terecht. Wanneer dit naar verwachting met begeleiding in de vorm van een traject langer dan een jaar zal duren wordt de cliënt in fase 3 ingedeeld. Fase 4 is bestemd voor cliënten met een zeer grote afstand

tot de arbeidsmarkt. De begeleiding van deze groep, met over het algemeen een zeer complexe problematiek, is in de praktijk voornamelijk gericht op voortrajecten of sociale activering. Op basis van het gesprek met de cliënt stelt de CWI-medewerker een verslag op, met daarin een fase-indeling en een reïntegratieadvies. Hiervoor gebruikt het CWI een uitgebreide vragenlijst genaamd KWINT (kwalificerende intake). Het reïntegratieadvies met de fase-indeling wordt vervolgens toegestuurd aan de sociale dienst (bijstand) of het UWV (WW). Daar wordt dit document doorgaans aangeduid met de term KWINT. Alhoewel dit formeel niet helemaal juist is (het verslag is gebaseerd op de KWINT) nemen we in dit rapport de gangbare terminologie over.

De sociale dienst en het UWV hanteren vervolgens verschillende procedures, die in de twee paragrafen hieronder worden behandeld.

3.1.2 Bijstandsgerechtigden bij de sociale dienst

Iemand die recht heeft op bijstand meldt zich na de inschrijving bij het CWI bij de sociale dienst in zijn gemeente. In een gesprek van de cliënt met de casemanager wordt de informatie doorgenomen die van belang is voor het verkrijgen van een uitkering. Vervolgens wordt in een gesprek met deze casemanager (of indien er een splitsing is gemaakt tussen werk en inkomens-taken binnen de betreffende sociale dienst met een 'consulent werk') mede aan de hand van de KWINT, bepaald wat de persoonlijke situatie van de cliënt is. In dit gesprek wordt niet direct ingegaan op de mogelijkheden voor scholing, maar wordt eerst bekeken of de persoon in kwestie in aanmerking komt voor een reïntegratietraject, waar scholing eventueel deel van kan uitmaken. Gemeenten kopen meestal geen aparte scholing in (wanneer dit wel gebeurt gaat het vaak om taalscholing of een specifiek scholingsproject), maar een reïntegratietraject, waarbij ze de inkoop van eventuele scholing als onderdeel van dat traject aan het reïntegratie-bedrijf over laten. Indien besloten wordt dat de cliënt in aanmerking komt voor een reïnte-gratietraject wordt door de sociale dienst een reïntegratiebedrijf gekozen en benaderd. Een niet-uitkeringsgerechtigde doorloopt dezelfde procedure met uitzondering van het gesprek over het verkrijgen van een uitkering. Overigens melden zich op dit moment nog niet veel NUG-gers. Als een niet-uitkeringsgerechtigde zich meldt wordt deze vaak direct doorverwezen naar een reïntegratiebedrijf. In veel gevallen is dat Kliq, aangezien hiermee speciaal voor deze groep een prestatiebudget is ingericht. Hoe de procedure vervolgens bij het reïntegratiebedrijf verder gaat komt in het volgende hoofdstuk (paragraaf 4.1) aan de orde.

3.1.3 WW-ers bij het UWV

Voor mensen die werkloos zijn geworden en recht hebben op een WW-uitkering geldt bij het UWV de volgende procedure. De eerder genoemde fase 1 cliënten blijven onder de verantwoor-delijkheid van het CWI vallen. Zij worden dan ook niet doorgestuurd naar het UWV voor een gesprek over de arbeidsmarktkansen en komen in principe niet in aanmerking voor een reïntegratietraject. Van de cliënten die ingedeeld zijn in de fasen 2, 3 of 4 wordt de KWINT doorgestuurd naar het UWV. Het UWV heeft hiervoor een centrale afdeling ingesteld: het Logistiek Besturingscentrum (LBC). Het LBC neemt de KWINT op in een computersysteem, waarna wordt bepaald welk UWV-kantoor de cliënt in behandeling krijgt. Vervolgens vindt een gesprek plaats tussen de cliënt en de casemanager-WW van het UWV-kantoor. Tijdens dit gesprek wordt nader ingegaan op de situatie van de cliënt en wordt een inschatting gemaakt over de noodzaak om een reïntegratietraject in te zetten. In de meeste gevallen wordt gecon-stateerd dat men de inschatting van het CWI in de KWINT volgt. In de KWINT is doorgaans alleen een algemeen reïntegratieadvies opgenomen. Het kan echter ook voorkomen dat een specifiek reïntegratietraject of soms een specifieke scholing wordt aanbevolen. Deze suggestie

wordt soms door de casemanager WW overgenomen, maar lang niet altijd. Volgens de casemanagers wordt in de KWINT te vaak scholing geadviseerd. Als er een snellere manier is om een baan te vinden, moet dit voorgaan. Sommige casemanagers hebben de indruk dat het CWI te makkelijk een scholing aanbeveelt zonder andere mogelijkheden na te gaan en dat scholingswensen van cliënten altijd in het advies opgenomen worden. Ook willen cliënten soms een scholing om de verkeerde reden: men hoeft dan niet te solliciteren en de terugkeer naar de arbeidsmarkt kan worden uitgesteld. De casemanagers vinden het vervelend dat zij dan sommige cliënten moeten teleurstellen door ze te vertellen dat een scholing er toch niet in zit. Wanneer besloten wordt een reïntegratietraject in te zetten, dient een keuze voor een reïntegratiebedrijf te worden gemaakt. Deze keuze is beperkt tot de reïntegratiebedrijven waarmee voor verschillende groepen WW-ers een contract mee is aangegaan. De indeling hiervoor is gemaakt op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt en de sector waaruit de cliënt afkomstig is. In principe mag de cliënt binnen deze beperking een keuze maken voor een reïntegratiebedrijf. In de praktijk blijken cliënten doorgaans de reïntegratiebedrijven niet te kennen, en laten zij de keuze aan het UWV over.

Het verslag van dit gesprek, inclusief de keuze voor het reïntegratiebedrijf, gaat retour naar het LBC. Het LBC maakt de keuze bij welke UWV-vestiging de afdeling Inkoop Reïntegratiediensten (afgekort IR, door veel UWV-ers ook nog wel het 'inkoopbureau' genoemd) de verdere afhandeling van het dossier en het contact met het reïntegratiebedrijf verzorgt. Deze keuze is afhankelijk van de geografische ligging van het kantoor ten opzichte van de woonplaats van de cliënt.

Vanuit het LBC komt het volledige dossier bij de casemanager-IR terecht (een ander persoon dan de casemanager-WW). Door deze casemanager wordt het reïntegratiebedrijf benaderd om, naar aanleiding van een gesprek met de cliënt, tot een trajectvoorstel te komen. Ook hier geldt dat het voorstel eerst door de casemanager-IR moet worden geaccordeerd alvorens het traject van start mag gaan. Voor de duidelijkheid: de casemanager-IR krijgt de cliënt zelf dus niet te zien, het is puur een 'papierene' inschatting.

3.1.4 Arbeidsgehandicapten bij het UWV

De derde groep personen die in dit onderzoek is betrokken bestaat uit arbeidsgehandicapten: WAO-ers, WAJONG-ers en WAZ-ers. Voor hen gelden deels andere regels en procedures dan voor de bovenstaande groepen. Overigens kunnen personen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn nog een aanvullende WW- of bijstandsuitkering hebben. Voor deze personen geldt niet de hiervoor vermelde procedures voor WW-ers en bijstandsgerechtigden, maar de procedure voor arbeidsgehandicapten zoals die in deze paragraaf wordt beschreven.

Na het eerste ziektejaar wordt de zieke werknemer opgeroepen voor de zogenaamde 'einde wachttijd keuring' bij de verzekeringsarts van het UWV. Tijdens deze keuring worden de gezondheidsklachten van de cliënt in kaart gebracht en wordt een belastbaarheidprofiel opgesteld. Voor personen die op dat moment werken, houdt de procedure hier op. De cliënten die geen werk hebben, gaan met het belastbaarheidprofiel naar de arbeidsdeskundige voor het claimbeoordelingsgesprek. In dit gesprek wordt ingegaan op de mogelijkheden die de cliënt nog heeft om betaald werk te verrichten en de eventuele inzet van een reïntegratietraject. Alle arbeidsgehandicapten die voor minder dan 80% arbeidsongeschikt zijn verklaard, wordt een reïntegratietraject aangeboden, indien de inschatting is dat zij niet op eigen kracht binnen korte tijd een baan kunnen vinden. Dit geldt voor de overgrote meerderheid van deze groep. Als de cliënt zonder goede reden niet op dit aanbod ingaat, heeft dit gevolgen voor de uitkering, aangezien men verplicht is mee te werken aan inspanningen om passend werk te vinden.

Degenen die voor 80-100% arbeidsongeschikt zijn verklaard hebben geen verplichting op dit gebied. Sommige arbeidsdeskundigen bieden ook deze cliënten standaard een reïntegratietraject aan omdat zij hier recht op hebben, anderen doen dit alleen als de cliënt er zelf over begint. Naar het oordeel van arbeidsdeskundigen heeft een reïntegratietraject voor deze arbeidsongeschikten zelden zin. Vaak gaat het hierbij om mensen die hun huidige arbeidsmarktsituatie nog niet geaccepteerd hebben. In een reïntegratietraject stuiten ze vervolgens op dezelfde problemen die hen verhinderen betaald werk te verrichten, waardoor het traject meestal niet wordt afgemaakt. Een tweede instroommogelijkheid voor de reïntegratietrajecten vormen de herbeoordelingen van arbeidsgehandicapten die al langere tijd een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben. Ook hier geldt dezelfde selectie: personen die minder dan 80% arbeidsongeschikt zijn en geen werk hebben, wordt vrijwel standaard een traject aangeboden. Voor degenen die meer dan 80% arbeidsongeschikt zijn, is het ook mogelijk voor een reïntegratietraject in aanmerking te komen als zij dat zelf willen.

Aan de hand van het gesprek met de cliënt stelt de arbeidsdeskundige een reïntegratievisie op. Hierin staat welke mogelijkheden de cliënt heeft en hoe deze gerealiseerd kunnen worden. De reïntegratievisie kan algemeen van aard zijn, maar het is ook mogelijk dat deze zeer gedetailleerd is. Dit hangt deels af van de wensen van de cliënt en deels van de persoon van de arbeidsdeskundige. Indien een cliënt reeds zelf de voorkeur voor een bepaald traject aangeeft (bijvoorbeeld een specifieke scholing) en de arbeidsdeskundige kan zich hierin vinden dan wordt dit in de reïntegratievisie opgenomen. Volgens de arbeidsdeskundigen zijn het meestal hoog opgeleiden die zelf met specifieke scholingswensen komen. Ook kan de arbeidsdeskundige op grond van zijn ervaring een specifiek traject geschikt achten voor de cliënt, en dit in de reïntegratievisie opnemen. Dergelijke trajecten komen voort uit de specifieke achtergrond en expertise van de arbeidsdeskundige. In het verleden bepaalden arbeidsdeskundigen vaak zelf (in overleg met de cliënt) wat de invulling van een reïntegratietraject zou zijn. Daardoor hebben zij kennis van bepaalde scholingstrajecten en soms van bepaalde reïntegratiebedrijven. Indien de mogelijkheden voor de cliënt hierop aansluiten geven zij een concreet advies. In de meeste gevallen wordt echter een advies op hoofdlijnen gegeven waarbij de precieze invulling aan het reïntegratiebedrijf wordt overgelaten.

Wanneer besloten wordt een reïntegratietraject in te zetten, dient een keuze voor een reïntegratiebedrijf te worden gemaakt. Deze keuze is beperkt tot de reïntegratiebedrijven waarmee voor verschillende groepen arbeidsongeschikten een contract mee is aangegaan door het UWV. De indeling hiervoor is gemaakt op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt, de specifieke arbeidshandicap en de sector waaruit de cliënt afkomstig is. In principe mag de cliënt binnen deze beperking een keuze maken voor een reïntegratiebedrijf. In de praktijk blijken cliënten doorgaans de reïntegratiebedrijven niet te kennen en laten zij de keuze aan het UWV over. De arbeidsdeskundige geeft soms een voorkeur aan voor het te kiezen bedrijf in het reïntegratieadvies, als hij (door eerdere werkzaamheden) bekend is met dit bedrijf of met specifieke trajecten die daar gehanteerd worden. In andere gevallen wordt de keuze van het reïntegratiebedrijf open gelaten.

De reïntegratievisie wordt vervolgens doorgestuurd naar de afdeling Inkoop Reïntegratiediensten (IR) van het UWV. Daar wordt door de casemanager IR de uiteindelijke keuze voor een reïntegratiebedrijf gemaakt en wordt dit bedrijf benaderd met het verzoek de cliënt op te roepen en een reïntegratieplan te maken, waarbij tevens de reïntegratievisie wordt overgedragen. Als in de reïntegratievisie een specifiek reïntegratiebedrijf wordt genoemd wordt dit bedrijf meestal geselecteerd. Voor het overige worden doorgaans de cliënten gelijk verdeeld over de reïntegratiebedrijven die voor het betreffende kavel zijn geselecteerd. Hierbij wordt er wel op gelet dat het reïntegratiebedrijf een vestiging heeft die voor de cliënt makkelijk bereikbaar is. Evenals bij de WW-ers geldt dat de casemanager IR geen persoonlijk contact heeft met de cliënt, maar uitgaat van het dossier.

3.2 Contracten met reïntegratiebedrijven

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop het UWV en gemeenten de contracten met de reïntegratiebedrijven hebben afgesloten. Zoals eerder vermeld besteden zowel het UWV als gemeenten jaarlijks ongeveer 75.000 reïntegratietrajecten uit. De werkwijze daarbij wordt in twee paragrafen behandeld, aangezien er aanzienlijke verschillen bestaan tussen beide partijen. En, zoals in de tweede paragraaf kan worden geconstateerd, dit verschilt ook aanzienlijk tussen gemeenten.

3.2.1 Het UWV en reïntegratiebedrijven

De contracten

Voor het UWV gaat het om de uitgezette 'kavels' van groepen te reïntegreren cliënten waarop in 2002 door de reïntegratiebedrijven is ingeschreven. Wettelijk is het UWV verplicht 80% van de reïntegratiebudgetten openbaar aan te besteden. De overige 20% is daarna vrij besteedbaar binnen een aantal voorwaarden. Dit laatste deel wordt niet in zijn geheel gebruikt.

Een gedeelte ("hooguit 10% van het totale budget") wordt gebruikt om trajecten te financieren van nieuwkomers op de markt, oftewel reïntegratiebedrijven die pas na de aanbestedingsronde zijn opgericht. Verder wordt naar schatting ongeveer 5% van het totale budget besteed aan gemeentelijke samenwerking, voornamelijk voor projecten op het gebied van de sociale activering.

Als een reïntegratiebedrijf wordt toegelaten tot een kavel betekent dit dat het zich verplicht de door het UWV doorgestuurde personen uit dit kavel in behandeling te nemen (op straffe van een boete), waarbij door het bedrijf een bepaald plaatsingspercentage wordt gegarandeerd. Aan de andere kant is er geen garantie dat het UWV ook mensen doorstuurt. Tot een kavel worden meerdere reïntegratiebedrijven toegelaten, zodat men geen exclusiviteit voor deze groep heeft. In feite gaat de concurrentie dus gewoon het hele jaar door na de toelating tot het kavel⁵.

Bij de selectie van reïntegratiebedrijven voor de verschillende kavels door het UWV heeft scholing geen enkele rol gespeeld. De keuze voor de bedrijven is volgens onze respondenten puur op financiële gronden gemaakt.

⁵ Deze situatie geldt in 2002, in voorgaande jaren was de situatie anders. In de loop van 2003 vinden er weer wijzigingen plaats, hieraan wordt in hoofdstuk 6 aandacht besteed.

Keuze reïntegratiebedrijf

Als een persoon door het UWV een traject krijgt toegewezen geeft de arbeidsdeskundige of casemanager WW soms een voorkeur voor een reïntegratiebedrijf aan. De uiteindelijke keuze wordt vastgesteld door de afdeling IR, waarbij deze er op let dat alle reïntegratiebedrijven die tot een kavel zijn toegelaten hun aandeel doorgestuurde cliënten krijgt. Zoals gezegd hebben cliënten weliswaar de mogelijkheid een voorkeur uit te spreken, maar door onbekendheid met dit soort bedrijven wordt hier zelden gebruik van gemaakt. Vanwege deze keuzevrijheid heeft het UWV ook meer reïntegratiebedrijven per kavel toegelaten. De reïntegratiebedrijven hebben inmiddels ook op de doelgroep gerichte folders ontwikkeld om enige invloed op de keuze van de cliënt uit te kunnen oefenen. De cliënten van het UWV stromen druppelsgewijs door het jaar binnen bij de reïntegratiebedrijven. Op het moment dat de hiervoor beschreven selectieprocedure is doorlopen worden de cliënten direct doorgestuurd. Dit is ook de werkwijze die de reïntegratiebedrijven het liefst hebben: als de kavels waarop zij hebben ingeschreven in een keer door zouden worden gestuurd zouden zij in capaciteitsproblemen komen.

