

De drempel over

Advies over het aanboren van onbenut
participatiepotentieel

Raad voor Werk en Inkomen
oktober 2007

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
1. Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Bouwstenen voor dit advies.....	7
1.3 Leeswijzer.....	8
2. Participatiepotentieel: omvang en samenstelling van de totale groep niet- uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (nuggers).....	9
2.1 Totaal aantal nuggers.....	9
2.2 Kenmerken nuggers.....	11
3. Nuggers die staan ingeschreven bij het CWI.....	14
3.1 Nuggers en het CWI.....	14
3.2 Kenmerken ingeschreven nuggers.....	15
3.3 Voorgeschiedenis ingeschreven nuggers.....	15
3.4 Kenmerken nuggers naar pré-nugsituatie.....	16
3.5 Afstand tot de arbeidsmarkt.....	18
3.6 Uitstroom vanuit de nugsituatie.....	18
3.7 Nuggers en trajecten.....	19
3.8 Houding van nuggers ten opzichte van werk.....	19
3.9 Voorkeur voor deeltijd.....	20
4. Publieke dienstverlening aan en ervaringen van nuggers.....	21
4.1 Dienstverlening CWI.....	22
4.1.1 Direct bemiddelbaren.....	22
4.1.2 Niet direct bemiddelbaren.....	23
4.2 Dienstverlening door gemeenten.....	24
4.3 Mening nuggers.....	26
4.3.1 Dienstverlening CWI: meningen nuggers.....	26
4.3.2 Dienstverlening gemeenten: mening geënquêteerde nuggers.....	28
4.3.3 Verklaring.....	29
5. Analyse.....	30
6. Aanbevelingen.....	34
1a. Nuggers nadrukkelijker in beeld.....	34
1b. Aandacht van ketenpartijen.....	35
2. Samenwerking tussen CWI en Gemeenten herijken.....	36
3. Inzet instrumentarium voor nuggers.....	36
4. Eigen bijdrage beleid gemeenten.....	36
5. Bundelen of reserveren budgetten.....	37

Voorwoord

Wanneer iemand ‘een drempel over’ moet, betekent dit dat de persoon in kwestie bepaalde aarzelingen te overwinnen heeft. Dit beeld is van toepassing op vrijwel alle ‘actoren’ in dit advies.

Drempels voor mensen

Het is een advies dat gaat over mensen zonder uitkering, die geen werk hebben, maar dat wel graag zouden willen hebben. De eerste drempel die moet worden geslecht is die naar een actieve houding. Soms leidt de wens om (weer) aan het werk te gaan een sluimerend bestaan, zonder dat actief wordt gezocht.

Een tweede drempel die moet worden genomen is het vragen om hulp, wanneer het vinden van werk niet vanzelf gaat. Lang niet alle werkzoekenden zonder uitkering schrijven zich als werkzoekende in bij het CWI. Hierdoor blijft de mogelijkheid om hulp te krijgen van CWI en gemeenten onbenut.

Drempels voor instanties

Niet alleen de werkzoekende moet drempels nemen, zo blijkt uit de onderzoeken die aan dit advies ten grondslag liggen. Ook de instanties die hulp moeten bieden, CWI en gemeenten, moeten drempels nemen. Dit zijn drempels die het samenwerken ten behoeve van de werkzoekenden zonder uitkering belemmeren, bijvoorbeeld omdat men niet goed geïnformeerd is over de mogelijkheden die er zijn.

Een andere belangrijke drempel die moet worden genomen is van een andere orde. Dit betreft de vraag of arbeidsbemiddeling en re-integratie alleen bedoeld is om uitkeringsvolumes terug te dringen, óf dat de doelstelling ook gericht moet zijn op het vergroten van de ‘match’ van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Links laten liggen?

Hoewel we eensgezind lijken te zijn in de opvatting dat re-integratie (ook) moet vertrekken vanuit de vraag op de arbeidsmarkt, lijkt het alsof we aanbod – werkzoekenden die in potentie geschikt zijn om aan die vraag te voldoen – links laten liggen.

Dan blijkt dat het ‘systeem’ misschien iets teveel gericht is op het beperken van de uitkeringsverstrekking op korte termijn, waardoor de effecten op langere termijn (lees: behoud werkgelegenheid, economische groei) minder aandacht krijgen.

Oproep

Uit dit advies komt naar voren dat een deel van het potentieel beschikbare arbeidsreservoir niet of onvoldoende in het vizier en bereik ligt van de verschillende partijen op de arbeidsmarkt. Het gaat om een omvangrijke groep niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden die iets te bieden hebben waar op dit moment veel vraag naar is.

Dit advies is dan ook allereerst een oproep aan alle partijen om zich meer te richten op deze groep werkzoekenden, de niet-uitkeringsgerechtigden. Daar waar nodig hebben deze werkzoekenden een zetje nodig om de drempel naar de arbeidsmarkt te slechten.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Hoewel de krapte op de arbeidsmarkt zich op dit moment nog niet in alle hevigheid openbaart, zal op de arbeidsmarkt van de nabije toekomst van een tekort aan arbeidskrachten sprake zijn. Het probleem is niet: er is geen werk, maar: er zijn geen werknemers.

In de in april van dit jaar (2007) verschenen Arbeidsmarktanalyse wordt door de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) dan ook het optimaal benutten van de reserves die nog buiten de arbeidsmarkt staan tot *eerste prioriteit* van het arbeidsmarktbeleid benoemd.

In dit advies richt de RWI zich op het zogenaamde participatiepotentieel in Nederland, specifiek op het participatiepotentieel zonder uitkering. Dit potentieel is in Nederland nog altijd groot: ruim 1,7 miljoen mensen hebben geen werk – of hebben wel werk maar minder dan 12 uur per week – hebben geen uitkering en volgen ook geen (voltijd)onderwijs. Lang niet iedereen binnen deze groep wil werken, maar voor ongeveer 26% geldt dat wel: ongeveer 453.000 personen wilden in 2006 werken.

Arbeidsverplichting

Werkzoekenden met een uitkering zijn in de regel op grond van sociale zekerheidswetgeving verplicht om werk te zoeken. Zo bepaalt de Wet Werk en Bijstand dat werkzoekenden ‘naar vermogen’ moeten proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, maar ook dat zij de hulp die zij daarbij kunnen krijgen van CWI en gemeenten beslist niet mogen afslaan, op straffe van een korting op de uitkering.

Voor werkzoekenden zonder uitkering geldt dit laatste niet: de arbeidsverplichting ontbreekt. De werkwens wordt dan ook lang niet altijd omgezet in daden, in actief zoekgedrag. Dat kan zijn omdat er een studie wordt gevolgd of omdat er sprake is van andere bezigheden zoals het verzorgen van kinderen, het verlenen van mantelzorg of om andere persoonlijke redenen, bijvoorbeeld omdat men zijn of haar eigen kansen op het vinden van werk (te) laag inschat of omdat eerdere pogingen om (op eigen houtje) werk te vinden zijn mislukt. Vaak is er ook geen directe financiële noodzaak om actief naar werk te zoeken omdat er een partner is met een inkomen dat toereikend is om de kosten van levensonderhoud te dekken.

Daar komt bij dat deze groep kieskeuriger is en dat – vanwege het afwezig zijn van een verplichting – ook kan zijn.

Voor veel andere werkzoekenden zonder werk en zonder uitkering geldt juist wel dat er actief wordt gezocht naar werk. Bijvoorbeeld omdat daar een financiële reden voor is – de prikkel om te gaan werken is voor deze groep juist groot: de overstap van non-activiteit naar werk is direct lonend.

Coalitieakkoord

De RWI is van mening dat deze groep werkwillenden zonder uitkering van groot belang is of kan zijn voor het oplossen van problemen op de arbeidsmarkt en staat daarin niet alleen.

In het coalitieakkoord van de regeringspartijen¹ spreken de partijen zich uit voor een gezamenlijke aanpak met sociale partners om te komen tot een substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie.

Ook de Sociaal Economische Raad wijst om die reden op het belang van een adequaat aanbod (en sluitende aanpak) voor niet-uitkeringsgerechtigden in zijn advies 'Welvaartsgroei voor en door iedereen':

'In het licht van de doelstelling de arbeidsparticipatie over de gehele linie te verhogen, mag het potentieel dat deze personen herbergen, niet onbenut blijven. De Raad vindt dat het nodig is middelen te reserveren voor het toeleiden van deze groep tot de arbeidsmarkt (in het bijzonder voor zogeheten voorschakeltrajecten.)'

Mobiliseren

Naar de mening van de RWI zal al het mogelijke in het werk moeten worden gesteld om deze werkzoekenden te mobiliseren voor de arbeidsmarkt. De winst die te behalen valt, lijkt immers groot.

Dit betekent dat de groep werkzoekenden die niet-actief op zoek zijn naar werk worden opgeroepen, gestimuleerd en verleid om hun sluimerende werkwens om te zetten in daden. Het betekent ook dat degenen die de arbeidsmarkt wel actief benaderen, daarin, waar nodig en waar mogelijk, daadwerkelijk worden ondersteund door de daarvoor aangewezen partijen, CWI en gemeenten.

De RWI ziet het als een positieve stap in de goede richting dat recentelijk afspraken zijn gemaakt tussen Rijk en gemeenten om in de periode 2007 – 2011 een aantal van 25.000 nuggers (= niet-uitkeringsgerechtigden) aan werk te helpen (of maatschappelijk te laten participeren als de afstand tot de arbeidsmarkt groot is).²

Toename

Uit onderzoek dat aan dit advies ten grondslag ligt blijkt dat de groep die in dit advies centraal staat, de laatste jaren in omvang is toegenomen. Mogelijk als gevolg van beleidsmaatregelen in onder andere de werknemersverzekeringen, heeft een steeds groter deel van de werklozen en werkzoekenden, geen recht op een uitkering krachtens die verzekeringen. Ook heeft men geen recht op een uitkering krachtens de Wet Werk en Bijstand, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een partnerinkomen dat hoger is dan de (bijstands)norm voor een gezamenlijke huishouding.

Inschrijving CWI

Lang niet alle werkzoekenden zonder werk en uitkering laten zich als zodanig registreren bij het CWI.

Vaak wordt de voorkeur gegeven aan andere zoekkanalen: men zoekt via internet, schrijft zich in bij uitzendbureaus of maakt gebruik van netwerken van vrienden en kennissen. Daar is helemaal niets mis mee, want vaak genoeg effectief.

Maar: wanneer werkzoekenden zich niet inschrijven bij het CWI betekent dit dat geen gebruik kan worden gemaakt van de dienstverlening door het CWI, *wanneer de zoektocht naar werk niet direct resultaat oplevert*. Met andere woorden: de mogelijkheid om hulp te krijgen bij het zoeken naar en het vinden van werk wordt dan niet benut.

¹ 'Samen Werken, Samen Leven'. Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.

² 'Samen aan de slag', Bestuursakkoord rijk en gemeenten, 4 juni 2007.

De niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden die zich bij het CWI vervoegen komen in principe in aanmerking voor de basisdienstverlening van CWI en – wanneer dit onvoldoende soelaas biedt – voor eventuele ondersteuning bij re-integratie door gemeenten. Deze ‘route’ ontbreekt dus wanneer men zich niet inschrijft bij het CWI.

‘Evenwichtige aandacht’

In de Wet Werk en Bijstand³ wordt de ondersteuning aan niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) opgedragen aan het college van B&W van de gemeente. De gemeente werkt hiertoe samen met het CWI en het UWV.

Werkzoekende nuggers die een te grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben (fase 2 t/m 4, route B) dienen door het CWI te worden doorgeleid naar de gemeente waar zij woonachtig zijn.

In de gemeentelijke re-integratieverordening dient de gemeente evenwichtige aandacht te schenken aan de verschillende in de wet benoemde doelgroepen, waaronder de nuggers. Hoe het begrip evenwichtig moet worden uitgelegd wordt verwoord in de Memorie van Toelichting op de WWB: ‘Dit betreft dan zowel evenwicht in de aanpak van uitkeringsgerechtigden, de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op grond van de Anw als evenwicht in de aanpak van doelgroepen zoals ouderen, vrouwen en etnische minderheden, binnen deze categorieën’.⁴

Benutten

In dit advies beschrijft de RWI vanuit zijn expertiserol allereerst de grote groep werkwillenden zonder uitkering, een groep die voor werkgevers binnen verschillende sectoren en branches een mogelijk interessante doelgroep vormt voor de vacatures die zich op dit moment moeilijker laten vervullen.

Ten tweede besteedt de RWI aandacht aan de groep *geregistreeerde* werkzoekenden zonder uitkering, dat wil zeggen de bij het CWI ingeschreven, nuggers. Hoe vergaat het hen binnen de keten?

De RWI acht het vanuit zijn adviserende rol van belang om in beeld te krijgen of – en op welke wijze – deze groep werkzoekenden, die een beroep doet of zou kunnen doen op publieke dienstverlening van gemeenten en/of CWI, bediend wordt. Zo ontstaat inzicht in de dienstverlening die gemeenten en CWI in de praktijk bieden aan deze nuggers en het beleid dat daar aan ten grondslag ligt. Ook de nuggers zelf zijn hierover bevraagd.

Kortom: vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt is het van belang dat dit participatiepotentieel wordt benut.

Bewegen en stimuleren

Gemeenten en CWI hebben de afgelopen jaren, samen met partijen op de private re-integratiemarkt, kans gezien om uitkeringsgerechtigden die als kansloos werden beschouwd aan het werk te helpen met inzet van hun re-integratie-instrumentarium en verwachten de komende jaren nog veel meer bijstandsgerechtigden aan een baan te helpen.

