

Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid



Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid

DECEMBER 2019

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan. Financiering van de SER verloopt via een lump sum uitname uit het AWf (Algemeen Werkloosheidsfonds). Doordat het bedrijfsleven (en niet de overheid) bijdraagt aan het Awf, wordt de SER door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven gefinancierd.

De adviezen en andere rapporten van de SER worden voorbereid door vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies kunnen onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig adviseren.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER (www.ser.nl). Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overlegeconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2019, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Advies	5
Brief aan de Minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	7
1 Sociale zekerheid, scholing en leven lang ontwikkelen	9
2 Belangrijkste belemmeringen	11
2.1 De huidige sociale zekerheid verhoudt zich niet goed met leven lang ontwikkelen	11
2.2 Inzet faciliteiten is gekoppeld aan een recht op uitkering	12
2.3 Aard en aanbod van scholing niet altijd passend bij behoeften	12
2.4 Beperkte middelen bij UWV en gemeenten	13
2.5 Decentrale verantwoordelijkheid versus regionale samenwerking	13
3 Oplossingsrichtingen	15
3.1 Duurzame werkhervatting en ontwikkeling centraal stellen	15
3.2 Soepele overgangen werk, sociale zekerheid en scholing	16
3.3 Goede informatievoorziening onmisbare randvoorwaarde	17
3.4 Combinaties van leren en werken faciliteren	18
3.5 Regionale bundeling van budgetten en capaciteiten van partijen stimuleren	19
4 Tot besluit	21
Bijlagen	23
1 Inventarisatie knelpunten in sociale zekerheid	25
2 Samenstelling ad-hoccommissie Leven lang ontwikkelen in de sociale zekerheid	49



Advies

Aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
de heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

BETREFT Inventarisatie leven lang ontwikkelen in sociale zekerheid

DEN HAAG	28 november 2019	E-MAIL
ONS KENMERK	19.53422	TOESTELNUMMER
BIJLAGE(N)	2	

Mijnheer de Minister,

Het kabinet wil een doorbraak realiseren op het gebied van een leven lang ontwikkelen en een positieve en sterke leercultuur tot stand brengen. De SER onderschrijft deze doelstelling van harte en levert een bijdrage met een Actie-agenda leven lang ontwikkelen. In de recent gepubliceerde voortgangsrapportage heeft de SER beschreven welke acties daartoe zijn ingezet en welke eerste opbrengsten dit heeft opgeleverd. Een van de acties is het in kaart brengen en adresseren van belemmeringen. In dit kader heeft u de SER gevraagd te inventariseren welke knelpunten en mogelijkheden er in de sociale zekerheid zijn voor scholing en een leven lang ontwikkelen.¹ Via deze brief en bijlagen geeft de SER gehoor aan uw verzoek.

In deze brief en in de bijlage opgenomen notitie inventariseert de SER de mogelijkheden van en belemmeringen voor scholing en leven lang ontwikkelen in de bestaande regelingen van sociale zekerheid, gericht op uitkeringsgerechtigden. Daarbij gaat het zowel om wet- en regelgeving, de uitvoering van regelingen als om de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met een scholingsbehoefte. Ten behoeve van deze inventarisatie is een uitvraag gedaan via de Stichting van de Arbeid en in het eigen netwerk van de SER. Er is ook praktijkinformatie verzameld via het netwerk van de Actie-agenda leven lang ontwikkelen van de SER.

¹ TK (2017-2018) 30012, nr. 92, p. 12.

Deze notitie heeft niet de status van een wetenschappelijk onderzoek, maar de verzamelde informatie is echter wel voldoende om een aantal meer fundamentele belemmeringen te duiden. De bevindingen bij afzonderlijke regelingen worden in de bijlage geschetst. De SER vindt dat er aanleiding is nader te doordenken hoe sociale zekerheid zich dient te verhouden tot scholing en leven lang ontwikkelen.