Financiering (scholings)trajecten

De scholing past bij het UWV binnen een compleet reïntegratietraject, waarvoor als totale financiering in de meeste gevallen geldt: 'no cure less pay'. De 'cure' is daarbij een baan die men meer dan een half jaar heeft. Overigens wordt deze variant ook wel eens verteld als 'cure is more pay', hetgeen psychologisch wellicht anders overkomt maar in de praktijk op hetzelfde neer komt. Scholing voor arbeidsgehandicapten valt in 2002 buiten de door de reïntegratiebedrijven geoffreerde trajectprijzen. Deze scholing wordt apart en volledig betaald door het UWV. Hierbij geldt het principe van 'no cure less pay' dus niet. Voor WW-ers daarentegen dient een eventuele scholing wel in de gemiddelde trajectprijs te zitten. Echter, omdat op basis van nacalculatie kan worden afgerekend, kan hierbij achteraf door het UWV meer geld worden betaald als er sprake was van een scholing. Bij de interviews met UWV-ers in 2002 hebben wij nergens te horen gekregen dat budgettaire beperkingen reïntegratietrajecten c.q. scholing in de weg staan.

Regelgeving omtrent scholing

Voor het UWV geldt dat de financiering van de reïntegratietrajecten (en dus de scholing) verloopt via artikel 22 van de Wet REA. Aan scholing worden een paar formele voorwaarden gesteld:

- er dient geen andere mogelijkheid te zijn voor reïntegratie;
- de scholing dient arbeidsmarktrelevant te zijn;
- de scholing mag geen regulier onderwijs zijn;
- men mag geen productieve arbeid verrichten tijdens de scholing;
- er mag geen sprake zijn van 'opscholing' (scholing waarmee men het eigen niveau op de arbeidsmarkt verhoogt);
- het mag geen scholing zijn die men in een ander geval van de werkgever zou krijgen.

De invloed van de wet- en regelgeving is verder dat alleen scholing aan door OCenW erkende instellingen kan worden toegekend en dat voor mensen in de WW de scholing maximaal een jaar mag duren en voor arbeidsgehandicapten via de REA maximaal twee jaar. Overigens heeft scholing bij arbeidsongeschikten die tevens een WW-uitkering hebben een opschortende werking voor de uitkeringsduur van de WW-uitkering. Daarom zijn zowel het UWV als reïntegratiebedrijven extra alert op de motieven van personen die aan het eind van deze uitkeringsduur nog een scholing proberen te krijgen.

3.2.2 Gemeenten en reïntegratiebedrijven

Contracten reïntegratiebedrijven

De inkoop van trajecten wordt op de beleidsafdeling van de sociale dienst geregeld. Hier sluit men met één of meer reïntegratiebedrijven bulkcontracten af voor de inkoop van reïntegratietrajecten, waarin wordt afgesproken hoeveel cliënten de gemeente per jaar aanlevert⁶. Afspraken over de specifieke inhoud van de af te nemen trajecten komt nauwelijks meer voor. Voorheen speelde dit nog wel, tegenwoordig draait alles om maatwerk, waarbij het reïntegratiebedrijf de invulling van het traject verzorgt. Het afsluiten van losse contracten met scholingsinstellingen komt nauwelijks meer voor aangezien voor veel cliënten alleen scholing niet voldoende is. Om aan de slag te komen is ook begeleiding en bemiddeling naar de arbeidsmarkt van belang. Het komt in de praktijk zelden voor dat een cliënt vanuit de sociale dienst rechtstreeks wordt doorverwezen naar een scholingsinstelling, hier zit vaak nog een reïntegratiebedrijf tussen.

Invloed consulent sociale dienst en gemeenten bij inzet scholing

De mate waarin consulenten binnen gemeenten invloed hebben op de inzet van scholing voor werklozen is voor een groot deel afhankelijk van de wijze waarop de inkoop is ingericht. Immers als vooraf is vastgelegd met welk reïntegratiebedrijf de consulent zaken moet doen, blijft er voor hem/haar weinig beslissingruimte over. Toch is de invloed van de consulent dan niet volledig geminimaliseerd. Het kan zo zijn dat een consulent op basis van gesprekken met de cliënt al een voorzet doet voor de invulling van het reïntegratietraject. Maar een consulent kan ook een zeer praktische doorverwijsfunctie vervullen, waarbij de cliënt als het ware “over de schutting” van het reïntegratiebedrijf wordt gegooid. Veel gemeenten willen naar dit eerste toe, maar veelal is dit nu nog niet mogelijk door zowel de beperkte tijd als de beperkte vaardigheden die consulenten op dit terrein hebben. Immers voorheen was de belangrijkste taak van de consulent inkomensverstrekking. Dit is een taak waarvoor andere vaardigheden noodzakelijk zijn dan voor het reïntegreren van cliënten. Sommige gemeenten hebben de taken gesplitst. Er is in dat geval een consulent belast met inkomenstaken en een consulent met werktaken, maar ook hierbij geldt dat het om een nieuwe functie gaat waarbij het nog aftasten is wat de mogelijkheden zijn.

Ook heeft de gemeente zelf tot op zekere hoogte nog wel invloed op wat voor soort scholing wordt ingezet voor haar cliënten, met name als de gemeente preferred suppliers aanwijst. Gemeenten laten dan in het contract met het reïntegratiebedrijf opnemen dat men verplicht is een bepaald deel van de scholingsuitgave bij een bepaalde organisatie te besteden. In veel gevallen gaat het hierom een eigen opleidingsinstituut of vaker nog het Centrum Vakopleiding, die een “bruidsschat” heeft meegekregen na de opheffing van Arbeidsvoorziening. Dit betekent dat zij scholing goedkoper kunnen aanbieden aan gemeenten. Een andere manier van invloed uitoefenen is het zelf inkopen van scholing. Bijvoorbeeld voor een specifiek project dat veelal wel weer door een reïntegratiebedrijf wordt uitgevoerd of door reïntegratiebedrijven te verplichten van deze scholing gebruik te maken.

⁶ Overigens maakt men zo afspraken dat er nog voldoende budget over is om ook bij andere bedrijven in te kopen.

Keuze reïntegratiebedrijf

Voor de keuze van een bepaald reïntegratiebedrijf gaan veel gemeenten toch af op hun ervaringen uit het verleden. Dit betekent dat de meeste gemeenten samenwerken met Kliq. Als gemeenten met andere reïntegratiebedrijven samenwerken spelen argumenten als: de prijs/ kwaliteitsverhouding, economisch meest voordelig, kwaliteit consulenten, kennis regionale arbeidsmarkt, aantoonbare ervaring in de regio. Gemeenten maken hierbij nauwelijks onderscheid naar verschillende groepen die moeten worden bemiddeld, hiervoor is de groep bijstandsgerechtigden in de meeste gemeenten ook te klein.

Financiering (scholings)trajecten

De financiering van de scholing die ingezet wordt voor cliënten die zijn doorverwezen naar een reïntegratiebedrijf vindt over het algemeen apart plaats. Met het betreffende reïntegratiebedrijf wordt een prijs afgesproken voor een standaard reïntegratietraject. Indien voor een cliënt scholing moet worden ingezet, wordt dit apart gedeclareerd. De wijze van betaling van reïntegratietrajecten loopt sterk uiteen. Sommige gemeenten werken met een inspanningsverplichting, anderen met een resultaatsverplichting, sommigen in de vorm van een bonusmalus regeling en anderen in de vorm van 'no cure less pay'. Uit de gesprekken blijkt dat gemeenten er zelf nog niet uit zijn welke wijze van financieren zij het meest effectief vinden. Ook het aantal reïntegratiebedrijven waarmee gemeenten samenwerken wisselt sterk. Waar de een werkt met veel verschillende bedrijven en dit in de toekomst terug wil brengen tot een beperkt aantal, wil de ander juist het aantal bedrijven waarmee men zaken doet uitbreiden. Op grond van dit onderzoek is te verwachten dat in de toekomst elke gemeente met een beperkt aantal verschillende bedrijven samenwerkt, waarbij er voldoende keuze is, maar de gemeente in staat is het overzicht te behouden.

Regelgeving omtrent scholing

Elementen als wet- en regelgeving en financieringsmogelijkheden spelen binnen de gemeenten een geringe rol bij de beslissing tot het toewijzen van een traject of scholing. Als basis geldt Abw artikel 113, lid e: cliënten zijn verplicht mee te werken aan een onderzoek naar de geschiktheid voor scholing of opleiding en aan een scholing of opleiding, die noodzakelijk wordt geacht. Verder was tot 1 januari de regeling 'noodzakelijke scholing' van kracht. In deze regeling was opgenomen dat scholing op WO- en HBO-niveau slechts noodzakelijk kan worden geacht indien deze scholing in een specifiek op werklozen gericht project wordt gegeven en de eventuele stageonderdelen niet meer dan de helft van het programma mogen uitmaken. Verder moet de opleiding beroepsgericht zijn en niet langer dan twee jaar duren. De eerste eis (de beroepsgerichtheid) leidde tot teveel regelgeving voor gemeenten en maakt maatwerk moeilijk. De tweede eis (niet langer dan 2 jaar) is reeds in de wet opgenomen. Immers scholing moet noodzakelijk zijn voor de inzet van op de arbeidsmarkt. Dus dat impliceert dat scholing moet aansluiten bij behoefte op de arbeidsmarkt en beroepsgericht moet zijn. Van een scholing van langer dan twee jaar kan dit doorgaans niet worden gezegd, meestal gaat het daarbij immers om wat algemenere opleidingen. De financiering van trajecten en opleidingen is voor de meeste gemeenten geen probleem. Bij sommige gemeenten is er een maximaal budget dat aan reïntegratie en/of scholing kan worden besteed, tot nu toe is dat maximum nog niet bereikt.

DE WIJZE WAAROP
BESLUITVORMING TOT
SCHOLING PLAATSVINDT



Dit hoofdstuk gaat nader in op de vraag op welke wijze de besluitvorming tot scholing plaatsvindt. In grote lijnen geldt daarbij dat het reïntegratiebedrijf in samenspraak met de cliënt tot een voorstel komt, waarna de opdrachtgever (het UWV of gemeente) hierover de formele beslissing neemt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop reïntegratiebedrijven tot een scholingsvoorstel komen en de beoordeling hiervan door de opdrachtgevers.

4.1 Scholingsvoorstel van reïntegratiebedrijven

Scholing wordt niet als aparte activiteit aangeboden door de reïntegratiebedrijven. Een cliënt van het UWV of gemeente komt binnen voor een reïntegratietraject, scholing kan daar deel van uitmaken. Door de reïntegratiebedrijven wordt niet met standaard reïntegratiepakketten gewerkt, maar wordt voor iedere cliënt maatwerk geleverd. Scholing wordt door reïntegratiebedrijven pas ingezet als cliënten zonder dit middel niet naar een baan bemiddeld kunnen worden. Scholing is daarbij nadrukkelijk een middel en geen doel.

Als een cliënt wordt aangemeld bij een reïntegratiebedrijf wordt deze binnen enkele dagen opgeroepen voor een intakegesprek. Meestal wordt na een of twee intakegesprekken in overleg met de cliënt besloten welk traject het beste kan worden ingegaan en of daarbij sprake is van een scholing. Indien de situatie van een cliënt (en daarmee ook de scholingsbehoefte) niet duidelijk is, zetten reïntegratiebedrijven meestal eerst een kort en intensief oriëntatietraject in, waarin de mogelijkheden en de motivatie van de cliënt in kaart worden gebracht. Dit oriëntatietraject voeren de reïntegratiebedrijven doorgaans zelf uit. Vervolgens stelt het bedrijf binnen vier weken een reïntegratieplan op, dat aan de opdrachtgever wordt voorgelegd. In dit reïntegratieplan staan de stappen die moeten worden genomen om de cliënt weer op de arbeidsmarkt te krijgen. Indien in dit reïntegratieplan scholing is opgenomen is hier doorgaans nog niet concreet aangegeven om welke scholing bij welk instituut het gaat. De precieze invulling daarvan gebeurt meestal pas na goedkeuring van het reïntegratieplan. Door geen van de reïntegratiebedrijven die wij hebben gesproken wordt zelf scholing verzorgd. Deze wordt ingekocht bij verschillende scholingsinstituten.

Voor reïntegratiebedrijven gelden als kernpunten voor het opnemen van scholing in een traject de motivatie van de cliënt en de arbeidsmarktrelevantie van de scholing. Als een cliënt de scholing zelf niet ziet zitten heeft het geen zin om er aan te beginnen. Iemand die gedwongen wordt tot een bepaalde scholing zal deze toch niet afmaken, waardoor het alleen een verspilling van tijd en geld is. Een scholing die geen uitzicht biedt op een baan heeft voor beide partijen geen zin. De cliënt verlengt nodeloos de periode van werkloosheid en het reïntegratiebedrijf ziet de begeleidingsactiviteiten geen resultaat opleveren. Een scholing moet daarom persé arbeidsmarktrelevant zijn. In het recente verleden was er bij de dienstverlening aan werklozen regelmatig sprake van scholingsprojecten (van bijvoorbeeld arbeidsbureaus) waar vervolgens geschikte cliënten bij werden gezocht. Op grond van arbeidsmarktverwachtingen of een concrete vraag uit de markt werd een project gestart, waarbij vervolgens net zo veel cliënten gezocht werden tot het project vol zat. Dergelijke methoden komen momenteel nauwelijks meer voor. Vanuit de situatie van de individuele cliënt wordt gezocht naar een geschikte scholing, in plaats van het zoeken naar geschikte cliënten vanuit het perspectief van een scholing.

Een reden hiervoor kan zijn dat de belangen van de scholingsinstellingen gescheiden zijn van die van de reïntegratiebedrijven. Reïntegratiebedrijven kopen geen bulkpartijen scholing in die zij vol moeten zien te krijgen, maar streven naar maatwerk per individu, met als doel de kans op een zo snel mogelijke en tevens duurzame plaatsing te maximaliseren.

Bij het opstellen van de reïntegratieplannen worden meestal de dossiers die mee worden gestuurd door de opdrachtgevers (in geval van arbeidsongeschikten: de reïntegratievisie) gevolgd. Reïntegratiebedrijven verklaren hier doorgaans niet veel van af te wijken. Als hier een concreet scholingsadvies in staat wordt dit meestal ook opgevolgd. Aangezien dit advies al in samenspraak met cliënt is opgesteld wordt dit ook door de cliënt onderschreven.

In de interviews met UWV-medewerkers werd door sommigen de mening geuit dat de reïntegratiebedrijven te snel tot scholing overgaan. Scholing in een traject betekent dat men zelf niet veel hoeft te doen terwijl de kansen van de cliënt op een baan vergroot worden. Ook wordt hierbij wel gezegd dat cliënten die graag scholing willen dit te makkelijk krijgen, terwijl het niet altijd nuttig of nodig is. De reïntegratiebedrijven zelf zijn deze mening volstrekt niet toegedaan. Zij verklaren liever niet dan wel te willen scholen. Financieel worden zij niet beter van een scholing. Omdat scholing extern wordt ingekocht verdienen zij er niets aan, terwijl de cliënt wel langere tijd in behandeling blijft, hetgeen meer begeleiding met zich meebrengt. De reïntegratiebedrijven verklaren gericht te zijn op een zo snel mogelijke duurzame plaatsing op de arbeidsmarkt. Als dit zonder scholing kan worden bereikt zullen zij daar altijd voor kiezen. De begrippen snel en duurzaam bij een plaatsing door een reïntegratiebedrijf op de arbeidsmarkt lijken met elkaar in strijd, maar zijn het in de praktijk niet. De discussie over het gericht zijn op een snelle of een duurzame plaatsing is in feite wat minder relevant door de financieringswijze: het merendeel van de reïntegratietrajecten wordt gefinancierd volgens het principe van 'no cure less pay', waarbij pas tot volledige uitbetaling wordt uitgegaan als een cliënt in een baan geplaatst wordt die hij langer dan een half jaar heeft. Een snelle plaatsing in een baan die binnen een half jaar weer verloren wordt heeft daarom voor reïntegratiebedrijven geen zin, dit betekent alleen maar dat zij weer opnieuw kunnen beginnen. Wel wordt bij de reïntegratiebedrijven de stelling verdedigd dat een snelle plaatsing die geen blijvende baan oplevert het voordeel heeft van recente werkervaring, waardoor het vinden van de volgende baan doorgaans gemakkelijker is. De reïntegratiebedrijven zeggen dan ook dat het voor hen geen of-of maar een en-en vraag is: cliënten worden zo snel en zo duurzaam als mogelijk geplaatst. Het UWV en gemeenten hebben dan ook geen klachten op dit gebied en gaan er van uit dat reïntegratiebedrijven streven naar een duurzame plaatsing. Scholing wordt door de reïntegratiebedrijven niet ingezet om cliënten te 'upgraden': als iemand op een bepaald niveau zit en met scholing dit niveau wil verhogen wordt daar alleen bij uitzondering aan meegewerkt als er anders geen baan kan worden gevonden. Als er wel een baan kan worden gevonden op het huidige niveau gaat dit altijd voor.