Gemeenten, CWI en anderen moeten dan ook in staat worden geacht om andere groepen, de niet-uitkeringsgerechtigden, te bewegen en te stimuleren, weer aan het arbeidsproces deel te nemen.⁵

³ Wet van 9 oktober 2003, houdende vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand), art. 7 lid 1a.

⁴ MvT WWB, Kamerstuk 28 870 nr. 3. Par. 3.2.1.

⁵ NRC-Handelsblad, 30 mei 2007, ‘Zit nou niet te zeuren over ontslagrecht’. Artikel waarin vijf wethouders dit bevestigen.

1.2 Bouwstenen voor dit advies

Voor de totstandkoming van dit advies beschikt de RWI over de resultaten van drie onderzoeken. Deze onderzoeken geven in samenhang een beeld van de omvang, samenstelling en kenmerken van de nuggers en dienstverlening door CWI en gemeenten aan de nuggers.

CBS

Allereerst heeft de Raad voor Werk en Inkomen aan het Centrum voor Beleidsstatistiek (van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS-MCB) gevraagd om inzicht te geven in de achtergrondkenmerken van het participatiepotentieel en te bepalen in hoeverre ook daadwerkelijk gezocht wordt naar werk en in welke mate gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot inschrijving bij het CWI. Dit levert informatie op over de beschikbaarheid van werkzoekenden met en zonder uitkering, zodat deze groepen met elkaar kunnen worden vergeleken.

Cliëntstromen

Ten tweede is aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd een nadere analyse te maken van de nuggers in het zogenaamde cliëntstromenbestand. In dit bestand zijn alle mensen die in de periode 1999–2005 ooit een uitkering hebben gehad of zijn ingeschreven bij het CWI opgenomen. De gang van deze personen door de verschillende statistieken kan dus over langere tijd gevolgd worden.

Van dit bestand is al eerder gebruik gemaakt ten behoeve van het onderzoek ‘De Weg naar werk’ (RWI. 2006). Onderhavige analyse is te beschouwen als een vervolg op dit in 2006 in opdracht van de RWI uitgevoerde onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk, voor en na de invoering van de Wet SUWI, eveneens uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek⁶, waarin de administratieve bestanden van UWV, gemeenten en CWI aan elkaar gekoppeld zijn.

Deze statistieken verschaffen ondermeer van jaar tot jaar informatie over de in- en uitstroomvolumes in de verschillende uitkeringsoorten en inschrijvingen als werkzoekende. Zo wordt duidelijk ‘waar’ nuggers vandaan komen – uit werk, een uitkeringssituatie of geen van beiden – maar wordt ook duidelijk of er sprake is van uitstroom uit de nug-situatie naar werk of anderszins. Niet minder belangrijk is dat de persoonskenmerken van groepen nuggers met elkaar kunnen worden vergeleken, bijvoorbeeld nuggers die wel en nuggers die geen re-integratietraject hebben doorlopen.

Beleidsmatige aandacht

Ten derde is – zoals hiervoor reeds vermeld - in opdracht van de RWI onderzoek verricht naar de beleidsmatige aandacht voor- en de dienstverlening aan de groep niet-uitkeringsgerechtigden en de ervaringen van de doelgroep⁷.

Dit onderzoek is uitgevoerd in een twaalfstal onderzoekslocaties, bestaande uit een gemeente en de bijbehorende CWI-locatie. Door middel van gesprekken met medewerkers van het

⁶ RWI, ‘De weg naar werk’. Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, Bijstand en werk voor en na de SUWI-operatie. Onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek, juli 2006.

⁷ Research voor Beleid, ‘Aan de slag met nuggers’. Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en gemeenten aan niet-uitkeringsgerechtigden. i.o. Raad voor Werk en Inkomen, mei 2007.

CWI en gemeenten en door raadpleging van vooraf opgevraagde beleidsdocumenten is een beeld ontstaan van het formele beleid dat bij gemeenten en CWI gevoerd wordt en de praktische toepassing van dit beleid. Om ook inzicht te krijgen in de ervaringen en de beleving van de doelgroep, is een telefonische enquête afgenomen bij ruim 450 niet-uitkeringsgerechtigden. Ter verdieping van de uit deze enquêtes naar voren gekomen informatie is met 15 respondenten een uitvoerig gesprek gevoerd.

De onderzoeken verricht door SEO Economisch onderzoek en Research voor Beleid hebben dus als object de geregistreerde nugger, terwijl in het CBS-onderzoek het gehele participatiepotentieel als vertrekpunt is genomen.

De uitkomsten van deze drie onderzoeken vormen de bouwstenen voor dit advies.

1.3 Leeswijzer

In de volgende paragraaf (2) wordt aan de hand van de gegevens uit het CBS-onderzoek ingegaan op de omvang, samenstelling en kenmerken van het participatiepotentieel, waaronder de nuggers, in de jaren 2005 en 2006.

In paragraaf 3 worden de gegevens over de Nug-populatie zoals die naar voren komen uit de analyse van het cliëntstromenbestand over de periode 2001 tot en met 2005 geanalyseerd. Specifiek wordt hier ingegaan op de nuggers die staan ingeschreven bij het CWI.

De dienstverlening door gemeenten en CWI aan nuggers komt aan bod in paragraaf 4, evenals de ervaringen van nuggers zelf.

In paragraaf 5 worden conclusies getrokken, waarna in de laatste paragraaf (6) een aantal aanbevelingen wordt geformuleerd.

2. Participatiepotentieel: omvang en samenstelling van de totale groep niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (nuggers)

In deze paragraaf worden gegevens gepresenteerd die betrekking hebben op de omvang, samenstelling en kenmerken van de doelgroep niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Deze gegevens zijn gebaseerd op de CBS-publicatie 'Arbeidsparticipatiepotentieel in 2005 en 2006'.

Deze publicatie is samengesteld op basis van gegevens die werden verzameld voor de Enquête Beroepsbevolking (EBB), een doorlopende steekproef waar jaarlijks ongeveer 90.000 personen op responderen, aangevuld met gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie en gegevens over uitkeringspositie uit de registraties van de arbeidsongeschiktheiduitkeringen, bijstandsuitkeringen (WWB) en werkloosheidsuitkeringen (WW).

2.1 Totaal aantal nuggers

Onder een nugger verstaan we hier:

- personen (15 t/m 64 jaar) die geen uitkering ontvangen (WW, WWB, WAO etc.)
- die niet werken, of wel werk hebben, maar voor minder dan 12 uur per week
- die wel willen werken of meer dan 12 uur per week willen werken

Van de bijna 11 miljoen mensen in de leeftijdsgroep 15 tot en met 64 jaar – de potentiële beroepsbevolking – hebben in 2006 bijna 4 miljoen mensen geen werk. Van deze groep volgt een kwart voltijd onderwijs en is daarmee niet direct beschikbaar voor de arbeidsmarkt.

Van de resterende personen ontvangt een deel een uitkering krachtens een arbeidsongeschiktheidsregeling, de werkloosheidswet of de bijstand.

Het overgrote deel ontvangt geen uitkering: dit zijn ongeveer 1,7 miljoen personen.

Een groot deel van deze groep heeft ook geen behoefte om te werken. Dat kan om uiteenlopende redenen zijn.

Groter arbeidspotentieel

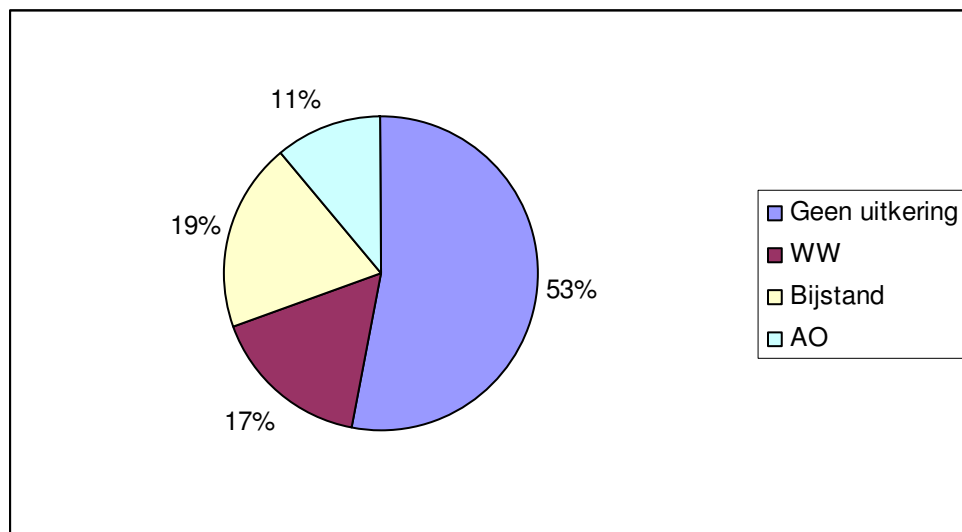
Een relatief grote groep geeft echter aan wél te willen werken. Dit is de groep die met de term nugger wordt aangeduid⁸.

Het gaat in 2006 om bijna een half miljoen mensen (453.000). Zij ontvangen dus geen uitkering, werken niet of minder dan 12 uur per week en geven aan wel (meer) te willen werken.

Ter vergelijking: van de uitkeringsgerechtigden (WW, WWB en WAO) geven 405.000 personen aan te willen werken.

⁸ Een beperkte groep mensen geeft aan een baan te zoeken van meer dan 12 uur per week, terwijl uit andere gegevens blijkt dat zij voltijds onderwijs volgen. Deze groep wordt niet tot de nuggers gerekend.

Figuur 1: verdeling populatie mensen die niet of minder dan 12 uur per week werken maar wel zouden willen werken, 2006



Het gaat dus om een in potentie substantiële arbeidsreserve. Niet alle nuggers zijn echter even actief op de arbeidsmarkt. Minder dan de helft van de nuggers is ook daadwerkelijk op zoek naar werk.

In totaal 198.000 mensen geven aan op zoek te zijn. Hiervan zijn 175.000 personen direct of op zeer korte termijn daadwerkelijk beschikbaar, dat wil zeggen dat ze binnen een tijdsbestek van vier weken tot drie maanden kunnen beginnen met werk.

Niet alle personen binnen de groep van 453.000 werkwillenden weet de weg naar het CWI te vinden. Ongeveer 54.000 personen hebben zich laten inschrijven bij het CWI. Van deze groep geven ongeveer 39.000 personen aan dat zij het niet bij die inschrijving laten maar ook zelf actief op zoek te zijn naar werk.

Ongeveer 159.000 personen zijn in meer of mindere mate actief op zoek naar werk zonder dat zij daarbij het CWI inschakelen.

Tabel 1 Aantal mensen zonder uitkering dat niet of minder dan 12 uur per week werkt, excl. personen in voltijdonderwijs

Totaal	1.750.000
Wil werken	453.000
Zoekt actief	198.000
Is direct beschikbaar	175.000
Ingeschreven bij CWI	54.000
Ingeschreven en actief	39.000

2.2 Kernmerken nuggers

Het min of meer klassieke beeld van de nugger is dat van de vrouw met een wens tot herintreding. Na een aantal jaren non-participatie, vaak vanwege de zorg voor kinderen, gaat zij weer op zoek naar werk. Hardnekkig is ook het beeld van nugger als de ‘vrouw van de tandarts’.

Dit beeld is in zoverre juist dat het grootste deel van het participatiepotentieel zonder uitkering bestaat uit *vrouwen*: meer dan tweederde van de 453.000 nuggers die (meer) willen werken is vrouw.

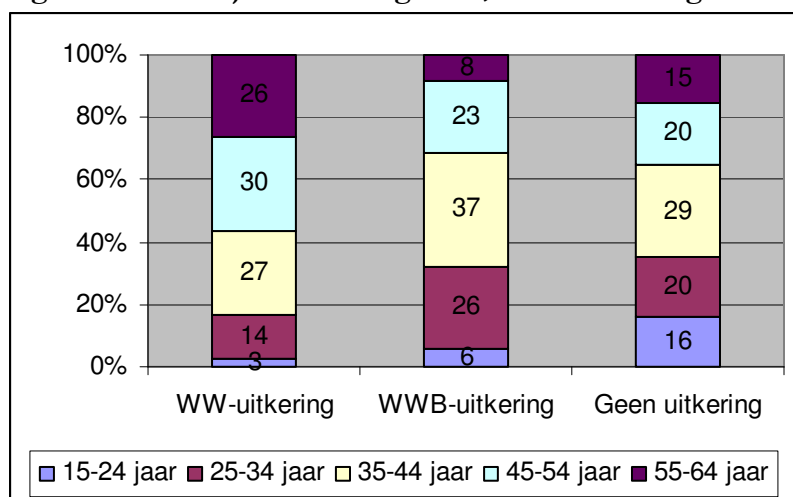
Het leeuwendeel van de nuggers is daarnaast samenwonend of gehuwd: de meeste nuggers maken dus deel uit van een *ééninkomenhuishouden*.

Toch is het opvallend dat nog altijd 12% van de groep nuggers alleenstaand is, zonder kinderen. Mogelijk zijn het jongeren die nog door hun ouders worden onderhouden of personen die leven van partneralimentatie. Ook van deze groep staat overigens maar een klein deel ingeschreven bij het CWI.

Bijna 20% van alle nuggers is niet-westers allochtoon, waarmee deze groep relatief oververtegenwoordigd is. In absolute zin zijn autochtonen met tweederde van het totaal in de meerderheid.

Wanneer specifiek naar *leeftijd* wordt gekeken valt op dat nuggers jonger zijn dan bijstandsgerechtigden en WW-ers.