1 Sociale zekerheid, scholing en leven lang ontwikkelen

Sociale zekerheid valt te kenschetsen als het stelsel om inkomen en verzorging te garanderen voor hen die daar (tijdelijk) zelf niet toe in staat zijn. Dat kan via uitkeringen, geld en sociale voorzieningen. Het socialezekerheidsstelsel wordt gevormd door werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en sociale voorzieningen. Onder sociale zekerheid kunnen ook regelingen van bovenwettelijke of na-wettelijke sociale zekerheid worden verstaan. Belangrijke onderscheidende kenmerken voor het recht op de verschillende regelingen zijn: het hebben van verzekerde arbeid, de huishoudsituatie en het al dan niet hebben van vermogen. De uitvoering van sociale zekerheid vindt plaats door UWV, gemeenten en de SVB. Voor eigenrisicodragers bestaat de uitvoering meestal uit een combinatie van publieke uitvoerders met private uitvoerders. Ter indicatie van de omvang van het aantal mensen dat momenteel een socialezekerheidsuitkering ontvangt: arbeidsongeschiktheidsuitkeringen totaal 810.000, werkloosheidswet 257.000 en bijstandsuitkeringen 411.00 personen.¹

Het ROA, het CPB, het SCP en de OESO maken onderscheid in formeel leren (gericht op het behalen van een diploma), non-formeel leren (cursussen en trainingen) en informeel leren (leren tijdens het werk) bij een leven lang ontwikkelen. In deze notitie wordt onder scholing en onderwijs het zogeheten post initiële onderwijs verstaan. Dat is onderwijs voor mensen die hun oorspronkelijke onderwijsloopbaan al geruime tijd (minimaal vijf jaar) hebben afgerond. Het CBS onderscheidt de volgende vormen van postinitieel onderwijs voor werkenden:

- Opscholing (gericht op kwalificatie van een hoger onderwijsniveau);
- Omscholing (gericht op kwalificatie van hetzelfde onderwijsniveau, maar in een ander vakgebied);
- Bijscholing (bedrijfskursus van een dag tot enkele weken);
- Informeel leren (werkend ervaring opdoen, leren op de werkplek).

Er is een groot verschil in deelname aan scholing en trainingen tussen niet-werkenden en werkenden. Het percentage niet-werkenden dat aan opleidingen, cursussen en trainingen deelneemt is beduidend lager dan onder werkenden (10 procent tegen 40 procent). Dit geldt echter vooral voor volwassenen die geen baan hebben

¹ Daarnaast is er een groep niet-uitkeringsgerechtigde werklozen (nuggers). Zij kunnen onder bepaalde voorwaarden bij gemeenten een beroep doen op ondersteuning bij het verwerven en behouden van werk.

en hier ook niet naar op zoek zijn. Voor hen ontbreekt een duidelijke stimulus om zich voor werk te kwalificeren. *Werkzoekenden* nemen beduidend vaker deel aan scholingsactiviteiten dan niet-werkzoekenden, maar hun scholingsdeelname ligt gemiddeld wel lager dan die van werkenden.² Van de deelnemers aan postinitiële scholing volgt 50 procent één cursus en 30 procent twee cursussen per jaar. Verreweg de meeste cursussen en opleidingen duurden maximaal een of enkele dagen (66 procent) en vallen dus onder de definitie bijscholing (non-formeel).³ Informeel leren is overall het meest gebruikelijk. Formele opleidingen worden veelal vanuit een loopbaanperspectief gevolgd en cursussen workshops en trainingen zijn juist gericht op het huidige werk. Overigens wijst het SCP erop dat de cijfers over de mate waarin volwassenen zich blijven scholen uiteenlopen. Bovendien ontbreekt er voor een groot deel informatie over de aard en duur van de gevolgde scholing en is onduidelijk wat de kwaliteit van de scholing was.⁴

Leven lang ontwikkelen kan begrepen worden als een bredere activiteit dan scholing sec. De SER wil benadrukken dat scholing niet de enige manier is om te leren en te ontwikkelen. Scholing is wel een belangrijk middel voor mensen om zich te ontwikkelen en duurzaam inzetbaar te blijven. Er zijn meer middelen die daaraan kunnen bijdragen, zoals loopbaancoaching en persoonlijke begeleiding. Andere leerzame informele leertrajecten kunnen proefplaatsing, stage of vrijwilligerswerk zijn.

