

Vergaderjaar 2008–2009

30 851

Werklozen zonder startkwalificatie

Nr. 4

RAPPORT: TERUGBLIK 2009

Inhoud	blz.
1 Over dit onderzoek	5
1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken	5
1.2 Onze aanbevelingen uit 2006	5
1.3 Relevante ontwikkelingen	6
1.4 Conclusies over stand van zaken in 2008	6
2 Inzet leerwerktrajecten voor werklozen komt op gang	8
2.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2006	8
2.2 Stand van zaken in 2008	8
3 Stappen gezet in opbouw van regionale samenwerkingsverbanden op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt	12
3.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2006	12
3.2 Stand van zaken in 2008	12
4 Belemmeringen in wet- en regelgeving nog niet volledig weggenomen	15
4.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2006	15
4.2 Stand van zaken in 2008	16
5 Reactie minister(s) en nawoord Algemene Rekenkamer	19
5.1 Reactie bewindspersonen	19
5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	20
Overzicht relatie aanbevelingen en reacties oorspronkelijke rapport 2006 en conclusies en aanbevelingen terugblikonderzoek	21
Gebruikte afkortingen	24
Literatuur	25

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Bewindspersonen zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zondig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport blikken wij terug op het onderzoek *Werklozen zonder startkwalificatie*.

1.2 Onze aanbevelingen uit 2006

Het onderzoek *Werklozen zonder startkwalificatie* (Algemene Rekenkamer, 2006) richtte zich op het beleid van de rijksoverheid gericht op het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van werklozen ouder dan 23 jaar zonder startkwalificatie.¹ Mensen zonder startkwalificatie zijn kwetsbaar op de arbeidsmarkt en dit geldt nog sterker voor deze «oudere» werklozen. We zagen in signalen dat de inzet van scholing bij re-integratie van werklozen de afgelopen jaren sterk was verminderd, aanleiding voor het doen van het onderzoek. Die vermindering stond haaks op de toenmalige economische ontwikkelingen waardoor er juist kansen waren voor het aanpakken van deze problematiek. Een extra aanleiding was het feit dat het kabinet zich in het kader van de Lissabon-agenda tot doel heeft gesteld dat voor 2010 minimaal 80% van de beroepsbevolking over een startkwalificatie beschikt.

De focus van deze terugblik ligt op drie van de aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport:

- 1) De bewindspersonen zouden regionale partijen moeten stimuleren om in duurzame scholing en re-integratie te investeren. Dit kan bijvoorbeeld door inzicht te bieden in de kosten en baten die voorzieningen en initiatieven op de langere termijn kunnen opleveren.
- 2) De opbouw van duurzame regionale samenwerkingsverbanden op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt is noodzakelijk. Wij merken op dat dit niet per definitie hoge kosten met zich meebrengt.

¹ Het startkwalificatieniveau is vastgesteld op de basisberoepsopleiding van het mbo (mbo-2), of havo- of vwo-niveau.

Het financieel ondersteunen van (regionale) samenwerking zou via cofinanciering kunnen verlopen, zodat alle betrokken partijen zich committeren aan deze samenwerking.

- 3) Gemeenten moeten meer vertrouwen krijgen in de continuïteit van de Wet werk en bijstand (Wwb), en Regionale Opleidingen Centra (ROC's) moeten zich flexibeler en marktgerichter opstellen, zodat zij zich ook kunnen richten op duurzame re-integratie van kansarme groepen.

We hebben voor deze drie aanbevelingen gekozen, omdat hierin de kern van het probleem, namelijk het onvoldoende tot stand komen van duurzame re-integratie door middel van scholing voor laag opgeleide werklozen, ligt besloten.

1.3 Relevante ontwikkelingen

Tijdens de Europese topbijeenkomst in Lissabon in maart 2000 is besloten dat de Europese Unie omgevormd dient te worden tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld in de periode tot 2010. In het kader van het toen gesloten Lissabon-akkoord heeft het kabinet zich tot doel gesteld dat in 2010 meer dan 80% van de beroepsbevolking van 25 tot en met 64 jaar minimaal over een startkwalificatie zal beschikken (de zogeheten Lissabon-doelstelling). In 2000 beschikte 74% van de beroepsbevolking over een startkwalificatie. Het realisatiecijfer ten tijde van ons onderzoek was 77% (2005). In 2007 had 78,3% van de beroepsbevolking een startkwalificatie.

Op 1 maart 2005 is de Projectdirectie Leren en Werken (PLW) opgericht; een gezamenlijk initiatief van de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De PLW kreeg de opdracht een aantal concrete acties in gang te zetten ter verbetering van de aansluiting tussen «de wereld van het leren en de wereld van het werken», en ter verbetering van de regionale en landelijke samenwerking op dit terrein tussen de betrokken partijen en personen (OCW en SZW, 2005a). De PLW moest bovendien stimuleren dat ervaringscertificaatrajecten² en duale trajecten³ op grotere schaal zouden worden toegepast. Voor 2007 had de PLW de doelstelling meegekregen om 20 000 nieuwe EVC-trajecten en 15 000 nieuwe duale trajecten voor werkenden en werklozen te realiseren (OCW en SZW, 2005b).

De PLW zou aanvankelijk tot eind 2007 actief zijn. Na de instelling van een nieuw kabinet in 2007 is echter besloten de opdracht van Projectdirectie te verlengen tot en met 2011, omdat (OCW en SZW, 2008a):

- het kabinet de ambitie heeft geformuleerd 200 000 mensen extra te laten participeren. Daarbij is scholing een belangrijk middel.
- publieke instellingen nog onvoldoende in staat zijn om flexibel maatwerk te organiseren voor volwassenen.
- In 2010 volgens de Lissabon-doelstelling 80% van de Nederlandse beroepsbevolking een startkwalificatie moet hebben.
- vanaf 2007 het tekort aan hoger opgeleiden oploopt tot 75 000 in 2010.

1.4 Conclusies over stand van zaken in 2008

Wij constateren dat er de afgelopen jaren veel is gebeurd om regionale samenwerking op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt en duurzame re-integratie te bevorderen. De samenwerking is vooral gericht op het realiseren van leerwerktrajecten; de duurzaamheid van de samenwerkingsrelaties krijgt minder aandacht. De leerwerktrajecten zijn zowel voor

² Ervaringscertificaatrajecten waren eerder bekend onder de naam trajecten voor «erkenning van eerder verworven competenties» (EVC). In een EVC-traject worden de competenties vastgesteld die een persoon door eerdere werkervaring al heeft opgedaan en wordt bepaald welke aanvullende (deel)opleidingen de persoon nodig heeft om een diploma te halen. De uitkomst van een EVC-procedure is een ervaringscertificaat. Dit certificaat brengt in kaart welke (vak)kennis en ervaring iemand in huis heeft. Hierdoor staat iemand sterker bij sollicitaties. Ook kunnen werknemers of werklozen vervolgens via een gericht en verkort opleidingstraject relatief snel een certificaat of diploma behalen.

³ Duale trajecten (of leerwerktrajecten) zijn combinaties van werken en leren. Kenmerkend is dat iemand betaalde productieve arbeid verricht en tegelijkertijd een daaraan gerelateerde opleiding volgt. Voor erkende diploma's op het niveau startkwalificatie (of hoger), zijn de ROC's de belangrijkste aanbieders. Duale trajecten kunnen ook worden ingezet voor laagopgeleide inburgeraars en allochtonen. Dan wordt het taalonderwijs geïntegreerd in het onderwijs voor een beroepskwalificatie.

werkenden als werklozen bedoeld. Deze trajecten worden daarom niet alleen voor werklozen zonder startkwalificatie ingezet. Het bereiken van de groep waar wij ons in het onderzoek op hebben gericht, vraagt om gerichte inspanning.

Wij bevelen de bewindspersonen van SZW en OCW aan om de duurzaamheid van regionale samenwerking te blijven bewaken, ook wanneer de financiële ondersteuning vanuit het Rijk afloopt: aan het einde van de programmaperiode van de PLW. De bewindspersonen van SZW en OCW zouden ervoor moeten waken dat er een blijvende verbinding tussen onderwijs en arbeidsmarkt ontstaat. Het is daarbij van belang dat de bewindspersonen van SZW en OCW direct betrokken zijn en blijven bij het vinden van oplossingen voor problemen bij het zorgen voor certificerend onderwijs voor laag opgeleide werklozen.