Terugsturen cliënten

Tijdens de interviewronde bij de reïntegratiebedrijven is de vraag voorgelegd of men iedereen die doorgestuurd wordt door het UWV en gemeenten ook in behandeling neemt. Het antwoord hierop was bevestigend, "tenzij er echt iets met de persoon aan de hand is". Bij de gemeenten hoorden wij geen klachten op dit gebied. Bij de interviewronde met het UWV, die later plaatsvond, kregen wij hier echter een ander verhaal over te horen. Volgens de meeste UWV-ers komt het steeds meer voor dat reïntegratiebedrijven cliënten terugsturen. Meestal gebeurt dit bij arbeidsgehandicapten, met als reden doorgaans de summiere verklaring 'klachten zijn

verergerd'. De inschatting van de mate waarin dit gebeurt verschilt, variërend van 5% tot zelfs een derde. Sommige UWV-ers verklaarden ook zich zorgen te maken om dit fenomeen, aangezien zij het idee krijgen dat zo alleen de krenten uit de pap worden gehaald en de moeilijk bemiddelbare cliënten geen kans krijgen. Het systeem van 'no cure less pay' kan nu eenmaal in de hand werken dat het voor een reïntegratiebedrijf financieel niet aantrekkelijk is aan de slag te gaan met een cliënt waarvoor men de arbeidsmarktkansen laag inschat. De UWV-ers die melding maakten van dit fenomeen spraken over een recente ontwikkeling, die waarschijnlijk mede veroorzaakt werd door de recente verslechtering van de arbeidsmarkt. Aangezien er op dit gebied geen cijfers beschikbaar zijn moeten wij het hier verder laten bij de twee tegengestelde meningen.

4.2 Beoordeling reïntegratieplan door opdrachtgever

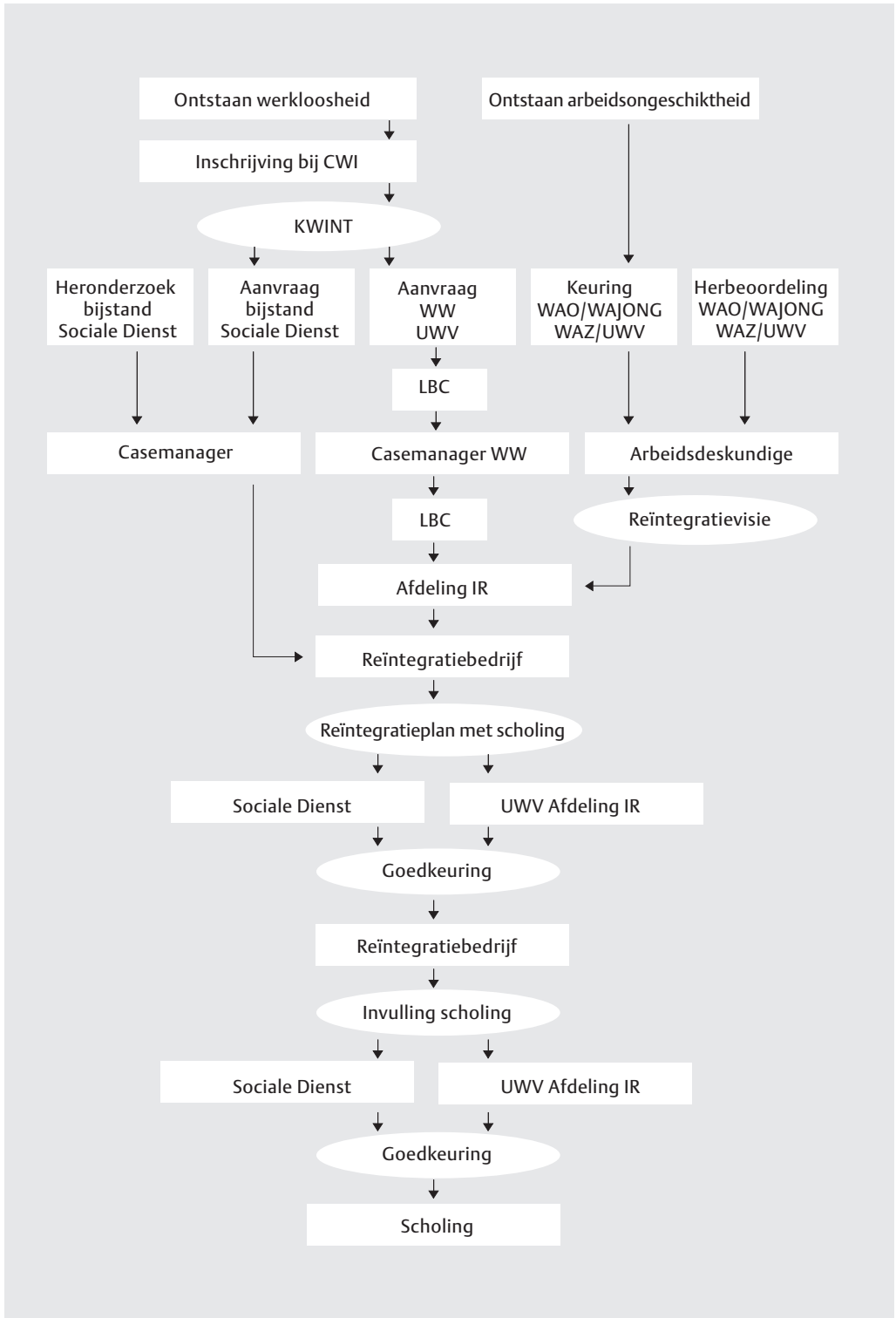
Bij het UWV worden door de reïntegratiebedrijven opgestelde reïntegratieplannen beoordeeld door de regionale afdelingen Inkoop Reïntegratiediensten. Voor arbeidsgehandicapten en werklozen worden daar respectievelijk de reïntegratievisie van de arbeidsdeskundige en het van het LBC ontvangen dossier gebruikt. Nagegaan wordt of het reïntegratieplan overeenkomt met deze documenten. Als hier geen problemen worden gevonden wordt het reïntegratieplan goedgekeurd. In veruit de meeste gevallen is dat het geval. Ook bij het goedkeuren van de reïntegratieplannen door het UWV stuiten wij echter op een verschil tussen wat ons door medewerkers van respectievelijk de reïntegratiebedrijven en het UWV is verteld. Volgens de reïntegratiebedrijven wordt 99% van de reïntegratieplannen goedgekeurd. Volgens het UWV komt het regelmatig voor dat plannen niet worden goedgekeurd. Enerzijds kan hier sprake zijn van een begripsverwarring: de reïntegratiebedrijven gaan uit van de uiteindelijke goedkeuring van een traject, waarbij het plan bijgesteld kan zijn nadat het in een eerdere fase is afgekeurd, terwijl het UWV uitgaat van de in eerste instantie ingediende plannen. Ook is het mogelijk dat beide partijen de eigen rol in het tot stand komen van de plannen wat opblazen, waardoor ze tot de verschillende uitspraken komen.

Bij het UWV is de arbeidsdeskundige niet meer betrokken bij de goedkeuring van het reïntegratieplan. De meeste arbeidsdeskundigen die wij hebben gesproken zijn niet gelukkig met de huidige procedure die door het UWV wordt gevolgd. Zij stellen dat er nu op basis van dossiers besloten wordt door de afdeling IR, terwijl men daar de cliënt niet persoonlijk kent. Zij zien hiermee tevens hun eigen werk uitgehold. In het verleden konden zij voor een cliënt zelf een reïntegratietraject of een aparte scholing regelen. Nu hebben zij na het opstellen van de reïntegratievisie niets meer met de cliënt te maken. In sommige gevallen krijgen zij ook geen terugmelding hoe de reïntegratie verder verloopt. Pas als de uitkeringssituatie van de cliënt verandert doordat men een baan heeft gevonden krijgen zij hiervan bericht. Het is niet verwonderlijk dat de medewerkers van de afdelingen IR hier anders tegenaan kijken. Met de huidige werkwijze vindt de gehele uitbesteding van reïntegratie op één afdeling plaats (vroeger zat hier alleen de uitbesteding voor WW-ers). De afdelingen IR hebben een beter overzicht van alle reïntegratiebedrijven, terwijl de arbeidsdeskundigen voorheen alleen zaken deden met 1 of 2 reïntegratiebedrijven waar ze bekend mee waren.

Dit biedt dus meer mogelijkheden voor de cliënten. Door de beoordeling van alle reïntegratieplannen op een afdeling te concentreren, is hier meer eenheid in gekomen en zijn cliënten niet meer afhankelijk van wat er door een persoon voor hen geregeld wordt. Tevens werkt volgens de afdelingen IR deze methode sneller, voorheen kon het nog wel eens gebeuren dat een reïntegratieplan van een bedrijf langere tijd bij een arbeidsdeskundige bleef liggen. Nu er verschillende mensen aan deze taak werken, komt dat niet zo gauw meer voor. Op de klacht van de arbeidsdeskundigen dat zij geen zicht meer hebben op wat er met de cliënten gebeurt, nadat zij de reïntegratievisie hebben geschreven, is het antwoord dat op verzoek deze informatie best doorgestuurd kan worden. Overigens komt de huidige werkwijze nog het dichtst in de buurt van de werkwijze die het GAK voorheen hanteerde. Voor de andere 'bloedgroepen' binnen het UWV is de overgang daarom ook wat groter.

De rol van gemeenten bij de beslissing tot het inzetten van scholing varieert, ondanks het feit dat geen van de bezochte gemeenten zelf direct scholing inzet. Gemeenten wijzen namelijk wel regelmatig preferred suppliers aan. Voor alle gemeenten geldt dat voorafgaand aan de start van de scholing het reïntegratiebedrijf een reïntegratieplan moet voorleggen. Pas na goedkeuring van dit plan door de gemeente worden de kosten van het reïntegratiebedrijf vergoed (bij sommige gemeenten dienen alleen de scholingsvoorstellen apart geaccordeerd te worden). Veelal gaat het hierbij om niet meer dan een formele goedkeuring; het komt zelden voor dat er een inhoudelijke toetsing plaatsvindt. Een aantal gemeenten doet bij overdracht van de cliënt aan het reïntegratiebedrijf al een concreet voorstel voor een reïntegratieplan inclusief de voor die cliënt benodigde scholing.

Op de vraag wie de beslissing tot scholing neemt, is het antwoord in feite: de cliënt moet voldoende gemotiveerd zijn, het reïntegratiebedrijf moet de arbeidsmarktrelevantie er van inzien en de opdrachtgever (het UWV, gemeente) moet de officiële goedkeuring geven ('de opdrachtgever betaalt dus bepaalt'). Samenvattend kan de hele procedure die leidt tot het toekennen van een scholing aan een arbeidsgehandicapte of een werkloze als volgt schematisch worden weergegeven:



4.3 Cliënten en scholing

Eigen scholingswens

Een cliënt die zelf een scholing wil, krijgt deze niet zonder meer toegewezen. Voor werklozen geldt dat eerst het CWI hiervan overtuigd moet worden. Als het CWI van mening is dat de persoon in kwestie ook zonder een reïntegratietraject (makkelijk) een baan kan vinden, vindt een indeling in fase 1 plaats, hetgeen betekent dat er geen reïntegratietraject vergoed wordt en er dus ook geen sprake is van scholing. De volgende hindernis die de scholingswens dient te doorstaan is dat de casemanager WW van het UWV of de casemanager van de sociale dienst zich hierin moeten kunnen vinden. Voor arbeidsgehandicapten geldt dat de arbeidsdeskundige overtuigd moet worden van de zinvolheid van de scholingswens. Vervolgens geldt voor alle UWV-cliënten dat de afdeling IR eveneens met de scholingswens akkoord dient te gaan. De laatste mogelijke hindernis voor zowel werklozen als arbeidsgehandicapten, die zelf een bepaalde scholing willen, ligt bij het reïntegratiebedrijf. Ook de consulent waar men daar mee te maken krijgt dient overtuigd te zijn van de toegevoegde waarde van de gewenste scholing. Zoals een consulent het uitdrukte: “Als hij mij persoonlijk kan overtuigen dat hij zonder de scholing geen baan kan vinden, en met de scholing wel, dan pas ben ik bereid dit in het reïntegratieplan ten opzichte van de opdrachtgever te verdedigen”. Vervolgens dient nog de formele goedkeuring van het plan door de opdrachtgever (het UWV of gemeente) plaats te vinden. Duidelijk is dat een cliënt die een bepaalde scholing wenst dit op verschillende momenten goed moet kunnen verdedigen. Dit geldt met name voor de groep niet-uitkeringsgerechtigden. Gemeenten zijn immers wel verantwoordelijk voor deze groep maar willen zeker weten dat een investering geen weggegooid geld is.

Zowel de opdrachtgevers als de uitvoerders van de reïntegratietrajecten geven aan dat naar hun mening cliënten te vaak om een scholing vragen. Enerzijds kan dit spelen bij personen die nog niet willen gaan werken en zo van de bij de uitkering behorende sollicitatieplicht af willen zijn, anderzijds kan dit ook te maken hebben met de angst geen baan te kunnen vinden en de wens de confrontatie met de arbeidsmarkt wat uit te stellen. Allen geven aan in dit soort wensen niet mee te willen gaan. In de praktijk blijken hoogopgeleiden degenen te zijn die het meest met een (uitgewerkt) scholingsvoorstel komen. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat zij het beste de weg weten in deze materie.

Verschillen tussen groepen

Werklozen met een *WW-uitkering* krijgen in meerderheid geen scholing toegewezen. Doorgaans hebben zij recente werkervaring in een beroep dat zij weer uit kunnen oefenen, hetgeen meer kans op de arbeidsmarkt biedt dan een scholing.

Voor *arbeidsgehandicapten* is vaak een scholing nodig. Een groot deel van de arbeidsgehandicapten met fysieke klachten is laag opgeleid. Het soort beroepen dat zij uit kunnen oefenen op grond van hun gebrekkige opleiding is vaak juist het soort beroepen dat zij lichamenlijk niet meer aan kunnen. Dit maakt een langduriger traject met een scholing veelal noodzakelijk. In de bijstand bevinden zich op dit moment met name personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In een groot aantal gevallen is voor deze personen scholing niet mogelijk, eerst moet worden gewerkt aan andere problemen bijvoorbeeld met behulp van sociale activering of schuldhulpverlening.

In hoeverre *hoogopgeleiden* vaak een scholing krijgen toegewezen is niet duidelijk geworden. Sommige respondenten zeggen van wel, mede omdat deze personen hun geschiktheid voor scholing al hebben bewezen en vaak goed weten wat ze willen, hetgeen hun gemotiveerde kandidaten maakt. Andere respondenten zeggen juist dat hoger opgeleiden minder gauw een scholing toegewezen krijgen, omdat zij deze niet meer nodig hebben.

Ouderen krijgen minder vaak scholing toegewezen dan jongeren. Veel ouderen hebben ook al lang geen opleiding meer gevolgd en zijn daar volgens onze respondenten vaak ook niet meer voor gemotiveerd. Tevens is het voor veel respondenten de vraag of de investering van een opleiding voor ouderen nog wel lonend is. Iemand die op latere leeftijd is omgeschoold vindt ook niet zo makkelijk een baan in die richting. Ouderen beschikken doorgaans over een ruime werkervaring in een bepaalde sector, waardoor het beter is hier van uit te gaan bij het reïntegratietraject.