Deze inventarisatie gaat voornamelijk in op het (re-integratie) instrument scholing als onderdeel van een leven lang ontwikkelen. Er bestaan immers concrete regelingen en voorzieningen in de sociale zekerheid voor scholing. Dat is niet of minder het geval voor leven lang ontwikkelen in brede zin. De SER vindt het belangrijk dat wordt toegewerkt naar een leercultuur waarbij het individu centraal staat en eigen regie en vrijwilligheid belangrijke uitgangspunten zijn voor een leven lang ontwikkelen.

2 SCP (2019) *Grenzen aan een leven lang leren*, p. 151.

3 SCP (2019) *Grenzen aan een leven lang leren*, p. 9.

4 SCP (2019) *Grenzen aan een leven lang leren*, p. 145

2 Belangrijkste belemmeringen

2.1 De huidige sociale zekerheid verhoudt zich niet goed met leven lang ontwikkelen

De inventarisatie is gebaseerd op de huidige wet- en regelgeving en de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen werknemer, werkzoekende, werkgever en overheid. Zowel de WW als de Participatiewet hebben als uitgangspunt dat de uitkeringsgerechtigde zo snel mogelijk weer deelneemt aan het arbeidsproces. De wetgeving en financieringssystematiek bevatten vooral prikkels om de uitkeringsduur zoveel mogelijk te verkorten. De scholing die wordt ingezet binnen de sociale zekerheid is vaak een re-integratievoorziening gericht op snelle uitstroom. De kortste weg naar werk als centraal uitgangspunt belemmert een brede inzet op leven lang ontwikkelen.¹ De overheid kiest veelal voor een kortere (maar vaak minder duurzame) route van re-integratie zonder substantiële scholingsinzet. Als er wordt ingezet op leren tijdens een uitkering is dat gerelateerd aan het behalen van resultaat op korte termijn, namelijk uitstroom uit de uitkering en schadelastbeperking.

In de praktijk blijkt ook dat de werkzoekende niet altijd tot scholing overgaat, omdat er belemmeringen in de weg staan (schulden, verslaving, psychische problematiek, etcetera), of omdat iemand niet over alle informatie beschikt (bijvoorbeeld de wetenschap dat scholing de situatie op de lange termijn kan verbeteren). De vervolgvraag is dan wie het individu wel tot scholing kan aanzetten, gegeven dat er een collectief belang in het geding is. Gemeenten kunnen dit doen op basis van de Participatiewet, maar zien dit niet als primair doel, vooral vanwege de sterke (financiële en wettelijke) prikkel om op directe uitstroom te sturen.

In de sociale zekerheid is er niet altijd sprake van eigen regie, zijn er allerlei beperkende verplichtingen voor de uitkeringsgerechtigde en wordt er niet ruimhartig voorzien in financiële ondersteuning. Het huidige activerend re-integratiebeleid biedt wel mogelijkheden tot scholing maar dat valt niet te vereenzelvigen met de scope van leven lang ontwikkelen. Bij leven lang ontwikkelen gaat het niet om een re-integratievoorziening maar om een investering in menselijk kapitaal.

1 SER (2017) *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan*, p. 37

2.2 Inzet faciliteiten is gekoppeld aan een recht op uitkering

Het faciliteren van overgangen tussen werk en uitkering in combinatie met scholing vraagt aandacht. Het UWV heeft geen mogelijkheden om voorafgaand aan daadwerkelijk intreden van werkloosheid, scholing te faciliteren en gerichte dienstverlening aan te bieden. Eventuele bijdragen van werkgevers of individuele investeringen voor scholing voorafgaand aan ontslag, worden meestal beëindigd zodra het recht op uitkering is ingetreden. Vice versa kan het soms voorkomen dat scholing langer duurt dan de duur van het sociale zekerheidsrecht. Beide omstandigheden kunnen de mogelijkheid en de wil om te scholen belemmeren.