Om na te gaan of de ingezette ontwikkelingen duurzaam zijn en leiden tot de oplossing van nog bestaande knelpunten, zullen wij na afsluiting van de programmaperiode van de PLW nogmaals terugblikken op het onderzoek *Werklozen zonder startkwalificatie*.

In de hierna volgende hoofdstukken gaan wij zowel in op de wijze waarop regionale partijen investeren in werklozen ouder dan 23 jaar zonder startkwalificatie, als op de wijze waarop zij gestimuleerd worden met elkaar samen te werken. Ook gaan wij na in hoeverre veranderingen in wet- en regelgeving ertoe hebben bijgedragen dat regionale partijen investeren in duurzame re-integratie.

In bijlage 1 vindt u een overzicht van zowel de relatie tussen de aanbevelingen uit ons oorspronkelijke rapport en de reacties van de bewindspersonen destijds op die aanbevelingen als de conclusies en aanbevelingen uit dit terugblikonderzoek.

2 INZET LEERWERKTRAJECTEN VOOR WERKLOZEN KOMT OP GANG

2.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2006

In ons rapport constateerden we destijds dat de regionale partijen verschillende voorzieningen ter beschikking staan om een werkloze zonder startkwalificatie te scholen en terug te geleiden naar de arbeidsmarkt. Deze voorzieningen bieden kansen om werklozen (versneld) met een startkwalificatie naar de arbeidsmarkt te helpen. Voorbeelden van deze voorzieningen zijn: EVC-trajecten, duale trajecten, loonkosten-subsidies, proefplaatsingen en afdrachtsvermindering voor werkgevers (mogelijk binnen de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen, WVA).

We stelden vast dat regionale actoren deze voorzieningen nauwelijks gebruikten om werklozen op te leiden naar een startkwalificatie door bijvoorbeeld onvoldoende bekendheid met de voorzieningen en onvoldoende bekendheid over de effectiviteit van die voorzieningen. Ook concludeerden wij dat de bewindspersonen van OCW en SZW hun stimulerende en faciliterende rol ten opzichte van de uitvoerende organisaties beperkt invulden waardoor het oplossen van knelpunten: het geven van voorlichting en het uitdragen van goede initiatieven en innovaties beperkt van de grond kwam.

Om meer EVC-trajecten en meer duale trajecten voor werklozen te creëren, zagen wij samenwerking tussen regionale partijen als noodzakelijke voorwaarde. Wij zagen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de bewindspersonen van SZW en OCW om deze samenwerking te bevorderen. Dit zouden zij bijvoorbeeld kunnen doen door regionale partijen en uitvoerders aan te spreken op wat ze gezamenlijk bereiken.

Wij gaven in ons oorspronkelijke rapport aan dat regionale partijen gestimuleerd kunnen worden om in duurzame scholing en re-integratie te investeren, bijvoorbeeld door inzicht te bieden in de kosten en baten die voorzieningen en initiatieven op de langere termijn kunnen opleveren. De bewindspersonen van OCW en SZW ondersteunden in hun reactie onze aanbeveling om regionale partijen te stimuleren te investeren in duurzame re-integratie. Zij zagen daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de PLW.

2.2 Stand van zaken in 2008

Stimuleren van EVC en van duale trajecten

De PLW heeft onder meer als taak om te stimuleren dat EVC-trajecten en duale trajecten op grotere schaal worden ingezet voor werklozen én werkenden. Concrete doelstelling voor de eerste periode van de Project-directie was om in 2007 15 000 nieuwe duale trajecten en 20 000 EVC-trajecten voor werkenden en werkzoekenden van 23 jaar en ouder te realiseren.

Het aantal gerealiseerde duale trajecten aan het einde van 2007 is hoger uitgekomen dan beoogd: het aantal trajecten lag ruim 90% hoger dan de oorspronkelijke doelstelling van de PLW (in totaal zijn 28 844 trajecten opgestart). De doelstelling voor de EVC-trajecten is daarentegen niet behaald: ongeveer 55% van het aantal voorgenomen EVC-trajecten is opgestart (in totaal ruim 11 000 trajecten).

Van degenen die een duaal traject doorliepen, was ongeveer 20% werkzoekend. De overige 80% van de trajecten werd ingevuld door

werkenden. Van de deelnemers aan de duale projecten volgt de grootste groep (38%) een traject op opleidingsniveau mbo-2. Van de deelnemers aan EVC-trajecten was 10% werkzoekend. 50% van de EVC-procedures concentreren zich op het mbo-2 niveau (OCW en SZW, 2008b).

In het Plan van aanpak Leren en Werken (OCW en SZW, 2008a) staat als speerpunt om 30 000 moeilijk bemiddelbare werkzoekenden door middel van scholing betere kansen te geven op de arbeidsmarkt. De PLW wil deze doelstelling bereiken door duale trajecten en EVC-trajecten voor deze groep beschikbaar te krijgen via de regionale leerwerkprojecten. Tot nu toe zijn voor 2008/2009 afspraken gemaakt over 40 000 duale en EVC-trajecten voor zowel werkenden als werkzoekenden. De PLW verwacht dat ongeveer 5000 van deze trajecten door werkzoekenden ingevuld zullen worden. Er worden pilots gestart om ervaring op te doen met deze groep. Begin 2009 werd een nieuwe stimuleringsregeling opengesteld waarbij het accent ligt op leerwerktrajecten voor onder meer moeilijk bemiddelbare werkzoekenden. Daarmee worden leerwerkprojecten ondersteund bij het realiseren van een deel van de landelijke doelstelling in 2009–2010.

Het scholingsprotocol van UWV

Sinds 2006 gebruikt UWV het scholingsprotocol: een instrument om de inzet van de juiste scholing voor mensen met een werkloosheidsuitkering en voor arbeidsgehandicapten te bevorderen. In 2007 is dit scholingsprotocol geëvalueerd (Slotboom e.a., 2007). Sinds juli 2006 tot eind 2007 heeft ongeveer 15% van de cliënten van UWV met een re-integratietraject scholing gevolgd. Een groot deel van de opleidingen duurde kort (42% duurt minder dan drie maanden), 86% behaalde een diploma en 52% van de cliënten vond een baan. Conclusie van de evaluatie is dat het scholingsprotocol goed werkt.

Het blijkt dat de moeilijk plaatsbaren relatief meer baat hebben bij scholing dan cliënten met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt en dat geldt dan vooral voor cliënten met een bij aanvang van de scholing laag opleidingsniveau.

Verder blijkt uit de evaluatie van het scholingsprotocol dat het effect van scholing binnen re-integratietrajecten waarschijnlijk niet kortstondig is. Ten slotte is de effectiviteit van relatief dure kortere opleidingen (minder dan drie maanden) het grootst.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van het scholingsprotocol heeft UWV besloten het scholingsprotocol aan te passen, met vraaggerichte re-integratie als uitgangspunt. Scholing langer dan drie maanden is bij uitzondering mogelijk als de cliënt een leerwerktraject gaat volgen of als er een baangarantie is. Een andere uitzondering wordt gemaakt als de cliënt naar de onderbouwde mening van zijn of haar coach gebaat is met langere scholing.

Inzicht in de inzet van scholing voor werklozen zonder startkwalificatie

De PLW heeft zicht op de doelgroepen (werkenden of werklozen) die gebruikmaken van de EVC-trajecten en duale trajecten die met ondersteuning van de Projectdirectie worden ingezet.

Voor werklozen met een bijstandsuitkering is niet bekend hoe vaak gemeenten scholing inzetten in het kader van de re-integratie van deze groep. Het is wel bekend hoeveel scholing, los of als onderdeel van een

re-integratietraject, UWV heeft ingezet voor werklozen met een WW-uitkering of een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het is van deze groep echter niet bekend hoeveel werklozen ouder dan 23 jaar zonder startkwalificatie als «scholingscliënt» zijn aangemerkt.

Inzicht in effectiviteit re-integratie

In 2007 heeft de minister van SZW een beleidsdoorlichting uitgevoerd naar het re-integratiebeleid (SZW, 2008b). Deze beleidsdoorlichting was gericht op de effectiviteit en doelmatigheid van het re-integratie-instrumentarium dat door de uitvoerders (gemeenten en UWV) wordt ingezet en op de doelmatige inzet van re-integratiebudgetten.

Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren dat de inzet van re-integratie-instrumenten over het algemeen een klein positief effect heeft op de kans om werk te vinden. In de beleidsdoorlichting zijn verschillende andere onderzoeken betrokken waarin is nagegaan of er een relatie is tussen effectiviteit van re-integratie en verschillende relevante factoren. Uit deze onderzoeken blijkt dat de effectiviteit van re-integratie op de arbeidsmarkt het grootst is voor kansarmen, ouderen, laag opgeleiden en niet-westerse allochtonen. Verder blijkt dat leerwerkplekken effectief zijn, vooral voor niet-westerse allochtonen en dat scholing relatief effectief is voor werklozen ouder dan veertig jaar, vrouwen en kansarme groepen en dan vooral in combinatie met werk. Over de *effectiviteit van scholing* zegt de beleidsdoorlichting verder dat dit mogelijk onderbelicht blijft omdat mensen gedurende een te korte periode worden gevolgd.

Stimuleren van transparantie bij de inzet van voorzieningen

De minister van SZW heeft in een plan van aanpak re-integratie (SZW, 2008d) aangegeven in welke richting het re-integratiebeleid zich zal moeten ontwikkelen. De minister heeft zich hierbij gebaseerd op de uitkomsten van de beleidsdoorlichting re-integratie. Kernwoorden zijn resultaat, selectiviteit, vraaggerichtheid en transparantie. Verder zijn er verschillende moties ingediend in de Tweede Kamer (juni 2008) over het inzichtelijk maken van de re-integratie-instrumenten die gemeenten inzetten, de effectiviteit daarvan en de kosten (SZW, 2008e).

De minister wil de transparantie vergroten zodat meer inzicht kan worden gegeven in de resultaten van re-integratie en zodat ervaringen kunnen worden uitgewisseld tussen uitvoerders en opdrachtgevers van re-integratie-instrumenten. Hiertoe wordt de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uitgebreid met een module waarin de verschillende stappen op de re-integratieladder zichtbaar worden gemaakt (met ingang van 2010, met resultaten over 2009). De SRG geeft hiermee inzicht in het aantal personen dat zich op de verschillende sporten van de re-integratieladder bevindt en welke bewegingen deze personen maken. De SRG laat niet zien hoe de beschikbare budgetten worden verdeeld of welke specifieke instrumenten worden ingezet. Om meer inzicht te krijgen in de categorieën instrumenten waaraan de middelen worden uitgegeven, wordt een jaarlijkse enquête gehouden onder gemeenten (op basis van een steekproef).

De minister van SZW heeft met de VNG afgesproken dat gemeenten zich committeren aan het benutten (en zo nodig ontwikkelen) van bruikbare vormen van benchmarking om daarmee hun werkwijzen en resultaten zichtbaar te maken. Daarnaast heeft het Ministerie van SZW de website www.interventiesnaarwerk.nl opgericht, dat een platform biedt voor het uitwisselen van effectieve re-integratie-interventies om zo het inzicht in de

effectiviteit van instrumenten te vergroten en de kennis hierover te verspreiden.

Het blijft aan gemeenten om te bepalen welke instrumenten ze inzetten en ten behoeve van welke doelgroep. Met het plan van aanpak re-integratie worden gemeenten ondersteund om zelf uit te vinden wat voor wie werkt, en wanneer het werkt.

Conclusies en aanbevelingen

De oprichting van de PLW heeft ertoe geleid dat de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in duale trajecten en EVC-trajecten. Hiermee zijn de bewindspersonen van OCW en SZW hun toezegging nagekomen dat de PLW een belangrijke rol kan spelen bij de voorlichting over en inzet van leerwerktrajecten. Deze trajecten zijn tot nu toe vooral ingezet voor werkenden en in veel mindere mate voor werklozen. Wij waarderen het dat in de nieuwe programmaperiode van de PLW specifieke doelstellingen zijn geformuleerd voor moeilijk bemiddelbare werklozen. Wij constateren dat de duurzame re-integratie op de arbeidsmarkt van deze groep een grote inspanning bij werkgevers vraagt.

Uit evaluaties komt naar voren dat het voor gemeenten en UWV loont te investeren in scholing voor werklozen. Inzicht in de inzet en effectiviteit van re-integratie-instrumenten draagt bij aan een gerichte inzet van deze instrumenten. Ondanks verschillende inspanningen op dit terrein is het niet duidelijk of en welke voorzieningen worden ingezet voor werklozen zonder startkwalificatie. Uitvoeringsorganisaties en gemeenten houden namelijk niet bij welke voorzieningen voor wie worden ingezet. De minister van SZW streeft naar resultaatgerichte inzet van re-integratievoorzieningen. Het ontbreken van inzicht in de inzet en effectiviteit voor de verschillende groepen werklozen belemmert dat.

We bevelen de minister van SZW aan om, binnen de platforms (benchmarks, het platform interventiesnaarwerk.nl) die hij heeft ingesteld, werkwijzen en resultaten van gemeenten zichtbaar te maken. We bevelen bovendien aan een koppeling te maken tussen de effectiviteit van re-integratie-instrumenten en specifieke kenmerken van werklozen (zoals leeftijd en opleidingsniveau). Dat sluit aan bij de gedachte dat maatwerk binnen re-integratie het meest effectief is en het sluit aan bij de aanbeveling uit ons oorspronkelijke rapport om voorzieningen te laten aansluiten bij de specifieke kenmerken en behoeften van werklozen.

3 STAPPEN GEZET IN OPBOUW VAN REGIONALE SAMENWERKINGSVERBANDEN OP HET TERREIN VAN ONDERWIJS EN ARBEIDSMARKT

3.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2006

Uit ons onderzoek kwam naar voren dat om werklozen zonder startkwalificatie duurzaam terug te geleiden naar de arbeidsmarkt, regionale samenwerking nodig is tussen gemeenten, werkgeversorganisaties, UWV, CWI, re-integratiebedrijven en ROC's. Deze regionale samenwerking op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt bleek echter maar moeizaam van de grond te komen. Er was sprake van afstemmingsproblemen tussen de betrokken partijen, onder meer doordat:

1. belangen niet voor alle partijen gelijk waren;
2. men onvoldoende van elkaars taken en verantwoordelijkheden op de hoogte was;
3. de coördinatie voor samenwerking aan geen van de partijen was toebedeeld;
4. het niet duidelijk was wie de kosten van de samenwerking moest dragen en waar de baten terecht kwamen.

In ons onderzoek stelden we vast dat de opbouw van duurzame regionale samenwerkingsverbanden op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt noodzakelijk was voor het teruggeleiden van werklozen zonder startkwalificatie naar de arbeidsmarkt. Wij merkten op dat dit niet per definitie hoge kosten met zich zou meebrengen. We deden de suggestie om de (regionale) samenwerking financieel te ondersteunen door cofinanciering, zodat alle betrokken partijen zich committeren aan die samenwerking.

In hun reactie gaven de bewindspersonen van OCW en SZW destijds aan de suggestie om regionale samenwerking door cofinanciering te ondersteunen, interessant te vinden. Zij gaven verder aan geen voorstander te zijn van structurele financiële regelingen vanuit het Rijk.

3.2 Stand van zaken in 2008

Locaties Werk en Inkomen

De minister van SZW wil de vraaggerichtheid van re-integratie bevorderen door eind 2009 ongeveer honderd Locaties voor Werk en Inkomen (LWI's) gerealiseerd te hebben, waar integrale dienstverlening aan zowel klanten als werkgevers zal worden gegeven. Binnen de nieuwe LWI's werken gemeenten, CWI en UWV op basis van consensus met elkaar samen. In het LWI-concept staat niet het instrumentarium, maar de integrale ondersteuning van de klant voorop. Geïntegreerde dienstverlening impliceert dat de ketenpartners (UWV, CWI en gemeenten) een samenhangende op de klant (werkzoekenden en werkgevers) gerichte dienstverlening realiseren, waarin de klant de keten als geheel kan aanspreken en de keten ook als geheel zijn diensten aanbiedt. De LWI vormt tevens de frontoffice voor (lokale) werkgevers: bij LWI vindt het matchen van vraag en aanbod plaats.