Jongeren zijn gemiddeld flexibeler op het gebied van opleidingen, zowel wat betreft de richting als de voorwaarden waaronder de opleiding dient te worden gevolgd (afstand en tijden). Zij komen dan ook het meest voor een scholing in aanmerking. Voor allochtonen geldt in het algemeen dat arbeidsmarktgerichte opleidingen een goede beheersing van het Nederlands nodig maken, hetgeen vaak ontbreekt. Daarom kunnen zij niet direct naar een opleiding maar zouden zij eerst een cursus Nederlands moeten volgen. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk teruggekomen.

De groep *herintreders* zijn door gemeenten en het UWV niet als afzonderlijke groep benoemd. Vaak behoren leden van deze groep ook tot de groep niet-uitkeringsgerechtigden. Gemeenten hebben weliswaar een verantwoordelijkheid voor de groep niet-uitkeringsgerechtigden, maar zoals in paragraaf 3.1.2 werd vermeld wordt hier in de praktijk niet veel voor gedaan.

OVERWEGINGEN DIE EEN
ROL SPELEN BIJ DE KEUZE
VOOR EEN BEPAALDE
SCHOLING

5

In dit hoofdstuk komt aan de orde op welke wijze besloten wordt tot een specifieke scholing. Dit proces speelt zich voornamelijk bij de reïntegratiebedrijven af, waarbij de opdrachtgevers vervolgens het voorstel dienen te accorderen. Dit betekent niet dat de opdrachtgevers nauwelijks invloed hebben op de specifieke invulling van de scholing. Reïntegratiebedrijven weten op welke wijze de opdrachtgevers de scholingsvoorstellen beoordelen, en houden daar terdege rekening mee bij het opstellen van deze voorstellen.

5.1 Inkoop van scholing

De onderzochte reïntegratiebedrijven organiseren zoals eerder vermeld zelf geen scholing, althans niet binnen de in dit onderzoek gehanteerde definitie. Wel verzorgen zij (sollicitatie) trainingen en dergelijke, die intern ook wel eens met de term scholing worden aangeduid. De scholing wordt per cliënt ingekocht, ondanks aanbiedingen daartoe van scholingsinstellingen doen de reïntegratiebedrijven niet aan bulkinkoop. Hiervoor wordt als argument gegeven dat er geen garantie is dat een bepaalde hoeveelheid scholingsplaatsen wordt afgenomen, waardoor men in de situatie zou kunnen belanden dat mensen bij een scholing gezocht moeten worden (i.p.v. omgekeerd), een werkwijze die men slecht zou vinden. Indien er een scholing op verschillende instellingen wordt gegeven, wordt als keuzecriterium de prijs-kwaliteit verhouding gehanteerd, waarbij kwaliteit (eigenlijk in de betekenis van effectiviteit voor toetreding op de arbeidsmarkt) het belangrijkste is. Inzicht in de effectiviteit van de scholing wordt bij de meeste reïntegratiebedrijven op recente ervaringen gebaseerd. In beperkte mate wordt door sommige reïntegratiebedrijven hier een archief over bijgehouden, doorgaans baseert men het inzicht echter op de eigen ervaringen of die van collega's. In één regio werd gemeld dat het UWV daar een 'zwarte lijst' heeft van scholingsinstellingen waarvan de opleidingen niet door het UWV vergoed worden omdat men de kwaliteit ondermaats vindt (hiermee wordt derhalve door het reïntegratiebedrijf in kwestie geen zaken mee gedaan). Door een UWV-medewerker werd dit verhaal wat genuanceerd: volgens hem bestaat er geen zwarte lijst en wordt er met iedereen zaken gedaan... 'behalve met bedrijven waarvan we weten dat ze niet goed zijn'. Zo bleek een regionaal bedrijf telkens onder een andere naam op te duiken met enkele opleidingen waarvan de ervaring leerde dat zij slecht waren en geen arbeidsmarkt-perspectief opleverden. Overigens is altijd een voorwaarde dat scholingsinstellingen door OC&W erkend zijn.

Zoals eerder aangegeven kan bij gemeenten soms sprake zijn van een specifieke instelling (ROC, Centrum Vakopleiding) waar reïntegratiebedrijven een vooraf afgesproken deel van het scholingsbudget dat ze bij gemeenten declareren moeten besteden. Vaak gaat het hier om het Centrum Vakopleiding, dit is ingegeven door de bruidsschat waar deze instelling na verzelfstandiging gebruik van kan maken, waardoor de kosten voor een opleiding relatief laag liggen. Ook met het ROC maken gemeenten soms vooraf afspraken over bulkinkoop van scholings-trajecten via reïntegratiebedrijven. Verder voeren enkele gemeenten ook kwaliteitscontroles bij scholingsinstellingen.

De specifieke keuze voor een opleiding wordt bepaald door de arbeidsmarktrelevantie. Daarbij kan ook een rol spelen dat de reïntegratiebedrijven de scholing liefst zo kort mogelijk houden. Dit wordt ongetwijfeld gestimuleerd door de financiering van hun activiteiten: een langere scholing betekent een lange tijdsinvestering in een cliënt zonder dat daar extra geld tegenover staat. Scholing wordt geselecteerd met het oog op de arbeidsmarkt in het algemeen, en niet op

basis van een specifieke vacature. Werkgevers komen incidenteel wel eens 'shoppen' bij een reïntegratiebedrijf of er kandidaten zijn voor een bepaalde vacature, maar er zijn geen gevallen bekend waarin personen speciaal worden opgeleid voor zo'n vacature.

Scholingsmarkt

Bij de keuze van een bepaalde scholing is doorgaans de ervaring van de reïntegratiebedrijven dat het aanbod op de markt ruim genoeg is (zowel het aantal soorten scholing als beschikbare plaatsen per scholing), al heeft natuurlijk niemand bezwaar tegen een ruimer aanbod. Met name voor technische of praktijkopleidingen (b.v. lasser of bakker) wordt wel eens opgemerkt dat daar vaak maar een beperkte keuze in aanbieders is. Aangezien de reïntegratiebedrijven met vrij zelfstandige lokale vestigingen werken hebben de consultants doorgaans alleen met de regionale arbeidsmarkt te maken, waardoor zij meestal snel het regionale scholingsaanbod kennen. Men heeft dan ook geen klachten over de transparantie van de scholingsmarkt. De meeste reïntegratiebedrijven hebben ook een systeem waarin het scholingsaanbod en soms ook ervaringen met scholingsinstellingen worden bijgehouden, een reïntegratiebedrijf heeft zelfs een speciale regionale scholingsmedewerker aangesteld. Door de relatief kleine omvang van de lokale vestigingen van de reïntegratiebedrijven worden ervaringen met instellingen door collega's onderling ook gemakkelijk overgedragen. Soms wordt opgemerkt dat zowel de arbeidsmarkt als het scholingsaanbod snel kunnen veranderen, waardoor de consultants tijd kwijt zijn om dit bij te houden. Als scholingsinstellingen wachttijden of beperkte aanvangstijdstippen hebben gaan de reïntegratiebedrijven daar meestal pragmatisch mee om: er wordt een andere scholing gezocht. De gehele werkwijze van de reïntegratiebedrijven kenmerkt zich door de gerichtheid op een zo snel mogelijke (en tevens duurzame) reïntegratie, langdurig wachten op een bepaalde scholing past daar niet bij.

De gehanteerde onderwijsmethoden van scholingsinstellingen kunnen een rol spelen bij het toekennen van scholing, sommige personen zijn nu eenmaal minder geschikt voor klassikaal of te theoretisch gegeven scholing. Bij de toekenning van specifieke scholing wordt rekening gehouden met de individuele cliënt. In het algemeen zijn ouderen volgens onze respondenten minder geschikt voor scholing, en als zij scholing krijgen kan deze beter niet voltijds zijn (het liefst gecombineerd met werken of werkervaring opdoen).

5.2 De rol van de opdrachtgevers

Het UWV en de gemeenten dienen de specifieke invulling van de scholing meestal apart goed te keuren. Het voornaamste criterium dat hierbij gehanteerd wordt is of men inschat dat de opleiding een reële kans op een baan biedt. Door het UWV wordt geformuleerd dat de gekozen opleiding de 'goedkoopste en adequaatste oplossing' dient te zijn.

Gemeenten

Ondanks het feit dat gemeenten een geringe invloed hebben op de invulling van de uiteindelijke scholing hebben zij wel een beeld van welke elementen wel of niet belangrijk zijn of zouden moeten zijn bij hun keuze voor een traject of scholing. De arbeidsmarktkansen van de scholing en de mogelijkheden van de cliënt spelen hierbij een belangrijke rol. Om deze arbeidsmarktkansen goed te kunnen inschatten geeft een aantal respondenten ook aan direct de vacatures op de arbeidsmarkt bij te houden of via het CWI of andere brancheorganisaties gegevens te ontvangen over de vacatures die op dat moment spelen. Verder eisen sommige

gemeenten dat reïntegratiebedrijven een vestiging in de regio hebben waardoor ze goed zicht hebben op zaken die in de regio spelen. Op de gehanteerde onderwijsmethode hebben de respondenten over het algemeen weinig zicht, dit speelt dan ook nauwelijks een rol bij de keuze. Wel houden de gemeenten rekening met de mate waarin het niveau van de opleiding aansluit bij het niveau van de cliënt. Het idee is dat in de toekomst wel meer gelet gaat worden op de gebruikte onderwijsmethode. De groepen die immers nu nog in de bijstand zitten, hebben vaak weinig of heel lang geleden voor het laatst onderwijs gehad. Om scholing effect te laten hebben, dient de onderwijsmethode hier ook op aangepast te worden. Bijvoorbeeld door nauwelijks met boeken te werken, maar veel met praktijkonderwijs.

Het UWV

Bij het UWV is minder kennis dan bij de gemeenten van de lokale arbeids- en scholingsmarkt aanwezig bij het beoordelen van de voorstellen van de reïntegratiebedrijven. Deels heeft dit te maken met het grotere gebied waar de afdeling IR mee te maken heeft (een regio in plaats van een gemeente), deels echter met een bewust beleid. De kennis van de arbeids- en scholingsmarkt wordt verondersteld aanwezig te zijn bij de ingehuurde reïntegratiebedrijven. Als zij de verkeerde trajecten aandragen zullen zij daar door de financiële constructie zelf de pijn van voelen, dus is het in hun eigen belang deze kennis up to date te houden. Bij de beoordeling van concrete scholingsvoorstellen wordt wel gekeken of deze strijdig zijn met de door het UWV zelf opgestelde visie. Als dit niet het geval is, zijn er weinig redenen om een concreet scholingsvoorstel af te keuren.

Bij zowel het UWV als gemeenten wordt er geen informatie bijgehouden over verschillende scholingsinstellingen. Of de juiste opleiding gekozen wordt is dan ook iets dat doorgaans aan het reïntegratiebedrijf wordt overgelaten. Afdelingen IR van het UWV willen nog wel eens aan een reïntegratiebedrijf vragen of men een alternatief scholingsvoorstel naast het oorspronkelijke wil leggen als het vermoeden bestaat dat de voorgestelde opleiding erg duur is.

Onze respondenten bij gemeenten en het UWV hebben het zelden meegemaakt dat een scholingsvoorstel vanwege financiële redenen wordt afgewezen. Een dure opleiding (zeker zonder baangarantie) kan wel worden afgewezen, maar dit gebeurt niet op basis van beperkingen in de beschikbare budgetten maar meer op basis van de 'common sense' van de beoordelaar. De gepleegde investering dient wel in relatie te staan tot de mogelijke besparing op uitkeringskosten. Ook reïntegratiebedrijven hebben niet het idee dat zij beperkt zijn in hun handelen door budgettaire beperkingen.

5.3 Scholingstrends

Als algemene trend werd overal genoemd dat na de hausse van de afgelopen jaren momenteel de *automatisering* 'uit' is, scholingen op dat gebied (webdesigner, webmaster, systeembeheerder) worden nauwelijks meer toegekend omdat het arbeidsmarktperspectief in deze sector slecht is. Een respondent van het UWV verklaarde zelfs deze opleidingen alleen nog maar goed te willen keuren als er een harde baangarantie aan verbonden was, hetgeen zelden voorkomt.

Als algemene trend werd verder genoemd dat opleidingen voor vakmensen in met name technische beroepen 'in' zijn. Als mensen hiervoor in aanmerking komen (gezien de vooropleiding en de werkervaring) maken zij hiermee een goede kans op de arbeidsmarkt.

De *beveiligingssector* zit door nationale en internationale ontwikkelingen behoorlijk in de lift. Omscholing in deze richting levert goede arbeidsmarktperspectieven op. De opleiding tot *rij-instructeur* werd ook nog enkele malen genoemd, maar de arbeidsmarkt hiervoor is al weer aan het afnemen, waardoor de opleiding nu niet meer zo gauw wordt toegekend als men geen baangarantie heeft. Wel doen cursussen *Word* en *Excel* het nog steeds goed.

Voor allochtonen wordt door reïntegratiebedrijven vaak een cursus *Nederlands* voorgesteld. Dit mede omdat andere opleidingen zonder deze cursus niet gevolgd kunnen worden. De UWV-vestigingen gaan hier verschillend mee om. Enkele malen werd genoemd dat men een dergelijke opleiding alleen maar goedkeurt als die in de avonden plaatsvindt en de cliënt beschikbaar blijft voor de arbeidsmarkt en actief op zoek naar werk gaat, eenmaal werd zelfs gezegd dergelijke opleidingen helemaal niet goed te willen keuren. Hier werd bij vermeld dat als cliënten het blijkbaar al jaren zonder kennis van de Nederlandse taal hebben weten te redden ze dat nu ook moeten kunnen, en het UWV zich niet geroepen voelt een opleiding op dit gebied te financieren. Andere UWV-ers gaan hier wat pragmatischer mee om: als het de arbeidsmarktkansen vergroot, is ook een (liefst intensieve) dagopleiding Nederlandse taal toegestaan. In feite doet zich hierbij ook een interpretatieprobleem voor: sommigen zien scholing in de Nederlandse taal als een losstaand voortraject dat niet direct tot de arbeidsmarkt leidt, anderen zien het als een onlosmakelijk onderdeel van de reïntegratie op de arbeidsmarkt.

Vanuit gemeenten wordt aangegeven dat de inzet van scholing voor bijstandsgerechtigden in de afgelopen jaren is toegenomen. Een van de redenen is dat de sociale dienst een omslag heeft gemaakt van een 'uitkeringsfabriek' naar een uitstrooingerichte organisatie. Verder wordt opgemerkt dat het op dit moment gaat om cliënten met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt en een scholingsachterstand. Hierdoor kan het ook zo zijn dat eerst andere problemen moeten worden opgelost voordat men de scholingsachterstand kan verminderen. Daarnaast profileren aanbieders van scholing zich meer waardoor het aanbod duidelijker is geworden en er dus ook meer gebruik van wordt gemaakt. Aan de andere kant is men nu wel kritischer geworden bij de inzet van scholing, deze moet echt bijdragen aan het terugkeren op de arbeidsmarkt.

Zowel gemeenten, het UWV als reïntegratiebedrijven melden dat door de krappe arbeidsmarkt van de laatste jaren scholing minder nodig was, mensen konden gemakkelijker een baan vinden. Verwacht wordt dat scholing in belang gaat toenemen door de ruimer wordende arbeidsmarkt: werknemers vinden minder makkelijk een baan en werkgevers zullen weer hogere eisen gaan stellen. Verder melden sommige respondenten dat het er op lijkt dat scholingen gemiddeld korter worden en meer praktijkgericht zijn. Verschillende respondenten melden dat scholingsinstellingen vaker modulaire opleidingen aanbieden en dat er ook meer duale trajecten (scholing met werkervaring opdoen) worden gesignaleerd. Voor de toekomst verwachten de respondenten dat duale trajecten steeds belangrijker worden. Verder verwacht men een voortzetting van de trend dat scholingsinstellingen en reïntegratiebedrijven steeds creatiever en inventiever worden wat betreft instroommomenten en methodieken. Hierdoor ontstaan voor de cliënt / opdrachtgever meer keuzemogelijkheden.

Deze trends kunnen worden gezien als een aanpassing van de scholingsmarkt aan de wensen van de reïntegratiebedrijven en hun opdrachtgevers.

Tot slot vrezden de respondenten van gemeenten dat ze met de huidige politieke ontwikkelingen met een beperkter budget te maken krijgen, waardoor er een rem komt op het inkopen en toekennen van scholing. Op dit moment is het budget voldoende. Wat betreft de inkoop en het toekennen van scholing ziet men voor de toekomst een steeds verdere verzakelijking van de scholings- en reïntegratiemarkt. Daarnaast voorzien de respondenten een sterkere regionale samenwerking. Verder wil men meer investeren in zicht op de effectiviteit van reïntegratiebedrijven en scholingsinstellingen en op deze wijze ook meer de regie houden.