Er is geen inkomensvoorziening die in ontwikkelingsmogelijkheden voorziet. In de huidige situatie zijn er belemmeringen in inkomen, kosten van de opleiding en inhoud van de opleidingen. Zoals een van de respondenten meldde: “als het inkomen van de deelnemer gedekt zou zijn is de opleiding nog niet betaald en dat is vaak nog moeilijker. En als alle kosten gedekt zouden zijn hebben we het nog niet over inhoud gehad.” Enkele provincies trachten dergelijke lacunes op te lossen via provinciale scholingsvouchers waarmee scholing betaald kan worden.

2.3 Aard en aanbod van scholing niet altijd passend bij behoeften

Scholing voor werkzoekenden betreft veelal kortdurende, gerichte opleidingen. Veel scholing die wordt ingezet voor werkzoekenden is te kwalificeren als een training of het behalen van een certificaat. In de praktijk gaat het veelal om kortdurende, gerichte opleidingen. Als opgedane kennis en ervaring zichtbaar gemaakt worden, kan een goede overstap naar een kansrijker sector of beroep gemaakt worden. Het civiel effect is echter bij korte cursussen en scholing nog lang niet zo groot als bij diplomagerichte opleidingen. Derhalve rijst de vraag of er niet meer aandacht moet komen voor civiel effect van kortdurende trainingen en cursussen, zodat het geleerde ook meer kan bijdragen aan een succesvolle loopbaan. Meer aandacht voor validering van kennis en vaardigheden en een flexibeler en groter aanbod in modulair onderwijs zijn hiervoor nodig.

Voor een deel van de werkzoekenden met een uitkering zou het voor hun duurzame inzetbaarheid beter zijn als zij kunnen investeren in een diplomagerichte opleiding. Overigens wordt een startkwalificatie op mbo-niveau door UWV en de meeste gemeenten als voldoende gezien om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Dat betekent dat scholing voor hoger opgeleide mensen niet wordt gefaciliteerd.

2.4 Beperkte middelen bij UWV en gemeenten

Het budget vanuit de rijksoverheid is te beperkt voor maatwerk. Het UWV beschikt niet structureel over re-integratiemiddelen om bijdragen te verschaffen voor scholing. Het afgelopen jaar zijn er voor bepaalde doelgroepen wel tijdelijke middelen beschikbaar gesteld. Veel gemeenten geven aan over te weinig middelen te beschikken om passende scholingstrajecten te faciliteren. De middelen die te zijner tijd beschikbaar komen voor de subsidieregeling STAP-budget (Stimulans van Arbeidsmarktpositie), maximaal 1000 euro per jaar per persoon, zullen in veel gevallen te weinig zijn om een opleiding of omscholing te financieren.² Aanvullende financiering door betrokkene en/of de uitkeringsverstrekker zal waarschijnlijk noodzakelijk blijven.

2.5 Decentrale verantwoordelijkheid versus regionale samenwerking

Een veelgehoord issue is het verschil in beleid en uitvoering tussen gemeenten. Waar in de ene gemeente een ruim budget voor scholing als re-integratievoorziening beschikbaar wordt gesteld, is dat er niet in de andere gemeente. Dat bemoeilijkt het maken van regionale afspraken met O&O-fondsen, werkgevers en onderwijsinstellingen.

² Regeling te vinden op website van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2019/09/20/conceptregeling-stap-budget>

3 Oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste oplossingsrichtingen beschreven. Er wordt aandacht gevraagd om duurzame werkhervatting en ontwikkeling centraal te stellen.

Een andere oplossing wordt gezocht in de overgangen tussen werk en uitkeringen. Ook is er ruimte nodig voor organisaties om budgetten te bundelen en samen te werken, bijvoorbeeld om kansrijke leertrajecten zoals combinaties van leren en werken mogelijk te maken. Ten slotte is het van belang om duidelijk te maken welke ontwikkelmogelijkheden een werkzoekende heeft en wat voor waarde en toekomstperspectief er gekoppeld is aan deze ontwikkelmogelijkheden.

3.1 Duurzame werkhervatting en ontwikkeling centraal stellen

Duurzame ontwikkeling van menselijk kapitaal kost tijd en geld. In plaats van de kortste weg naar werk zou het streven naar duurzame werkhervatting van mensen met een uitkering uitgangspunt moeten worden. Investing in scholing en in het opleiden van uitkeringsgerechtigden zou ook los van de conjunctuur kunnen plaatsvinden, gericht op het inspelen op ontwikkelingen in beroepen en functies op de langere termijn.