Leerwerkloketten

Leerwerkloketten zijn regionale samenwerkingsverbanden waarin regionale overheden, onderwijsinstellingen, werkgevers, CWI en UWV zijn vertegenwoordigd. Bij de leerwerkloketten kunnen werkenden, werklozen en bedrijven terecht met vragen op het gebied van onderwijs, loopbaan en arbeid. Adviseurs beantwoorden onder meer vragen over duale

trajecten, EVC-trajecten en subsidiemogelijkheden. Fysiek vindt de samenwerking veelal plaats in een bedrijfsverzamelgebouw of LWI. Gemeenten, CWI en ROC's werken samen om leerwerkloketten op te zetten. De PLW faciliteert deze partijen financieel, om zo te kunnen komen tot een landelijk dekkend netwerk van leerwerkloketten (minimaal veertig). In 2006 gingen de eerste loketten open. Eind 2007 waren er zestien regionale leerwerkloketten.

Het is de bedoeling om de leerwerkloketten uiteindelijk op te laten gaan in de LWI's, waardoor de loketten structureel gefinancierd worden. Over het moment van inpassen en de financiering hiervan is op het moment van het schrijven van dit terugblikrapport nog geen definitief besluit genomen.

Samenwerkingsverbanden

Een leerwerkloket is een voorbeeld van een instrument waarmee in de regio een structuur voor «een leven lang leren» opgezet kan worden. Voor de samenwerkingsverbanden is echter geen blauwdruk. Het uitgangspunt is het zelf kiezen van partners in de regio, opdat binnen elke regio die samenwerking kan ontstaan die het beste past bij de regionale situatie. Medio 2008 waren er, met ondersteuning van de PLW, 45 regionale en sectorale samenwerkingsverbanden actief. Elk van hen formuleerde eigen streefaantallen voor het opzetten van duale trajecten en EVC-trajecten. De samenwerkingsverbanden schreven projectplannen voor hun eigen regio en sector.

Voorbeeld van regionale samenwerking binnen het project «In bedrijf»

In 2006–2007 heeft in verschillende regio's de pilot «In bedrijf» gedraaid, waarbij CWI, UWV, re-integratiebedrijven en gemeenten samenwerkten met als doel te komen tot een infrastructuur waarin werkgevers en werkzoekende klanten gematched werden voor het invullen van leerwerkvacatures. Doel was het weer opbouwen van expertise over beroepsgerichte (kwalificerende) scholing voor volwassen werkloze werkzoekenden. Deze pilot werd financieel ondersteund door de Ministeries van SZW en OCW. De rolverdeling binnen de pilot was als volgt:

- 1) CWI en re-integratiebureaus benaderden samen werkgevers voor het werven van leerwerkplekken;
- 2) Gemeenten, UWV en CWI en re-integratiebureaus benaderden actief werkzoekenden die in aanmerking konden komen voor leerwerkbanen;
- 3) Als scholing gewenst was, dan bood UWV dit aan in de vorm van een traject of reguliere scholing.

De doelgroep voor deze pilot waren werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt die door een zogeheten re-integratiecoach WW naar werk worden begeleid. Voor beroepsgerichte scholing werd gewerkt met erkende scholings- en onderwijsinstellingen. De werkgevers bepaalden welke vorm van scholing nodig was. De inzet van scholing leidde altijd tot het behalen van minimaal een startkwalificatie of een branche-erkend certificaat.

In 2008 was UWV begonnen met de landelijke uitrol van dit project. Deelname aan «In bedrijf» was niet vrijblijvend. Zo gold voor 2008 de verplichting om minimaal 1500 leerwerkbanen te realiseren. Dit aantal wordt in 2009 verhoogd. In het project wordt de klant gedurende de volledige duur van de leerwerkbaan begeleid door het re-integratiebedrijf dat de plaatsing op de leerwerkplaats heeft verzorgd. Begeleiding van de klant vindt dus plaats tijdens zowel scholing als werk.

Financiering van regionale samenwerking

Het kabinet heeft geld vrijgemaakt voor het stimuleren van regionale samenwerking op het terrein van leren en werken en heeft hiervoor de tijdelijke subsidieregeling Leren en Werken ingesteld. Voor 2007 en 2008 was € 15,5 miljoen beschikbaar. Het doel is om de regionale infrastructuur voor leren en werken te versterken en duurzame samenwerking tot stand te brengen. De samenwerkingsverbanden die ontstaan, kunnen vervolgens financiering aanvragen voor het opzetten van EVC-trajecten en duale

trajecten en voor het inrichten van een leerwerkloket. De verschillende trajecten moeten voor 31 december 2010 zijn gerealiseerd.

Het kabinet heeft verschillende voorwaarden om te kunnen bepalen of samenwerkingsverbanden in aanmerking komen voor financiële ondersteuning:

- samenwerking moet bestaan uit (tenminste) vertegenwoordigers van onderwijs, bedrijfsleven en lokale overheid;
- afspraken moeten in een intentieverklaring zijn vastgelegd;
- een projectplan moet concrete invulling geven aan het project, waarbij helder is wat de rolverdeling is tussen de betrokken actoren en welke resultaten worden beoogd;
- een duidelijke vraaggerichte aanpak (een goede arbeidsmarktanalyse en een duidelijke werkgeversbenadering);
- 25% cofinanciering vanuit de samenwerkende partijen;
- de partijen moeten aangeven hoe ze ervoor zorgen dat de samenwerking duurzaam zal zijn.

Naast de tijdelijke subsidieregeling Leren en Werken bestaat de Tijdelijke regeling Stimulans Toepassing Effectieve Projecten (STEP). Deze is bedoeld om succesvolle initiatieven voor «een leven lang leren» op te sporen, te ondersteunen en toe te passen binnen de eigen regio of sector. Met behulp van deze subsidieregeling zijn projecten gestart door partijen die al langer met de gedachte speelden om samen iets te doen. Het gaat om projecten waarin het onderwijs en het bedrijfsleven samen de doelstelling van een leven lang leren nastreven. De STEP-regeling is opnieuw opengesteld. Voor de periode 2006–2007 was in totaal een bedrag van € 1 000 000 beschikbaar en voor 2008 € 500 000. In 2007 zijn er elf van dergelijke projecten gerealiseerd en in 2008 zes.

Conclusies en aanbevelingen

De PLW heeft veel geïnvesteerd in het tot stand brengen van samenwerking tussen regionale partijen. Dit heeft ertoe geleid dat er een groot aantal samenwerkingsverbanden van de grond is gekomen. De totstandkoming is echter gefinancierd met tijdelijke subsidiegelden. Alhoewel er in de subsidievoorwaarden wel enige aandacht is voor de duurzaamheid van de samenwerking, zien wij toch grote risico's op dit terrein. Eerder zagen we bij de Regionale Platforms Arbeidsmarkt (RPA's) – waarin gemeenten, CWI, UWV, werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties samenwerkten en die eveneens voor de start gebruik konden maken van een tijdelijke financieringsmaatregel – dat de samenwerking afbrokkelde nadat de financiering was beëindigd.

Wij zien veel in het voorstel om de leerwerklokets op te laten nemen in de LWI's. Op deze wijze kan de samenwerking tussen uitvoeringsinstellingen op het gebied van sociale zekerheid en gemeenten met enerzijds onderwijsinstellingen en anderzijds werkgevers een structureel karakter krijgen. Een groot deel van de in ons eerdere onderzoek geconstateerde belemmerende factoren zal, door het bijeenbrengen van partijen binnen een locatie, weggenomen kunnen worden. Bovendien komt de positionering van de leerwerklokets in de LWI's tegemoet aan de aarzelingen (in ons oorspronkelijke rapport) die de bewindspersonen van OCW en SZW aangaven te hebben bij een structurele financiering van regionale samenwerking.

4 BELEMMERINGEN IN WET- EN REGELGEVING NOG NIET VOLLEDIG WEGGENOMEN

4.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2006

In ons rapport hebben we destijds geconcludeerd dat de prikkels in wet- en regelgeving onvoldoende leiden tot duurzame re-integratie van kansarme groepen, bijvoorbeeld door kwalificerende scholing. Deze conclusie had betrekking op wet- en regelgeving op het terrein van het Ministerie van OCW (de bekostigingssystematiek van de ROC's) en op het terrein van het Ministerie van SZW (de bekostigingssystematiek van de Wwb).