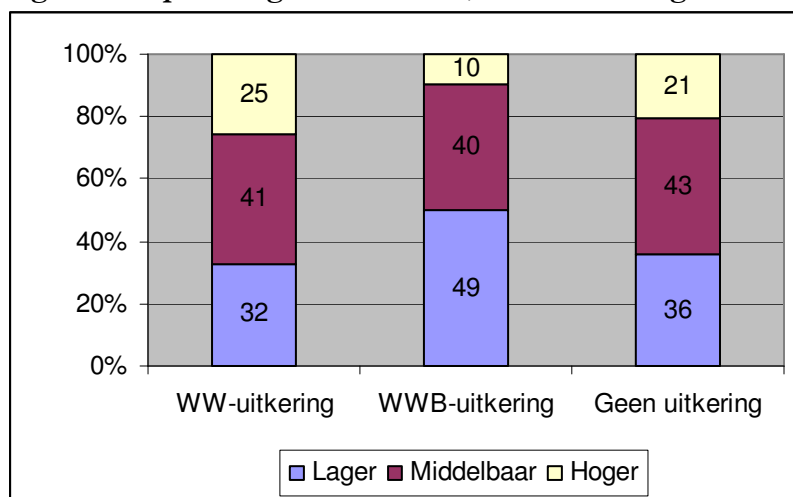
Figuur 2: Leeftijdsverdeling WW, WWB en Nug



Het aantal nuggers tussen de 15 en 24 jaar bedraagt 16% van het totaal aantal nuggers. Van alle werkwillige jongeren zonder werk (WW, WWB, WAO en Nug samen) heeft 75% geen uitkering. Het is goed om te bedenken dat deze groep in principe niet in beeld is bij gemeente of CWI omdat zij geen uitkering ontvangen. Wel kunnen zij uiteraard op eigen gelegenheid naar CWI stappen. Dat komt echter slechts in beperkte mate voor (zie verderop).

Het is interessant de groep nuggers te vergelijken met de groepen werkwillenden die een uitkering genieten. Zo kan het arbeidsmarktpotentieel van deze groepen met elkaar worden vergeleken.

Figuur 3: opleidingsniveau WW, WWB en Nug



De groep nuggers is naar opleidingsniveau beter vergelijkbaar met WW-ers dan met Wwb-ers. Van alle nuggers is 21% hoger opgeleid en 36% is lager opgeleid. Nuggers zijn dus ten opzichte van bijstandsgerechtigden beter toegerust voor de arbeidsmarkt.

Vanuit het oogpunt van eventuele tekorten aan hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt is dit gegeven minstens zo interessant.

Vraag naar hoger opgeleiden

Door de RWI is in recente publicaties⁹ gewezen op het te verwachten tekort op de arbeidsmarkt aan hoger opgeleiden.

Wanneer we de groep uitkeringsgerechtigden (WW, WWB en WAO) die aangeven te willen werken, vergelijken met de nuggers die aangeven te willen werken wordt duidelijk dat dit voor de arbeidsmarktvrage naar hoger opgeleiden een in potentie zeer interessante groep is.

- Van alle personen met een bijstandsuitkering die aangeven te willen werken (167.000) is ongeveer 10% hoger opgeleid, in totaal ongeveer circa 16.000 personen.
- Van alle personen met een WW-uitkering die aangeven te willen werken (142.000) is ongeveer 25% hoger opgeleid, in totaal circa 36.000 personen.
- Van alle personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering die aangeven te willen werken (96.000) is ongeveer 18% hoger opgeleid, in totaal circa 17.000 personen.
- Van alle uitkeringsgerechtigden die aangeven te willen werken zijn dus ongeveer 69.000 personen hoger opgeleid.

⁹ Zie o.a. RWI/HBO-raad, 'Kennistekort in Nederland, mei 2006, paragraaf 3.3.

Wanneer we daarnaast kijken naar de niet-uitkeringsgerechtigden die aangeven te willen werken dan zien we het volgende:

- 21% van deze groep (453.000) is hoger opgeleid. Dat is een totaal van 93.000 personen.

Conclusie: Er is een aanzienlijk potentieel (ruim 150.000 personen) hoger opgeleiden onder zowel uitkeringsgerechtigden als onder de nuggers, waarvan de laatsten niet worden aangesproken, terwijl zij wel degelijk voor een deel een oplossing zouden kunnen bieden voor het te verwachten tekort aan hoger opgeleiden op de middellange termijn.

3. Nuggers die staan ingeschreven bij het CWI

Willen werken is één, actief zoeken is een tweede. Niet iedere nigger is actief op zoek naar werk. Meer dan de helft van de nuggers wil wel werk, maar is niet actief zoekend. Hierin onderscheiden ze zich van bijvoorbeeld de WW-gerechtigden die veel vaker actief zoeken. Hier toont zich mogelijk het verschil in urgentie: de werkloze met een WW-uitkering weet dat die uitkering eindig is, met alle gevolgen voor bijvoorbeeld de levensstandaard van dien, terwijl de nigger daar toch 'anders in zit'.

Actieve zoekers

De groep nuggers die actief zoekt, is anders samengesteld dan de groep als geheel. Mannelijke nuggers zoeken actiever dan vrouwen, en hoger opgeleiden zijn actiever dan lager opgeleiden. Jongeren zoeken ook actiever dan ouderen. Los van het gegeven of nuggers wel of niet actief op zoek zijn naar werk, staat de vraag of nuggers wel of niet ingeschreven staan bij het CWI. Immers, ook nuggers die niet ingeschreven staan als werkzoekende kunnen heel actief zijn op de vacaturemarkt.

In deze paragraaf richten we ons echter op de nuggers die in 2006 en in de jaren daarvoor ingeschreven staan of hebben gestaan als werkzoekende bij het CWI.

Hierbij maken we gebruik van de gegevens van zowel het CBS als de gegevens uit het cliëntstromenbestand (SEO Economisch Onderzoek). De gegevens uit het cliëntstromenbestand verschaffen aanvullende informatie over de herkomst en kenmerken van de nuggers die ingeschreven zijn (of waren) bij het CWI. Wat deden ze voordat ze zich als (niet-uitkeringsgerechtigde) werkzoekende lieten inschrijven bij CWI?

Vonden ze werk, werden ze alsnog uitkeringsgerechtigde, of zagen ze – al dan niet gedesillusioneerd – af van verdere pogingen om werk te vinden? Ook zien we hoeveel van hen een traject kreeg aangeboden en welke effecten dit heeft op de uitstroomkans.

3.1 Nuggers en het CWI

Zoals uit de CBS-gegevens al blijkt, is het CWI voor een beperkt deel van de nuggers een zoekkanaal waar gebruik van wordt gemaakt.

Bij het CWI staan blijkens de gegevens van het CBS in 2006 54.000 nuggers ingeschreven¹⁰. Zij vormen daarmee ongeveer 10% van het totaal aantal ingeschrevenen bij CWI. Dat behoeft niet te verbazen. In tegenstelling tot uitkeringsgerechtigden zijn nuggers immers niet verplicht zich in te schrijven bij het CWI. Vanzelfsprekend vormt de groep uitkeringsgerechtigden dan het grootste deel van het CWI-bestand.

Vanuit arbeidsmarktoverwegingen (zoveel mogelijk mensen aan het werk) kan echter worden gesteld dat een groot deel van het participatiepotentieel zonder uitkering op dit moment (nog) niet wordt bereikt door het CWI. Immers, het CWI is er niet alleen voor uitkeringsgerechtigden met een bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt, maar kan ook voor direct bemiddelbare werkzoekenden een rol spelen bij het vinden van werk. Dit zou dus kunnen betekenen dat een deel van hen mogelijk nuttige ondersteuning misloopt.

¹⁰ Van deze groep geeft 72% (39.000 personen) aan op zoek te zijn naar werk, de overigen willen wel werken maar zoeken (zelf) niet actief.

3.2 Kenmerken ingeschreven nuggers

Uit de gegevens van het CBS blijkt dat het overgrote deel van de totale groep nuggers uit vrouwen bestaat. Ook wordt duidelijk dat slechts ongeveer 10% van hen zich inschrijft bij het CWI.

Die relatief kleine groep nuggers (die zich wel bij het CWI inschrijft) is anders samengesteld dan de groep nuggers als geheel.

Mannen, lager opgeleiden en allochtonen zijn oververtegenwoordigd.

Dit betekent dus dat de groepen waarbinnen zich veel potentieel bevindt (met name vrouwen en hoger opgeleiden) minder goed door CWI worden bereikt cq. minder goed het CWI weten te vinden.

3.3 Voorgeschiedenis ingeschreven nuggers

Waar komen de nuggers vandaan? Van de nuggers die zich bij CWI inschreven kan door de (SEO) cliëntstromenbestanden worden nagegaan wat hun voorgeschiedenis is geweest, zodat meer zicht ontstaat op de kenmerken van deze groep. Daarbij moet wel worden bedacht dat het om een zeer beperkt deel van de totale groep nuggers gaat.

Het onderzoek laat zien dat:

- 34% van de nuggers afkomstig is uit een uitkeringssituatie (WW, WWB, AO)
- 22% van de nuggers afkomstig is uit een situatie van non-participatie, d.w.z. werkte niet, ontving geen uitkering en komt dus niet voor in de bestanden
- 43% van de nuggers een baan had, d.w.z. werkte voordat hij/zij nugger werd

Vanuit werk

Van alle nuggers die zich tussen 2001 en 2005 inschreven bij CWI kwam in 2005 een groot deel vanuit een baan. Dit zijn mensen die mogelijk te kort hebben gewerkt om aan de referte-eisen voor de WW te voldoen. Naar verwachting zal deze groep met de invoering van het nieuwe WW-regime in oktober 2006 kleiner worden. In dit nieuwe regime geldt immers een lagere referte-eis (6 maanden in plaats van vier jaar). Er zullen dan dus meer mensen in aanmerking komen voor een (kortdurende) WW-uitkering.

Vanuit non-participatie

De groep nuggers die instroomt vanuit een toestand van non-participatie bedroeg in 2005 22% van alle bij CWI ingeschreven nuggers. Deze groep komt enigszins overeen met het klassieke beeld van de herintreedster die een baan gaat zoeken als de kinderen het huis uit zijn. Tussen 2001 en 2005 is de relatieve omvang van deze groep in de bestanden van het CWI echter afgenomen, als gevolg van de toename van mensen die vanuit een uitkeringstoestand (WW of WWB) nugger werden.

Vanuit een uitkering

Voor wat betreft de WW kan dit waarschijnlijk worden verklaard door de verslechterde conjunctuur in die jaren, waardoor mensen vaker de maximale WW-duur bereikten. Een deel van deze groep zal niet (direct) in aanmerking komen voor bijstand, bijvoorbeeld omdat er een werkende partner is, of omdat het eigen vermogen het vrij te laten vermogen in de bijstand overstijgt.

De instroom naar nug vanuit de bijstand is bijvoorbeeld een gevolg van het aangaan van een gezamenlijke huishouding. De verhoogde instroom moet eerder worden verklaard vanuit de strengere handhaving en het ‘dichter op de huid zitten’ van bijstandsgerechtigden door gemeenten.

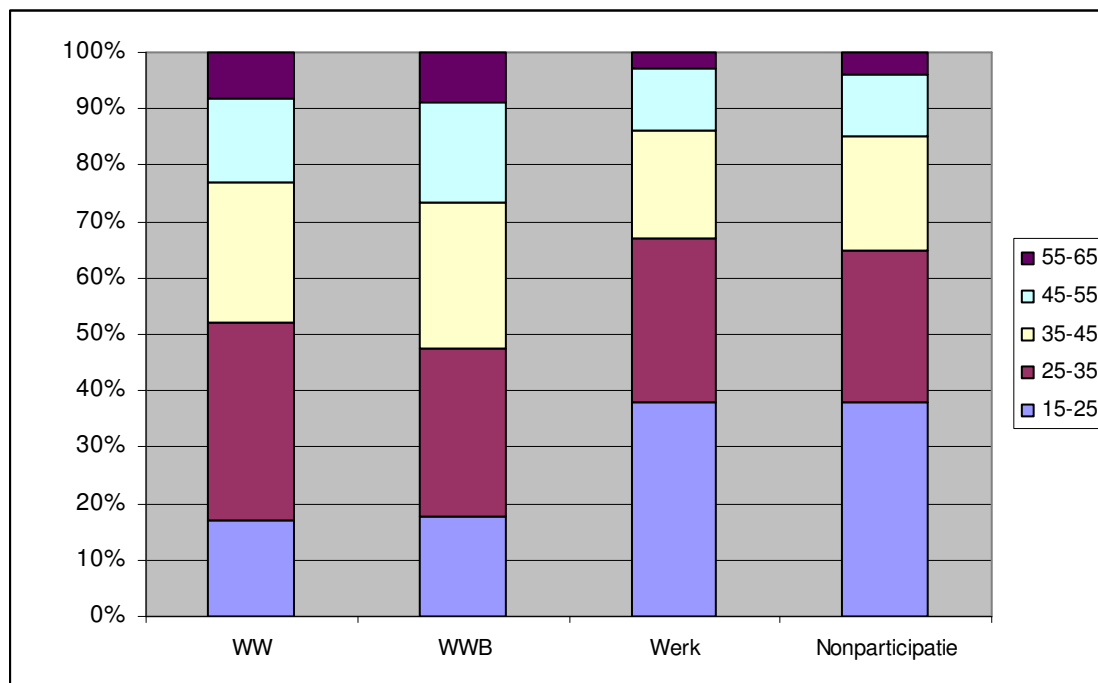
Het aantal nuggers dat zich met recente werkervaring bij het CWI meldt, is groot. Deze nuggers zullen in de regel worden ingedeeld in fase 1, de categorie ‘direct bemiddelbaar’; de relatie met het CWI zal in veel gevallen kortstondig zijn (geweest).