Recente wetenschappelijke inzichten leren dat er positieve effecten op langere termijn van scholing optreden (zie bijlage 1, paragraaf 1). Het ruimhartig investeren in gerichte scholing zou een gunstige maatschappelijke kosten-baten rekenom kunnen opleveren. In de recent uitgebrachte studie van SEO wordt gepleit voor een duurzame investering in menselijk kapitaal door invoering van leerrechten voor iedereen, waarbij lager opgeleiden meer leerrechten krijgen dan hoger opgeleiden, omdat zij minder aan initieel onderwijs hebben deelgenomen. SEO laat in verschillende scenario's zien dat de investering zichzelf op langere termijn terugbetaalt. Daarnaast legt het regie bij het individu over het eigen leerproces en worden werkzoekenden niet beperkt door ontoereikend budget van gemeenten of UWV.¹

Duurzame werkhervatting vraagt ook om een benadering waarin in bredere zin wordt nagegaan met de werkzoekende of deze schoolbaar is, of gemaakt kan worden. Uitvoeringsinstanties zouden moeten kunnen inspelen op belemmerende persoon-

¹ SEO (2018), *Leerrechten doorgerekend*.

(De studie is uitgevoerd in opdracht van VNO-NCW, MKB Nederland, de MBO-Raad en NRTO die de noodzaak benadrukken van een verdergaande aanpak om te komen tot een leercultuur.)

lijke omstandigheden zoals schulden, verslaving en lage ontwikkeling. Gemeenten kunnen op basis van de Participatiewet en of andere sociale voorzieningen inspelen op dergelijke belemmeringen, maar het UWV in de huidige situatie niet.

Het daadwerkelijk invulling geven aan maatwerk voor werkzoekenden vraagt overigens ook om sturing op maatwerk door bestuur en management van sociale diensten en uitvoeringsorganisaties. Daarbij zijn onderling vertrouwen en ruimte voor de professional belangrijke randvoorwaarden. Met name de Participatiewet biedt op papier de mogelijkheid om scholing heel precies af te stemmen op de behoefte en wensen van de werkzoekende.

3.2 Soepele overgangen werk, sociale zekerheid en scholing

De huidige dienstverlening is momenteel beperkt tot de uitkeringsperiode (met uitzondering van nuggers). Door een verruiming van de dienstverlening en door de mogelijkheid om scholing naar een periode voorafgaand aan het recht op uitkering te verschuiven, kan er meer worden ingespeeld op naderend ontslag. Vice versa, de duur van een uitkeringsrecht zou niet te zeer richting moeten geven aan de scholing die betrokkene geacht wordt te mogen volgen. Ook scholing die voortduurt na afloop van het sociale zekerheidsrecht moet worden gefaciliteerd. Het wegnemen van belemmeringen dan wel het ruimhartig aanbieden van dienstverlening voorafgaand en na afloop van een recht op uitkering, kan het gebruik van scholing mogelijk bevorderen. Hierbij is het bovendien van belang dat de dienstverlening wordt voortgezet, zodat doorlopend kan worden ingespeeld op belemmerende persoonlijke omstandigheden. Ook in de periode na recht op uitkering kan dienstverlening duurzame uitstroom bevorderen.

Eerder hebben sociale partners uitgesproken dat op termijn nagegaan zou moeten worden of er aanleiding is om de opdracht aan bestaande instituties aan te passen. Ook werd uitgesproken dat er sprake zou moeten zijn van meer gezamenlijke regie van overheden en sociale partners.² Via de Sectorplannen en de nog lopende DWSRA-regeling is in dit verband belangwekkende ervaring opgedaan met een actievere aanpak ter voorkoming van werkloosheid door mensen van werk naar werk te helpen, nieuwe vormen van dienstverlening voor zowel werknemers als

2 Sociaal Akkoord 2013

werkgevers te beproeven alsmede de regie op de regionale arbeidsmarkt te versterken.³ De evaluatie van de DWSRA-pilots zal begin 2020 verschijnen.⁴

