

Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen

ONDERZOEK ONTSLOTEN

LESSEN REÏNTEGRATIE: WAT WERKT VOOR WIE?

OKTOBER 2011

COLOFON

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

Samenstelling:

de heer A. van Ruth (voorzitter)

de heer P. de Goede (lid)

de heer M. van Dam (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door mevrouw J. Smink (secretaris / onderzoeker).

Bij de uitvoering van dit onderzoek is de Rekenkamer verder ondersteund door mevrouw A. Houkes en mevrouw L. Kok van SEO Economisch Onderzoek uit Amsterdam.

Contact:

Post: Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Telefoon: 024 – 3292338

E-mail: rekenkamer@nijmegen.nl

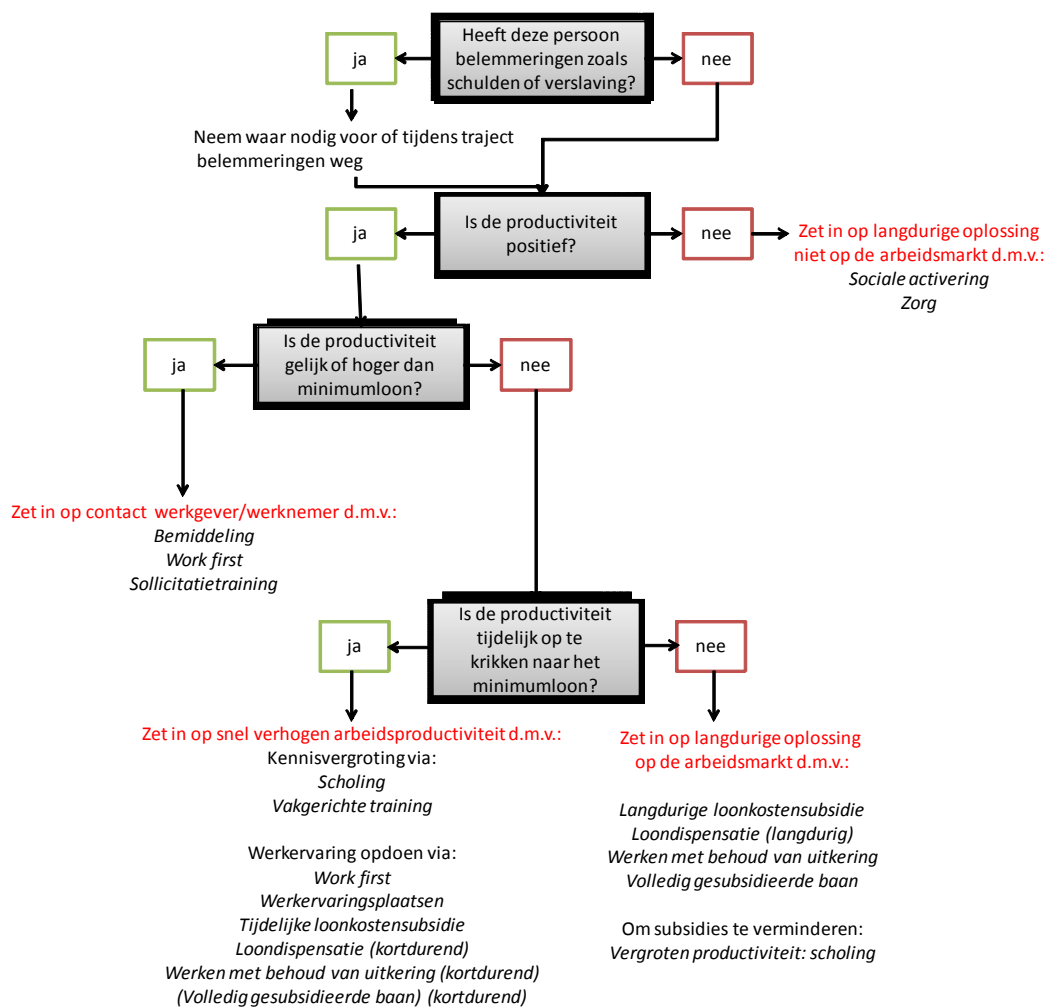
Website: www.nijmegen.nl/rekenkamer

INHOUDSOPGAVE

	Samenvatting	
1	Inleiding	1
2	De gemeentelijke gereedschapskist	2
3	Wat werkt voor wie?	5
3.1	Mensen met een negatieve arbeidsproductiviteit	6
3.2	Mensen met een arbeidsproductiviteit blijvend onder het minimumloon	8
3.3	Mensen met een arbeidsproductiviteit kortdurend onder het minimumloon	12
3.4	Mensen met een arbeidsproctiviteit boven het minimumloon	15

SAMENVATTING

Reïntegratie: wat werkt voor wie? Voor wie werkt een vakgerichte training? En voor wie werkt een (langdurige) loonkostensubsidie? En voor wie werken deze instrumenten juist niet? In voorliggend Rekenkamerrapport vindt u antwoord op deze en meer van zulke vragen. Het rapport is gebaseerd op een onderzoek dat SEO Economisch Onderzoek heeft uitgevoerd aan de hand van 74 gemeentelijke reïntegratie-onderzoeken, waaronder veel rekenkameronderzoeken. Hieruit wordt duidelijk op welke manier gemeenten een slimme mix van instrumenten kunnen kiezen voor hun (divers samengestelde) bijstandspopulatie. Bij het nagaan welke reïntegratie-instrumenten werken voor wie kan de onderstaande beslisboom doorlopen worden.



Bij de diagnose is het nodig na te gaan of mensen belemmeringen voor maatschappelijke participatie hebben, zoals verslaving of schulden. In het geval dat deze belemmeringen de maatschappelijke participatie of de reïntegratie sterk verstoren, dient hier iets aan gedaan te worden. Dit kan voorafgaand of tijdens het traject. Om te kunnen reïntegreren is het niet altijd nodig om belemmeringen volledig weg te nemen. Het is voldoende als de situatie dusdanig is gestabiliseerd dat de persoon kan deelnemen aan de reïntegratie-activiteiten die geschikt voor hem zijn.

Om na te gaan welke reïntegratie-instrumenten geschikt zijn voor wie, is het essentieel bijstandsgerechtigden in te delen naar hun arbeidsproductiviteit. Van lage naar hoge arbeidsproductiviteit is de volgende indeling relevant bij het kiezen van de juiste instrumenten:

Groep 1: Mensen met een negatieve arbeidsproductiviteit

Op de arbeidsmarkt kosten deze mensen meer dan zij opleveren, zelfs als zij geen loon ontvangen. Dit komt doordat zij intensieve begeleiding nodig hebben, denk bijvoorbeeld aan mensen met een behoorlijke verstandelijke beperking. Voor hen kan het best een langdurige oplossing buiten de arbeidsmarkt gezocht worden. Het kan zijn dat hiervoor financiële middelen nodig zijn buiten het reïntegratiebudget (bijv. WMO, welzijn, AWBZ).