5.4 Het nut van scholing

Aan het eind van de interviews is de respondenten gevraagd of zij aan kunnen geven welk deel van de verstrekte scholing achteraf bekeken werkelijk nuttig is. Nut werd hierbij omschreven als een bijdrage aan de arbeidsmarktkansen van de cliënt. Dit oordeel werd de respondenten niet gevraagd op basis van cijfermateriaal maar als een persoonlijke inschatting.

De reïntegratiebedrijven noemden hier hoge aandelen variërend van 70% tot 100% “want als het niet nuttig zou zijn, zouden we het niet doen”. Omdat reïntegratiebedrijven zichzelf vrij kritisch vinden bij het voorstellen van scholing denken zij dat er niet zo gauw wordt geschoold als het geen nut heeft.

Bij het UWV was men hier wat voorzichtiger in. Een deel van de UWV-ers gaf aan deze vraag niet te kunnen beantwoorden, omdat men geen zicht op de resultaten van de scholing heeft. Degenen die wel een antwoord gaven hielden het op een aandeel tussen de 50% en 70%. Hierbij werd de kanttekening gemaakt dat dit percentage voor WW-ers (die niet zo vaak scholing krijgen) veel hoger ligt.

Vaak werd opgemerkt dat voor arbeidsgehandicapten het sociale aspect ook een rol speelt. Mensen die door een ontstane handicap hun werk kwijt zijn geraakt, kunnen hun zelfvertrouwen weer wat opvijzelen door het volgen van een opleiding. Een UWV-respondent stelde op grond van deze redenering dat een opleiding voor een arbeidsgehandicapte die geen baan oplevert daarom geen weggegooid geld is.

De medewerkers binnen de gemeenten hebben over het algemeen veel vertrouwen in de reïntegratiebedrijven, de meeste gaan er vanuit dat zij de juiste selectie hebben gemaakt waardoor de scholing zinvol is geweest. Een paar respondenten geven zelfs aan dat ook als de scholing niet wordt afgemaakt deze toch zinvol is geweest aangezien de cliënt er altijd iets van meeneemt. Maar daarbij maken zij wel de kanttekening dat zij geen zicht hebben op het percentage van de scholing dat succesvol is afgerond. Respondenten die proberen aan te geven in hoeverre scholing ook daadwerkelijk heeft geleid tot het vinden van een baan komen uit op een schatting van 60% succesvolle scholing.

CIJFERMATERIAAL EN
DE VERANDERINGEN IN
DE REGELGEVING

6

Aanvullend op de behandeling van de onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk nog twee onderwerpen behandeld: de beschikbaarheid van cijfers over de inzet van scholing en veranderingen in de regelgeving die zich in de nabije toekomst voor zullen doen.

6.1 Cijfermateriaal

Bij het uitvoeren van het onderzoek is uitgebreid aandacht besteed aan het opsporen van cijfermateriaal over de inzet van scholing en reïntegratietrajecten. In interviews is gevraagd over welke gegevens respondenten kunnen beschikken en er is door ons gezocht in diverse publicaties. Zoals eerder gemeld zijn er geen cijfers over scholing maar kan wel gemeld worden dat er volgens een recente schatting landelijk ongeveer 160.000 reïntegratietrajecten per jaar uitbesteed worden⁷. Zowel het UWV als de gemeenten besteden ieder ongeveer 75.000 trajecten per jaar uit, verder worden nog ongeveer 10.000 trajecten uitbesteed door werkgevers. In welk deel van de trajecten ook scholing wordt toegekend is echter niet bekend. Alle respondenten verklaarden dat er geen centrale gegevensbestanden zijn met dergelijk cijfermateriaal over scholing. Ook uit literatuuronderzoek naar cijfers over scholing blijkt dat hierover vrij weinig gepubliceerd is. Wanneer een onderzoek hier wel aandacht aan besteedt is dit marginaal, mede omdat reïntegratietrajecten (en reïntegratiebedrijven) nog een betrekkelijk recent verschijnsel zijn. Over de recente inzet van scholing in reïntegratietrajecten is dan ook zeer weinig bekend. In onderstaande paragrafen wordt hierop wat dieper ingegaan.

6.1.1 Cijfers van het UWV

Bij het UWV wordt geen centrale registratie bijgehouden waarin alle scholing van reïntegratietrajecten is opgenomen. Individuele reïntegratiebedrijven leveren weliswaar uitgebreide rapportages aan hun opdrachtgevers waarin ook scholing is opgenomen, maar dit zijn doorgaans kwartaaloverzichten die deels op papier worden aangeleverd. Uit deze verschillende kwartaalrapportages kunnen geen goede overzichten worden gemaakt.

Wel heeft het UWV een overzicht gepubliceerd van de voorlopige resultaten die zijn behaald voor cliënten die in 2001 een reïntegratietraject hebben gekregen (ook hierbij zitten echter geen cijfers over scholing).

In bijlage 1 is hier een tabel over opgenomen. De belangrijkste resultaten zijn dat er door het UWV in 2001 in totaal 79.393 maal een reïntegratietraject via de aanbesteding is toegewezen, waarvan 58.618 voor arbeidsgehandicapten en 20.776 voor WW-ers. Uit dezelfde gegevens blijkt dat 12.000 van deze trajecten niet van start zijn gegaan. In 2001 zijn uiteindelijk 50.000 arbeidsgehandicapten en 17.000 WW-ers aan een traject begonnen. Omdat het moment van samenstellen van de cijfers over 2001 een half jaar na het einde van dat jaar lag, zijn de resultaten van veel trajecten nog niet bekend. Tot dan toe had 21% tot een plaatsing geleid en was 58% van de trajecten nog niet voltooid.

Tijdens een interview met medewerkers van de Staf Inkoop Reïntegratiediensten UWV werden ons mondeling gegevens verstrekt over de toekenning van scholing door UWV-GAK aan arbeidsgehandicapten. In 2001 is 14.000 maal een scholing toegekend, in 2002 was dat 15.000 maal.

7 Op weg naar volwassenheid. 2e Inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten. J. Mevissen e.a., SZW, 2002.

Het gaat hier om scholing volgens een bredere definitie dan in dit rapport is aangehouden, waaronder ook bijvoorbeeld sollicitatietrainingen vallen. Hierbij werd aangetekend dat er geen resultaten van de scholing bekend zijn en dat in de deze cijfers ook degenen die de opleiding niet afmaken zijn opgenomen. In principe zijn dergelijke cijfers te maken voor alle vijf de UWV-bloedgroepen, maar deze zijn onderling niet goed vergelijkbaar, mede door het gebruik van verschillende definities van scholing. Tevens zullen deze cijfers in de toekomst helemaal niet meer uit de financiële administratie gehaald kunnen worden, aangezien de scholing niet meer apart wordt gefinancierd.

Ook via reïntegratiebedrijven is het verkrijgen van dergelijke gegevens problematisch. Reïntegratiebedrijven willen uit concurrentieoverwegingen hun cijfers namelijk alleen aan de opdrachtgever willen verstrekken.

Aansluitend nog enkele gegevens uit recente onderzoeksrapporten:

In het rapport *'Quick scan reïntegratietrajecten arbeidsgehandicapten en werklozen'*⁸ staat een onderzoek uit 2001 beschreven op basis van dossier-analyse bij de oude uvi's. Het gaat hier om reïntegratietrajecten die in 2000 zijn uitgevoerd. In negen van de dertig onderzochte REA-trajecten voor arbeidsgehandicapten is scholing ingezet. De kosten van de scholingscomponent van de reïntegratie bedroegen minimaal 700 euro en maximaal 5.450 euro (mediaan is 2.230 euro).

De doorlooptijd varieert van 9 tot 22,5 maanden (mediaan van 17). De gemiddelde leeftijd van de geschoolden bedraagt 39 jaar, het gaat om 3 mannen en 6 vrouwen. Vaak betreft de scholing een praktijkgerichte opleiding tot b.v. magazijnmedewerker of heftruckchauffeur. Ook een cursus computervaardigheden komt veel voor. De kosten van scholingscomponent van de 12 (van totaal 26) WW-trajecten waar scholing is ingezet bedroegen minimaal 800 euro en maximaal 13.000 euro (met een mediaan van 2380 euro). De duurdere scholingen betroffen een opleiding AutoCAD of een secretaresse opleiding. Overigens valt onder de definitie van scholing hier ook trainingen, dus niet-kwalificerende opleidingen. Dit onderzoek was éénmalig, met als doel het op korte termijn inzicht verschaffen in reïntegratietrajecten.

Voor het onderzoeksrapport *'80 arbeidsgehandicapten op weg naar werk'*⁹ zijn uvi-cliënten die eind 1999 een reïntegratietraject toegewezen hadden gekregen gevolgd tijdens dit traject tot eind 2000. De helft van de bij dit onderzoek betrokken arbeidsgehandicapten kreeg in het reïntegratietraject scholing aangeboden, het ging hierbij zowel om hoog- als laagopgeleiden.

8 Hento en Veerman, AStri, Werkdocument SZW 2001.

9 Hento en Jehoel-Gijsbers, Astri, Lisv 2001

In het rapport 'Na REA, verbetering in reïntegratie?'¹⁰ komt scholing als reïntegratiemiddel kort aan bod. Het betreft hier een onderzoek onder personen die een half jaar daarvoor tot de 12-maandszieken behoorden. Relatief vaak wordt door respondenten het volgen van een opleiding of cursus als reïntegratiemiddel genoemd: bij bijna een derde deel (31 procent) is dit aan de orde geweest, 15 procent van de 12-maands zieken uit het onderzoek heeft een opleiding of cursus gevolgd, waarvan de helft op het moment van het onderzoek nog steeds met de opleiding bezig is.

6.1.2 Cijfers van gemeenten

Sinds de tweede helft van 2001 leveren de grootste gemeenten in Nederland gegevens over de besteding van het Scholings & Activeringsbudget aan bij Research voor Beleid. Hier worden deze gegevens verzameld, gecontroleerd en bewerkt in de zogeheten S&A monitor.

Uit de eerste rapportage van de S&A monitor blijkt dat als er een instrument van uit het S&A budget wordt ingezet dit in ongeveer 12% van de gevallen gaat om beroepsgerichte scholing of training (zie bijlage 2). Deze gegevens moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd omdat alleen de grootste gemeenten in Nederland gegevens aanleveren en de kwaliteit van de aangeleverde gegevens niet in alle gevallen optimaal is. Gegevens over resultaten van scholing en van reïntegratietrajecten zijn bij gemeenten slechts mondjesmaat beschikbaar, en kunnen zeker niet op centraal niveau worden verzameld.

6.2 Veranderingen in de regelgeving

Uit deze rapportage zal duidelijk geworden zijn dat de inkoop van reïntegratietrajecten een grote invloed heeft op de inzet van scholing. Op dit gebied staat de relatie tussen het UWV en de reïntegratiebedrijven een verandering te wachten in 2003. De regelgeving voor de gemeenten blijft ongewijzigd.

In december 2002 is door de minister van SZW besloten dat het UWV de aanbesteding van reïntegratietrajecten anders vorm dient te geven. De scholing mag niet meer apart gefinancierd worden maar dient onderdeel van de gemiddelde trajectprijs te zijn. Tevens dient voor 40% van de cliënten gewerkt te worden volgens het 'no cure no pay' principe, waarbij alleen bij een duurzame plaatsing (langer dan 6 maanden) tot betaling wordt overgegaan. Voor groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dient meer gewerkt te worden met 'no cure less pay', waarbij de plaatsing in een beschermde of gesubsidieerde baan ook als een vorm van resultaat kan worden gezien. Volgens deze methode zullen vanaf 1 juli 2003 de contracten moeten worden aanbesteed (tot die tijd worden de bestaande contracten verlengd). De aanbesteding dient voortaan niet meer eenmaal per jaar maar ieder kwartaal te gebeuren, om zo in te kunnen spelen op actuele gebeurtenissen en de concurrentie gedurende het jaar te bevorderen. Om voor de reïntegratiebedrijven de calculatie van een gemiddelde trajectprijs (inclusief scholing) en de inschatting van de risico's gemakkelijker te maken, dienen de aanbestedingen uit kleinere en homogeneren groepen werklozen en arbeidsgehandicapten te bestaan.

¹⁰ Van der Giezen en Jehoel-Gijsbers, EPI-onderzoek, Lisv 2000

De RWI heeft in een advies aan de Minister in oktober 2002 de voornemens tot 'no cure no pay' financiering bekritiseerd omdat er te veel bezwaren aan zouden kleven:

- door risico-opslag zullen de prijzen van de reïntegratietrajecten stijgen;
- er zal afroming plaatsvinden;
- reïntegratiebedrijven kunnen grote financiële risico's lopen;
- reïntegratiebedrijven kunnen cliënten onder druk zetten een baan te accepteren die niet passend is.

Over de opname van scholing in de gemiddelde trajectprijs stelde de RWI dat dit kan leiden tot een onderinvestering in scholing.

Een andere grote verandering is dat werkgevers voortaan meer verantwoordelijkheid krijgen voor de reïntegratie van zieke werknemers. Deze verantwoordelijkheid is voor personen die na 1 januari 2003 ziek worden niet meer beperkt tot reïntegratie in het eigen bedrijf, maar strekt zich ook uit tot reïntegratie bij andere werkgevers. Naar verwachting zullen werkgevers voor deze laatste optie vaak een reïntegratiebedrijf inschakelen. Voor de financiering van deze trajecten is de regeling dat het UWV 50% betaalt, en bij een duurzame plaatsing tevens de overige 50% (in feit dus een 'no cure less pay' methode). Omdat werkgevers voortaan de eerste twee ziektejaren verantwoordelijk zijn voor de eigen werknemers kan dit grote gevolgen hebben voor de reïntegratiemarkt. Een gedeelte van het opdrachtgeverschap van het UWV verschuift daarmee naar individuele werkgevers. Door sommige UWV-medewerkers wordt de vrees geuit dat daardoor reïntegratiebedrijven zich meer op deze markt gaan richten, en sommigen geen interesse meer zullen hebben voor de veel strenger gereguleerde trajecten die het UWV aanbesteed. Immers, bij de aanbesteding van trajecten door werkgevers wordt altijd 50% door het UWV gefinancierd, zonder verdere voorwaarden.

**SAMENVATTING:
DE ONDERZOEKSVRAGEN
BEANTWOORD**



Onderzoeksopzet

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft behoefte aan meer inzicht in de wijze waarop de scholingsinzet voor werklozen en arbeidsgehandicapten momenteel in zijn werk gaat. In opdracht van de RWI hebben bureau AStri en Research voor Beleid een onderzoek hiernaar uitgevoerd. De hoofddoelstelling van het onderzoek is door de RWI als volgt geformuleerd:

Wanneer en hoe wordt door het UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven besloten tot inzet van scholing voor werklozen en arbeidsgehandicapten en welke overwegingen spelen een rol bij de keuze van het scholingstraject?

Deze onderzoeksvraag is uitgesplitst in drie deelvragen:

- 1 Onder welke voorwaarden (wanneer) wordt besloten tot scholing?
- 2 Op welke wijze (hoe) vindt besluitvorming tot scholing plaats?
- 3 Welke overwegingen (waarom) spelen een rol bij de specifieke keuze voor een bepaalde scholing?

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn interviews gehouden met verschillende personen die zich beroepshalve met reïntegratie en dus de inzet van scholing bezighouden. Het gaat om 39 interviews met medewerkers van het UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven. De interviews zijn zowel op uitvoerend als op managementniveau gehouden. Verder is desk-research verricht om recente ontwikkelingen met betrekking tot de inkoop van scholings- en/of reïntegratietrajecten te schetsen. Ook is bekeken welke cijfermatige informatie beschikbaar is over de inzet van scholing in reïntegratietrajecten.

Context

De inzet van scholing vindt plaats binnen reïntegratietrajecten. Tot voor enkele jaren vond scholing en reïntegratie voor werklozen en arbeidsgehandicapten voor een groot deel plaats via vaste procedures en instituten. Begin 2003 is de overgang van deze situatie naar een vrije markt behoorlijk gevorderd. Via een overgangsregeling, waarbij het UWV en gemeenten te maken hadden met gedwongen winkelnering bij Arbeidsvoorziening, is er nu sprake van de inkoop van reïntegratietrajecten op de markt, met nog enkele uitzonderingen bij gemeenten (preferred suppliers en geormerkte budgetten). Voor zowel het UWV als gemeenten geldt dat ze nog zoekende zijn naar de wijze waarop het inkoopproces van reïntegratietrajecten het beste vorm kan worden gegeven. De wijze waarop scholing wordt ingezet is nog niet volledig uitgekristalliseerd. De verwachting is dat in de komende tijd nog veel zal veranderen op het gebied van inkoop van reïntegratietrajecten en scholing.