3.3 Goede informatievoorziening onmisbare randvoorwaarde

Er lijkt behoefte aan een centraal punt waar iedereen inzicht kan hebben in het totale scholingsaanbod in het land, van zowel het bekostigd als het particulier onderwijs. Dat inzicht zou mogelijk gekoppeld moeten worden aan een “waarde” van de opleiding. Waar certificeert of accrediteert men zich toe en wat is de waarde ervan op de arbeidsmarkt en de kans op een betaalde baan? Is de scholing ‘need to have’ of ‘nice to have’ en wat levert een dergelijke investering de deelnemer op? Met een dergelijk overzicht kunnen klantmanagers van gemeenten, re-integratiebegeleiders van het UWV en ook potentiële werkgevers beter het gesprek aangaan met een kandidaat over een gewenste opleiding en is ook een helder investeringsplaatje te maken. Om tot een dergelijk overzicht te komen is door OCW een verkenner aangesteld, die uitwerkt hoe zo’n overzicht vorm kan krijgen. Zo’n overzicht zou ook verbonden kunnen worden aan bestaande instrumenten van bijvoorbeeld O&O-fondsen en platforms zoals Mijnhouseofskills. Dit platform matcht een kandidaat op basis van vaardigheden, vastgesteld op basis van ervaring en opleiding. Het platform geeft inzicht in welke vacatures passen bij deze vaardigheden en biedt de kandidaat inzicht in scholing die men kan volgen om kansrijker te zijn op het verwerven van de vacante functie.⁵

Op dit moment worden er op een aantal plekken in het land verschillende initiatieven ontplooid, gericht op kwetsbare groepen. Van steden en regio’s kan niet worden verwacht dat zij op dat gebied allemaal eigen initiatieven gaan ontplooiën. Dat is weinig effectief en er ontbreekt overigens ook budget. Het valt aan te bevelen om landelijk meer regie te voeren om lager- en middelbaar opgeleiden via een publiekscampagne goed en structureel te informeren over de noodzaak en mogelijkheden om zich een leven lang te blijven ontwikkelen.

³ Sectorplannen Lessons learned, geraadpleegd op <https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/documenten/publicaties/2017/08/31/sectorplannen-lessons-learned>
Cofinanciering projecten dienstverlening werkzoekenden en projecten samenwerking en regie arbeidsmarkt (DWSRA), Stcrt. 2016, 30260

⁴ Ecorys (2018) *Evaluatie DWSRA: tussenevaluatie*

⁵ Dit is een instrument van House of Skills Amsterdam dat ontwikkeld wordt door de VU i.s.m. UWV en SBB. Een prototype is gereed, de koppeling met onderwijs volgt eind 2019.

3.4 Combinaties van leren en werken faciliteren

Er zijn veel mensen die lange tijd niet naar school zijn geweest, of die een negatieve herinnering aan de schoolbanken hebben. ‘Learning on the job’ is voor veel mensen een uitkomst. Het blijkt ook een zeer effectieve manier van leren. Combinaties van werken en leren worden nog onvoldoende benut, doordat deze trajecten vaak niet worden gezien als de kortste weg naar werk. Het volgen van scholing heeft op korte termijn een beperkter resultaat voor het vinden van een baan dan andere re-integratievoorzieningen, omdat een werkzoekende op dat moment minder tijd en aandacht heeft voor het zoeken naar een baan.

Het benutten van de systematiek van bbl-opleidingen (eventueel met aanvullende uitkering voor kwetsbare groepen) is in dat licht een interessante optie. Deze trajecten bieden scholing tot minimaal een startkwalificatie, dienstverlening, inkomen door werk en leiden vaak tot een vaste baan. De maatschappelijke baten zijn dan ook groot, blijkt uit een recent uitgevoerd onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van de bbl.⁶ Er zijn positieve berichten over UWV en gemeenten die een bbl-opleiding vergoeden en daarmee investeren in een duurzame uitstroom. Voor bbl-werkplekken met minder uren zijn er voorbeelden van gemeenten die via de bijstand een aanvulling verstrekken, om werk voor een werkzoekende toch aantrekkelijk te maken. De gemeente betaalt in dit geval een deel van de bijstand tijdens de opleiding door, als investering voor een duurzame werkhervatting. Met name voor mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt is dit een toegankelijke manier om zowel te beginnen met werken als om een opleiding te volgen. Om de systematiek van bbl meer te benutten kunnen UWV of gemeenten actief op zoek gaan naar een passende bbl-plek voor de werkzoekende, zo mogelijk in samenwerking met de leerwerkloketten.