Groep 2: Mensen met een positieve arbeidsproductiviteit die blijvend onder het minimumloon ligt

Zij zijn afhankelijk van gesubsidieerde arbeid in welke vorm dan ook. Hierbij is een afweging te maken tussen duurdere en goedkopere opties. Scholing of vakgerichte training kan ingezet worden om de arbeidsproductiviteit te verhogen. Niet met als doel deze boven het minimumloon te brengen (want dat is niet realistisch), maar wel om uitgaven voor loonkostensubsidies te kunnen verminderen.

Groep 3: Mensen met een positieve arbeidsproductiviteit die tijdelijk onder het minimumloon ligt

Voor deze groep kunnen reïntegratie-instrumenten gericht op het verhogen van arbeidsproductiviteit het verschil maken tussen onbemiddelbare werkzoekenden en reguliere werkenden. Afhankelijk van wat de arbeidsproductiviteit kan verhogen, kan ingezet worden op kennis en vaardigheden (via vakgerichte trainingen en scholing) of op werkervaring (volledig gesubsidieerd werk, werk met loonkostensubsidies, werkervaringsplaatsen, werk met behoud van uitkering of *Work First*).

Groep 4: Mensen met een arbeidsproductiviteit op of boven het minimumloon

Voor hen zijn alleen bemiddeling, sollicitatietraining of *Work First* interessante reïntegratie-instrumenten. Ook het niet inzetten van reïntegratie-instrumenten is voor een deel van deze groep een prima optie.

Op de volgende pagina vindt u een overzicht van de reïntegratie-instrumenten, met daarbij voor welke groepen ze goed werken en voor welke groepen ze juist beter niet ingezet kunnen worden. De toelichting op deze instrumenten vindt u op de pagina die genoemd staat in de laatste kolom van de tabel.

Tabel S.1. Welke reïntegratie-instrumenten zijn geschikt voor wie?

Reïntegratie-instrumenten	Instrument geschikt voor de doelgroep?				Toelichting op:
	Groep 1	Groep 2	Groep 3	Groep 4	
Instrumenten gericht op de werkzoekende					Pagina 2
1a. Aanpakken belemmeringen maatschappelijke participatie	JA	JA	JA	JA	
1b. Sociale activering: bevorderen maatschappelijke participatie	JA	JA	JA	NEE	
1c. Vergroten productiviteit: vakgerichte training en scholing	NEE	JA	JA	NEE	
1d. Werkervaringsplaatsen	NEE	NEE	JA	NEE	
1e. Verplichte activiteiten zoals <i>Work First</i>	NEE	NEE	JA	JA	
1f. Volledig gesubsidieerde baan	NEE	JA	NEE	NEE	
1g. Werken met behoud van uitkering	NEE	JA	JA	NEE	
Instrumenten gericht op de werkgever					Pagina 3
2a. Langdurige gewone loonkostensubsidie	NEE	JA	NEE	NEE	
2b. Langdurige loondispensatie	NEE	JA	NEE	NEE	
2c. Kortdurende gewone loonkostensubsidie	NEE	NEE	JA	NEE	
2d. Kortdurende Loondispensatie	NEE	NEE	JA	NEE	
2 ^e . Garantie ziekteverzuimkosten	NEE	JA	JA	NEE	
Instrumenten gericht op aansluiting vraag en aanbod					Pagina 4
3a. Bemiddeling naar regulier werk	NEE	NEE	NEE	JA	
3b. Sollicitatietraining	NEE	NEE	NEE	JA	

Bron: Kok en Houkes 2011

1. INLEIDING

Reïntegratie: wat werkt voor wie? Voor wie werkt een vakgerichte training? En voor wie werkt een (langdurige) loonkostensubsidie? En voor wie werken deze instrumenten juist niet? Wij bieden u hierbij het rapport aan dat antwoord geeft op deze en meer van zulke vragen.

Dit rapport kent meerdere aanleidingen. In de eerste plaats hebben diverse fracties 'reïntegratie' bij de Rekenkamer aangedragen voor het Onderzoeksplan 2011. In dit Onderzoeksplan hebben wij al aangegeven dat we dit onderzoek 'anders dan anders' zouden uitvoeren. Toen was immers al bekend dat zich zowel landelijk als lokaal belangrijke wijzigingen zouden voordoen. Een klassiek rekenkameronderzoek waarin wordt teruggekeken op het gevoerde beleid had om die reden in onze ogen geen zin. Wij zijn op zoek gegaan naar een aanpak waarmee wij de gemeenteraad op een goede manier zouden kunnen ondersteunen bij de besluiten die de komende tijd moeten worden genomen rond reïntegratie. Daarbij is de keus gevallen op het ontsluiten van onderzoek dat al door anderen is gedaan naar de effectiviteit van de verschillende reïntegratie-instrumenten: wat werkt voor wie? Wat er ook veranderd in de wet- en regelgeving en hoe turbulent de omgeving ook is, die informatie blijft relevant en actueel.

Het rapport is gebaseerd op een onderzoek dat SEO Economisch Onderzoek heeft uitgevoerd aan de hand van 74 gemeentelijke reïntegratie-onderzoeken, waaronder veel rekenkameronderzoeken. Dit onderzoek 'Gemeentelijk reïntegratiebeleid vergeleken' is uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen en is gepubliceerd in februari 2011. In dit onderzoek staat uitgelegd welk instrument werkt voor welke doelgroep. Hieruit wordt duidelijk welke slimme mix van instrumenten een gemeente kan kiezen, rekening houdend met de samenstelling van zijn bijstandspopulatie.

In het onderzoek van SEO Economisch onderzoek – en dus in voorliggend rapport - wordt géén onderscheid gemaakt tussen speciale participatie-instrumenten en reïntegratie-instrumenten. Alle instrumenten worden reïntegratie-instrumenten genoemd. Het woord reïntegratie-instrument wordt in dit rapport dus ruim opgevat.

Voorafgaand aan de aanbidding van dit rapport hebben de onderzoekers van SEO Economisch Onderzoek een presentatie gehouden in de Burgerronde tijdens de Politieke Avond van 12 oktober 2011. Zij gaven daarbij ook overwegingen mee inzake het Nijmeegse reïntegratiebeleid.