We concludeerden in ons rapport dat de bekostigingssystematiek die is vastgelegd in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en op basis waarvan ROC's gefinancierd worden⁴, tot gevolg heeft dat ROC's zich vooral richten op het initiële onderwijs voor reguliere leerlingen, en veel minder op postinitieel onderwijs voor werkenden en werklozen. Ook heeft de regelgeving tot gevolg dat de ROC's zich onvoldoende flexibel opstellen als het gaat om afwijkende instroommomenten en/of een afwijkende inrichting van het onderwijsaanbod. Voor werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder is het echter juist belangrijk om op verschillende momenten in het jaar te kunnen beginnen met een op maat gesneden opleiding (waarbij bijvoorbeeld sommige modules sneller worden doorlopen, of waarbij vrijstellingen gelden op grond van eerder verworven competenties).

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

Op basis hiervan hebben we ROC's aanbevolen zich flexibeler en marktgerichter op te stellen tegenover werkgevers en leerlingen die postinitieële scholing volgen. De minister van OCW zou ROC's hierop nadrukkelijker moeten aanspreken. De bewindspersonen van SZW en OCW onderkenden in hun reactie dat ROC's zich flexibeler en vraaggerichter kunnen opstellen. Zij zegden toe te bezien of het voor ROC's aantrekkelijker kan worden gemaakt om meer maatwerk te bieden.

Met de invoering van de Wwb, de financieringssystematiek en het nieuwe verdeelmodel waren veel gemeenten onzeker over de toekomstige financiering van scholing op maat. Het resultaat was dat gemeenten erg voorzichtig waren met het besteden van hun Werk-budget (W-budget) van de Wwb en dat vooral gemeenten die er met de invoering van de Wwb financieel op achteruit waren gegaan niet werkten vanuit een langetermijnperspectief. Investeren in scholing vereist echter wel een langetermijnperspectief, omdat het rendement van scholing pas immers op langere termijn zichtbaar is. Ook voor het opzetten van duale trajecten en samenwerkingsverbanden is een langetermijnperspectief onontbeerlijk. We hebben de minister van SZW aanbevolen te blijven investeren in de relatie met gemeenten. Wanneer gemeenten vertrouwen hebben in de continuïteit van financiering van de Wwb, is de kans groter dat gemeenten daadwerkelijk durven te investeren in duurzame re-integratievoorzieningen zoals kwalificerende scholing.

⁴ ROC's krijgen voor 80% betaald op basis van de aantallen leerlingen die op 1 oktober binnen zijn en voor 20% op basis van behaalde diploma's.

De bewindspersonen van OCW en SZW gaven hierop in hun reactie aan te blijven investeren in de relatie met gemeenten. Volgens hen zou de prikkel in de Wwb de gemeenten automatisch in de richting van kansarme

groepen sturen. Ook hoefde er volgens hen geen tegenstelling te bestaan tussen duurzame re-integratie en de kortste weg naar werk.

4.2 Stand van zaken in 2008

Voorhoedescholen

Uit ons onderzoek kwam naar voren dat scholen moeite hebben met het aanbieden van maatwerk voor volwassenen, omdat bekostigings- en toezichtsregels of beperkingen in hun interne bedrijfsvoering dit soms in de weg staan. In 2007–2008 is het project voorhoedescholen gestart met vier ROC's, twee hogescholen en een Agrarisch Opleiding Centrum. De scholen gaan gezamenlijk aan de slag om veranderingen in hun aanbod, werkwijze en organisatie te bewerkstelligen.

Doel van het project voorhoedescholen is een verbeterde aanpak van het opleiden van werkenden en werkzoekenden van 23 jaar en ouder (OCW en SZW, 2006). De voorhoedescholen willen hun volwassenenonderwijs uitbreiden, maar komen hierbij verschillende knelpunten tegen. In het project werken de scholen samen en leren ze van elkaar. De ambitie van de deelnemende scholen is om zich als kennisinstelling expliciet te richten op het ontwikkelen en uitvoeren van beroepsonderwijs voor volwassenen (OCW en SZW, 2008b).

Het project wordt aangestuurd door de PLW en wordt inhoudelijk en financieel ondersteund door de PLW en het Platform Bèta Techniek (PBT). De inhoudelijke ondersteuning van de PLW en PBT richt zich in eerste instantie op de versterking van de deelnemende scholen op het gebied van beroepsonderwijs voor volwassenen. De resultaten van het project dienen beschikbaar te komen voor het gehele mbo en hbo.

De ambitie is een zogenaamde *community* te creëren, waarin schoolinstellingen kunnen participeren of waar ze zich bij kunnen aansluiten. Hoofdproduct is een kennisbank die *lessons learned* bevat van scholen die actief zijn op het gebied van beroepsonderwijs voor volwassenen. Door ook andere scholen toegang te verschaffen tot de kennisbank, kunnen ook zij de resultaten van de voorhoedescholen benutten. Essentieel voor de «community-gedachte» is het versterken van het huidige netwerk van voorhoedescholen. Alle voorhoedescholen hebben een businessplan opgesteld voor het verbreden, flexibiliseren en vraaggericht organiseren van beroepsonderwijs voor volwassenen.

De belangrijkste bevindingen van het project met de voorhoedescholen moeten in 2009 duidelijk worden. In 2008 vindt een nulmeting plaats, die eind 2009 herhaald wordt. Wel is medio 2008 bij de voorhoedescholen geïnventariseerd welke belemmeringen en hindernissen er zijn in wet- en regelgeving die een flexibel onderwijsaanbod in de weg staan.

In het mbo is gebleken dat de voorschriften met betrekking tot de onderwijstijd (wet- en regelgeving) en die van de cao (door de sector zelf bepaald) het meest knellen. In het hbo knelt het voorschrift dat gewerkt moet worden met vaste onderwijseenheden bij het inrichten van maatwerktrajecten. De onderwijseenheden sluiten niet overal goed aan bij de competenties die een postinitiële leerling na bijvoorbeeld een EVC-traject nog wil verwerven.

Volgens de PLW leidt het signaleren van deze knelpunten niet zonder meer tot wijzigingen in wet- en regelgeving. Een probleem is dat de wet- en regelgeving bedoeld en ontworpen is voor het initiële onderwijs, dat andere eisen stelt dan het postinitiële onderwijs. Het gaat er nu om na

te gaan op welke wijze flexibel onderwijs georganiseerd en ingericht kan worden.

Bekostigingssystematiek W-budget

In het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten van 4 juni 2007 is afgesproken dat er meerjarige budgetten voor het Inkomensdeel (I-deel) en het Werkdeel (W-deel) van de Wwb komen. Deze budgetten worden voor vier jaar vastgelegd. Het doel van de afspraken is de stabiliteit van de budgetten te vergroten en gemeenten de mogelijkheid te bieden de winst op het I-deel langer te behouden en zo inzetten voor het verhogen van de participatie. Met stabielere budgetten kunnen volgens de staatssecretaris van SZW gemeenten goed sturen op resultaat.

Het totale budget voor re-integratie is van 2002 tot 2007 gestaag afgenomen (SZW, 2008b). In 2002 was in totaal € 3 miljard beschikbaar voor re-integratie. In 2007 was dit budget afgenomen tot € 2 miljard, waarvan € 1,6 miljard naar de gemeenten is gegaan en € 400 miljoen naar UWV. De planning is dat in 2011 het totale re-integratiebudget nog € 1,7 miljard zal bedragen. Sinds de invoering van de Wwb op 1 januari 2004 hebben de meeste gemeenten jaarlijks budget bedoeld voor re-integratie (het W-deel) overgehouden.

Om te bereiken dat het aantal mensen in de bijstand daalt moeten gemeenten de komende jaren hun re-integratiegeld selectiever en beter inzetten. Het feit dat het budget voor gemeenten lager is dan de afgelopen periode, maar wel voor meerdere jaren vastgelegd, stimuleert dat volgens de staatssecretaris van SZW (SZW, 2007).