Een variant van leren en werken zijn de pilots praktijkleren met een praktijkverklaring in het mbo. De pilots zijn bedoeld voor werkzoekenden en werkenden zonder startkwalificatie, voor wie het behalen van een volledig mbo-diploma (inclusief entreeopleiding) of een mbo-certificaat vooralsnog niet haalbaar lijkt. De SER signaleert dat binnen het mbo en hbo steeds meer flexibiliteit wordt geboden, bijvoorbeeld door het aanbieden van modules in het hbo en certificaten voor keuzedelen, beroepsgerichte onderdelen van de kwalificatiestructuur en de praktijkverklaring in het mbo. Een grote groep mensen heeft veel baat bij leren op de werkvloer, zo kan

6 SEO Economisch Onderzoek (2019) *Maatschappelijke kosten en baten van de beroepsbegeleidende leerweg*.

men met een combinatie van leren en werken een diploma halen. De praktijkverklaring mbo is een interessante stap op weg naar flexibilisering van het mbo-aanbod.

3.5 Regionale bundeling van budgetten en capaciteiten van partijen stimuleren

Uit het voorgaande blijkt dat afzonderlijke verantwoordelijke partijen niet altijd beschikken over voldoende kennis of middelen om scholing en leven lang ontwikkelen in bredere zin voldoende te faciliteren. Daarbij komt dat in de Participatiewet maatwerk een belangrijk principe is. De praktijk is nu dat zodra de uitkeringsgerechtigde aan het werk is en geen (aanvullende) uitkering meer ontvangt, deze onder verantwoordelijkheid van een andere partij in de keten valt. Gemeenten zijn dan een vangnet en springplank, maar daarna zijn andere partijen aan zet. Er is waarschijnlijk meer mogelijk als gemeenten, UWV, en andere partijen zoals provincies, onderwijsinstellingen, O&O-fondsen en bedrijven hun inzet en middelen voor scholing en begeleiding in een arbeidsmarktregio weten te bundelen of verknopen. Het ontschotten van beschikbare middelen voor leven lang ontwikkelen kan daaraan bijdragen. In de arbeidsmarktregio's zitten de verschillende partijen vaak al samen aan tafel. Gewezen kan worden op de samenwerking voor scholingsvouchers in de provincies Gelderland, Overijssel en Limburg. Ook de samenwerking tussen Zorgwacht en gemeente Utrecht en het Rotterdams Leerakkoord kunnen als goede voorbeelden worden genoemd (zie bijlage 1, paragraaf 2.3).

4 Tot besluit

In deze brief signaleert de raad een aantal knelpunten en duidt een aantal oplossingsrichtingen. Scholing en leven lang ontwikkelen in de sociale zekerheid zijn niet los te zien van actuele discussies over hoe in te spelen op veranderende arbeidsmarkt en vragen over verantwoordelijkheden en middelen. De SER is gezien de urgentie van de problematiek en het belang van leven lang ontwikkelen zeer bereid om mee te denken over passende oplossingen en behulpzaam te zijn in het proces hoe deze tot stand kunnen komen.