Het aantal nuggers dat vanuit een situatie van inactiviteit nigger wordt, neemt behalve in relatieve zin ook in absolute zin af. De nigger die de hulp inroept van het CWI voldoet dus steeds minder vaak aan het klassieke beeld van de herintredende vrouw, maar is steeds vaker een ex-werknemer.

3.4 Kenmerken nuggers naar pré-nugsituatie

Niet alle nuggers hebben hetzelfde profiel. Er kunnen verschillende groepen nuggers worden onderscheiden. Een manier om dat te doen is te kijken naar de herkomst van de nuggers. Verondersteld mag worden dat iemand die vanuit de bijstand in een nugsituatie belandt andere arbeidsmarktkenmerken heeft dan iemand die net zijn baan verloren heeft. Onderstaande figuur laat de leeftijdsverdeling zien van de mensen die zich bij CWI inschreven als nigger naar verschillende herkomstgroepen.

Figuur 4: Leeftijdscategorie Nuggers naar pré-nugsituatie

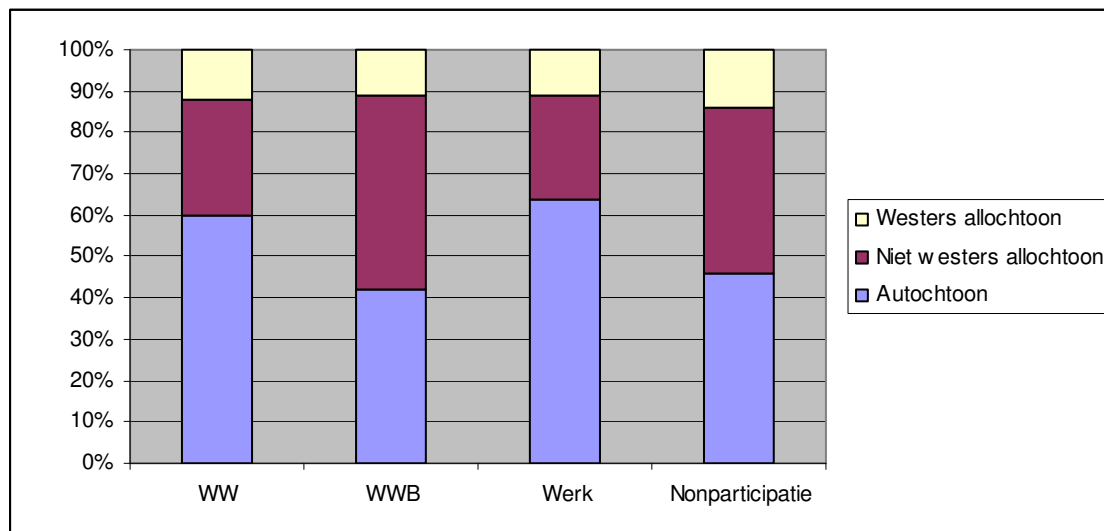


Zoals de figuur laat zien zijn nuggers die vanuit de WW en WWB instromen gemiddeld ouder dan degenen die vanuit werk of non-participatie instromen. Van deze laatste groep (non-participatie) is tweederde jonger dan 35 jaar. Dat is opvallend, omdat juist in die groep een hogere leeftijd verwacht kan worden (herintredende vrouwen van wie de zorgtaken

afnemen doordat kinderen ouder worden). Dat klassieke beeld klopt dus niet. Waarschijnlijk wordt een groot deel van deze jonge aanwas gevormd door schoolverlaters.

De verdeling allochtoon/autochtoon laat het volgende zien:

Figuur 5: Verdeling allochtoon/autochtoon naar pré-nugsituatie



Vanuit de WW en werk stromen vooral autochtonen in, vanuit de WWB vooral allochtonen. Ook vanuit non-participatie stromen relatief veel allochtonen in, het gaat hier zeer waarschijnlijk om een groep inburgeraars.

Als tenslotte ook opleidingsniveau erbij wordt betrokken, dan is te zien dat vanuit WWB en non-participatie relatief veel laagopgeleiden zich bij CWI inschrijven, vanuit WW of werk relatief veel middelbaar en hoger opgeleiden.

Vatten we voorgaande samen dan kunnen de volgende profielen worden vastgesteld:

Nuggers afkomstig uit WW	: ouder, hoger opgeleid, autochtoon
Nuggers afkomstig uit WWB	: ouder, laag opgeleid, allochtoon
Nuggers afkomstig uit Werk	: jonger, hoger opgeleid, autochtoon
Nuggers afkomstig uit Non-participatie	: jonger, lager opgeleid, allochtoon

Met name de groep die vanuit werk instroomt, lijkt goede papieren te hebben op de arbeidsmarkt. Dit is ook binnen CWI de grootste groep ingeschrevenen. Het is daarom des te opvallender dat deze groep relatief vaak doorstroomt naar inactiviteit (zie par. 3.6)
De groep die zich vanuit non-participatie inschrijft, is jong en relatief vaker laag opgeleid.

3.5 Afstand tot de arbeidsmarkt

De nuggers die zich bij CWI inschreven zijn voor ongeveer een derde ingedeeld in fase 2 t/m 4, dus met (enige) afstand tot de arbeidsmarkt. Nuggers hebben daarmee een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt dan de CWI-populatie als geheel (60% in fase 2 en hoger). De groep nuggers in fase 1 (46%) komt in omvang redelijk overeen met de groep nuggers die direct vanuit werk instroomt. Deze groep zal goed in staat moeten zijn zichzelf te redden, daarbij eventueel gebruik makend van de basisdienstverlening van het CWI.

De toename van het aantal nuggers in de CWI-bestanden die uit een uitkeringssituatie (WW, WWB) komen zou zich echter op zeker moment kunnen gaan vertalen in een grotere groep nuggers met enige afstand tot de arbeidsmarkt. Immers, de kans dat tijdens de periode dat men een uitkering ontving een re-integratietraject is ingezet – blijkbaar met weinig succes – is niet denkbeeldig.

3.6 Uitstroom vanuit de nugsituatie

Voor veel nuggers die zich inschrijven bij het CWI is de nugstatus van zeer korte duur (geweest). Vooral voor de nuggers die afkomstig zijn uit een werksituatie is deze periode het beste te typeren als de spreekwoordelijke situatie van het ‘in between jobs’ zijn: de grootste groep van de nuggers (28%) gaat van werk naar werk. De nugstatus is een korte onderbreking van het werkzame bestaan.

Binnen een half jaar is ongeveer 80% van de nuggers weer uit het CWI bestand verdwenen. De helft naar werk, de andere helft naar een uitkering of naar een situatie van non-participatie. De resterende groep – de blijvers – zouden in principe in aanmerking moeten komen voor ondersteuning van de gemeente waar men woonachtig is.

Opvallend

Twee groepen nuggers vallen op: de groep nuggers die afkomstig is uit werk en die naar verloop van tijd verdwijnt in non-participatie. Het is hen – ondanks (recente) werkervaring - niet gelukt een baan te vinden. Zo vergaat het 12% van de ingestroomde nuggers met werkervaring.

Van de groep die is ingestroomd *vanuit* non-participatie slaagt evenwel 15% er in om een baan te vinden. Een iets groter deel verdwijnt – ‘onverrichterzake’ – na verloop van tijd weer in de situatie van non-participatie. De inschrijving als werkzoekende bij het CWI wordt niet meer verlengd of beëindigd. Hierboven is al gemeld dat deze groep weliswaar vaak laagopgeleid is, maar ook dat deze groep voor ongeveer tweederde uit personen jonger dan 35 jaar bestaat. Het is dan ook zorgelijk dat een deel van deze groep zich weer terugtrekt van de arbeidsmarkt.

De uitstroomkans naar werk voor nuggers is in de periode tussen 2001 en 2005 afgenomen. Dit kan zijn veroorzaakt door de verslechterde conjunctuur.

Een niet onbelangrijk deel van de ingeschreven nuggers (14%) stroomt door naar de WWB. Mogelijk gaat het om WW-ers die hun maximale WW-duur hebben bereikt maar een tijd moesten wachten voor zij recht kregen op Bijstand (wegens bijvoorbeeld een werkende partner of een eigen vermogen). Dit is een beleidsmatig zeer relevante groep: voor gemeenten zou het lonend kunnen zijn in deze groep te investeren, om zodoende te voorkomen dat men op een later tijdstip in de Bijstand terecht komt.

3.7 Nuggers en trajecten

Door SEO is onderzocht welke ingeschreven nuggers een traject krijgen aangeboden, welke kenmerken deze nuggers hebben en of het volgen van een traject de uitstroomkans naar werk heeft vergroot.

Niet iedere nugger krijgt een traject aangeboden. Gezien de in de voorgaande paragraaf beschreven uitstroompercentages is dit ook in veel gevallen niet noodzakelijk. De meeste nuggers stromen op eigen kracht uit naar werk. Van belang is natuurlijk om te weten of de nuggers die hier niet in slagen daadwerkelijk hulp krijgen aangeboden.

In theorie zal fase-indeling in fase 2 t/m 4 de belangrijkste aanleiding moeten zijn om in aanmerking te komen voor een traject. Er is dan immers sprake van een afstand tot de arbeidsmarkt die moet worden overbrugd alvorens er sprake kan zijn van arbeidsinschakeling. In de praktijk blijkt dit ook het geval te zijn. Er worden echter niet veel trajecten ingezet voor nuggers. Als een nugger na een jaar nog niet is uitgestroomd, is de kans dat hij/zij een traject aangeboden heeft gekregen slechts 7 procent, oplopend tot 13 procent na drie jaar.

Kans op uitstroom

De inzet van trajecten verhoogd voor alle nuggers de kans op uitstroom: de kans om naar werk uit te stromen is groter voor de nuggers die een traject hebben doorlopen dan voor nuggers die dat niet hebben gedaan. Opvallend genoeg zijn de groepen waarbij een traject de grootste toegevoegde waarde heeft, nu net niet de groepen die de grootste kans hebben om een traject te krijgen: personen zonder startkwalificatie, niet-westerse allochtonen, jongeren en voormalig arbeidsongeschikten.

De kans op werk, 24 maanden na instroom is voor mannen die geen traject hebben gevolgd ongeveer 50%, met traject is dit 56%. Voor vrouwen is het effect iets sterker, zonder traject 42% en met traject 50%. Het effect van re-integratie is – logischerwijs – het grootst bij werkzoekenden die zijn ingedeeld in fase 2 en 3.

Ter vergelijking: het netto-effect van re-integratietrajecten voor mensen in de bijstand is ongeveer 5%.

Het instrument dat het meest wordt ingezet bij nuggers is ‘diagnose (34%) gevolgd door bemiddeling (31%)’. Vrouwen krijgen vaker dan mannen scholing aangeboden. Jongeren relatief vaker gedragsgerichte instrumenten.

3.8 Houding van nuggers ten opzichte van werk

Belangrijk is dat de meeste nuggers een positieve grondhouding hebben ten opzichte van werk. Uit de enquête die door Research voor Beleid is afgenomen bij nuggers die bij het CWI stonden ingeschreven komt dit duidelijk naar voren. De belangrijkste reden om werk te zoeken zijn het willen verdienen van geld (52%), gevolgd door het ‘zin hebben om te werken’(34%), ‘iets te doen hebben (31%)’ of ‘iets bijdragen aan de maatschappij (15%)’. Slechts een klein deel van de ondervraagde nuggers (8%) zoekt naar werk uit een financiële noodzaak.

Omdat er voor nuggers geen verplichting geldt om aan het werk te gaan, kan geconcludeerd worden dat deze nuggers gemotiveerd zijn om werk te vinden. Dat wil tegelijkertijd zeggen

dat nuggers niet al het hun aangeboden werk zullen wensen te accepteren. Nuggers verkeren in de positie enigszins kieskeurig te kunnen zijn. Soms zal dit de kansen op het vinden van werk verkleinen omdat de 'droombaan' niet direct voorhanden is.

De enquête geeft eveneens een beeld van het soort werk waarbinnen de ondervraagde nuggers het liefst emplooi zouden willen vinden.

Het meest genoemde soort werk is 'Administratief/Secretarieel'. Met name onder inburgeraars is deze werksoort populair – een op de drie geeft aan hier de voorkeur aan te geven. Onder de jongere nuggers is het werken in winkel of detailhandel het meest in trek. Ongeveer 27% van hen geeft aan dit te willen. De categorie 'overige' waarbinnen zich de meeste hoogopgeleiden en de meeste vrouwen bevinden (75%) noemt de (medische) verzorging als het soort werk dat men zoekt.

Kansrijke sectoren

Leggen we deze voorkeuren naast de recente ontwikkelingen en prognoses aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt zoals weergegeven in de *Arbeidsmarktanalyse 2006*, dan kunnen we vaststellen dat de nuggers uit deze enquête voor wat betreft hun beroepswens zeker niet de minst kansrijke sectoren op het oog hebben. In zowel de zakelijke dienstverlening, de gezondheidszorg als de detailhandel is sprake van een groei van de werkgelegenheid. De stelling dat nuggers er regelmatig onrealistische verwachtingen op na houden – geponeerd door een aantal respondenten in het Research voor Beleid onderzoek – heeft dus geen betrekking op het soort werk of de sector waar de belangstelling naar uit gaat. Mogelijk betreft dat gebrek aan realisme de eigen mogelijkheden en de reikwijdte van de ondersteuning door de instanties en zijn de verwachtingen ten aanzien van gemeenten en CWI te hoog.