Dit rapport begint met de gemeentelijke gereedschapskist (hoofdstuk 2) en gaat daarna per groep na welk instrument werkt voor wie (hoofdstuk 3).

2. DE GEMEENTELIJKE GEREEDSCHAPSKIST

DE INSTRUMENTEN

Gemeenten hebben allerlei instrumenten om werkzoekenden te ondersteunen. Deze instrumenten kunnen gericht zijn op de werkzoekende, op de werkgever of op de aansluiting tussen deze twee. In de onderstaande boxen staat een overzicht van deze instrumenten.

Box 2.1. Instrumenten gericht op de werkzoekende¹

1a. Aanpakken belemmeringen

Werkzoekenden kunnen belemmerd worden om aan het werk te gaan. Bijvoorbeeld door problematische schulden, verslaving, tijdelijke medische problemen of gebrek aan motivatie. Instrumenten om deze belemmeringen aan te pakken zijn schuldhulpverlening, verslavingszorg, gezondheidszorg, en (bij gebrek aan motivatie) (dreiging met) sancties. Belemmeringen hoeven niet volledig weg te zijn voordat mensen aan het werk kunnen, maar de problemen moeten wel dusdanig gestabiliseerd zijn dat mensen kunnen beginnen te denken aan werk of maatschappelijke participatie.

1b. Sociale activering

Sociale activering heeft als doel mensen (weer) mee te laten doen aan de maatschappij (weg vanachter de geraniums). Sociale activering vatten we hier heel breed op. Het kan gaan om georganiseerde activiteiten in het kader van welzijnswerk, vrijwilligerswerk of (voor bepaalde doelgroepen) dagbesteding AWBZ.

1c. Vakgerichte trainingen en scholing

Vakgerichte trainingen zijn bijvoorbeeld een training voor heftruckchauffeur of lasser of programmeercursussen. Scholing is breder. Hieronder vallen zowel korte cursussen zoals het leren omgaan met word, als ook Nederlandse of buitenlandse taalcursussen of zelfs deeltijdopleidingen hbo of universiteit.

1d. Werkervaringsplaatsen

Een soort stage tegen stagevergoeding, bedoeld om werkervaring op te doen. Deze is tijdelijk (3-6 maanden).

1e. Verplichte activiteiten o.a. in het kader van *Work First*

Work First is verplicht ongeschoold werk dat direct na de aanvraag voor een uitkering, soms al dezelfde middag begint. Wie *Work First* weigert krijgt direct sancties opgelegd. Het werk is kortdurend (enkele weken). Naast het werk worden ook de kennis en vaardigheden van de deelnemers vergroot, bijvoorbeeld door begeleid solliciteren. Eén van de doelen is het beperken van de instroom. Oorspronkelijk werd het vooral ingezet om met name net afgestudeerde jongeren direct een gevoel van urgentie te geven bij het zoeken naar een baan.

1f. Volledig gesubsidieerde baan

Een volledig gesubsidieerde baan is een baan waarvan de gemeente het volledige minimumloon betaalt.

1g. Werk met behoud van uitkering

De werkzoekende krijgt een baan, maar krijgt hier zo weinig (of niets) voor betaald dat hij zijn uitkering mag houden. De gemeente vult geen loon aan. Het werk kan vrijwillig zijn of verplicht in het kader van een reïntegratietraject.

¹ Bijstandsgerechtigden kunnen ook gestimuleerd worden zelfstandige te worden via het zogenaamde Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (BBZ). Ze kunnen dan een krediet en zo nodig begeleiding krijgen van de gemeente. Dit instrument wordt in dit rapport niet behandeld omdat het niet voorkwam in de 74 gemeentelijke reïntegratierapporten die onderzocht zijn. Meer over de kosten en baten van dit instrument kunt u lezen in de SEO-publicatie 'Zelfstandig uit de bijstand' 2008. Hieruit blijkt dat gemiddeld genomen de kosten van een BBZ-traject bijna tien maal zo hoog liggen als de bespaarde uitkeringslast, maar dat er bepaalde heel specifieke groepen zijn waarbij het instrument meer oplevert dan het kost.

Box. 2.2. Instrumenten gericht op werkgever

2a. Langdurige loonkostensubsidie

Bij een langdurige loonkostensubsidie betaalt de gemeente langdurig het verschil tussen de arbeidsproductiviteit (datgene wat de werknemer oplevert) en het minimumloon aan de werkgever. De subsidie is langdurig omdat de gemeente niet verwacht dat de productiviteit op korte termijn het minimumloon zal bereiken. Het doel is maatschappelijke participatie van de werkzoekende. Uitstroom naar regulier werk is (op korte termijn) niet waarschijnlijk.

2c. Kortdurende loonkostensubsidie

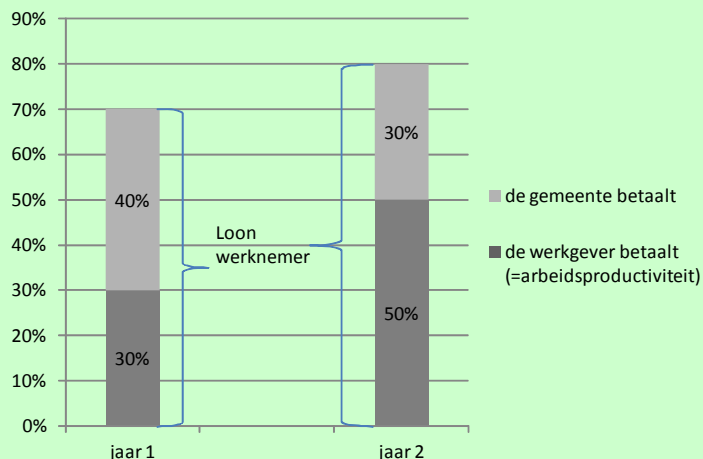
Bij een kortdurende loonkostensubsidie betaalt de gemeente gedurende een korte tijd het verschil tussen de arbeidsproductiviteit (datgene wat de werknemer oplevert) en het minimumloon aan de werkgever. De tijdelijke subsidie heeft als doel de werkzoekende tijdens de subsidieperiode zoveel werkervaring op te laten doen, dat zijn arbeidsproductiviteit daardoor het minimumloon bereikt en de subsidie dus niet meer nodig is.