Per 1 januari 2009 treedt het participatiebudget voor gemeenten in werking. In dit budget zijn de gelden voor re-integratie, volwasseneneducatie en inburgering samengevoegd. Aanleiding voor het instellen van het participatiebudget is dat in het coalitieakkoord is afgesproken dat de bestaande schotten tussen de diverse op re-integratie en participatie gerichte budgetten zoveel mogelijk weggenomen worden (SZW, 2008a). Volgens het Ministerie van SZW mag verwacht worden dat gemeenten als gevolg van de invoering van het participatiebudget meer dan nu het geval is, een samenhangende visie zullen ontwikkelen met verbindingen tussen re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie. Gemeenten krijgen meer beleidsvrijheid en meer bestedingsruimte waardoor het bijvoorbeeld mogelijk wordt gecombineerde trajecten in te zetten. Volgens het Ministerie van SZW is niet vooraf bekend in hoeverre kansarme, laagopgeleide werklozen zullen profiteren van de voordelen van het participatiebudget.

De Minister van SZW streeft met het participatiebudget naar een beter zicht in en meer sturing op prestaties en resultaten. De minister beoogt vooral te sturen via bestuurlijke afspraken tussen Rijk en gemeenten. Het gaat daarbij om afspraken die bijdragen aan de doelstellingen van dit kabinet op de terreinen van re-integratie, inburgering en educatie (SZW, 2008a):

- Een daling met 75 000 huishoudens in de bijstand eind 2011 ten opzichte van de stand eind 2006, en 25 000 niet-uitkeringsgerechtigden in de periode 2007–2011 aan het werk of anderszins maatschappelijk participierend als de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is;
- jaarlijks gemiddeld 60 000 inburgeringprogramma's aanbieden en in 2011 een duale uitvoering (het combineren van leren en werken) van 80% van de inburgeringprogramma's;

- het verhogen van sociale cohesie door mensen in een achterstandspositie met volwasseneneducatie te ondersteunen bij het verbeteren van hun mogelijkheden tot maatschappelijke participatie en arbeidsparticipatie.

Volgens de staatssecretaris van SZW sluit de instelling van het participatiebudget aan bij de constatering in het kabinetsstandpunt over re-integratie: gemeenten kunnen beter maatwerk bieden dan het Rijk en re-integratie is het meest effectief voor de groep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt (SZW, 2008d). Bij de beoogde re-integratie kunnen combinaties van educatie, inburgering en re-integratie worden ingezet.

Conclusies en aanbevelingen

Wij zijn positief over het project met voorhoedescholen omdat daarmee duidelijk wordt welke wet- en regelgeving belemmerend werkt bij het verzorgen van maatwerkonderwijs. Flexibel maatwerkonderwijs is noodzakelijk voor werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder. Concrete oplossingen die de belemmeringen voor maatwerkonderwijs wegnemen, zijn echter nog niet in zicht.

Wij bevelen de minister van OCW aan om nadrukkelijk een rol te spelen bij het ondersteunen van ROC's die belemmeringen ervaren in wet- en regelgeving en die daardoor moeite hebben om flexibel onderwijs op maat aan te bieden. De bewindspersonen van OCW en SZW zegden in het oorspronkelijke rapport al toe te bezien hoe het voor ROC's aantrekkelijker kan worden gemaakt om meer maatwerk te bieden. De PLW ondersteunt op dit moment de voorhoedescholen. Belemmeringen voor het verzorgen van maatwerkonderwijs zijn nu bekend, maar nog niet weggenomen. We bevelen aan om voor het einde van de programmatermijn van de PLW tot structurele oplossingen te komen.

Wij zijn ook positief over het instellen van meerjarige budgetten voor het W-deel van de Wwb omdat daarmee de continuïteit van de financiering voor gemeenten voor langere periode is gewaarborgd en zij hierdoor dus ook meerjarige verplichtingen aan kunnen gaan. Deze ontwikkeling waarderen wij in het licht van de toezegging van de bewindspersonen van OCW en SZW in ons oorspronkelijke rapport dat zij blijven investeren in de relatie met gemeenten.

Ook het ontschotten van budgetten door het instellen van het participatiebudget vinden wij positief, omdat de problematiek van werklozen zonder startkwalificatie van 23 jaar en ouder vaak samenhangt met andere problemen die met een geïntegreerd budget aangepakt kunnen worden. Het is op dit moment echter niet duidelijk hoe deze aanpassingen in de budgetten gaan uitpakken voor werklozen zonder startkwalificatie. We gaan ervan uit dat de minister de werking van het participatiebudget zal evalueren en daarbij zal betrekken of het ontschotten van deze geldstromen inderdaad tot meer maatwerk heeft geleid.

5 REACTIE MINISTER(S) EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van SZW heeft mede namens de staatssecretarissen van OCW en SZW een reactie gegeven op het rapport. Ook UWV heeft op ons rapport gereageerd. In § 5.1 hebben we een samenvatting van deze reacties opgenomen. De volledige reacties staan op onze website, www.rekenkamer.nl. De reacties gaven ons aanleiding voor een kort nawoord, dat in § 5.2 staat.

5.1 Reactie bewindspersonen

Minister van SZW, mede namens staatssecretarissen van OCW en SZW

De minister is het eens met onze conclusie dat er de afgelopen jaren veel is gebeurd om de regionale samenwerking op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren. Volgens de minister is door de economische ontwikkelingen intensivering van de regionale samenwerking in de keten werk, inkomen en scholing nog harder nodig. Op 5 februari 2009 heeft het kabinet € 24 miljoen beschikbaar gesteld voor scholing in de regio via de Tijdelijke stimuleringsregeling leren en werken. Omdat de duurzaamheid van de ingezette ontwikkelingen van groot belang is, stelt de minister het op prijs als de Algemene Rekenkamer na afsluiting van de programmaperiode van de Projectdirectie Leren en Werken op deze duurzaamheid terugblik.

De minister geeft aan dat, in lijn met onze aanbevelingen in deze terugblik, het doel van de re-integratiebenchmarks is dat gemeenten informatie uitwisselen over de effectiviteit van re-integratie-interventies. Ook door de invoering van het participatiebudget wordt het voor gemeenten eenvoudiger om samen te werken, zo stelt de minister. De werking van dit participatiebudget zal tussentijds worden geëvalueerd, over twee jaar. Onze aanbeveling om een koppeling te maken tussen de effectiviteit van re-integratie-instrumenten en specifieke kenmerken van werklozen neemt de minister, als wij hiermee doelen op doelgroepenbeleid, niet over. Zijn uitgangspunt is maatwerk, maar hierbij wordt wel gekeken naar wat werkt voor wie in een bepaalde situatie.

De minister heeft het voornemen de bestaande infrastructuur van leerwerkloketten te laten aansluiten bij de integrale dienstverlening van de Locaties voor Werk en Inkomen (LWI). Het jaar 2009 benut de minister om te bekijken, samen met de leerwerkloketten en het UWV WERKbedrijf, hoe deze organisaties te koppelen zijn aan de LWI-vestigingen. De minister is zich bewust van het belang van een duurzame regionale infrastructuur voor leren en werken en is bereid deze infrastructuur via het UWV WERKbedrijf structureel te ondersteunen.

Volgens de minister zullen de werkzaamheden rond het project voorhoedescholen komend jaar geïnventariseerd worden. Als het voor het bevorderen van postinitieel onderwijs noodzakelijk is, wil hij eventuele belemmeringen in wet- en regelgeving wegnemen. Wel wijst hij erop dat wet- en regelgeving niet de enige struikelblokken zijn. De minister geeft aan dat het, conform onze aanbeveling, zijn bedoeling is om de komende periode stappen te zetten op weg naar specifieke arrangementen voor post-initiële scholing op ROC's, AOC's en hogescholen.

UWV

UWV is van mening dat het rapport een herkenbaar beeld schetst van de stand van zaken van de inzet van scholing en re-integratieactiviteiten van UWV. Wel vindt UWV dat in het rapport onvoldoende naar voren komt welke stappen de ketenpartners werk en inkomen hebben genomen en nog gaan nemen op het terrein van regionale samenwerking met publieke en private partijen om mensen sneller aan het werk te helpen. UWV wijst hierbij op de invoering van de integrale dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers in de gezamenlijke frontoffice, het opzetten van de LWI-plusvestigingen die gekoppeld zijn aan een regionaal arbeidsmarktgebied, en de fusie van CWI en UWV per 1 januari 2009. UWV geeft aan dat deze ontwikkelingen mogelijkheden bieden voor de verbetering van de aansluiting tussen arbeidsmarkt en onderwijs, waardoor ook de positie van werklozen zonder startkwalificatie wordt verbeterd.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We vinden het positief dat de minister het merendeel van onze aanbevelingen onderschrijft en dat hij bereid is de duurzaamheid van de regionale samenwerking op het terrein van werken en leren te bevorderen door de infrastructuur ervoor structureel te ondersteunen.