3.9 Voorkeur voor deeltijd

Ongeveer een derde van de ondervraagde nuggers is bereid om meer dan 32 uur te werken. De rest geeft de voorkeur aan een parttime baan. Vooral vrouwen willen in deeltijd werken, dat wil zeggen tot maximaal 32 uur.

4. Publieke dienstverlening aan en ervaringen van nuggers

Per 1 januari 2002 is de verantwoordelijkheid voor nuggers opgedragen aan CWI en gemeenten. Het budget ¹¹ ten behoeve van de re-integratie van nuggers is met deze wijziging meegegaan naar gemeenten en opgenomen in het vrij te besteden re-integratiebudget. Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand en de bezuinigingen op de re-integratiemiddelen is dit budget als zodanig niet meer te herkennen.

WWB

In de Wet Werk en Bijstand worden de nuggers als aparte categorie benoemd. In de Memorie van Toelichting op de WWB wordt duidelijk wat de bedoeling is van de wetgever:

'Deze taak vloeit voort uit het algemeen belang om te komen tot verboging van de arbeidsparticipatie als voorwaarde voor een gunstige economische ontwikkeling. In het wetsvoorstel is daarom expliciet als taak voor de gemeente opgenomen om ook te voorzien in voorzieningen voor re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op grond van de Anw. De niet-uitkeringsgerechtigde en degene met een Anw-uitkering kunnen net als de uitkeringsgerechtigde aanspraak maken op ondersteuning door de gemeente bij zijn re-integratie.' ¹²

Onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen de nuggers die ingedeeld zijn in fase 2 t/m 4, dat zijn de nuggers die niet direct bemiddelbaar zijn op grond van het re-integratieadvies van het CWI. Niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden die direct bemiddelbaar zijn – ingedeeld in fase 1/route A – kunnen gebruik maken van de basisdienstverlening van het CWI. Ongeveer de helft van de nuggers (49%)¹³ wordt ingedeeld in fase 1/route A.

Dienstverlening CWI en gemeenten

In het navolgende gaan we eerst in op de dienstverlening door het CWI. Hierna bezien we de dienstverlening zoals die geboden wordt door gemeenten.

Voor deze paragraaf maken we gebruik van de resultaten van een in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen door Research voor Beleid verricht onderzoek onder beleidsmedewerkers van CWI en gemeenten en een enquête, uitgevoerd in een twaalfstal onderzoekslocaties, verspreid over Nederland. De 454 nuggers die telefonisch – aan de hand van een vragenlijst -bevroegd zijn, komen uit dezelfde onderzoekslocaties als het CWI-kantoor en de daaronder vallende gemeenten. Met vijftien van de nuggers is een diepte-interview gehouden.

Binnen de onderzoekslocaties doen zich flinke verschillen voor in de samenstelling van de groep nuggers. Vaak is dit een gevolg van uiteenlopende beleidsprioriteiten, waardoor op de ene locatie meer inburgeraars staan ingeschreven en op de ander locatie veel jongeren.

¹¹ In de memorie van toelichting bij de 2e suppletore begroting gemeentefonds 2004 is aangegeven dat de algemene uitkering met ingang van 2004 structureel verhoogd wordt met € 9 700 000 in verband met de opheffing van de Regeling vergoeding uitvoeringskosten re-integratie NUG/ANW (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 919, nr. 2, blz.4) . Met de mutatie die in deze 1e suppletore begroting 2005 is opgenomen, wordt de doorwerking naar 2005 geregeld en wordt de structurele doorwerking naar de jaren na 2005 verzekerd.

¹² MvT WWB, Kamerstuk 28 870 nr. 3, par. 3.2.3

¹³ SEO Economisch onderzoek, Beschrijvende statistiek nuggers, tabel 3, 15 mei 2007, i.o.v. RWI.

De bevindingen uit de enquête en de gesprekken met medewerkers van CWI en gemeenten komen echter overeen met de bevindingen uit andere onderzoeken (o.a. IWI). Door CWI is desgevraagd ingestemd met het beeld dat uit deze gesprekken en enquêtes naar voren is gekomen.

4.1 Dienstverlening CWI

Ook de medewerkers van het CWI vermoeden dat veel nuggers die op zoek zijn naar werk zich niet bij het CWI melden, maar andere wegen bewandelen om aan het werk te geraken. Dat wordt bevestigd door de zoekkanalen die nuggers zelf zeggen te benutten: de meest genoemde zoekactiviteit die wordt genoemd is het via internet zoeken naar vacatures, gevolgd door inschrijving bij het CWI en uitzendbureaus. Het is aannemelijk dat een deel van de nuggers zich wel via internet of via andere kanalen oriënteert op de arbeidsmarkt, maar het CWI mijdt.

Uit de gegevens van het CBS blijkt bovendien dat nog geen 10% van de werkwillende nuggers het CWI 'benut' en zich daadwerkelijk als werkzoekende inschrijft. Vaak komt het dus niet zover. Er is vaak wel contact met het CWI maar de nugger besluit – soms op aanraden van het CWI – zich toch niet in te laten schrijven als werkzoekende, zo blijkt uit het RvB onderzoek.

Redenen hiervoor zijn:

- men komt alleen voor informatie en advies en besluit na een eerste oriënterend gesprek dat inschrijving niet nodig is. Men weet genoeg om zelfstandig verder te zoeken.
- Men is van mening dat het CWI (of gemeente) de in eigen ogen noodzakelijk hulp niet kan bieden.
- Men komt voor een uitkering: wanneer blijkt dat daar geen recht op bestaat en men dus feitelijk nugger is, ziet men af van inschrijving.
- Men raakt ontmoedigd door de voorwaarden die CWI of gemeente stelt aan de dienstverlening. Dit is overigens niet voorbehouden aan nuggers: zeventien procent van de aanvragers van een uitkering ziet af van een verdere aanvraag op het moment dat duidelijk wordt dat een tegenprestatie in de vorm van Workfirst wordt verlangd.¹⁴
- Het geschetste gebrek aan arbeidsmarktperspectief doet werkzoekenden afzien van inschrijving.

4.1.1 Direct bemiddelbaren

Wanneer werkzoekenden zich bij het CWI melden, wordt in principe geen onderscheid gemaakt tussen direct bemiddelbare werkzoekenden die wel en - werkzoekenden die geen uitkeringsaanvraag indienen. Direct bemiddelbare werkzoekenden komen allen in aanmerking voor de basisdienstverlening door het CWI. Door het CWI wordt in samenspraak met de werkzoekende de werkintake doorlopen, waarin de mogelijkheden van de werkzoekende worden verkend en waarin wordt bepaald welke instrumenten kunnen worden ingezet of welke vacatures voorhanden zijn.

¹⁴ SZW, Wet werk en Bijstand: de feiten op een rij. Evaluatie WWB 2004-2007, 13 april 2007.

Kortste weg naar werk

Het principe ‘de kortste weg naar werk’ staat hierbij centraal. Dit betekent dat de diensten van het CWI alleen worden verleend wanneer er daadwerkelijk sprake is van een afstand tot de arbeidsmarkt die moet worden overbrugd. Personen die voldoende zijn gekwalificeerd voor de arbeidsmarkt en geacht worden snel werk te kunnen vinden dienen hun inspanningen daar dan ook op te richten. Van hen wordt verwacht dat zij zelf initiatieven ontplooiën en dat zij openstaan voor de suggesties en mogelijkheden die door het CWI worden aangedragen.

Toch zijn er verschillen tussen wel- en niet uitkeringsgerechtigden. Uit de interviews met medewerkers van het CWI komt naar voren dat direct bemiddelbare niet-uitkeringsgerechtigden wel als aparte categorie worden beschouwd in die zin dat men extra kritisch is op de inspanningen die door de nuggers zelf worden verricht. Daaruit volgt dat CWI zuinig is met het inzetten van instrumenten. Dit wordt volgens de betreffende medewerkers veroorzaakt door het volgende: omdat er geen uitkering wordt verleend kan het CWI weinig tot geen invloed uitoefenen op het gedrag van de nuggers door middel van (het dreigen met) sancties die door gemeenten en UWV kunnen worden opgelegd. Omdat deze mogelijkheid niet bestaat beschikt het CWI niet over instrumenten om nakoming van afspraken af te dwingen. Overigens merkt de Raad hierbij op dat gebleken is dat het zicht op het verloop en vervolg van trajecten voor uitkeringsgerechtigden eveneens niet optimaal is.¹⁵

4.1.2 Niet direct bemiddelbaren

Wanneer blijkt dat een werkzoekende niet direct terecht kan op de arbeidsmarkt en ingedeeld wordt in fase 2 t/m 4 of als route B werkzoekende moet worden aangemerkt, dient deze in theorie te worden doorverwezen naar de gemeente waar hij of zij woonachtig is. Binnen het reguliere werkproces van het CWI wordt dan een re-integratieadvies opgesteld ten behoeve van de gemeente.

Uit de in het kader van het onderzoek van Research voor Beleid gevoerde gesprekken met medewerkers van CWI en gemeenten blijkt dat doorverwijzing naar gemeenten lang niet altijd aan de orde is. In sommige gevallen is er zelfs sprake van ontmoediging van de werkzoekende om zich te melden bij de gemeente.

Een re-integratieadvies wordt vaak alleen maar opgesteld wanneer de gemeente waar de werkzoekende woonachtig is ook daadwerkelijk dienstverlening (wil) bieden aan nuggers. Wanneer het CWI op de hoogte is van het feit dat de gemeente geen of weinig dienstverlening voor nuggers heeft, wordt dit aan hen meegedeeld.

Ontmoedigend

Opvallend is ook dat de medewerkers van CWI vaak maar globaal op de hoogte zijn van de dienstverlening door gemeenten.

In ieder geval heeft dit een ontmoedigende uitwerking op de betreffende nuggers.

¹⁵, ‘Beleid en praktijk na niet-geslaagde trajecten’, Regioplan 2007, in opdracht van de RWI, forthcoming.

Uit de enquête onder nuggers blijkt dan ook dat een groot deel van de respondenten, zo'n zeventig procent, niet bekend is met de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van nuggers.¹⁶ Door het CWI wordt daar blijkbaar geen ruchtbaarheid aan gegeven. Medewerkers van het CWI zijn dus niet goed op de hoogte van wat gemeenten daadwerkelijk (kunnen) doen voor nuggers. Op de onderzochte locaties zijn maar beperkt afspraken gemaakt, vaak nog in de verouderde serviceniveauovereenkomsten (SNO).

Bedrijfsverzamelgebouw

Daar waar sprake is van gezamenlijke huisvesting in een Bedrijfsverzamelgebouw wordt in de regel wel intensief samengewerkt. Wanneer er sprake is van gezamenlijke (vraaggerichte) vacatureverwerving wordt door CWI het gehele werkzoekenden bestand doorgenomen op zoek naar een kandidaat die aan de werkgeverseisen voldoet. De 'herkomst' van de kandidaten – wel of geen uitkering – speelt dan geen rol.

Jongeren en inburgeraars: prioritaire groepen

De doelgroep jongeren onder de nuggers valt vaak wel de benodigde dienstverlening ten deel¹⁷, zeker wanneer hiertoe een jongerenloket in het leven is geroepen. Dit past in het landelijke beleid en bij de politieke druk om prioriteit te geven aan inspanningen om (niet gekwalificeerde) jongeren weer terug te geleiden naar de schoolbanken of aan het werk te krijgen.

Hetzelfde geldt voor inburgeraars die wegens een minder goede taalvaardigheid doorverwezen worden naar het inburgeringloket van de gemeente.

Voor beide groepen geldt dat zij in eerste instantie 'jongere' of 'inburgeringsplichtig' zijn en pas in tweede instantie als nugger worden gezien.

4.2 Dienstverlening door gemeenten

Ook gemeenten hebben de nuggers niet hoog op de agenda hebben staan, al wordt in de re-integratieverordeningen van gemeenten de dienstverlening aan de nugger wel beschreven. Dit wordt versterkt door het feit dat gemeenten geen zicht hebben op de aantallen nuggers die zich melden bij het CWI. De groep die uiteindelijk bij de gemeente terecht komt is klein in getal. Daar waar CWI nauwelijks een beeld heeft van de mogelijkheden die gemeenten nuggers kunnen bieden, zien gemeenten alleen de nuggers die zich zelf melden voor een gesprek: gemeenten ondernemen zelf – op een enkele uitzondering na¹⁸ – geen activiteiten om nuggers te benaderen.

Loket

Daarmee is de cirkel rond: in de perceptie van CWI heeft het weinig zin om nuggers door te verwijzen naar gemeenten. Gemeenten zien daardoor maar weinig nuggers aan het loket. Hoeveel nuggers zich melden en hoeveel van hen vervolgens een vorm van ondersteuning wordt aangeboden is onbekend. Door CWI wordt niet bijgehouden hoeveel nuggers worden doorverwezen en door gemeenten wordt niet geregistreerd hoeveel nuggers zich melden.

¹⁶ RvB, pagina 50, tabel 4.17.

¹⁷ In 2006 is door CWI bijvoorbeeld intensief samengewerkt met de Taskforce Jeugdwerkloosheid. CWI wist in 2006 ruim 30.000 jongeren te plaatsen op een vacature en vervulde ruim 38% van de aangemelde leerwerkbanen (bron: Jaarverslag CWI 2006). Daarnaast heeft CWI speciale jongerenteams geformeerd en wordt met werkgeversorganisaties samengewerkt in 'Jong actief'.

¹⁸ Van de onderzochte gemeenten kondigde één gemeente concrete plannen aan om nuggers actief te benaderen.