Vraag 1: Voorwaarden waaronder besloten wordt tot scholing

De beslissing tot scholing wordt nog niet genomen in het begin van het reïntegratieproces dat een werkloze of arbeidsgehandicapte doorloopt. Als door het CWI wordt geconstateerd dat een werkloze niet binnen afzienbare tijd op eigen kracht een baan zal vinden wordt deze overgedragen aan het UWV of de Sociale Dienst, waar de beslissing wordt genomen of een cliënt in aanmerking komt voor een reïntegratietraject. Het uitvoeren van de reïntegratietrajecten besteden zowel gemeenten als het UWV uit aan reïntegratiebedrijven. Pas daar wordt het traject concreet ingevuld; immers, het reïntegratiebedrijf is op dit gebied de deskundige. Bij de invulling van het reïntegratietraject bepaalt het reïntegratiebedrijf samen met de cliënt of scholing nodig is om te reïntegreren. Overigens kan de medewerker van de sociale dienst of het UWV ook een concreet voorstel voor de invulling van het traject en dus de inzet van

scholing aan het reïntegratiebedrijf doen, evenals de cliënt zelf. Dergelijke voorstellen van de opdrachtgevers komen niet zo vaak voor, eigen initiatieven van cliënten nog minder vaak.

Wanneer besloten wordt een reïntegratietraject in te zetten, dient een keuze voor een reïntegratiebedrijf te worden gemaakt. Voor zowel het UWV als de meeste gemeenten geldt dat deze keuze is beperkt tot de reïntegratiebedrijven waarmee een contract is aangegaan door het UWV of de gemeente. Bij gemeenten wordt de keuze voor een bepaald reïntegratiebedrijf doorgaans door de casemanager gemaakt. Bij het UWV heeft de cliënt zelf in principe keuzevrijheid, maar door onbekendheid met de organisaties doet de casemanager of arbeidsdeskundige vaak een voorstel voor een specifiek reïntegratiebedrijf. De afdeling Inkoop Reïntegratiediensten (IR) van het UWV bepaalt uiteindelijk met welk reïntegratiebedrijf in zee wordt gegaan.

Het UWV

Bij het UWV krijgt de inkoop van reïntegratietrajecten vorm op basis van uitgezette kavels waarop in 2002 door de reïntegratiebedrijven is ingeschreven. Als een reïntegratiebedrijf wordt toegelaten tot een kavel betekent dit dat het zich verplicht de door het UWV doorgestuurde personen uit deze kavel in behandeling te nemen (op straffe van een boete), waarbij door het bedrijf een bepaald plaatsingspercentage wordt gegarandeerd. Aan de andere kant is er geen garantie dat het UWV ook mensen doorstuurt. Tot een kavel worden meer reïntegratiebedrijven toegelaten, zodat men geen exclusiviteit voor deze groep heeft. Op het moment dat de hiervoor beschreven selectieprocedure is doorlopen worden de cliënten direct doorgestuurd door het UWV, zo stromen zij druppelsgewijs door het jaar binnen bij de reïntegratiebedrijven.

Gemeenten

De inkoop van trajecten binnen gemeenten wordt op de beleidsafdeling geregeld. Hier sluit men met één of meer reïntegratiebedrijven bulkcontracten af voor de inkoop van reïntegratietrajecten, waarin wordt afgesproken hoeveel cliënten de gemeente per jaar doorverwijst. Afspraken over de specifieke inhoud van de af te nemen trajecten komen nauwelijks meer voor. De invloed van de consulent op de invulling van het traject varieert sterk. De invloed kan vrij groot zijn doordat een consulent een uitgeschreven plan indient bij het reïntegratiebedrijf of doordat de gemeente 'preferred suppliers' aanwijst waar het reïntegratiebedrijf verplicht scholing moet inkopen. Dit laatste komt vrij vaak voor, waarbij er dus sprake is van een geringe marktwerking. Maar indien een consulent de cliënt zonder verdere instructies doorstuurt naar het reïntegratiebedrijf is de invloed van de consulent minimaal.

De financiering van de scholing die ingezet wordt voor cliënten die zijn doorverwezen naar een reïntegratiebedrijf vindt over het algemeen afzonderlijk plaats. Met het betreffende reïntegratiebedrijf wordt een prijs afgesproken voor een standaard reïntegratietraject. Indien voor een cliënt scholing moet worden ingezet, wordt dit apart gedeclareerd. De wijze van betaling van reïntegratietrajecten loopt sterk uiteen. Voor de keuze van een bepaald reïntegratiebedrijf gaan veel gemeenten toch af op hun ervaringen uit het verleden. Op dit moment verschilt het aantal reïntegratiebedrijven waarmee gemeenten samenwerken sterk.

Vraag 2: De wijze waarop besluitvorming tot scholing plaatsvindt

Scholing wordt door reïntegratiebedrijven pas ingezet als cliënten zonder dit middel niet naar een baan bemiddeld kunnen worden. Scholing is daarbij nadrukkelijk een middel en geen doel. Voor reïntegratiebedrijven gelden als kernpunten voor het opnemen van scholing in een traject de motivatie van de cliënt en de arbeidsmarktrelevantie van de scholing. Doel van de reïntegratie is een zo snel en zo duurzaam mogelijke plaatsing. Als dit zonder scholing kan

worden bereikt wordt daar de voorkeur aan gegeven. Indien de scholingsbehoefte van een cliënt niet duidelijk is wordt door de reïntegratiebedrijven een kort oriëntatietraject ingezet, waarbij duidelijk wordt of en welke scholing nodig is. Overigens wordt door de reïntegratiebedrijven niet met standaard reïntegratiepakketten gewerkt, maar wordt voor iedere cliënt maatwerk geleverd, ook op het gebied van de scholing. Door geen van de reïntegratiebedrijven die wij hebben gesproken wordt zelf scholing verzorgd. Deze wordt altijd bij verschillende scholingsinstituten ingekocht. Hierbij geldt dat men niet vooraf in bulk inkoop maar de juiste opleiding bij de betreffende cliënt zoekt.

Het voorstel van een reïntegratiebedrijf om scholing in te zetten wordt in een reïntegratieplan gezet en dit wordt ter goedkeuring aan de opdrachtgever voorgelegd. Bij gemeenten gaat het hierbij meestal om een formele goedkeuring, een inhoudelijke toetsing van de plannen komt niet vaak voor. Bij het UWV lijkt de toetsing iets meer op inhoudelijke gronden plaats te vinden. Voor het UWV geldt dat de financiering van de reïntegratietrajecten (en dus de scholing) verloopt via artikel 22 van de Wet REA, waardoor er aan scholing een paar formele voorwaarden worden gesteld:

- er dient geen andere mogelijkheid te zijn voor reïntegratie;
- de scholing dient arbeidsmarktrelevant te zijn;
- de scholing mag geen regulier onderwijs zijn;
- men mag geen productieve arbeid verrichten tijdens de scholing;
- er mag geen sprake zijn van 'opscholing' (scholing waarmee men het eigen niveau op de arbeidsmarkt verhoogt);
- het mag geen scholing zijn die men in een ander geval van de werkgever zou krijgen.

Bij de gemeenten bestaan deze formele voorwaarden niet.

Uit de praktijk wordt niet gemeld dat de regelgeving tot (ongewenste) beperkingen van de scholing leidt. Echter, veel respondenten melden dat scholing in combinatie werkervaring voor de toekomst het ideale pakket zou zijn.

Over het algemeen geven de reïntegratiebedrijven aan dat de reïntegratieplannen in 99% van de gevallen worden goedgekeurd. De gemeenten onderschrijven dit percentage, het UWV geeft echter aan de betreffende plannen vaker af te keuren. Onduidelijk is waaraan dit verschil in perceptie ligt.

Een ander verschil dat zich voordoet in de informatie die wij kregen van reïntegratiebedrijven en het UWV is dat reïntegratiebedrijven aangeven dat het terugsturen (niet in behandeling nemen) van cliënten door reïntegratiebedrijven nauwelijks voorkomt en dat sommige respondenten van het UWV zeggen dat dit vrij regelmatig voorkomt, met als officiële reden dat de klachten van desbetreffende arbeidsgehandicapte zijn verergerd.

Op de vraag wie de beslissing tot scholing neemt is het antwoord in feite: de cliënt moet voldoende gemotiveerd zijn, het reïntegratiebedrijf moet de arbeidsmarktrelevantie er van inzien en de opdrachtgever (het UWV, gemeente) moet de officiële goedkeuring geven ('de opdrachtgever betaalt dus bepaalt'). Een cliënt die zelf een scholing wil, krijgt deze dus niet zondermeer toegewezen.

Samenwerking tussen opdrachtgevers komt slechts in beperkte mate voor. Er bestaan wel samenwerkingsprojecten tussen gemeenten en UWV, deze kwamen echter niet voor bij de door ons bezochte respondenten. Als bij de toewijzing van scholing gekeken wordt naar

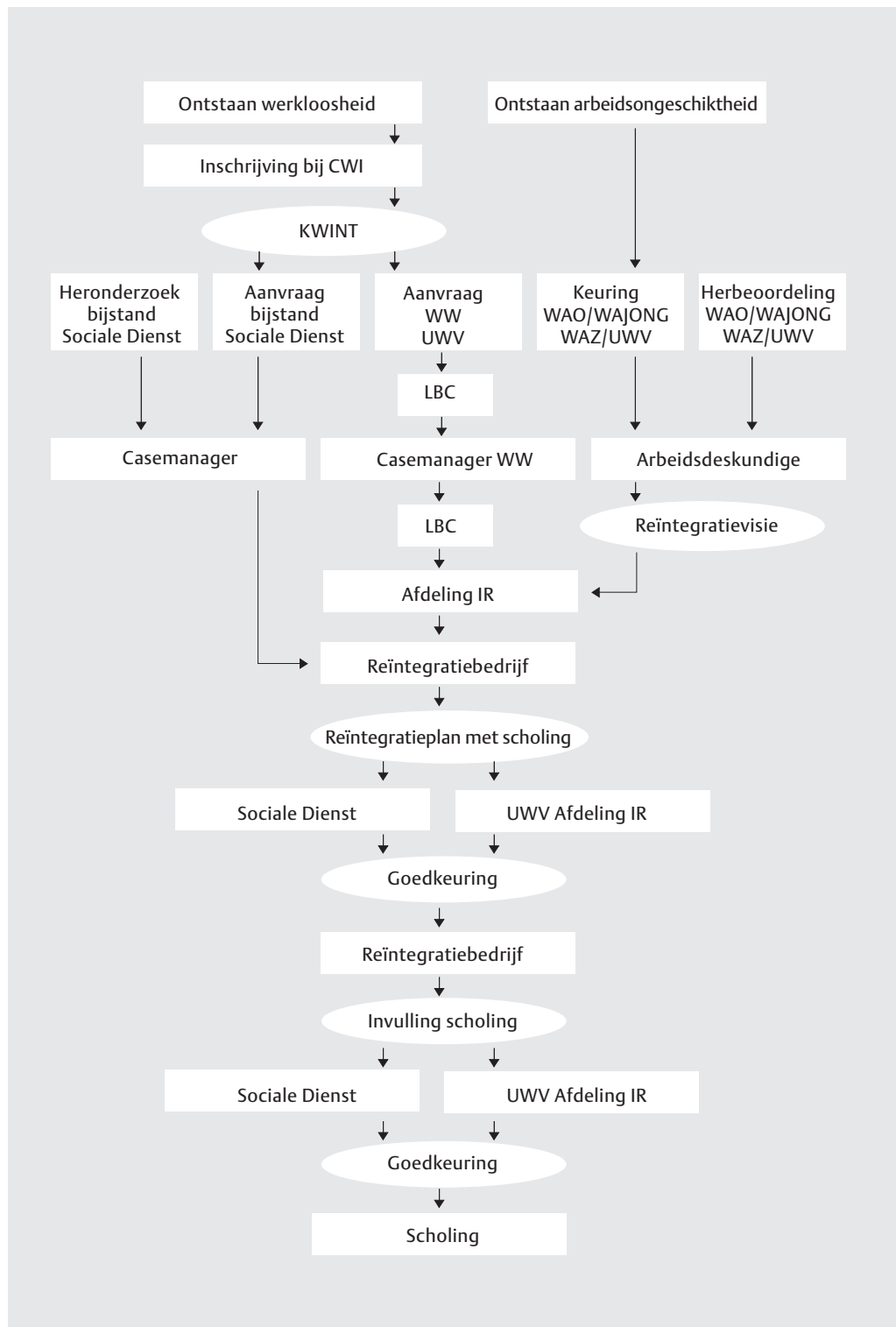
verschillen in subgroepen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- WW-ers hebben in meerderheid geen scholing nodig;
- Arbeidsgehandicapten hebben vaak een scholing nodig;
- Volgens sommigen krijgen hoogopgeleiden vaker scholing, volgens anderen juist niet zo vaak;
- Ouderen krijgen minder vaak scholing;
- Jongeren krijgen door hun flexibiliteit vaker scholing;
- Herintreders worden niet onderscheiden als aparte subgroep.

Vraag 3: Overwegingen die een rol spelen bij de keuze voor een bepaalde scholing

De keuze voor een specifieke scholing speelt zich voornamelijk bij de reïntegratiebedrijven af, waarbij de opdrachtgevers (het UWV en gemeente) vervolgens het voorstel dienen te accorderen. Alhoewel een mogelijke plaatsing op de arbeidsmarkt richting gevend is voor de invulling van een scholing wordt er niet specifiek voor bepaalde vacatures geschoold. Ook eventuele tekorten aan de vraagzijde op de arbeidsmarkt vormen geen aanleiding specifieke scholing op te zetten. Door de onderzochte reïntegratiebedrijven werd geen melding gemaakt van scholing in samenwerkingsprojecten met sectoren of bedrijven zoals de SVWW. Indien een scholing op verschillende instellingen wordt gegeven, wordt als keuzecriterium de prijskwaliteit verhouding gehanteerd, waarbij kwaliteit (eigenlijk in de betekenis van effectiviteit voor toetreding op de arbeidsmarkt) het belangrijkste is. De beoordeling van de effectiviteit van de scholing wordt bij de meeste reïntegratiebedrijven op recente ervaringen gebaseerd. Een systematische registratie van de effectiviteit van de opleidingen komt nauwelijks voor. De specifieke keuze voor een opleiding wordt bepaald door de arbeidsmarktrelevantie. Daarbij kan ook een rol spelen dat de reïntegratiebedrijven de scholing liefst zo kort mogelijk houden. Bij de keuze van een bepaalde scholing is doorgaans de ervaring van de reïntegratiebedrijven dat het aanbod op de markt ruim genoeg is. Reïntegratiebedrijven geven aan goed zicht te hebben op het regionale scholingsaanbod. Als scholingsinstellingen wachttijden of beperkte aanvangstijdstippen hebben gaan de reïntegratiebedrijven daar meestal pragmatisch mee om: er wordt een andere scholing gezocht. De gehanteerde onderwijsmethoden van scholingsinstellingen kunnen een rol spelen bij het toekennen van scholing, sommige personen zijn nu eenmaal minder geschikt voor klassikaal of te theoretisch gegeven scholing. Dit is geen belangrijk thema, maar als het zich voordoet wordt zo hier mogelijk rekening gehouden bij de toekenning van specifieke scholing. Bij het traject van de toekenning van scholing wordt door reïntegratiebedrijven en hun opdrachtgevers geen onderscheid gemaakt tussen verschillende doelgroepen, voor allen is de aanpak gelijk. Ook is er geen specifieke scholing aan te wijzen die voor bepaalde doelgroepen meer of minder geschikt zou zijn. Wachttijden en beperkte aanvangsdata bij van scholingsinstellingen bestaan wel, maar spelen geen belemmerende rol bij de scholing. Indien hierdoor een scholing niet op korte termijn kan starten wordt doorgaans door het reïntegratiebedrijf een andere scholing geselecteerd. Er worden geen problemen op dit gebied, zelfs wordt aangegeven dat scholingsinstellingen steeds flexibeler worden op dit gebied. Het UWV en gemeenten dienen de specifieke invulling van de scholing meestal afzonderlijk goed te keuren. Het voornaamste criterium dat hierbij gehanteerd wordt is of men inschat dat de opleiding een reële kans op een baan biedt. Bij zowel het UWV als gemeenten wordt geen informatie bijgehouden over verschillende scholingsinstellingen. Of de juiste opleiding gekozen wordt is dan ook iets dat doorgaans aan het reïntegratiebedrijf wordt overgelaten. Bij zowel het UWV als gemeenten komt het in de praktijk niet voor dat een geschikte scholing om budgettaire redenen wordt afgewezen, derhalve kan geconstateerd worden dat er geen financiële beperkingen zijn die de scholing in de weg zitten.