We waarderen het dat de minister aankondigt de komende periode te blijven investeren in regionale samenwerking op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt. Wij zijn met hem van mening dat gezien de woelige economische ontwikkelingen een stevige regionale infrastructuur voor leren en werken van groot belang is.

In onze aanbeveling om een koppeling te maken tussen specifieke kenmerken van werklozen en effectiviteit van re-integratie-instrumenten willen we er niet op aandringen dat de minister doelgroepenbeleid gaat voeren. Waar we op doelen is dat gemeenten en uitvoeringsinstellingen kennis en ervaringen delen over wat werkt voor specifieke groepen werklozen. Zo kunnen ze de effectiviteit van re-integratie vergroten en de dienstverlening beter laten aansluiten bij de behoeften van de individuele werkloze.

Wij zijn het met UWV eens dat de ontwikkelingen die UWV in haar reactie noemt mogelijkheden bieden voor verbetering van de aansluiting tussen arbeidsmarkt en onderwijs en daardoor voor een betere dienstverlening aan werklozen zonder startkwalificatie. Aangezien veel van deze ontwikkelingen van recente datum zijn, zullen we op een later moment en aansluitend bij het verzoek van de minister daartoe, na afsluiting van de programmaperiode van de Projectdirectie Leren en Werken, opnieuw terugblikken om na te gaan of de ingezette ontwikkelingen leiden tot een betere dienstverlening aan werklozen zonder startkwalificatie.

**OVERZICHT RELATIE AANBEVELINGEN EN REACTIES
OORSPRONKELIJKE RAPPORT 2006 EN CONCLUSIES,
AANBEVELINGEN EN REACTIES OP TERUGBLIKONDERZOEK**

Aanbevelingen 2006	Toezeggingen/reacties bewindspersonen 2006	Conclusies terugblik	Aanbevelingen terugblik
<p>De bewindspersonen van SZW en OCW moeten regionale partijen stimuleren om in duurzame scholing en re-integratie te investeren. Bijvoorbeeld door in samenwerking met regionale partijen inzicht te bieden in de kosten en baten van voorzieningen en initiatieven op de lange termijn (zoals in een businessplan).</p>	<p>De bewindspersonen ondersteunen de aanbeveling om regionale partijen te stimuleren om te investeren in duurzame re-integratie. De Projectdirectie vervult hierbij een belangrijke rol.</p>	<p>De Projectdirectie Leren en Werken heeft veel geïnvesteerd in het verwerven van duale trajecten en EVC -trajecten. Deze trajecten zijn tot nog toe vooral ingezet voor werkenden. We vinden het positief dat voor de nieuwe programmaperiode een specifieke doelstelling is geformuleerd voor werklozen.</p>	<p>We bevelen de minister van SZW aan om, binnen de platforms (benchmarks, het platform interventiesnaarwerk.nl) die hij heeft ingesteld, werkwijzen en resultaten van gemeenten zichtbaar te maken. We bevelen bovendien aan een koppeling te maken tussen de effectiviteit van re-integratie-instrumenten en specifieke kenmerken van werklozen (zoals leeftijd, opleidingsniveau en etniciteit). Dat sluit aan bij de gedachte dat maatwerk binnen re-integratie het effectiefst is.</p>
<p>De uitvoerende instanties moeten voorzieningen zodanig op elkaar afstemmen dat ze beter en in aanvulling op elkaar gebruikt worden (bijvoorbeeld erkenning van verworven competenties en maatwerksscholing).</p>	<p>De bewindslieden onderschrijven van harte het nut van EVC en nemen de aanbeveling over om dit instrument verder te ontwikkelen en meer te gebruiken. De Projectdirectie Leren en Werken heeft hiertoe diverse activiteiten ingezet. CWI en UWV zullen in de regio's afspraken maken over goede doorverwijzing vanuit de competentie Test Centra naar EVC-toetsen.</p>	<p>De minister van SZW heeft verschillende initiatieven genomen om inzicht te geven in de inzet en de effectiviteit van instrumenten. Voorbeelden hiervan zijn benchmarks en websites waarop gemeenten kansrijke initiatieven kunnen plaatsen en de voorbereiding van de SRG. De minister streeft naar een resultaatgerichte inzet van re-integratie-instrumenten. Desondanks is het niet duidelijk of en welke voorzieningen worden ingezet voor werklozen zonder startkwalificatie.</p>	
<p>De bewindspersonen van SZW en OCW moeten, eventueel via koepelorganisaties, strategieën ontwikkelen om «koplopers» en «achterblijvers» te identificeren en achterblijvers te stimuleren.</p>	<p>De bewindspersonen onderschrijven het belang van het uitdragen van succesvolle innovaties. De projectdirectie vervult hierbij een belangrijke rol.</p>		
<p>De bewindspersonen van SZW en OCW moeten, gezamenlijk met de uitvoeringsorganisaties, ervoor zorgen dat voorzieningen en dienstverlening aansluiten bij de specifieke kenmerken van deze groep werklozen en deze groep voldoende bereiken.</p>	<p>De bewindspersonen ondersteunen onze aanbeveling om kwalificerende scholing af te stemmen op specifieke kenmerken van de groep en onderkennen dat een goed inzicht in het cliëntenbestand van de uitvoeringsinstellingen en gemeenten van belang is voor een effectieve inzet van voorzieningen.</p>		
<p>CWI, gemeenten en UWV moeten beter inzicht krijgen in hun cliëntenbestand en inzet van voorzieningen hierop afstemmen. Het maken van competentieprofielen zoals nu bijvoorbeeld al in de competentietestcentra van CWI gebeurt, kan hierbij voor ROC's, UWV en gemeenten behulpzaam zijn.</p>	<p>CWI en UWV geven aan dat onze constatering dat er onvoldoende kennis is van het werkzoekendenbestand verleden tijd is door inmiddels genomen maatregelen. De kenmerken van langdurig WW-gerechtigden worden momenteel in kaart gebracht om te zien welke dienstverlening verder geboden kan worden. CWI en UWV gaan het deel van de langdurig WW-gerechtigden dat niet over een startkwalificatie beschikt in de gelegenheid stellen om een duaal traject te volgen.</p>		

Aanbevelingen 2006	Toezeggingen/reacties bewindspersonen 2006	Conclusies terugblik	Aanbevelingen terugblik
De bewindspersonen moeten partijen in de regio beter voorlichten over de voorzieningen die hun ter beschikking staan.	Voorlichting over de inzet en mogelijkheden van instrumenten vinden de bewindspersonen van belang. Ook hier verwijzen zij naar de activiteiten van de Projectdirectie en de Taskforce.		
De minister van SZW moet, samen met de keten van werk en inkomen, zorgen voor een omslag naar vraaggerichte re-integratie.	De bewindspersonen onderschrijven dit en vragen ons om suggesties hoe deze omslag verder vorm zou kunnen krijgen. CWI en UWV winnen vanuit de concrete vraag in alle regio's fors inzetten op vormen waarbij werken en leren van werklozen gecombineerd kunnen worden.		
De rijksoverheid moet samenwerking financieel ondersteunen door middel van cofinanciering door de betrokken partijen.	De suggestie om regionale samenwerking via co-financiering te ondersteunen vinden de bewindspersonen interessant. Zij zijn echter geen voorstander van structurele financiële regelingen vanuit het Rijk.	De Projectdirectie Leren en Werken heeft veel geïnvesteerd in het tot stand brengen van samenwerking van regionale partijen en er is een groot aantal samenwerkingsverbanden van de grond gekomen. De duurzaamheid hiervan blijft een punt van zorg.	Door de leerwerkloketten op te laten nemen in de LWI's kan de samenwerking tussen uitvoeringsinstellingen op het gebied van sociale zekerheid en gemeenten met enerzijds onderwijsinstellingen en anderzijds werkgevers een structureel karakter krijgen. Een groot deel van de in ons eerdere onderzoek geconstateerde belemmerende factoren zal, door het bijbrengen van partijen binnen een locatie, weggenomen kunnen worden.
De bewindspersonen van SZW en OCW moeten regionale partijen en uitvoerders aanspreken op wat ze gezamenlijk bereiken. De betrokken partijen zouden zich over hun bijdrage aan de gezamenlijke prestaties publiek moeten verantwoorden.			