Uit de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) is wel af te lezen hoeveel nuggers er in 2005 zijn gestart met een traject. In totaal starten dat jaar 6310 nugtrajecten¹⁹, ongeveer 7 a 8% van het totale aantal gestarte trajecten binnen het gemeentelijke domein. Hoe dit aantal gewogen moet worden is niet te zeggen.

Ook in de bevroegde gemeenten ziet men jongeren en inburgeraars – net als CWI - niet direct als nuggers. Het beeld van de herintredende vrouw overheerst nog, ten onrechte zoals in een voorgaande paragraaf al is gesteld.

Inburgeraars en jongeren ontvangen – ook als nigger – dienstverlening op grond van het feit dat zij jongere of inburgeraar zijn.

De nigger die zich wel meldt aan het gemeenteloket komt niet altijd in aanmerking voor ondersteuning bij re-integratie. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten uiteenlopende beleidslijnen hanteren. In drie van de twaalf gemeenten biedt de gemeente geen enkele vorm van ondersteuning. In drie andere gemeenten wordt weer helemaal geen onderscheid gemaakt tussen uitkeringsgerechtigden en nuggers. In de overige zes gemeenten worden specifieke eisen gesteld aan nuggers of worden nuggers uitgesloten van het gebruik van bepaalde instrumenten.

Spaarzaam

De specifieke eisen betreffen vaak inkomenscriteria en daaraan verbonden het vragen van een eigen bijdrage of het stellen van grenzen aan de kosten van een traject. In sommige gevallen worden nuggers uitgesloten van dienstverlening op grond van inkomens- en vermogensgrenzen.

Duurdere instrumenten zoals scholing en loonkostensubsidies worden spaarzaam ingezet ten behoeve van nuggers.

Om te voorkomen dat nuggers al te vrijblijvend omgaan met de gemeentelijke ondersteuning wordt soms gebruik gemaakt van terugvorderingclausules. In geen van de twaalf gemeenten is dit overigens ooit geëffectueerd.

Uit het onderzoek kan niet worden afgeleid of gemeenten met een overschot of een tekort op het bijstands- en/of re-integratiebudget meer c.q. minder dienstverlening aan nuggers bieden. Wel wordt door de respondenten erkend dat het gebrek aan prioriteit voor nuggers mede is ingegeven door budgettaire motieven.

Eigen bijdrage beleid gemeenten

‘Het is aan de gemeente om te bepalen óf betrokkene daadwerkelijk een traject nodig heeft om op de arbeidsmarkt aan de slag te komen en zo ja, welk aanbod passend is. Hierbij geldt net als voor de uitkeringsgerechtigde dat het moet gaan om de kortste weg naar duurzame arbeidsparticipatie. De gemeente kan met de betrokkene afspraken maken over de gevolgen van het niet nakomen/voortijdig afbreken van een re-integratietraject, bijvoorbeeld terugbetaling trajectkosten.’²⁰

Bovenstaande is een citaat uit de Memorie van Toelichting op de WWB.

¹⁹ CBS, SRG 1^e en 2^e helft 2005.

²⁰ MvT WWB, Kamerstuk 28 870 nr. 3, par. 3.2.3

De RWI begrijpt dat gemeenten willen voorkomen dat al te lichtzinnig aan een re-integratietraject wordt begonnen. Een eigen bijdrage beleid kan er in voorzien dat er selectie plaatsvindt van daadwerkelijk gemotiveerde nuggers. Tegelijkertijd kan een eigen bijdrage beleid werkzoekenden ervan doen afzien de zoektocht naar werk door te zetten.

Bovendien kan afgevraagd worden of de gemiddelde nigger daadwerkelijk zo kapitaalkrchtig is als de vaak genoemde maar denkbeeldige 'doktersvrouw'. Dat valt te betwijfelen en de onderzoeksgegevens over de samenstelling van de Nug-populatie bevestigen dit.

Een tweede reden waarom terughoudend met een eigen bijdrage beleid moet worden omgegaan is het besef dat de doelgroep die zich bij de gemeente meldt, niet de meest kansrijke werkzoekenden betreft. Direct bemiddelbare werkzoekenden kunnen kosteloos gebruik maken van een deel van het instrumentarium van CWI. Hier is op zijn minst sprake van onbalans. De minst kansrijke doelgroep wordt geconfronteerd met een eigen bijdrage, terwijl kansrijkere werkzoekenden kosteloos hulp kunnen krijgen.

Het is dan ook raadzaam om terughoudend en creatief om te gaan met een dergelijk beleid. Men kan zich voorstellen dat gemeenten een symbolische eigen bijdrage (desgewenst naar draagkracht) of borg vragen bij de start van een re-integratietraject. Bij het niet nakomen van de verplichtingen of het vroegtijdig zonder reden afbreken van het traject vervalt deze bijdrage aan de gemeente. Bij afronding van het traject wordt de symbolische eigen bijdrage aan de deelnemer teruggegeven.

Wanneer gemeenten wel een eigen bijdrage verlangen is het raadzaam om de drempel zo laag mogelijk te houden.

4.3 Mening nuggers

4.3.1 Dienstverlening CWI: meningen nuggers

Zoals uit de onderzoeken van CBS en SEO blijkt is ongeveer de helft van alle nuggers direct bemiddelbaar naar werk. Deze groep valt onder de verantwoordelijkheid van het CWI en kan aanspraak maken op de basisdienstverlening van deze organisatie.

Opvallend is dan dat meer dan de helft (56%) van de *geënquêteerde* nuggers aangeeft geen enkele hulp van het CWI te hebben ontvangen. In het onderzoek worden de nuggers ingedeeld in drie subdoelgroepen: jongeren, inburgeraars en overigen.

Het niet ontvangen van hulp zou te verklaren zijn wanneer met name jongeren en inburgeraars zouden aangeven geen hulp te hebben ontvangen van CWI. Immers, de dienstverlening door het jongerenloket of door de inburgeringloketten vallen niet (helemaal) onder de CWI-vlag (of dit wordt niet zo gezien). Opvallend is echter dat driekwart van de groep overige nuggers dit, het ontbreken van ondersteuning, *ook* aangeeft.

Behoeft

Gevraagd naar de redenen voor het niet krijgen van dienstverlening geeft bijna veertig procent van de nuggers aan geen idee te hebben waarom dit zo is. Het feit dat men geen uitkering heeft wordt door ongeveer vijftien procent genoemd. Slechts vier procent geeft aan

dat men van CWI geen hulp heeft ontvangen omdat men als onbemiddelbaar werd beschouwd en daarom direct is doorverwezen naar de gemeente. Gemiddeld genomen geven de nuggers uit de enquête aan dat zij vanuit CWI de meeste behoefte hebben aan bemiddeling naar werk. Tussen de subgroepen bestaan verschillen: bemiddeling wordt vooral door inburgeraars genoemd (43%), gevolgd door een taal- of inburgeringscursus. Een kwart van de jongeren noemt eveneens bemiddeling als belangrijkste vorm van gewenste ondersteuning, gevolgd door hulp bij het zoeken naar vacatures.

Opleiding volgen

Opvallend is het lage percentage jongeren (8%) dat aangeeft een opleiding te willen volgen, terwijl bijna negen van de tien jongeren laag opgeleid is. De behoefte aan opleiding en scholing is het hoogste onder de categorie 'overige', hetgeen mogelijk te maken heeft met de aanwezigheid van nuggers met als herkomst 'non-participatie' met gedateerde opleidingen en werkervaring, in deze categorie.

Uit de enquête komt vervolgens naar voren dat geen van de nuggers uit de categorie 'overige' die wel hulp hebben gekregen van CWI (75% gaf aan geen hulp te hebben ontvangen) een opleiding of andere vorm van scholing heeft ontvangen. Net als de meeste nuggers uit de andere categorieën bestond de dienstverlening door CWI vooral uit het 'hulp bij zoeken naar een baan' en 'toesturen passende vacatures'.

Een derde van de geënquêteerde nuggers die nog geen werk hebben gevonden, is van mening dat de dienstverlening voldoet aan de verwachtingen die zij ervan hadden.

Voor iets meer dan een derde van deze groep sluit de dienstverlening niet of slechts matig aan bij de verwachtingen die er vooraf waren.

Slechts een beperkt gedeelte – zo'n elf procent - van de werkzoekende nuggers is van mening dat de diensten van het CWI zullen bijdragen aan het vinden van werk.

Van de groep inmiddels werkende nuggers is echter een veel groter deel positief over de bijdrage van CWI aan het vinden van een baan: veertig procent geeft aan dat het CWI veel heeft bijgedragen en nog eens vierentwintig procent geeft zelfs aan dat de baan is gevonden dankzij het CWI.

Conclusie

Uit het kwalitatieve onderzoek naar de dienstverlening aan nuggers in de twaalf CWI-regio's en de ervaringen van die nuggers met deze dienstverlening, komt een gedifferentieerd beeld naar voren.

Nuggers die zelf niet in staat zijn om werk te vinden wenden zich tot een CWI die hen in eerste instantie op dezelfde wijze benadert als werkzoekenden die een uitkeringsaanvraag indienen. De meeste nuggers zijn direct bemiddelbaar en redden zich waarschijnlijk wel met de basisdienstverlening die door CWI geboden wordt. CWI heeft 'zelfredzaamheid' tot uitgangspunt van de dienstverlening verklaard.

Dit geldt niet voor alle nuggers. Met name nuggers uit de groep 'overige' (zoals gedefinieerd in het RvB onderzoek) zouden meer bij de hand genomen kunnen worden. De herintreedsters – vaak ook allochtone vrouwen²¹, zijn minder zelfredzaam dan andere

²¹ Zie SEO

werkzoekenden of minder handig in het gebruik van de door CWI aangeboden selfservice instrumenten.

Het feit dat geen uitkering wordt aangevraagd maakt de ‘hulpvraag’ van deze werkzoekenden daarbij ook niet minder relevant.

Dat deelnemers baat hebben bij de ondersteuning door het CWI blijkt uit het relatief hoge percentage dat aangeeft veel te hebben gehad aan die hulp of zelfs werk te hebben gevonden dankzij het CWI.

4.3.2 Dienstverlening gemeenten: mening geënquêteerde nuggers

Van de geënquêteerde nuggers geven bijna vier op de vijf nuggers aan dat zij van de gemeente geen dienstverlening hebben ontvangen. Ruim de helft geeft aan geen idee te hebben waarom niet. Inburgeraars geven aan wel hulp te hebben ontvangen in de vorm van een inburgeringscursus en/of taalcursus.

Opvallend is dat de meeste respondenten van gemeenten verwachten dat deze voor hen kan bemiddelen naar werk, terwijl dit toch een kerntaak van CWI is.

Een tweede genoemde optie is het volgen van een opleiding, gevolgd door hulp bij het zoeken van een baan, eveneens een taak van CWI.

Dit kan er op duiden dat er nogal wat onduidelijkheid bestaat over de taakverdeling tussen gemeenten en CWI. Dit wil overigens niet zeggen dat er geen heldere taakverdeling is; met name in bijvoorbeeld Bedrijfsverzamelgebouwen waar met een gezamenlijk loket wordt gewerkt, is het voor de werkzoekende niet relevant om te weten door wie hij of zij nu geholpen wordt, CWI of gemeente. Dit is zelfs een van de uitgangspunten van de zogenaamde Toonkamers.

Mate van tevredenheid

Van de respondenten die wel dienstverlening hebben ontvangen van de gemeente, geeft ruim veertig procent aan dat de dienstverlening niet of slechts matig aansluit op de verwachting die men vooraf zegt te hebben gehad.

Ongeveer een zesde van de respondenten geeft aan tevreden te zijn met de dienstverlening. De nuggers die dienstverlening hebben ontvangen van gemeenten, hebben geen financiële eigen bijdrage hoeven te betalen; wel wordt in sommige gevallen een terugvorderingclausule opgenomen in de re-integratieovereenkomst.

Vanwege het geringe aantal nuggers binnen de enquête dat daadwerkelijk ondersteuning heeft ontvangen van gemeenten, is het moeilijk om uitspraken te doen over de waardering van dienstverlening door gemeenten.

Conclusie

Uit het onderzoek, de enquête onder nuggers, blijkt dat nuggers weinig hulp hebben te verwachten van gemeenten. Het beeld dat naar voren komt is vooral dat van een passieve gemeente die de nigger liever niet ziet komen, uitzonderingen daargelaten. Nuggers die zich desondanks toch bij de gemeente vervoegen, worden vervolgens geconfronteerd met voorwaarden die het doorzettingsvermogen (opnieuw) op de proef stellen.

4.3.3 Verklaring

Hoewel het belang van een goed functionerende arbeidsmarkt een grotere participatie van (ook) de nuggers nodig maakt, worden gemeenten hiertoe niet financieel gestimuleerd. Integendeel, het bedienen van nuggers betekent mogelijk ‘concurrentie’ voor de ondersteuning aan bijstandsgerechtigden. De veelgeroemde prikkel in de bijstand is gericht op het zo laag mogelijk houden van de bijstandslasten. Dat het kostenbewustzijn bij gemeenten is toegenomen met de invoering van de WWB wordt over het algemeen gezien als één van de beoogde successen van deze wet.

Gemeenten hebben zich bij de invoering van de WWB toegelegd op het bedienen van de ‘makkelijker’ doelgroepen (nieuwe instroom, jongeren). Nu deze ‘makkelijker’ te reintegreren personen min of meer ‘op weg’ zijn geholpen komen nu de langduriger werkzoekenden aan bod. Naar verwachting zullen die intensievere en langduriger – dus duurdere – begeleiding en ondersteuning nodig hebben. Dat zal ook zijn weerslag kunnen hebben op de dienstverlening aan nuggers, waar dan minder re-integratiebudget voor zal zijn.