2b en d. Loondispensatie (kortdurend of langdurig)

Loondispensatie is een instrument dat nog niet in werking is, maar dat al wel genoemd wordt in de hoofdlijnennotitie 'Werken naar vermogen'². Loondispensatie is een loonkostensubsidie die kortdurend of langdurig ingezet kan worden. De werkgever wordt vrijgesteld van de verplichting het minimumloon te betalen. Bij loondispensatie betaalt de werkgever de arbeidsproductiviteit van de werknemer. De gemeente vult deze aan tot minimaal uitkeringsniveau en maximaal het minimumloon. De veronderstelling achter dit instrument is dat de arbeidsproductiviteit van de werknemer door zijn werkervaring stijgt. Het idee is vervolgens dat de werkgever deze stijgende arbeidsproductiviteit betaalt en dus een steeds groter deel van het loon op zich neemt. Deze stijging van het werkgeversdeel wordt gedeeld door de gemeente (die daardoor wat minder hoeft bij te leggen) en de werknemer (die daardoor een wat hoger loon krijgt).

Stel bijvoorbeeld (zie figuur 2.1) dat iemand met een arbeidsproductiviteit van 30% loondispensatie heeft. Dan betaalt de werkgever 30% van het minimumloon (want hij betaalt alleen de arbeidsproductiviteit) en de gemeente vult dit aan met 40% tot 70% van het minimumloon (dat is de hoogte van een uitkering). Stel dat de arbeidsproductiviteit van deze persoon door de werkervaring stijgt tot 50% van het minimumloon. Dan gaat de werkgever 50% van het minimumloon betalen (de werknemer levert hem immers ook 50% aan productie op). De gemeente en de werknemer delen deze winst. De gemeente gaat 30% van het minimumloon bijdragen (i.p.v. 40%) en de werknemer krijgt 80% (i.p.v. 70%).

Figuur 2.1 Wat krijgen en betalen werknemer, werkgever en gemeente bij loondispensatie als de productiviteit stijgt van 30% naar 50%?



De werking van dit instrument staat of valt bij een goede en regelmatige meting van de arbeidsproductiviteit. Hierin wordt voorzien. Het is de bedoeling dat het UWV regelmatig (eens in de twee à drie jaar bij iedereen en bij jongeren vaker) de productiviteit gaat meten. Na maximaal 9 jaar (of eerder als de werknemer al op zijn persoonlijke maximale productiviteit werkt) vult de gemeente het loon aan tot 100% van het minimumloon.

2e. Garantie ziekteverzuimkosten

Werkgevers zijn in de eerste jaren verantwoordelijk voor het ziekteverzuim van hun werknemers. Hierdoor neemt de werkgever zijns inziens een extra risico als hij mensen met een arbeidshandicap of langdurig werkzoekenden in dienst neemt. De gemeente kan ervoor kiezen om dit risico over te nemen voor mensen waarop (al of niet terecht) het stigma 'hoog risico op ziekteverzuim' rust.

² Het kabinet werkt aan een nieuwe wet voor de onderkant van de arbeidsmarkt (de Wet werken naar vermogen). De genoemde notitie betreft de uitwerking op hoofdlijnen van de wet en is door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 21 april 2011 aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden.

Box 2.3. Instrumenten gericht op de aansluiting tussen vraag en aanbod

3a. Bemiddeling naar regulier werk

Het contact tussen reguliere werkgever en werknemer wordt gemakkelijker gemaakt of zelfs al voor de bijstandsgerechtigde gelegd.

3b. Sollicitatietraining

Kortdurende training om te oefenen in het schrijven van sollicitatiebrieven en het voeren van sollicitatiegesprekken.

ZELF DOEN OF UITBESTEDEN VAN REÏNTEGRATIE-ACTIVITEITEN

Sommige gemeenten besteden alles uit en andere doen alles zelf. Soms is dit ook een kwestie van smaak en politieke voorkeur. Echter, het belangrijkste bij de overweging al dan niet uit te besteden is de vraag hoe goed de gemeente haar rol als regievoerder kan waarmaken. Want uitbesteden werkt alleen als de gemeente een actieve rol houdt. In andere gevallen loopt ze enorm gevaar dat haar doelstellingen niet verwezenlijkt worden. Een actieve rol houdt in: precies contracteren, regelmatig controleren en bereid zijn sancties op te leggen als een derde partij haar verplichtingen niet nakomt. Daarom is het raadzaam alleen uit te besteden als:

1. activiteiten of resultaten overzichtelijk en daardoor gemakkelijk contracteerbaar zijn;
2. de gemeente het zelf niet beter kan;
3. de gemeente het zelf niet goedkoper kan.

Vertaald naar reïntegratie-instrumenten betekenen deze vuistregels:

Overzichtelijke trajecten met specifieke kennis: uitbesteden

Als het gaat om reïntegratietrajecten waarvoor specifieke kennis nodig is, maar die toch vrij eenduidig zijn, is uitbesteden meestal goedkoper dan zelf doen.

Bemiddelen, zowel naar regulier werk, als naar gesubsidieerd werk: zelf doen

In bemiddelen zijn gemeenten over het algemeen beter dan reïntegratiebedrijven. Netwerken van reïntegratiebedrijven zijn namelijk vaak versnipperd, doordat ze met elkaar concurreren. Gemeenten kunnen daarom het beste zelf bemiddelen. Dit geldt voor bemiddeling naar regulier werk, maar ook voor bemiddeling naar werkervaringsplaatsen etc. Dit betekent dat allerlei instrumenten waarbij de voornaamste taak bemiddeling is, het beste door de gemeente uitgevoerd kunnen worden.

Onoverzichtelijke, moeilijk contracteerbare doelgroep: zelf doen

Minder overzichtelijke trajecten kan de gemeente beter zelf doen, omdat het lastig is daar goed toezicht op te houden als een ander het doet. Als de gemeente moeilijk contracteerbare trajecten toch wil uitbesteden is het belangrijk concrete inspanningen (inhoud van het traject) af te spreken.

Gemakkelijke groepen: zelf doen

Een gemakkelijk te reïntegreren groep kan de gemeente het beste zelf doen. Als zij dit uitbesteedt aan reïntegratiebedrijven is de kans groot dat ze te veel betaalt, omdat er voor deze groep niets of niet veel hoeft te gebeuren. Als de gemeente gemakkelijke groepen desondanks wil uitbesteden zijn *no cure no pay* contracten het meest geschikt. Dit soort contract geeft de hoogste prestatieprikkel.