Aanbevelingen 2006	Toezeggingen/reacties bewindspersonen 2006	Conclusies terugblik	Aanbevelingen terugblik
De minister van OCW moet ROC's nadrukkelijker aanspreken opdat zij zich flexibeler en marktgerichter opstellen jegens werkgevers en leerlingen die postinitiële scholing volgen.	De bewindspersonen onderkennen dat ROC's zich flexibeler en vraaggerichter kunnen opstellen. Hiertoe hebben de bve-sector en de overheid afspraken gemaakt, waarop ze elkaar kunnen aanspreken. De bewindslieden zullen bezien of het voor de ROC's aantrekkelijker gemaakt kan worden om meer maatwerk te bieden.	Wij vinden het positief dat de Projectdirectie Leren en Werken door het experiment met de voorhoedescholen inventariseert welke belemmeringen ROC's ervaren. Oplossingen voor concrete belemmeringen zijn echter nog niet in zicht.	Wij bevelen de minister van OCW aan om nadrukkelijk een rol te spelen bij het ondersteunen van ROC's die belemmeringen ervaren in wet- en regelgeving en die daardoor moeite hebben om flexibel onderwijs op maat aan te bieden. De bewindspersonen van OCW en SZW zegden in het oorspronkelijke rapport al toe te bezien hoe het voor ROC's aantrekkelijker kan worden gemaakt om meer maatwerk te bieden. De PLW ondersteunt op dit moment de voorhoedescholen. Belemmeringen voor het verzorgen van maatwerkonderwijs zijn nu bekend, maar nog niet weggenomen. We bevelen aan om voor het einde van de programmatermijn van de PLW tot structurele oplossingen te komen. We gaan ervan uit dat de minister de werking van het participatiebudget zal evalueren en daarbij zal betrekken of het ontschotten van deze geldstromen inderdaad tot meer maatwerk heeft geleid.
De bewindspersonen moeten zich op de hoogte stellen van knelpunten bij de inzet van voorzieningen op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt en zorgen voor structurele oplossingen voor deze knelpunten.	De bewindspersonen omarmen eveneens de aanbeveling om regelmatig op de hoogte te worden gesteld van de knelpunten op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt. De Projectdirectie vervult ook hierbij een belangrijke rol.		
De minister van SZW moet ervoor zorgen dat gemeenten vertrouwen krijgen in de continuïteit van financiering van de Wwb, zodat deze durven investeren in duurzame re-integratie voorzieningen zoals kwalificerende scholing.	De bewindspersonen zullen, conform onze aanbevelingen, blijven investeren in de relatie met de gemeenten. De wijze van financieren staat volgens hen niet ter discussie en de middelen die bestemd zijn voor het verhogen van de arbeidsparticipatie mogen niet onbenut blijven. Volgens de bewindspersonen zal de prikkel in de Wwb de gemeenten automatisch in de richting van de kansarme groepen sturen. Ook merken de bewindspersonen op dat er geen tegenstelling hoeft te bestaan tussen duurzame re-integratie en de kortste weg naar werk.	Wij vinden het positief dat de minister van SZW maatregelen heeft genomen om de continuïteit van de financiering van de Wwb voor langere periode te waarborgen; hierdoor kunnen gemeenten beter langjarige verplichtingen aangaan. Ook het voornemen tot ontschotten van budgetten door het instellen van een participatiebudget vinden we positief, omdat de problematiek van werklozen zonder startkwalificatie vaak samenhang vertoont met andere problemen. De ontschotting van deze budgetten maakt een geïntegreerde aanpak mogelijk. Het is nog niet duidelijk hoe deze ontschotting straks gaat uitpakken voor werklozen zonder startkwalificatie.	
De minister van SZW zou binnen het Werk-deel van de Wwb mogelijkheden moeten scheppen om een «makelaarsrol» te financieren, die duurzame samenwerking kan stimuleren.	De bewindspersonen vinden het scheppen van mogelijkheden voor financiering van regionale samenwerking binnen het W-deel van de Wwb niet wenselijk. Het toewijzen van het W-deel aan een specifiek doel schendt de gemeentelijke beleidsvrijheid.		
De minister van SZW moet overwegen een aparte doelstelling voor de groep werklozen zonder startkwalificatie te formuleren. Het behalen hiervan moet hij monitoren.	Volgens de bewindspersonen ligt de aanbeveling om in het kader van de Lissabon-doelstelling een specifieke doelstelling te formuleren voor de groep werklozen zonder startkwalificatie niet in de rede.	Wij vinden het positief dat de Projectdirectie Leren en Werken voor de komende termijn een specifieke doelstelling is geformuleerd voor het verwerven van duale trajecten en EVC-trajecten voor werklozen. Voor deze groep zijn extra inspanningen nodig.	
In zijn reactie op deze terugblik geeft de minister van SZW, mede namens de andere bewindspersonen, aan dat de regionale samenwerking tussen arbeidsmarkt en onderwijs geïntensiveerd moet worden, zeker gezien de woelige economische ontwikkelingen. De minister geeft aan onze aanbevelingen in grote lijn te onderschrijven. Zo zegt de minister toe de regionale infrastructuur voor leren en werken structureel te gaan ondersteunen via het UWV WERKbedrijf, door de leerwerkloketten te laten aansluiten bij de Locaties voor Werk en Inkomen.			

BIJLAGE 2

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
EVC	Ervaringscertificaat; eerder: Erkenning van eerder Verworven Competenties
Hbo	Hoger beroepsonderwijs
I-deel	Inkomensdeel Wet werk en bijstand
LWI	Locatie voor Werk en Inkomen
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PBT	Platform Bèta Techniek
PLW	Projectdirectie Leren en Werken
ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
SRG	Statistiek Re-integratie door Gemeenten
STEP	Stimulans Toepassing Effectieve Projecten
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
W-deel	Werkdeel van de Wet werk en bijstand
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WW	Werkloosheidswet
Wwb	Wet werk en bijstand

Algemene Rekenkamer (2006). *Werklozen zonder startkwalificatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 851, nr. 2. Den Haag: Sdu

Bestuursakkoord Rijk en gemeenten (2007). *Samen aan de slag*. Bijlage bij kamerstuk. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 B, nr. 17. Den Haag: Sdu.

Minister van OCW, minister van SZW, staatssecretaris van OCW en staatssecretaris van SZW (2005a). *Leven Lang Leren; Brief van de minister en van de staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschap en van de minister en staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 012, nr. 1. Den Haag: Sdu.

OCW en SZW (2005b). *Leren & Werken versterken; Plan van aanpak 2005–2007*, Den Haag: projectdirectie Leren & Werken.

OCW en SZW (2006). *Leren; dat werkt; naar een betere samenwerking tussen onderwijs, ondernemers en overheid. Leren en Werken-brief*. Zoetermeer: Speed Print.

OCW en SZW (2008a). *Doorpakken met Leren & Werken; Plan van aanpak 2008–2011*, Den Haag: projectdirectie Leren & Werken.

OCW en SZW (2008b). *Jaarverslag 2007; Het verankeren van leren en werken in regio en branche*. Den Haag: Koninklijke de Swart.

SZW (2007). *Uitvoering Wet Werk en Bijstand, evaluatie Wet Werk en Bijstand; Brief van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 674, 30 545, nr. 36. Den Haag: Sdu.

SZW (2008a). *Arbeidsgehandicapten en re-integratie; uitvoering Wet Werk en Bijstand; Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Bijlage bij de brief Hoofdpijnen ontschotting participatie-budgetten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 461, 30 545, nr. 43. Den Haag: Sdu.

SZW (2008b). *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, bijlage bij kamerstuk 28 719, nr. 43. Den Haag: Sdu.

SZW (2008c). *Plan van aanpak re-integratie. Bijlage bij kamerstuk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 719, nr. 60. Den Haag: Sdu.

SZW (2008d). *Re-integratie; Brief minister en staatssecretaris met het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de re-integratieactiviteiten in de sociale zekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 719, nr. 43. Den Haag: Sdu.

SZW (2008e). *Re-integratie; Brief van de minister en de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 719, 30 982, nr. 59. Den Haag: Sdu.

Slotboom, S.T., F.M.B.R. Groenewoud, R.C. Geuns (2007). *Evaluatie scholingsprotocol en inzet scholing. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.