Toch is er in toenemende mate aandacht voor nuggers te zien. In het Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten²² is opgenomen dat VNG en SZW er naar streven om in de periode 2007 – 2011 meer aandacht te besteden aan nuggers. Gestreefd wordt een aantal van 25.000 nuggers aan het werk te helpen of maatschappelijk te laten participeren. De Raad voor Werk en Inkomen is van mening dat dit een stap is in de goede richting. Dit advies kan mogelijk bijdragen aan de verwezenlijking van deze doelstelling.

Toenemende aandacht voor nuggers: Proefprojecten zorgpersoneel

Zeer recentelijk is door de staatssecretarissen Bussemaker, Bijleveldt en Aboutaleb het startsein gegeven voor zeven regionale proefprojecten om het dreigende personeelstekort in de zorg aan te pakken. Aanleiding hiervoor zijn de dreigende knelpunten in de ouderenzorg, de thuiszorg en de gehandicaptenzorg.

Doelstelling van deze proefprojecten is om op een heel gerichte manier vraag en aanbod van zorgpersoneel – en dan met name in de lagere functies – bij elkaar te brengen.

Het is de bedoeling, zo liet staatssecretaris Bussemaker in haar toespraak weten, dat zowel mensen met als zonder uitkering actief worden benaderd voor een baan in de zorg. De zeven proefprojecten vinden plaats in Den Haag, Delft, Emmen, Heerlen, Haarlemmermeer, Tilburg en Twente. De looptijd is van 1 september 2007 tot en met 31 december 2008.

De Raad voor Werk en Inkomen is verheugd dat de staatssecretaris expliciet aangeeft dat ook nuggers actief zullen worden benaderd voor deze proefprojecten. Het is van groot belang dat na afloop van deze proefprojecten naar buiten komt of en op welke manier de betreffende gemeenten er in geslaagd zijn nuggers te bewegen hun werkwens om te zetten in een baan.

²² ‘Samen aan de slag’, Bestuursakkoord rijk en gemeenten, 4 juni 2007.

5. Analyse

Aan dit advies liggen drie afzonderlijke, maar complementaire onderzoeken ten grondslag die inzicht bieden in het onbenutte participatiepotentieel. Het onderzoek dat is verricht door het CBS laat zien dat er sprake is van een omvangrijke groep werkwillenden die niet altijd op zoek zijn, maar die beslist de moeite van het aanspreken waard is. Uit de gegevens die voortkomen uit de analyse van cliëntstromen door SEO kunnen we opmaken waar de nuggers vandaan komen en waar ze naar toe verdwijnen: naar werk, trekken ze zich terug van de arbeidsmarkt of verdwijnen ze alsnog in een uitkering. De enquête en de interviews die door Research voor Beleid zijn afgenomen geven een beeld van de uitvoeringspraktijk bij CWI en gemeenten. Bovendien komen de nuggers zelf aan het woord.

Uit deze onderzoeken kunnen een aantal conclusies worden getrokken, welke hieronder worden opgesomd.

Belangrijkste conclusies

De belangrijkste conclusie uit de aan dit advies ten grondslag liggende onderzoeken is onmiskenbaar het gegeven dat er sprake is van een groot participatiepotentieel dat onbenut blijft. Ongeveer 453.000 personen zonder uitkering geven aan dat zij wel zouden willen werken of meer willen werken dan nu het geval is. Het gaat daarbij om een groep mensen die jong is, relatief goed opgeleid en ook nog eens gemotiveerd. Bijna de helft van deze groep – ongeveer 198.000 personen - is dan ook actief op zoek naar werk. Negentig procent hiervan geeft zelfs aan direct beschikbaar te zijn.

Een groot deel van deze 453.000 personen is minder actief. Het betreft voornamelijk vrouwen die een voorkeur hebben voor werk in deeltijd – in ondermeer, de zorg. Mogelijk kan deze groep een bijdrage leveren aan het oplossen van een deel van de problematiek in deze sector. Ook zou inzet van nuggers de groei op middellange termijn in andere sectoren zoals de handel en de bouwsector deels kunnen opvangen.

Bekendheid dienstverlening CWI

Op welke manier kan de groep nuggers die willen werken nu worden gemobiliseerd voor de arbeidsmarkt?

Allereerst geldt dat deze personen zelf beslissen of ze wel of niet op zoek gaan naar werk.

Binnen deze doelgroep zijn verschillende deelgroepen te onderscheiden:

- a) een groep zonder afstand tot de arbeidsmarkt die in principe direct aan de slag kan;
- b) een groep met afstand tot de arbeidsmarkt die baat zouden kunnen hebben bij de dienstverlening van CWI en gemeente.

Probleem is natuurlijk dat pas duidelijk wordt of er sprake is van een afstand tot de arbeidsmarkt **na** inschrijving bij het CWI.

Voor beide groepen – maar met name voor de tweede groep – is het dan ook van belang dat meer bekendheid wordt gegeven aan het feit dat het CWI en gemeenten ook voor niet-uitkeringsgerechtigden juist iets kunnen betekenen. Daarbij zou – in publiciteitscampagnes - bijvoorbeeld aangegeven kunnen worden over welke instrumenten het CWI beschikt – de RWI denkt hierbij aan onder andere het EVC-instrument en het persoonsgebonden re-integratiebudget (door gemeenten) - om de niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekende te ondersteunen.

De boodschap moet helder zijn: het CWI is er niet alleen voor uitkeringsgerechtigden.

Behalve werkzoekenden heeft het CWI ook werkgevers als klant. Wanneer meer nuggers zich inschrijven bij het CWI zou daarmee ook het aantal vervulde vacatures kunnen toenemen c.q. kan beter aan de vraag van werkgevers worden voldaan.

Ten tweede geldt dat de nuggers – zoals hiervoor beschreven – er vaak specifieke werkwensen op na houden: het merendeel van de nuggers (vrouwen) wil in deeltijd werken. Ook geldt dat nuggers niet altijd over recente werkervaring beschikken.

Hierover wil de RWI het volgende opmerken:

In 2006 waren circa 280.000 vacatures moeilijk vervulbaar.²³ De belangrijkste reden waarom deze vacatures moeilijk waren in te vullen was volgens werkgevers het feit dat er onvoldoende kandidaten waren, gevolgd door niet-passend opleidingsniveau of te weinig werkervaring.

‘De kern van het probleem van moeilijk vervulbare vacatures lijkt te zitten in een absoluut tekort van personeel in bepaalde functies in combinatie met een bepaald opleidingsniveau. Dat wil zeggen dat het gevraagde personeel er gewoonweg niet is.’ (CWI, 2006).

De meeste moeilijk vervulbare vacatures betrof technisch en bouw personeel, gevolgd door functies in de verzorging en paramedische sfeer.

Gesteld kan worden dat bij het zoeken naar oplossingen om deze moeilijk vervulbare vacatures te vervullen nadrukkelijk naar deze groep moet worden gekeken. Daarbij zal dan wel rekening moeten worden gehouden met de kenmerken en de werkwensen van deze gemotiveerde groep werkzoekenden.

Zo kunnen we uit CWI rapport opmaken dat werkgevers bij tenminste tweederde van die moeilijk vervulbare vacatures werkervaring vragen. Hoewel veel nuggers over werkervaring beschikken – zie paragraaf 3.3²⁴ – geldt dat voor een groot deel van de nuggers ook weer niet of is de werkervaring niet recent.

De in veel personeelsadvertenties opgenomen eis dat kandidaten moeten beschikken over ‘(recente) werkervaring in een soortgelijke functie’ zou deze nuggers er van kunnen weerhouden te reageren op de advertentie. Het is de vraag of deze werkervaringseis niet teveel uitgaat van ‘rendement’ (inzetbaarheid) op korte termijn. Het is denkbaar dat een nigger die wat langer uit het arbeidsproces is geweest een langere inwerkperiode nodig heeft.

Maar dat is wellicht te verkiezen boven een onvervulbare arbeidsplaats.

Flexibiliteit

Hetzelfde geldt voor het aantal uren per week dat gevraagd wordt. Van de moeilijk vervulbare vacatures is ruim 80% een vacature voor meer dan 32 uur per week.²⁵

Uit de enquête onder nuggers blijkt dat door hen de voorkeur wordt gegeven aan deeltijdwerk, meestal niet meer dan 32 uur per week, vaak ook minder (tot 24 uur per week). Ook hier zouden werkgevers meer creativiteit aan de dag kunnen leggen, bijvoorbeeld door toepassing van bijvoorbeeld functiesplitsing, het mogelijk maken van duobanen²⁶, of door op andere wijze flexibel om te gaan met werktijden, waaronder bijvoorbeeld het bezien van de mogelijkheid tot telewerken en thuiswerken.²⁷

²³ CWI, ‘Vacatures in Nederland 2006. De vacaturemarkt en personeelswerving in beeld.’, Amsterdam, december 2006. Onderzoek verricht door Ecorys i.o.v. CWI.

²⁴ Het betreft dan vooral nuggers die zich hebben ingeschreven bij het CWI. Het overgrote deel doet dat dus niet.

²⁵ Idem, tabel B2.7

²⁶ Zie bijvoorbeeld www.duojob.nl

²⁷ Zie <http://www.vno-ncw.nl/web/show/id=159028/dbcode=1538>: ‘Groeit thuiswerk goed voor economie’

Dit geldt des te meer omdat we hebben vastgesteld dat de groep werkwillenden zonder uitkering voor meer dan tweederde uit (samenwonende/gehuwde) vrouwen met kinderen bestaat die wel willen werken, maar een voorkeur hebben voor werk in deeltijd.

Onzichtbaar

Nuggers zijn vaak onzichtbaar. Dit betekent niet alleen dat ze vaak niet geregistreerd zijn als werkzoekende bij het CWI zoals hiervoor is vastgesteld, ook in de documenten van de verschillende ketenpartijen zijn ze niet terug te vinden. Een weinig kansrijke uitgangspositie. Uit het onderzoek van Research voor Beleid wordt duidelijk dat die ontbrekende beleidsmatige aandacht zich vertaalt in een gebrekkige dienstverlening aan nuggers die zich wel inschrijven als werkzoekende; lokale uitzonderingen daargelaten.

Het overheidsbeleid is steeds meer gericht op werkhervatting van uitkeringsgerechtigden. De prikkel in de Wet Werk en Bijstand (WWB) is erop gericht de instroom tegen te gaan en de uitstroom zo groot mogelijk te laten zijn. De WWB is wat dat betreft een succes te noemen. Uit de Divosa-Monitor 2007 'Verschil maken' blijkt dat gemeenten overwegend positief zijn over de budgetteringssystematiek zoals die met de WWB is ingevoerd.

De financieringssystematiek draagt er echter wel aan bij dat gemeenten een terughoudend beleid voeren ten aanzien van nuggers. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het beeld dat naar voren komt uit de door het IWI verrichte verkennende studie²⁸ naar de wijze waarop gemeenten omgaan met hun beleidsvrijheid en waaruit blijkt dat meer dan de helft van de onderzochte gemeenten een zeer restrictief beleid ten aanzien van nuggers voeren, door het onderzoek van Research voor Beleid wordt bevestigd.

Dilemma

Op de arbeidsmarkt van de nabije toekomst zal een grote vraag zijn naar arbeidsaanbod, een vraag waaraan zonder inventieve maatregelen niet kan worden voldaan.

Het beleid zal er dan ook op gericht moeten zijn om aanwezig arbeidspotentieel te mobiliseren. Het lijkt er echter op dat de partijen die gezamenlijk de keten van werk en inkomen vormen vooral gericht zijn op het aan het werk helpen van het potentieel onder de uitkeringsgerechtigden. Het arbeidspotentieel zonder uitkering krijgt daardoor nauwelijks aandacht. De incentives in de keten – financieringssystematiek WWB, prestatie-indicatoren van het CWI – zijn dan ook voornamelijk gericht op het terugdringen van het beroep op uitkeringen en veel minder op het vergroten van het aantal mensen dat werkt.

Toch: de dienstverlening aan nuggers met een afstand tot de arbeidsmarkt (fase 2 t/m 4) is met de invoering van de Wet Suwi belegd bij gemeenten en vastgelegd in de WWB. Naast het re-integreren van uitkeringsgerechtigden ligt hier dan ook een belangrijke taak voor gemeenten.

Argumenten om Nuggers te bedienen

Er zijn meerdere argumenten om de doelgroep nuggers meer prioriteit toe te kennen:

- vanuit preventief oogpunt is het verstandig omdat nuggers niet altijd nuggers blijven: ongeveer 14% stroomt door naar de bijstand²⁹.

²⁸ Inspectie Werk en Inkomen, Invulling beleidsvrijheid Wet Werk en Bijstand, Verkennende studie, V05/04, augustus 2005, pagina 19.

²⁹ Zie SEO, tabel 4, pagina 4.

- nuggers zijn over het algemeen gemotiveerd om te gaan werken. Zoals uit meerdere onderzoeken blijkt is motivatie een belangrijke variabele voor succesvolle re-integratie
- De effectiviteit van trajecten voor nuggers is hoger dan die voor bijstandsgerechtigden, mogelijk ondermeer door de intrinsieke motivatie van nuggers.³⁰
- Vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt en de inspanningen om de arbeidsparticipatie te verhogen lijkt het benutten van het potentieel nuggers verstandig. Zeker nu het erop lijkt dat de bijstandspopulatie voor een steeds groter wordend deel uit personen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt bestaat, voor wie arbeidsinschakeling een brug te ver lijkt.
- Werkgevers zijn steeds vaker genegen om aanbod vanuit de ‘keten’ een (kans op een) baan te bieden. Het kost gemeenten steeds meer moeite om die vraag met geschikt en beschikbaar aanbod te beantwoorden. Nuggers zouden hier een oplossing kunnen zijn. Door hierbij actief de samenwerking met CWI te zoeken kan beter aan de vraag van werkgevers worden voldaan.