3. WAT WERKT VOOR WIE?

Om te bepalen wat voor wie werkt, is het nodig de werkzoekenden te verdelen in relevante groepen. Hierbij is eigenlijk maar één kenmerk essentieel: arbeidsproductiviteit. Arbeidsproductiviteit is hoeveel iemand produceert per uur. Dit is uiteraard gemakkelijker meetbaar voor een lopende bandmedewerker dan voor een beleidsmedewerker. Maar toch is de inschatting van deze arbeidsproductiviteit datgene wat een werkgever ertoe doet besluiten iemand wel of niet aan te nemen. Hij vergelijkt datgene wat de werknemer voor hem opbrengt met het loon dat hij deze werknemer moet gaan betalen. En die twee moeten minimaal gelijk zijn. Als de werkgever denkt dat de werknemer minder opbrengt dan dat hij aan loon zal gaan kosten, zal de werkgever hem niet aannemen.

Op grond hiervan zijn werkzoekenden in vier relevante groepen te verdelen:

- Groep 1: Mensen met een negatieve arbeidsproductiviteit;
- Groep 2: Mensen met een positieve arbeidsproductiviteit, maar met een arbeidsproductiviteit die blijvend onder het minimumloon ligt;
- Groep 3: Mensen met een positieve arbeidsproductiviteit, die tijdelijk onder het minimumloon ligt;
- Groep 4: Mensen met een arbeidsproductiviteit die gelijk is aan het minimumloon of die daar zelfs nog boven ligt.

Voor een efficiënt gebruik van reïntegratie-instrumenten is het goed deze vier groepen te onderscheiden. We behandelen hierna alle groepen één voor één en gaan na welke reïntegratie-instrumenten gemeenten het beste kunnen inzetten voor de betreffende groep.

Aanpakken van belemmeringen

Voor alle groepen geldt dat het aanpakken van belemmeringen voor bepaalde individuen een zinvol instrument kan zijn. Belemmeringen kunnen zo groot zijn, dat mensen helemaal niet inzetbaar zijn voordat deze aangepakt zijn. Maar ook bij werkzoekenden die wel inzetbaar waren, verhoogt het aanpakken van belemmeringen de arbeidsproductiviteit, waardoor een eventuele subsidie lager kan uitvallen.

3.1 MENSEN MET EEN NEGATIEVE ARBEIDSPRODUCTIVITEIT

DOEL: MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE, NIET OP ARBEIDSMARKT

Deze kwetsbare mensen kosten zelfs zonder loon meer dan ze opleveren ...

Mensen uit deze zeer kwetsbare groep kosten op de arbeidsmarkt meer dan dat ze opbrengen, zelfs als ze geen loon zouden ontvangen voor hun werkzaamheden. Dit komt omdat de kosten van begeleiding op de werkplek hoger zijn dan hun arbeidsproductiviteit. Denk hierbij bijvoorbeeld aan mensen met een behoorlijke verstandelijke beperking, die om te werken zoveel ondersteuning nodig hebben dat deze ondersteuning meer kost dan dat zij kunnen produceren.

... probeer ze daarom helemaal niet naar de arbeidsmarkt te leiden

Deze groep kan daarom beter helemaal niet ingezet worden op de arbeidsmarkt. Zij kunnen beter meedoen met de maatschappij via een zorg- of activeringstraject.

Geschikte instrumenten: zorg en sociale activering

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de reïntegratie-instrumenten die al dan niet zinvol zijn om in te zetten voor deze groep. Na de tabel worden deze toegelicht.

Tabel 3.1 Geschiktheid instrumenten voor mensen met een negatieve arbeidsproductiviteit

Instrumenten	Geschikt voor groep 1?	Toelichting op:
Instrumenten gericht op de werkzoekende		Pagina 2
1a. Aanpakken belemmeringen maatschappelijke participatie	JA	
1b. Sociale activering: bevorderen maatschappelijke participatie	JA	
1c. Vergroten productiviteit: vakgerichte training en scholing	NEE	
1d. Werkervaringsplaatsen	NEE	
1e. Verplichte activiteiten zoals <i>Work First</i>	NEE	
1f. Volledig gesubsidieerde baan	NEE	
1g. Werken met behoud van uitkering	NEE	
Instrumenten gericht op de werkgever		Pagina 3
2a. Langdurige gewone loonkostensubsidie	NEE	
2b. Langdurige loondispensatie	NEE	
2c. Kortdurende gewone loonkostensubsidie	NEE	
2d. Kortdurende Loondispensatie	NEE	
2 ^e . Garantie ziekteverzuimkosten	NEE	
Instrumenten gericht aansluiting vraag en aanbod		Pagina 4
3a. Bemiddeling naar regulier werk	NEE	
3b. Sollicitatietraining	NEE	

Bron: Kok en Houkes 2011

Er zijn geen potentiële werkgevers, dus zet geen werkgeversinstrumenten in

Voor deze groep zijn instrumenten gericht op de werkgever niet zinvol. De werkgever kan niet overgehaald worden met de belofte dat de gemeente een deel van het loon voor zijn rekening neemt. Want zelfs in het meest extreme geval dat de werkgever helemaal geen loon hoeft te betalen (het instrument 'werken met behoud van uitkering') kost deze werknemer nog meer dan hij de werkgever oplevert.

Probeer vraag en aanbod niet samen te brengen, want ze kunnen nooit samenkomen

Ook instrumenten gericht op het verbeteren van de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zijn niet zinvol voor mensen uit groep 1. Voor deze doelgroep is een reguliere baan te hoog gegrepen. Het heeft dus ook geen zin om een werkgever te zoeken voor hen.

Zet in op sociale activering en dagbestedingsactiviteiten

Sommige instrumenten gericht op de bijstandsgerechtigde zijn wel zinvol. Dit zijn de instrumenten die zich richten op de maatschappelijke participatie van deze groep. Door de inzet van deze instrumenten kunnen zij (weer) meedoen in de maatschappij. Het gaat dan om zorgactiviteiten en sociale activering. Dit zijn bijvoorbeeld dagbestedingsactiviteiten in het kader van het welzijnswerk of de AWBZ. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een zorgboerderij.

3.2 MENSEN MET EEN ARBEIDSPRODUCTIVITEIT BLIJVEND ONDER HET MINIMUMLOON

DOEL: MET LOONAANPASSING OP DE ARBEIDSMARKT

Deze paragraaf gaat over mensen die weliswaar een positieve arbeidsproductiviteit hebben (ze leveren de werkgever meer op dan zij kosten als ze geen loon zouden krijgen), maar van wie de arbeidsproductiviteit blijvend onder het minimumloon ligt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan mensen die aangewezen zijn op werk in een sociale werkplaats. Omdat de werkgever verplicht is het minimumloon te betalen, zal hij hen niet aannemen. Het hoogst haalbare doel voor deze mensen is werk waarbij het loon aangepast is, ofwel omdat de gemeente bijbetaalt, ofwel omdat de werknemer minder dan het minimumloon krijgt. Reken er bij deze groep vooraf al op dat deze loonaanpassing blijvend nodig zal zijn.