Samengevat ziet de procedure voor het toekennen van scholing er als volgt uit:



Het nut van scholing

Gevraagd naar een persoonlijke inschatting van het nut van de scholing voor de werklozen en arbeidsgehandicapten geven de reïntegratiebedrijven aan dat de ingezette scholing in 70-100% van de gevallen nuttig is. De respondenten van het UWV die hier een antwoord op geven zitten tussen de 50% en 70%, respondenten van gemeenten schatten eveneens rond de 60%. Hierbij geven zowel respondenten van het UWV als gemeenten aan dat nut niet altijd een betaalde baan hoeft te zijn, het vergroten van het zelfvertrouwen en sociale activering zien zij ook als nut.

Cijfermateriaal

Over de inzet van scholing in reïntegratietrajecten is bijzonder weinig cijfermateriaal beschikbaar, de verwachting is dat dit er voorlopig ook niet beter op wordt.

Veranderingen in de regelgeving

Vanaf juli 2003 zal het UWV 40% van de trajecten aan gaan besteden volgens het principe 'no cure no pay'. Tevens zal voor de arbeidsgehandicapten scholing een onderdeel moeten worden van de gemiddelde trajectprijs van de reïntegratiebedrijven en niet meer apart gefinancierd worden (voor de WW-ers was dit al zo).

Een tweede belangrijke verandering is dat werkgevers voor werknemers die na 1 januari 2003 ziek worden niet meer alleen verantwoordelijk zijn voor de reïntegratie in het eigen bedrijf, maar deze verantwoordelijkheid strekt zich nu ook uit tot reïntegratie bij andere werkgevers. Het UWV financiert daarbij 50% van de kosten van ingehuurd reïntegratieactiviteiten, bij een duurzame plaatsing wordt tevens de overige 50% vergoed.

BESPIEGELING OVER
DE SCHOLINGSMARKT



In dit hoofdstuk geven wij op basis van het hier beschreven onderzoek en elders opgebouwde expertise onze conclusies en visie over de inzet van scholing bij reïntegratietrajecten.

Zoals verschillende malen in dit rapport betoogd kan een beschouwing van de scholingsmarkt niet los gezien worden van de reïntegratiemarkt. Immers, pas na de toekenning van een reïntegratietraject aan een werkloze of arbeidsgehandicapte is er sprake van de mogelijkheid tot scholing. De veranderingen van de afgelopen jaren in de regelgeving omtrent reïntegratie hebben als doel gehad een vrije(re) markt te creëren voor het aanbesteden van reïntegratietrajecten (al of niet voorzien van scholing).

Deze vrije markt is geen doel op zich, maar werd in het algemeen gezien als een middel om te komen tot een efficiëntere en effectievere besteding van de geldstromen voor reïntegratie. Zwart wit gesteld werd de startsituatie gezien als een verzameling van logge en bureaucratische reïntegratie- en scholingsinstituten die verzekerd waren van de afname van hun product en die geen enkel nadeel voelden als hun activiteiten geen resultaten opleverden. In de toekomst zou een commerciële prikkel er voor moeten zorgen dat instanties die reïntegratie verzorgen niet alleen goedkoper hun werk doen maar ook betere resultaten behalen. Door het invoeren van 'no cure less pay' of zelfs 'no cure no pay' wordt er voor gezorgd dat reïntegratie niet alleen het belang van de cliënt is maar ook van het bedrijf of de consultant die de reïntegratie verzorgt. Een vraag die dan ook bij het onderwerp van deze rapportage aan de orde komt is of er inderdaad sprake is van marktwerking op het gebied van reïntegratie en scholing, en in hoeverre (het ontbreken van) marktwerking invloed heeft op het succes van de reïntegratie en de scholing.

Marktwerking en resultaat

Dat er sprake is van marktwerking kan op grond van de feiten volmondig met ja worden beantwoord. De reïntegratiebedrijven concurreren bij openbare aanbestedingen van het UWV en van steeds meer gemeenten (andere gemeenten houden het bij vertrouwde leveranciers). Als scholing wordt ingekocht wordt per geval bekeken waar dit gebeurt.

De scholingsinstellingen kunnen doorgaans niet meer uitgaan van een vaste instroom van leerlingen (met wederom wat uitzonderingen op de gemeentelijke markt). Zowel de reïntegratiebedrijven als hun opdrachtgevers hebben in de door ons uitgevoerde interviewronde laten weten dat er sprake is van de gewenste markt. Over de transparantie van de markt werd niet geklaagd en ook over de keuzemogelijkheden was men doorgaans tevreden. Kan op grond van deze resultaten iets gezegd worden over het doel achter de marktwerking: een efficiëntere en effectievere reïntegratiemarkt? Het antwoord is helaas dat hier weinig over verteld kan worden. Zoals in het vorige hoofdstuk is gemeld zijn er bijzonder weinig cijfers bekend over (de resultaten van) scholing en reïntegratie en de verwachting is dat deze situatie voorlopig in ieder geval voor de scholing niet beter zal worden. De reïntegratiebedrijven zelf schetsen een bijzonder positief beeld van hun prestaties, maar vanzelfsprekend dienen dergelijke mededelingen met enig voorbehoud te worden aangehoord. Tevens is er voor een goede analyse nog een ander verstorend element aanwezig: de situatie op de arbeidsmarkt. Deze is in 2000 en 2001 ronduit florissant geweest voor reïntegratiebedrijven. Op veel plaatsen was er een tekort aan werknemers, waardoor werkgevers al gauw bereid waren iemand in dienst te nemen, ook al ging het om een persoon die in andere omstandigheden niet aan zou worden genomen. In een dergelijke situatie zouden waarschijnlijk ook met de oude structuren betere resultaten zijn behaald dan voorheen. In de loop van 2002 merkten de reïntegratiebedrijven al dat de arbeidsmarkt slechter werd, en de verwachtingen voor 2003 zijn bepaald niet zonnig. Dit zal ongetwijfeld zijn weerslag hebben op de plaatsingspercentages van de reïntegratiebedrijven.

Het UWV: meer regelgeving, minder kennis van de arbeidsmarkt

De paradox doet zich voor dat hoe meer de overheid voor zichzelf (c.q. voor het UWV en gemeenten) een vrije markt wil creëren, hoe meer regelgeving dit voor de reïntegratiebedrijven betekent. Met name voor de aanbestedingen door het UWV geldt dit. De reïntegratiemarkt is dan ook geen echte vrije markt, maar heeft met het UWV een dermate grote speler aan de vraagzijde dat deze voor haarzelf de regels kan bepalen waaronder ze de markt betreedt. De veranderingen in de spelregels op de reïntegratiemarkt worden dan ook niet geïnitieerd door de reïntegratiebedrijven of bepaald in onderhandeling tussen de marktpartijen, maar worden gedictieerd door de overheid, via het UWV. Zo gaan reïntegratiebedrijven, die intekenen voor een kavel, wel de verplichting aan werkzoekenden in een traject te plaatsen, maar kunnen zij aan de acceptatie van hun inschrijving geen rechten ontleen als er geen werkzoekenden doorgestuurd worden. Ook worden reïntegratiebedrijven binnenkort verplicht scholing in de trajectprijs op te nemen, waardoor zij de financiële verantwoordelijkheid moeten dragen voor een trajectonderdeel dat zij zelf niet uitvoeren. Voor welke soorten werkzoekenden gewerkt wordt met 'no cure no pay', 'no cure less pay' of een inspanningsvergoeding wordt geheel door de vraagkant van de markt bepaald.

Door sommige respondenten is dan ook gesuggereerd dat het voor reïntegratiebedrijven bij sommige kavels onaantrekkelijk wordt voor het UWV te werken. Wellicht is het lonender zich te richten op de nieuwe markt die er aan komt: de reïntegratie waarvoor werkgevers verantwoordelijk worden. Hier is sprake van beduidend minder regelgeving en een groot aantal opdrachtgevers, die daardoor geen grote machtsfactor op de markt zullen vormen.

Overigens is het de vraag of het UWV bij contracten die volgens het principe 'no cure no pay' worden afgesloten nog wel een goedkeuring aan de reïntegratieplannen moet geven. Als alleen maar betaald wordt bij een positief resultaat is de consequentie dat er dan ook geen invloed meer zou mogen zijn op de manier waarop dat resultaat door het reïntegratiebedrijf wordt behaald. Deze werkwijze zal al gehanteerd worden bij de contracten die werkgevers afsluiten voor reïntegratie van eigen werknemers die arbeidsgehandicapt zijn geworden. Een andere ontwikkeling kan dit ondersteunen. Bij het UWV is duidelijk te merken dat de huidige werkwijze er voor zorgt dat de kennis over de arbeidsmarkt en de scholingsmarkt verdwijnt. Arbeidsdeskundigen en WW-consulenten hebben geen direct contact (meer) met de arbeidsmarkt. De kennis waar nu nog op wordt geteerd vertelt men in het verleden op te hebben gedaan. Toch wordt van deze personen verwacht dat zij na een gesprek met een cliënt een inschatting kunnen maken wat de mogelijkheden voor deze persoon zijn op de arbeidsmarkt en welk reïntegratietraject geschikt zouden kunnen zijn. De afdeling Inkoop en Reïntegratie heeft nog wel contact met de reïntegratiebedrijven en daarmee enigszins met de 'buitenwereld', maar hier ontbreken contacten met cliënten. Ook met scholingsmarkt zijn geen contacten. Binnen niet al te lange tijd zou zich het probleem voor kunnen doen dat het UWV niet meer goed in staat is in te schatten welke afstand cliënten hebben tot de (veranderende) arbeidsmarkt. Toch moet dit volgens de regelgeving een leidend begrip zijn bij de uitbesteding van contracten aan reïntegratiebedrijven. Voor 2003 is zelfs de opdracht de cliënten in kleinere en homogeneren groepen aan te bieden. De bedoeling van deze nieuwe indeling is dat niet alleen de minder kwetsbare groepen geplaatst zullen worden

Gemeenten: meer financiële verantwoordelijkheid

Voor gemeenten geldt dat zij hun eigen regels mogen stellen bij het betreden van de reïntegratiemarkt. Op zich zou dit moeten leiden tot een vrijere markt voor de reïntegratiebedrijven. Echter, regelmatig is deze markt ondoordringbaar omdat er gewerkt wordt met preferred

suppliers. Indien er wel sprake is van een vorm van concurrentie verschillen de regels per gemeente, waardoor het voor boven-regionaal opererende bureaus erg lastig is zich op de verschillende markten in te stellen. De regelgeving voor de reïntegratiemarkt die de gemeenten met de SUWI-wet is opgelegd, verandert niet. Maar de regelgeving omtrent de bijstand verandert wel, waardoor de gemeenten een groter deel van de bijstand zelf moeten betalen. Momenteel betalen de gemeenten 25% van de bijstand zelf, waardoor besparingen op uitkeringen slechts marginaal invloed hadden op het gemeentelijke budget. Nu gemeenten op dit gebied een grotere verantwoordelijkheid krijgen kan het de moeite lonen meer te investeren in reïntegratietrajecten. Dit zou kunnen betekenen dat de markt voor de reïntegratiebureaus bij de gemeenten toe gaat nemen, en wellicht daarmee ook de mogelijkheden tot concurrentie. Wat de gevolgen daarvan voor scholing zijn is nu nog niet te overzien. Overigens is in de huidige situatie te constateren dat de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de reïntegratie van niet-uitkeringsgerechtigden geen grote rol speelt in het beleid. Als de eigen financiële belangen van gemeenten bij de reïntegratieactiviteiten voor bijstandsgerechtigden groter worden, is niet te verwachten dat de beleidsinspanningen voor de reïntegratie van de niet-uitkeringsgerechtigden toe zal nemen.

Reïntegratiebedrijven: verantwoordelijk voor scholing

Zoals vermeld zal vanaf halverwege 2003 bij een aanzienlijk deel van de nieuwe contracten tussen het UWV en reïntegratiebedrijven de scholing deel uit moeten maken van de gemiddelde trajectprijs en niet meer apart gedeclareerd kunnen worden. Het feit dat reïntegratiebedrijven door het UWV financieel verantwoordelijk worden gemaakt voor scholingstrajecten kan verschillende gevolgen hebben. Waarschijnlijk zal er minder snel geschoold worden. Als de kans op een duurzame plaatsing na de scholing onzeker is kan ook gekozen worden voor het kleinere financiële risico van bijvoorbeeld alleen een sollicitatietraining en bemiddeling, ook al is de kans op een plaatsing daardoor geringer. Ook is het mogelijk dat reïntegratiebedrijven het financiële risico proberen door te schuiven naar scholingsinstellingen. Mocht het tot dergelijke afspraken komen dan is de kans groot dat dit gepaard gaat met andere afspraken over minimale afnames of bulkcontracten. Dit kan een verschuiving in de scholingsinspanningen opleveren die niet op de inhoud is gebaseerd. Een andere mogelijkheid is dat reïntegratiebedrijven de financiële risico's beheersbaar willen houden door zelf scholing te gaan verzorgen. (Vanzelfsprekend zal hier wel voor gelden dat deze scholing eerst erkend dient te worden door het ministerie van OCenW.) Indicaties hiervan verkregen wij al in de interviews, verschillende reïntegratiebedrijven overwegen taalcursussen voor allochtonen op te zetten. Ook de recente overname van de vrouwenvakscholen door de Calder Holding past in dit beeld. Als reïntegratiebedrijven zelf scholing verzorgen zal dit een aantasting van de vrije scholingsmarkt zijn, aangezien verwacht mag worden dat dan een groter deel van de cliënten naar de eigen faciliteiten doorverwezen zal worden. Bij deze mogelijke ontwikkelingen past overigens ook het vermoeden van sommige respondenten dat arbodiensten zich ook op de markt van reïntegratie en wellicht ook scholing zullen begeven. Dit kan door het zelf organiseren van activiteiten of door het samenwerken met dan wel opkopen van reïntegratiebedrijven. Werkgevers die aan de verplichting tot reïntegratie van een arbeidsgehandicapte werknemer moeten voldoen dienen voor de financiering van reïntegratietrajecten een overeenkomst met een reïntegratiebedrijf of een arbodienst te overleggen.

Als de arbodiensten hierdoor al met reïntegratie te maken krijgen wordt de overstap naar deze vorm van dienstverlening verleidelijk.

De vraagkant ontbreekt op de markt

Vreemd genoeg blijkt de vraagkant van de arbeidsmarkt vrijwel afwezig te zijn op de reïntegratiemarkt. Volgens de reïntegratiebedrijven komt een enkele werkgever wel eens kijken of er toevallig geschikte kandidaten beschikbaar zijn, maar meer ook niet. Vanuit de reïntegratiebedrijven wordt op een passieve manier gereageerd op de vraagkant van de arbeidsmarkt: waar op dit moment plaatsen beschikbaar zijn wordt geprobeerd cliënten te plaatsen. Op vergelijkbare wijze wordt scholing ingezet voor personen die met een kort traject een arbeidsplaats kunnen verkrijgen. Een kort traject houdt per definitie in dat het moet gaan om personen die niet ver af zitten van de gevraagde kwalificaties. Van grootschalige omscholing naar sectoren waar behoefte is aan arbeidskrachten is geen sprake. Enkele jaren geleden konden bij een tekort op de arbeidsmarkt nog de arbeidsbureaus worden aangesproken. Als werkgevers geen vakmensen konden vinden of als er nergens meer een loodgieter beschikbaar was, werden de arbeidsbureaus geacht scholing in die richting te organiseren en daar geschikte werkzoekenden voor te rekruteren. Echter, momenteel is er geen partij op de reïntegratiemarkt die de verantwoordelijkheid heeft voor het oplossen van problemen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt. Reïntegratiebedrijven werken op de korte termijn, hetgeen ook in de hand wordt gewerkt door de kortdurende contracten die zij met het UWV en vaak ook met gemeenten hebben. Bovendien zijn zij als bedrijf gericht op winstmaximalisatie, waardoor het streven naar het grotere belang van een evenwichtige arbeidsmarkt niet tot hun verantwoordelijkheid behoort. Het belang van het UWV en gemeenten op de reïntegratiemarkt is op een zo efficiënt mogelijke manier er voor zorgen dat mensen zo min mogelijk afhankelijk hoeven te zijn van een uitkering en zich met betaald werk zelf kunnen bedruipen. Investerings (via de uitkeringsduur of het reïntegratiebudget) die gericht zijn op tekorten op de arbeidsmarkt passen daar niet in. Scholing die is opgezet met het oog op de vraagkant van de arbeidsmarkt komt nauwelijks structureel voor (met uitzondering van projecten via de SVWW-regeling). Zowel de opdrachtgevers als de reïntegratiebureaus spreken hier hun tevredenheid over uit, omdat hierbij in het verleden de scholing centraal stond en niet de individuele cliënt. Toch kan het vanuit de vraagkant van de arbeidsmarkt nuttig en misschien zelfs noodzakelijk zijn dergelijke projecten vaker en structureel in te richten en daar geschikte cliënten voor te selecteren. Daarvoor is het echter wel noodzakelijk dat er een partij op de reïntegratiemarkt is die deze verantwoordelijkheid op zich neemt.