Ook onder nuggers komt (relatieve) armoede voor. Het verbeteren van de inkomenspositie van (gezinnen van) nuggers betekent dat er sprake is van ‘sociale stijging’, met alle positieve gevolgen van dien.

Tot slot is de Raad van mening dat burgers, die op grond van de wet een aanspraak kunnen maken op ondersteuning bij re-integratie, die aanspraken ook daadwerkelijk moeten kunnen effectueren, wanneer daar aanleiding toe bestaat, dat is wanneer er sprake is van belemmeringen die met die hulp kunnen worden weggenomen.

Mogelijke oplossingen

Een mogelijkheid is het gezamenlijk reserveren van een regionaal budget door gemeenten en CWI, speciaal bestemd voor nuggers.

Een minder ‘ingrijpende’ oplossing kan worden gevonden door op lokaal niveau af te spreken welk deel van het budget dat bestemd is voor re-integratie in principe besteed kan worden ten behoeve van nuggers. Het is aan gemeenteraden om zich uit te spreken over de wenselijkheid hiervan. Voordeel is echter dat alle partijen weten waar zij aan toe zijn. De hoogte van het budget kan gebaseerd zijn op streefcijfers, die op hun beurt uiteraard berekend zijn aan de hand van informatie over de lokale arbeidsmarkt.

³⁰ Zie: ‘Wet werk en bijstand: de feiten op een rij’, Ministerie van SZW, 13 april 2007, pagina 18. Hier wordt vermeld dat de uitstroom naar werk na een traject voor NUG/ANW’ers gestegen is van 47% (cohort 2002) naar 58% (cohort 2003). Dat is aanzienlijk meer dan de uitstroom uit trajecten voor bijstandsgerechtigden: in 2006 18%.

6. Aanbevelingen

1a. Nuggers nadrukkelijker in beeld

In dit advies staan twee verschillende groepen niet-uitkeringsgerechtigden centraal.

De eerste en voor de arbeidsmarkt belangrijke groep is de groep van 453.000 personen die aangeven te willen werken. Ongeveer 400.000 personen hiervan staan niet ingeschreven als werkzoekende bij het CWI.

De vraag is of deze groep, die soms wel maar soms ook niet actief op zoek is naar werk, toegangsproblemen heeft tot de arbeidsmarkt en met welk beleid die problemen kunnen worden weggenomen.

Een groot deel van hen bestaat uit vrouwen die voor het grootste deel geen werk hebben, een klein deel werkt hooguit twaalf uur per week.

De winst die te behalen valt wanneer deze groep zich op de arbeidsmarkt begeeft is enorm, ook al is het in deeltijd, en betekent een substantiële verhoging van de participatiegraad.

Van deze grote groep geeft bijna de helft aan actief te zoeken naar werk. Die zoektocht zal in veel gevallen op den duur tot resultaat leiden. Daar kan tenminste vanuit worden gegaan, in een arbeidsmarkt die krap is.

De RWI stelt voorop dat het van belang is dat werkgevers zich in hun zoektocht naar personeel meer zouden kunnen wenden tot deze groep werkzoekenden. Dit betekent dat bij de werving van personeel meer aandacht is voor de werkwensen van deze groep. Uiteraard mag ook verwacht worden dat nuggers zich flexibel opstellen ten aanzien van de wensen van werkgevers.

De RWI is daarnaast van mening dat de vaak gestelde 'ervaringseis' minder zwaar zou moeten wegen of ruimer zou moeten worden opgevat.

Ten tweede zal rekening gehouden moeten worden met de wens om in deeltijd te kunnen werken. Van werkgevers wordt een flexibele houding ten aanzien van deze wens verwacht. Gedacht kan worden aan het hanteren van arrangementen als duo-banen, maar ook aan het gedeeltelijk thuis vervullen van werkzaamheden indien dat tot de mogelijkheden behoort. Gebleken is dat voor veel onvervulbare vacatures fulltime krachten worden gevraagd: de RWI wijst er op dat deze vacatures met een meer flexibele arbeidsinzet mogelijk wel vervuld zouden kunnen worden.

Hoe dan ook: de groei op middellange termijn in sectoren als de handel, de zorg en de bouw zou voor een deel kunnen worden opgevangen door deze groep werkzoekenden.

Beleidsmaatregelen om de combinatie van zorg en arbeid te vereenvoudigen hebben niet het gewenste effect. Zowel mannen als vrouwen die al werken lijken door deze maatregelen niet gestimuleerd te worden om *meer* uren per week te gaan werken. Aan de voorkeur voor deeltijdwerk lijkt weinig te veranderen ³¹

Het is dan ook maar vraag of de inzet van dit beleidsinstrumentarium wel effect sorteert ten aanzien van de groep nuggers.

De RWI heeft kennisgenomen van de voorgenomen oprichting van de Taskforce Deeltijd+. Deze Taskforce moet bevorderen dat personen die in deeltijd werken meer uren gaan werken, door voorstellen te doen die eraan bijdragen dat de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren beter worden benut.

³¹ RWI, Arbeidsmarktanalyse 2007, pagina 26.

De RWI acht het vanzelfsprekend dat bij het formuleren van die voorstellen ook de belangen van (het potentieel) van nuggers worden meegewogen.

Actievere houding

In dit advies beperkt de Raad voor Werk en Inkomen zich dan ook tot de aanbeveling aan alle partijen die op de arbeidsmarkt een rol te spelen hebben zich rekenschap te geven van het bestaan van een grote groep werkwillende nuggers, een onbenut participatiepotentieel met redelijk goede arbeidsmarktkenmerken. De RWI is van mening dat deze groep werkwillenden een actievere houding van de partijen op de arbeidsmarkt verdient. De RWI zal deze analyse ruim verspreiden onder werkgevers, sectoren en branches, uitzendbureaus en andere betrokken partijen om hen te wijzen op dit substantiële arbeidsreservoir.

Dat betekent vooral dat deze groep veel meer dan nu het geval is een rol moet spelen in het ‘denken en doen’ van beleidsmakers en uitvoerders in de keten van werk en inkomen. Roep ze op om zich in te schrijven als werkzoekende, wijs ze op de mogelijkheden die er al zijn. Ontmoedig ze niet als ze de eerste stap over de drempel zetten.

Bij CWI ingeschreven nuggers

Een tweede groep die centraal staat in dit advies is de groep nuggers die zich in heeft geschreven als werkzoekende bij het Centrum voor Werk en Inkomen. Uit de onderzoeken die aan dit advies ten grondslag liggen blijkt overduidelijk dat de dienstverlening aan deze groep te wensen over laat, en er soms zelfs helemaal geen sprake is van dienstverlening.

Het blijkt dat een belangrijke reden voor de achterblijvende dienstverlening aan nuggers vooral gelegen is in het samenspel tussen CWI en gemeenten. Naar de mening van de RWI is het gewenst dat deze samenwerking wordt verbeterd en dat beide partijen elkaar wijzen op en houden aan elkaars verantwoordelijkheden.

Ook hiertoe wil de RWI in dit advies een aantal aanbevelingen doen. Deze aanbevelingen zijn vooral gericht op de ketenpartners en zijn niet gericht op een herschikking van verantwoordelijkheden of budgetten. Het blijkt immers ook dat het wél mogelijk is om nuggers te bedienen, zoals blijkt uit regio's waar sprake is van een intensieve samenwerking.

1b. Aandacht van ketenpartijen

De RWI bepleit dat ketenpartijen in hun programma's en plannen (jaar)plannen structureel rapporteren over de dienstverlening aan nuggers. Tot op heden ontbreekt in deze documenten elk spoor naar de nigger. Het signaal dat daarmee naar uitvoerende lagen wordt afgegeven is dat deze groep werkzoekenden geen aandacht behoeven. Zichtbaar moet worden welke ambities er zijn en op welke wijze deze moeten worden waargemaakt.

De RWI is van mening dat ‘ontmoediging’ van nuggers, zoals aangetroffen in onderhavig onderzoek moet worden voorkomen. In plaats van ontmoediging zou sprake moeten zijn van aanmoediging, van stimuleren. Hiertoe kan op landelijk, regionaal en lokaal niveau de ruchtbaarheid inzake de mogelijkheden voor nuggers worden geïntensiveerd. De RWI is voorstander van een campagne waarin het potentieel zonder uitkering wordt gewezen op de reeds bestaande mogelijkheden tot ondersteuning.

Gemeenten, CWI en UWV zouden moeten analyseren waar zij nuggers actief kunnen benaderen en/of informeren over de mogelijkheden tot ondersteuning.

De RWI meent dat ketenpartners nauwer zouden kunnen samenwerken om de groep nuggers die onvoldoende op de hoogte is van de bestaande mogelijkheden tot ondersteuning te wijzen op die mogelijkheden. Zo kan UWV nadrukkelijker dan nu het geval is personen van wie de uitkering op basis van een der werknemersverzekeringen afloopt, kunnen wijzen op de mogelijkheid tot hulp voor henzelf of partner, ook wanneer er geen recht bestaat op een (vervolg)uitkering van het CWI of de gemeente (WWB).

2. Samenwerking tussen CWI en Gemeenten herijken

Ten aanzien van de samenwerking tussen gemeenten en CWI is de RWI van mening dat deze moet worden herijkt. Dit betekent dat afspraken worden gemaakt over:

- Eenduidige registratie van nuggers bij CWI en gemeenten.
- Doorverwijzing en overdracht van nuggers door CWI naar gemeenten en afspraken over terugrapportage aan CWI.
- Over en weer (bij gemeenten en CWI) moet duidelijk zijn welke mogelijkheden er voor nuggers zijn, welke instrumenten worden ingezet en tot welke resultaten dit heeft geleid.
- Nuggers als doelgroep meenemen in (gezamenlijke) lokale en regionale werkgelegenheidsprojecten.
- Instructie consulenten van gemeenten en medewerkers CWI: de RWI adviseert gemeenten en CWI om in opleiding en instructie van medewerkers meer aandacht te geven aan de (positie) van nuggers. Ook de onafhankelijke arbeidsadviseur zou hier een rol kunnen spelen.

In het verleden hanteerden Gemeenten en CWI zogenaamde Service Niveau Overeenkomsten. Hoewel het de RWI niet gaat om de vormgeving van de afspraken, is het wel raadzaam dat deze afspraken worden vastgelegd.

3. Inzet instrumentarium voor nuggers

Hoewel het begrijpelijk is dat instrumentarium zuinig moet worden ingezet en dat er kostenbaten afweging wordt gemaakt, is het niet gewenst dat nuggers bij voorbaat worden uitgesloten van het gebruik van bepaalde instrumenten zoals de Competentietesten en EVC-procedures van CWI. Leidend moet zijn het overbruggen van de afstand tot de arbeidsmarkt, niet het budget. Als daar ook 'duurdere' instrumenten voor nodig zijn dan is dat zo. Naar de mening van de RWI betekent dit dat niet alleen de werkzoekenden die formeel onder CWI vallen hier recht op hebben, maar dat, indien nodig, ook werkzoekenden die (al) zijn overgedragen aan gemeenten hier gebruik van moeten kunnen maken.

4. Eigen bijdrage beleid gemeenten

Het is naar de mening van de RWI niet de bedoeling dat nuggers worden afgeschrikt om deel te nemen aan re-integratieactiviteiten omdat een eigen bijdrage wordt verlangd. De Raad stelt voor om dit vooral symbolisch te laten zijn. Hierbij denkt de RWI aan een vorm van

‘statiegeld’ of borg, dat wil zeggen dat bij de aanvang van een traject een eigen bijdrage (desgewenst naar draagkracht) wordt gevraagd die bij succesvolle afronding of gebleken inzet na afloop wordt geretourneerd aan de deelnemende nugger. Ook kan de RWI zich voorstellen dat pas een eigen bijdrage wordt gevraagd bij re-integratiediensten vanaf een bepaald bedrag (bijvoorbeeld boven de 2000 euro). De RWI beveelt aan dat een eventueel beleid in deze vooral niet afschrikt.

5. Bundelen of reserveren budgetten

Naar de mening van de RWI zijn er mogelijkheden om budgetten gericht in te zetten voor nuggers. Zo kan de Raad zich voorstellen dat op lokaal niveau door de gemeenteraad uitspraken worden gedaan over de wenselijkheid van dienstverlening aan nuggers. Hieraan kunnen eventueel streefcijfers worden verbonden of reserveringen uit het budget worden gedaan. Het is dus aan de lokale politiek om dit af te spreken.

Een tweede mogelijkheid zou een bundeling van budgetten zijn van gemeenten en CWI. Daarbij kan ook gedacht worden aan het overdragen van de uitvoering van re-integratiedienstverlening aan een gezamenlijk team van medewerkers van gemeenten en CWI ten kantore van bijvoorbeeld CWI.

Te overwegen valt het onderscheid tussen direct bemiddelbare en niet-direct bemiddelbare nuggers op te heffen en de mogelijkheid te bieden om op lokaal niveau een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en CWI in te stellen voor de nuggers. Hiertoe zouden gemeenten en CWI op regionaal niveau een gezamenlijk budget of een andere vorm van co-financiering kunnen afspreken, naast afspraken over de uitvoering.