Geschikte instrumenten: langdurig (loon)gesubsidieerd werk

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de reïntegratie-instrumenten die geschikt zijn voor deze groep. Na de tabel werken we deze nader uit.

Tabel 3.2. Geschiktheid instrumenten voor mensen met een arbeidsproductiviteit blijvend onder het minimumloon

Instrumenten	Geschikt voor groep 2?	Toelichting op:
Instrumenten gericht op de werkzoekende		Pagina 2
1a. Aanpakken belemmeringen maatschappelijke participatie	JA	
1b. Sociale activering: bevorderen maatschappelijke participatie	JA	
1c. Vergroten productiviteit: vakgerichte training en scholing	JA	
1d. Werkervaringsplaatsen	NEE	
1e. Verplichte activiteiten zoals <i>Work First</i>	NEE	
1f. Volledig gesubsidieerde baan	JA	
1g. Werken met behoud van uitkering	JA	
Instrumenten gericht op de werkgever		Pagina 3
2a. Langdurige gewone loonkostensubsidie	JA	
2b. Langdurige loondispensatie	JA	
2c. Kortdurende gewone loonkostensubsidie	NEE	
2d. Kortdurende Loondispensatie	NEE	
2e. Garantie ziekteverzuimkosten	JA	
Instrumenten gericht aansluiting vraag en aanbod		Pagina 4
3a. Bemiddeling naar regulier werk	NEE	
3b. Sollicitatietraining	NEE	

Bron: Kok en Houkes 2011

Breng vraag en regulier aanbod niet samen

Instrumenten gericht op het verbeteren van de aansluiting van vraag en aanbod op de reguliere arbeidsmarkt zijn niet zinvol voor deze groep. Werkzoekenden uit groep 2 zullen niet zelfstandig een baan kunnen vinden, omdat zij blijvend te duur zijn voor werkgevers.

Zonder langdurige subsidie geen werk voor deze groep

Voor deze groep werkzoekenden zijn langdurige subsidies nodig, willen ze aan het werk komen of blijven. Want zo lang deze mensen een lagere arbeidsproductiviteit hebben dan het minimumloon zal geen werkgever ze aannemen, omdat hij verlies op hen maakt. Omdat deze situatie blijvend is, betekent dit dat kortdurende instrumenten niet geschikt zijn voor deze doelgroep. Tijdelijke subsidies verhelpen het probleem niet.

Volledig gesubsidieerde baan is de duurste optie

Gemeenten kunnen voor deze groep kiezen tussen een volledig gesubsidieerde baan, een langdurige loonkostensubsidie of 'werken met behoud van uitkering'. Volledig gesubsidieerde banen zijn daarbij de duurste optie. Bij een gesubsidieerde baan betaalt de gemeente alle arbeidskosten. Bij een loonkostensubsidie betaalt de gemeente alleen het verschil tussen de (te lage) productiviteit van de werknemer en de productiviteit die vereist is voor de baan. Bij 'werken met behoud van uitkering' betaalt de gemeente de uitkering. Bij een loonkostensubsidie zijn de begeleidingskosten impliciet meegenomen in de subsidie aan de bedrijven en levert het bedrijf de begeleiding. Bij de twee andere varianten betaalt de gemeente eventuele begeleiding.

Volledig gesubsidieerde baan of werken met behoud van uitkering?

Bij een volledig gesubsidieerde baan krijgt de lokale gemeenschap in ruil voor deze subsidie de arbeidsproductiviteit van de werknemer. Als mensen die 'werken met behoud van uitkering' in de publieke sector werken, is dit ook het geval. Het verschil is dat ze 'met behoud van uitkering' een lagere beloning krijgen dan het minimumloon bij een 'volledig gesubsidieerde baan'. Het is een – lastige - politieke keuze hoe laag (uitkeringsniveau) of hoog (niveau minimumloon) de gemeente dit werk wil belonen. In het huidige krappe financiële klimaat betekent hoger belonen automatisch (nog meer) bezuinigen op andere doelgroepen of op andere beleidsterreinen. Tegelijkertijd hechten gemeenten waarde aan de vaak lokaal maatschappelijk zinvolle bijdragen van deze mensen.

Loonkostensubsidie vaak goedkoper dan 'werken met behoud van uitkering'

Intuïtief lijkt 'werken met behoud van uitkering' voor deze moeilijke - blijvend subsidieafhankelijke - groep de goedkoopste optie voor de gemeente. Dit is echter niet altijd het geval. Voor een uitkering betaalt de gemeente 70% van het minimumloon. Bij een loonkostensubsidie vult de gemeente het tekort aan arbeidsproductiviteit aan tot 100% van het minimumloon. Stel dus dat iemand 40% produceert van wat nodig is om het minimumloon te kunnen verdienen, dan vult de gemeente 60% aan, zodat de werknemer het minimumloon verdient. Bij een uitkering moet de gemeente 70% betalen, bij de loonkostensubsidie in dit geval maar 60%.

Al met al betekent dit dat een uitkering voor de gemeente alleen goedkoper is bij werkzoekenden met een arbeidsproductiviteit die blijvend onder de 30% ligt³. Niet alleen voor de gemeente, maar ook voor de werknemer is een loonkostensubsidie gunstiger. Bij 'werken met behoud van uitkering' krijgt hij 70% en bij een loonkostensubsidie 100% van het minimumloon. Bovendien heeft hij een arbeidscontract met een echte werkgever, wat veel mensen statusverhogend vinden.

Loondispensatie iets goedkoper dan loonkostensubsidie voor deze groep

Om werkgever en werknemer te prikkelen de arbeidsproductiviteit zo optimaal mogelijk te maken, zal het nieuwe instrument loondispensatie naar verwachting nog beter werken dan een gewone loonkostensubsidie. Bij loondispensatie toetst het UWV regelmatig de arbeidsproductiviteit. Als het UWV merkt dat mensen aan hun maximale productiviteit zitten is de gemeente verplicht dit aan te vullen tot minimumloon, ongeacht of deze maximaal haalbare arbeidsproductiviteit op of onder het minimumloon ligt. Deze groep zal naar verwachting relatief snel aan het maximaal haalbare komen. Dit betekent dat de gemeente relatief snel moet gaan aanvullen tot het volledige minimumloon. Aangezien ze dit echter bij een gewone loonkostensubsidie direct al moet doen, is het voor gemeenten toch voordeliger dit instrument in te zetten dan een gewone loonkostensubsidie.