Invloed cliënten

Het streven is cliënten meer invloed op de vormgeving van de eigen reïntegratie te geven. Zoals in dit rapport ook te lezen is zeggen zowel consultants met cliëntcontacten als reïntegratiebureaus alles in overleg met de cliënt te doen. De keuzemogelijkheden van de cliënten wordt bij het UWV vormgegeven door het inschakelen van meer reïntegratiebedrijven per groep cliënten, waarbij de cliënt een voorkeur kan uitspreken. In de praktijk komt hier niet veel van terecht omdat de cliënten doorgaans niet bekend zijn met de reïntegratiebedrijven. Met mogelijke scholingen is men doorgaans wat meer bekend, maar ook hier zal de kennis niet altijd volledig zijn. Indien de invloed van de cliënten als groep wat serieuzer genomen zou moeten worden kan gedacht worden aan het tevens betrekken van de tevredenheid van cliënten bij het oordeel over de prestaties van reïntegratiebedrijven en wellicht ook scholingsinstellingen. Door evaluaties bij cliënten kan in beeld worden gebracht wat hun mening is over de reïntegratie-activiteiten (waaronder scholing). Hiermee zou bijvoorbeeld rekening kunnen worden gehouden bij het in de toekomst toekennen van opdrachten aan reïntegratiebedrijven. Ook kan deze waardering betrokken worden bij de financiering: bij een gemiddelde waardering onder een vastgesteld minimum kan een sanctie worden getroffen en bij een waardering boven een bepaald punt kan een bonus verstrekt worden.

Ervaringen in Australië

Voor de Nederlandse reïntegratiemarkt kan ook lering getrokken worden uit ervaringen die met een soortgelijk systeem in Australië zijn opgedaan. In een recente publicatie van Struyven e.a.¹¹ worden onder andere de ontwikkelingen op het gebied van reïntegratie in dat land bekeken. Vanaf 1997 wordt in Australië de reïntegratie volgens het concept Job Network uitgevoerd. Dit concept lijkt op de vorm waarnaar de reïntegratiemarkt zich in Nederland beweegt: inkoop van reïntegratie, keuzemogelijkheden voor cliënten tussen reïntegratie-bedrijven en als belangrijkste kenmerk "no cure no pay". De schrijvers van de publicatie stellen de volgende consequenties van deze systematiek vast:

- er vindt bijna geen scholing plaats (want dat kost de reïntegratiebedrijven geld en tijd);
- afroming van het bestand van werklozen (daar zijn wel wat barrières in het systeem tegen op geworpen, maar die weten de reïntegratiebedrijven te omzeilen);
- 'parking': werkzoekenden voor wie de aanbieders van reïntegratiediensten de kans op werk te klein achten, worden "geparkeerd". De aanbieders strijken een startvergoeding op, maar leveren geen inspanningen om de werkzoekenden aan werk te helpen. Dit wordt ingecalculeerd, de prijs voor een totaal kavel werkzoekenden wordt door de reïntegratiebedrijven bepaald op basis van de vooraanname dat voor een deel van de werkzoekenden geen baan zal worden gevonden
- ook in Australië maken werkzoekenden van de keuzemogelijkheden voor een reïntegratie-bedrijf niet of nauwelijks gebruik.

Kenniseconomie

Als algemeen beleid is van overheidswege geregeld te horen dat Nederland een kenniseconomie is waarbij het belang van een goed opgeleide beroepsbevolking voorop staat. Met de huidige regelgeving is echter het via reïntegratietrajecten met scholing verhogen van het kwalificatieniveau van werklozen ('opscholen') niet toegestaan. In de praktijk zal daar wel eens flexibel mee omgegaan worden, met name als het gaat om ongeschoolde arbeidsgehandicapten waarbij iedere kwalificatieverwerving in principe een vorm van opscholing is. Echter, zowel opdrachtnemers als opdrachtgevers zijn het er over eens dat de periode van werkloosheid niet mag worden benut om het kwalificatieniveau te verhogen met kostbare scholing die langdurig van aard is. Op individueel niveau is te begrijpen dat de uitkerings- en reïntegratiebudgetten daar niet voor bedoeld zijn en er gekozen wordt voor een reïntegratie op de korte termijn. Echter, op macroniveau is er wat voor te zeggen personen die in een situatie zitten dat zij scholing nodig hebben om op de arbeidsmarkt terecht te kunnen en die bereid zijn deze scholing te volgen van een hoger kwalificatieniveau te voorzien. Ten eerste past dit in het streven het algehele kwalificatieniveau van de beroepsbevolking te verhogen. En ten tweede biedt een hogere kwalificatie een grotere baanzekerheid waarmee de kans op toekomstige werkloosheid kleiner wordt. Ten derde kunnen hiermee (toekomstige) tekorten op de arbeidsmarkt bestreden worden, een onderwerp waar hieronder op in wordt gegaan. Indien de regelgeving omtrent uitkeringen en reïntegratie de opscholing verbiedt zou het interessant kunnen zijn te kijken in welke mate gestreefd kan worden naar het verhogen van startkwalificaties met het inzetten van geld uit andere bronnen, bijvoorbeeld van het ministerie van OCenW of de O&O-fondsen. Wellicht is er op dit gebied meer samenwerking mogelijk dan tot nu toe gebeurt.

11 Struyven, L., e.a. Van aanbieden naar aanbesteden. Marktverwerking bij arbeidsbemiddeling en -reïntegratie in Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden, 2002.

Minder scholing

In dit rapport wordt geconstateerd dat harde cijfers over aantallen toegekende scholing en de kosten daarvan niet beschikbaar zijn. Toch kunnen uit verschillende zaken wel conclusies worden getrokken. Reïntegratiebedrijven melden steeds minder en steeds korter te scholen. Reeds met het huidige UWV-systeem van 'no cure less pay' en de aparte 100% afrekening van de kosten voor scholing is het niet in hun financiële belang om te scholen. Als zij het kunnen vermijden zullen zij dat dan ook doen, aangezien iemand die geschoold wordt langer in begeleiding wordt gehouden en daarmee meer kosten met zich meebrengt.

Naar verwachting zal de nieuwe financieringswijze die het UWV de reïntegratiebedrijven gaat opleggen ('no cure no pay' inclusief verantwoordelijkheid voor de scholingskosten) leiden tot een verdere daling van het aantal scholingen. De financiële motivatie om een cliënt zonder scholing de arbeidsmarkt op te krijgen wordt voor de reïntegratiebedrijven alleen maar groter. Cliënten met een scholingsbehoefte vormen een groter risico voor reïntegratiebedrijven en zullen daarom wellicht niet altijd welkom zijn. Een daling van de scholingsinspanningen zal een negatieve invloed hebben op de scholingsinfrastructuur. Als instituten het op de scholingsmarkt niet kunnen bolwerken (bijvoorbeeld omdat ze langere trajecten verzorgen) bestaat het gevaar dat hiermee duurzaam iets verloren gaat dat, als de scholingsmarkt weer aantrekt, vanwege de hoge investeringen niet zo gauw weer opgericht zal worden.

De verwachting van een daling van de scholingsinspanningen staat haaks op de trend die de reïntegratiebedrijven constateren dat de arbeidsmarkt in snel tempo moeilijker toegankelijk wordt voor werklozen en arbeidsgehandicapten, hetgeen scholing juist vaker noodzakelijk maakt om mee te kunnen concurreren naar de beperkte hoeveelheid vacatures die beschikbaar is. De huidige groei van de werkloosheid wordt door economen doorgaans als een conjunctureel verschijnsel aangeduid. Dit zou betekenen dat er tijdelijk een grote groep werklozen ontstaat die over enige tijd weer nodig is op de arbeidsmarkt. Reden te meer om degenen die daar toe behoren in de tussentijds goed te scholen zodat zij een behoorlijke startkwalificatie hebben als de arbeidsmarkt weer aantrekt.

LITERATUUR

- Aalst, M. van der, D. Grijpstra & C. de Bont (1998). Evaluatie van het inkoopmodel. Inkoop van arbeidstoeleiding en –bemiddeling voor uitkeringsgerechtigden. Den Haag: VUGA.
- Andriessen, F., e.a. (1994). De onderste baan boven : rapport van de Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt. Den Haag: SZW.
- Beekman, D. & E. Kronenburg-Willems (1998). Wet op de (re)ïntegratie arbeidsgehandicapten. Deventer: Kluwer.
- Besseling, J., M. van Gent & E. Brouwer (1999). Van TAV tot REA: bedrijfsbeleid en verzuim. Den Haag: SZW.
- Bochove, A. van, D. Grijpstra, M. Grootsholte & J. Bos (2001). De kloep op de deur: drukte voor de regisseursstoel. Beslispuntennota over de inkoop van reïntegratiediensten voor de gemeenten in Limburg. Leiden: Bureau Blaauberg/ Research voor Beleid.
- Dijk, S, P. van Eekert, A.G.J. Jansen, J.F.I. Klaver, S. Mateman, E.T. Visser, M. Brink, J.W.M. Mevissen (2000). Een markt in ontwikkeling, Eerste inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten. Den Haag: Elsevier.
- Grijpstra, D., J. Bouwmeester (2001). Ervaringen met de Arbeidsvoorzieningswet 1996. Onderzoek naar de effecten van enkele aspecten van de wet op de uitvoeringspraktijk. Leiden: Research voor Beleid.
- Hento, I. & G. Jehoel-Gijsbers (2001). 80 Arbeidsgehandicapten op weg naar werk. Amsterdam: Livs.
- Hento, I. & T. Veerman (2001). Quick scan reïntegratietrajecten arbeidsgehandicapten en werklozen. Den Haag: SZW.
- Jehoel-Gijsbers, J. & A. van der Giezen (2000). Na Rea: verbetering in de reïntegratie? Amsterdam: Livs.
- Meershoek, A., S. Plass, K. Horstman & R. Vos (2000). Zicht op reïntegratie. Een onderzoek naar de uitvoering van de poortwachterfunctie. Zoetermeer: CTSV.
- Mevissen, J.W.M, J. Bos, R. Meijer, L. Mallee, H.G. Bakker, J. van den Hoggen & L. Hupkens (2002). Op weg naar volwassenheid? Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten. Amsterdam: Regioplan.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). Invoeringswet “wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, memorie van toelichting. Kamerstukken II 2000-2001, 27 655, nr3.
- Schuurman & Jordans bewerkt door P.M.T. Konings (2002). Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Alphen aan den Rijn, Kluwer.

Smitskam, C. & E. de Vos (2001). Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten. Deventer: Kluwer.

Struyven, L., G. Steurs, A. Peeters en V. Minne (2002). Van aanbieden naar aanbesteden. Marktwerking bij arbeidsbemiddeling en -reïntegratie in Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden” Leuven/Leusden: Uitgeverij Acco.

Veerman, T. & J. Besseling (2001). Prikkel en privatisering. Integreerend rapportage evaluatie wetgeving rond ziekteverzuim, WAO en reïntegratie. Den Haag: SZW.

Veerman, T., E. Schellekens, J. Dagevos, J. Duvekot, F. Marcelissen & P. Molenaar-Cox (2001). Werkgevers over ziekteverzuim, Arbo en reïntegratie. Eindrapport van het ZARA/SZW-werkgeverspanel. Den Haag: SZW.

Veerman, T., J. Duvekot, P. Molenaar-Cox, A. ter Huurne, I. van de Pas, E. Schellekens & A. Vloet (2001). Werkgevers over ziekteverzuim, Arbo en reïntegratie. Bijlagen bij eindrapport ZARA/SZW-werkgeverspanel. Den Haag: SZW.

Verveen, E., P. van Santen, P. Bolhuis, E. Mandos (2002). Monitor Scholing & Activering, 1e halfjaar 2002, Eindrapport G85. Leiden: Research voor Beleid.

Wevers, C., J. Besseling & E. de Vos (2001). De realiteit. Integrale rapportage evaluatie Wet REA. Den Haag: SZW.

Zevenbergen, R.G. van, C. de Bont, J.P. Visser, M. Keizer (1999). Evaluatie van het inkoopmodel. Den Haag: Elsevier.

Tevens is gebruik gemaakt van verschillende documenten van de volgende websites:

www.uvw.nl van het UWV

www.szw.nl van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

BIJLAGEN

Bijlage 1:

Resultaten reïntegratietrajecten UWV

Tabel B.1 Tussentijdse resultaten reïntegratietrajecten UWV contractjaar 2001 op macroniveau, peildatum 1 juli 2002. Bron: UWV

	Totaal	Arbeidsgehandicapten	WW
Gecontracteerde bruto instroom	77.011	53.560	23.451
Feitelijke bruto instroom	79.394	58.618	20.776
Percentage bruto instroom t.o.v. het contract	103%	109%	89%
Netto instroom	67.346	50.409	16.937
Niet gestarte trajecten	12.048	8.209	3.839
Plaatsingen	14.032	9.883	4.149
Niet geplaatste cliënten	14.575	11.159	3.416
Plaatsingspercentage	21%	20%	24%
Lopende trajecten	38.739	29.367	9.372
Percentage lopende trajecten t.o.v. netto instroom	58%	58%	55%

Bij de interpretaties van de cijfers moet worden bedacht dat het hier een momentopname betreft waarbij veel trajecten nog niet zijn afgerond. De plaatsingscijfers kunnen dan ook niet gezien worden als indicatie voor het succes van de trajecten. Daarvoor moeten deze gegevens op langere termijn bekeken worden. In ESB (29-11-2002) schrijft het hoofd van de Staf Inkoop Reïntegratiediensten bij het UWV (M. den Hartog) een artikel waarin hij concludeert dat het afgesproken macroplaatsingspercentage wordt gehaald. Als de gegevens geëxtrapoleerd worden naar een langere doorlooptijd is volgens hem het streefpercentage van 35% plaatsingen haalbaar. Hij waarschuwt verder dat de gepresenteerde tussentijdse resultaten van reïntegratiebedrijven zich vooralsnog niet lenen voor een definitieve benchmarking.

Bijlage 2:

Gegevens S&A monitor gemeenten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle instrumenten uit het S&A budget die in de 1e helft van 2002 zijn ingezet bij de G25 gemeenten en de G60 gemeenten. Bij de G25 gemeenten gaat het zowel om instrumenten die gestart zijn in de 1e helft van 2002 als om instrumenten die gestart zijn in de tweede helft van 2001 en die nog niet beëindigd zijn. Voor de G60 gemeenten gaat het alleen om instrumenten die in de 1e helft van 2002 zijn ingezet. Vaak worden er voor één persoon meerdere instrumenten ingezet. De aantallen hebben hier betrekking op het aantal ingezette instrumenten. Bijlage 3:

Tabel B.2 Ingezette instrumenten uit het S&A budget in 2002-1, incl. doorlopend uit 2001-2 (G25, 21 gemeenten; G60, 52 gemeenten)

		G25		G60	
		2002-1	2001-2	2002-1	2002-1
Beroepskeuzeadvies, assessment, verdere diagnose	41%	16.137	39%	24%	992
Educatie LO+ niveau	3%	1.027	4%	7%	291
Educatie hoger	0%	55	0%	1%	48
Oriëntatie- en motivatiegerichte scholing of training	12%	4.604	10%	10%	405
Beroepsgerichte scholing of training	10%	3.859	12%	14%	596
Arbeidsbemiddeling	17%	6.682	16%	16%	657

Colofon

De inzet van scholing bij reïntegratietrajecten is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli 2002 tot en met februari 2003.

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden veeveelvoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving: Ontwerpbureau Smidswater BNO, Den Haag
Verkoop: Reed Business Information b.v.
 Afdeling klantenadministratie
 Postbus 808
 7000 AV Doetinchem
 Tel: 0314 358 358
 Fax: 0314 349 048
 klantenservice@reedbusiness.nl

ISBN 90 5901 265 8
Augustus 2003