De nadelen van loonkostensubsidies gelden niet voor mensen uit groep 2

Loonkostensubsidies hebben nadelen, zoals dat ze mensen een stigma bezorgen en dat ze te duur zijn als werkgevers mensen ook zonder subsidie wel hadden aangenomen. Deze nadelen gelden niet voor groep 2, want ze hebben toch al een stigma en werkgevers hadden hen zonder subsidie niet aangenomen.

Garantie ziekteverzuimkosten kan soms flankerend worden ingezet

De gemeente kan garant staan voor de ziekteverzuimkosten, als dit een belemmering voor de werkgever is om de werknemer in dienst te nemen. Voor deze doelgroep zal dit altijd samen moeten gaan met een subsidie. Ook als het risico op ziekteverzuim weggenomen wordt, zal het feit dat deze persoon structureel minder produceert dan het minimumloon ervoor zorgen dat werkgevers hem niet aannemen.

Niet te veel betalen, omdat anders reguliere werkenden hun baan kwijtraken

Daarnaast is het belangrijk dat degene die de contracten afsluit met de bedrijven strak onderhandelt, zodat de gemeente niet toch veel meer geld kwijt is dan het tekort aan arbeidsproductiviteit rechtvaardigt. Dit is niet alleen nadelig voor de gemeentefinanciën, omdat de gemeente op die manier ongewild bedrijven subsidieert. Het is ook verstorend voor de lokale arbeidsmarkt. Hierdoor worden mensen met een arbeidsproductiviteit op of net iets boven het minimumloon van de markt geconcurrereerd. Op die manier creëert de gemeente met haar beleid extra werkzoekenden.

³ Als de gemeente ook begeleidingskosten maakt, moeten deze (in beide alternatieven) natuurlijk ook meegeteld worden.

Gerichte training alleen als productiviteitverhogend

Om de loonkostensubsidie zo beperkt mogelijk te houden, kan soms een gerichte training om de arbeidsproductiviteit te verhogen nuttig zijn.

Sociale activering als eerste stap naar (gesubsidieerd) werk

Bij mensen met een erg grote afstand tot de arbeidsmarkt kan de gemeente ook eerst sociale activering inzetten om de arbeidsproductiviteit te vergroten of om werken überhaupt mogelijk te maken.

3.3 MENSEN MET EEN ARBEIDSPRODUCTIVITEIT TIJDELIJK ONDER HET MINIMUMLOON

DOEL: BRENG DE ARBEIDSPRODUCTIVITEIT ZO SNEL MOGELIJK OMHOOG

Deze paragraaf gaat over mensen met een arbeidsproductiviteit tijdelijk onder het minimumloon. Voor hen kan het tijdelijk inzetten van reïntegratie-instrumenten het verschil maken tussen onbemiddelbare werkzoekende (want te lage productiviteit) en werknemer met een reguliere baan. Zet daarom voor deze groep vooral in op het zo snel en efficiënt mogelijk verhogen van de arbeidsproductiviteit tot op het minimumloon.

Geschikte instrumenten: scholing, werkervaring en *Work First*

Eerst is het nodig erachter te komen welk instrument het individu het snelst naar het minimumloon kan brengen. Ontbreken er kennis en vaardigheden of is werkervaring de *bottleneck*? Tabel 3.3 geeft weer welke instrumenten wel en welke instrumenten niet geschikt zijn voor deze groep.

Tabel 3.3 Geschiktheid instrumenten voor mensen met een arbeidsproductiviteit tijdelijk onder het minimumloon

Instrumenten	Geschikt voor groep 3?	Toelichting op:
Instrumenten gericht op de werkzoekende		Pagina 2
1a. Aanpakken belemmeringen maatschappelijke participatie	JA	
1b. Sociale activering: bevorderen maatschappelijke participatie	JA	
1c. Vergroten productiviteit: vakgerichte training en scholing	JA	
1d. Werkervaringsplaatsen	JA	
1e. Verplichte activiteiten zoals <i>Work First</i>	JA	
1f. Volledig gesubsidieerde baan	NEE	
1g. Werken met behoud van uitkering	JA	
Instrumenten gericht op de werkgever		Pagina 3
2a. Langdurige gewone loonkostensubsidie	NEE	
2b. Langdurige loondispensatie	NEE	
2c. Kortdurende gewone loonkostensubsidie	JA	
2d. Kortdurende Loondispensatie	JA	
2 ^o . Garantie ziekteverzuimkosten	JA	
Instrumenten gericht aansluiting vraag en aanbod		Pagina 4
3a. Bemiddeling naar regulier werk	NEE	
3b. Sollicitatietraining	NEE	

Bron: Kok en Houkes 2011

Kennis en vaardigheden: scholing en vakgerichte training

Als kennis en vakspecifieke vaardigheden ontbreken, is vakgerichte training op zich een logische keuze voor deze groep. Hiermee kan snel kennis en ervaring worden bijgebracht. Ook aan wat langer durende scholing kan gedacht worden. Dit is echter een duur instrument, waardoor het heel gericht zal moeten worden ingezet.

Arbeidsritme en diagnose-on-the-job: *Work First*

Verplichte activiteiten in het kader van *Work First* kunnen voor groep 3 goed ingezet worden om arbeidsritme te krijgen. *Work First* kan voor deze groep ook een goed diagnose-instrument zijn. Werkend blijkt wat iemand wel en niet kan en hoe gemotiveerd hij is.

Werkervaring: werkervaringsplaatsen of loonkostensubsidie

Als werkervaring ontbreekt kan gedacht worden aan werkervaringsplaatsen, tijdelijk werken met behoud van uitkering of een tijdelijke loonkostensubsidie. Wat een gemeente ook inzet voor deze doelgroep, het belangrijkste hierbij is de tijdelijkheid. Hiermee wordt voorkomen dat mensen blijven werken op een kunstmatige plek, terwijl ze al lang geschikt zijn voor regulier werk.

Volledig gesubsidieerde banen inzetten voor deze groep heeft grote nadelen

Volledig gesubsidieerde banen zijn theoretisch ook een optie, maar hebben grote nadelen voor deze groep. Ten eerste is in het verleden gebleken dat gesubsidieerd werk een groot zogenaamd 'insluitingseffect' kent. Dit betekent dat iemand gemakkelijk in zo'n baan opgesloten wordt. Gesubsidieerd werk is vaak maatschappelijk zinvol werk en wordt bovendien vaak betaald met het minimumloon. De werknemer heeft hierdoor een leuke baan tegen een voldoende beloning en daardoor geen prikkel om een 'echte' baan te gaan zoeken. De maatschappelijke instelling houdt de ingewerkte werknemer ook graag. Een gesubsidieerde baan is voor groep 3 dan ook alleen een goed instrument als geborgd wordt dat zodra de arbeidsproductiviteit het toelaat de werknemer een reguliere baan zoekt. Een ander nadeel van het inzetten van volledig gesubsidieerd werk voor deze groep is dat deze (relatief productievere) groep dan concurreert met de mensen die blijvend onder de productiviteitsnorm blijven (de relatief minder productieve groep 2). Ten slotte is een volledig gesubsidieerde baan de meest dure oplossing voor het opdoen van ervaring.

Meetbaar contracteren, maar ook controleren en afrekenen

Bij het inzetten van loonkostensubsidies is het verstandig vooraf concrete afspraken te maken met de werkgever, zodat de persoon echt werkervaring opdoet. Uit enkele gemeentelijke onderzoeken bleek dat detachingsbureaus mensen regelmatig thuis lieten zitten zonder werk tijdens de loonkostensubsidieperiode. Het is verstandig contractueel concrete werkzaamheden en begeleidingsinspanningen vast te leggen. Dus geen algemene bepalingen zoals 'de werkgever moet de werknemer ondersteunen in het ontwikkelen van arbeidsvaardigheden', zonder dat het bedrijf deze inspanningsverplichtingen concreet hoeft te maken. Naast het precies contracteren is het toezien op naleving van de voorwaarden en het afrekenen erop (liefst in kleine behapbare sancties, die de gemeente ook echt durft op te leggen) essentieel.

Instrumenten gericht op aansluiting vraag en aanbod nog niet inzetten

Voor deze mensen is de beperkende factor hun arbeidsproductiviteit. Dat betekent dat bemiddeling naar regulier werk en sollicitatietraining nog niet aan de orde is.

3.4 MENSEN MET EEN ARBEIDSPRODUCTIVITEIT OP OF BOVEN HET MINIMUMLOON

DOEL: DIRECT NAAR REGULIER WERK

Deze paragraaf heeft betrekking op mensen met een arbeidsproductiviteit die gelijk is aan het minimumloon of die daar zelfs nog boven ligt. Deze mensen zijn alleen werkzoekend omdat ze nog even niet de juiste werkgever hebben gevonden. Dit zijn bijvoorbeeld schoolverlaters of mensen die niet efficiënt zoeken op de arbeidsmarkt.

Geschikte instrumenten: bemiddeling, sollicitatietraining en *Work First*.

Tabel 3.4 Geschiktheid instrumenten voor mensen met een arbeidsproductiviteit op of boven het minimumloon

Instrumenten	Geschikt voor groep 4?	Toelichting op:
Instrumenten gericht op de werkzoekende		Pagina 2
1a. Aanpakken belemmeringen maatschappelijke participatie	JA	
1b. Sociale activering: bevorderen maatschappelijke participatie	NEE	
1c. Vergroten productiviteit: vakgerichte training en scholing	NEE	
1d. Werkervaringsplaatsen	NEE	
1e. Verplichte activiteiten zoals <i>Work First</i>	JA	
1f. Volledig gesubsidieerde baan	NEE	
1g. Werken met behoud van uitkering	NEE	
Instrumenten gericht op de werkgever		Pagina 3
2a. Langdurige gewone loonkostensubsidie	NEE	
2b. Langdurige loondispensatie	NEE	
2c. Kortdurende gewone loonkostensubsidie	NEE	
2d. Kortdurende Loondispensatie	NEE	
2e. Garantie ziekteverzuimkosten	NEE	
Instrumenten gericht aansluiting vraag en aanbod		Pagina 4
3a. Bemiddeling naar regulier werk	JA	
3b. Sollicitatietraining	JA	

Bron: Kok en Houkes 2011

Zet beperkt instrumenten gericht op de werkzoekende in

Deze groep kan zelfstandig aan het werk. Het is dus geen efficiënte besteding van middelen om arbeidsproductiviteitsverhogende instrumenten aan deze groep te besteden. Een werkzoekende-instrument dat voor sommigen nuttig kan zijn, is het aanpakken van belemmeringen. Als iemand bijvoorbeeld schulden heeft en daardoor niet werkt, is het zeer zinvol gezamenlijk aan een oplossing te werken. Zodra een dergelijk probleem beheersbaar is, kan hij in principe aan het werk.

Ook *Work First* kan voor deze groep een geschikt instrument zijn. Ten eerste wordt in *Work First* trajecten werk gecombineerd met sollicitatietrainingachtige elementen. Ten tweede kan voor sommigen uit juist deze groep alleen al het aankondigen van een *Work First* traject hen aan een baan helpen, doordat zij uit vrees voor *Work First* een tandje harder gaan solliciteren.

Zet geen instrumenten gericht op de werkgever in

Instrumenten gericht op de werkgever zijn voor mensen uit groep 4 niet op zijn plaats. De werkgever hoeft immers niet gecompenseerd te worden, want de arbeidsproductiviteit van de werknemer compenseert zijn loon volledig. Als de gemeente toch loonkostensubsidies inzet op deze groep betaalt de gemeente te veel en concurreert de persoon met loonkostensubsidie anderen van de arbeidsmarkt. Bovendien geeft de gemeente deze persoon hiermee het stigma dat hij niet productief genoeg is om zonder subsidie aan het werk te komen⁴.

Instrumenten gericht op de aansluiting tussen vraag en aanbod zijn wel effectief

Deze groep heeft vooral baat bij instrumenten gericht op de verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod, zoals bemiddeling of sollicitatietraining. Deze lichte instrumenten kunnen het vinden van een baan bespoedigen.

⁴ Alleen in heel uitzonderlijke gevallen zou de gemeente kunnen overwegen om dit middel in te zetten: bijvoorbeeld bij mensen die onterecht gediscrimineerd worden op de arbeidsmarkt. Zij hebben toch al een onterecht stigma, de gemeente kan dat niet nog verergeren. Deze specifieke groep heeft er ook baat bij, bleek uit de gemeentelijke onderzoeken, als een bemiddelaar van de gemeente eens goed gaat praten met de werkgever en hem uitlegt dat deze persoon misschien wel uit een groep komt die over het algemeen een lage productiviteit heeft, maar dat dit voor deze persoon niet geldt.