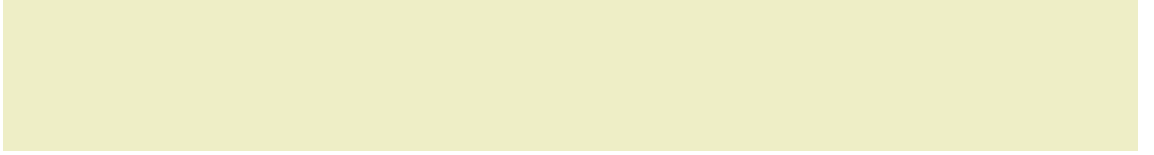
Hoogachtend,

Mariëtte Hamer
voorzitter

Marko Bos
waarnemend algemeen secretaris



Bijlagen



Inventarisatie knelpunten in sociale zekerheid

1. Algemene wetenschappelijke inzichten

Er is veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van re-integratievoorzieningen. In deze onderzoeken worden verschillende instrumenten voor re-integratie tegen elkaar afgewogen, zoals proefplaatsing, loonkostensubsidie of scholing. Wanneer er naar effectiviteit wordt gekeken, wordt er over het algemeen gekeken naar hoe snel een passende baan wordt gevonden en hoe duurzaam de uitstroom is. Soms wordt ook de hoogte van salaris als factor meegenomen. Het resultaat wordt in onderzoek vaak afgezet tegen de investering die is gedaan in de re-integratievoorziening, oftewel de kosteneffectiviteit.

Effectiviteit scholing vooral op langere termijn

Hoewel de conclusies van wetenschappelijke studies over de effectiviteit van scholing niet eenduidig zijn, wordt over het algemeen scholing als re-integratievoorziening op de lange termijn effectiever beschouwd dan op de korte termijn. Re-integratievoorzieningen die met name gericht zijn op 'work first', zijn over het algemeen effectiever in het snel vinden van werk tegenover lage kosten.¹ In onderzoek wordt ook gesproken van een insluitingseffect bij scholing: werkzoekenden zijn tijdelijk minder intensief naar werk aan het zoeken, omdat zij op dat moment met scholing bezig zijn. Scholing kan de werkloosheidsduur dus verlengen en is mede daarom een relatief duur instrument. Volgens het CPB moet scholing daarom bij voorkeur worden ingezet voor langdurig werklozen, maar voor werkzoekenden die naar verwachting snel een baan zullen vinden, is dit instrument niet kosteneffectief.² Op de langere termijn zijn er wel significante effecten. Volgens een studie van SEO zijn er duidelijke aanwijzingen dat de effecten van scholing op lange termijn ook blijvend zijn. Zo neemt de kans op werk op korte termijn af, maar op lange termijn neemt deze blijvend toe.³

Er wordt verder gewezen op risico's bij een sterke focus op de kortste weg naar werk. Door te snelle plaatsing behouden mensen een verhoogd risico op baanverlies en

1 Card, D. [et al.] (2010) *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*.

Vooren, M. [et al.] (2018) *The effectiveness of active labor market policies: a meta-analysis*.

Regioplan (2014) *Op weg naar een effectieve re-integratie van arbeidsbeperkten. Lessen voor gemeenten*.

2 CPB (2016) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid, deel 2*, p. 21.

3 SEO (2013) *Langtermijneffecten van re-integratie*.

banen met een laag salaris en korte contracten. Een investering in scholing kan zorgen voor een betere arbeidsmarktpositie en een duurzame uitstroom.⁴ Tot slot kan gewezen worden op de recent uitgebrachte studie van Pleijers, die laat zien dat een brede investering in werkervaring en training van kwetsbare groepen zich terugbetaalt in een betere baan kans en inkomen voor de doelgroep.⁵

Bredere opbrengsten scholing

Alleen kijken naar indicatoren zoals de kans op werk, salaris en zoekduur kan een te beperkt beeld van de effectiviteit geven. Zo is er waarschijnlijk minder sprake van een insluitingseffect bij 'training on the job'.⁶ In studies waar een sterk insluitingseffect wordt waargenomen, is voornamelijk gekeken naar scholing in de schoolbanken. SEO benoemt daarnaast de maatschappelijke baten die kunnen voortvloeien uit re-integratiemiddelen. Baten bestaan bijvoorbeeld ook uit verhoogde productie wanneer individuen werk vinden. Die baten vertalen zich op lange termijn in een toename van de welvaart. In de kosteneffectiviteit van scholingstrajecten zou daarom ook de toegenomen welvaart meegenomen moeten worden.

2. Regelingen en instrumenten voor scholing in sociale zekerheid

In dit hoofdstuk worden de voorwaarden, faciliteiten en dienstverlening voor scholing tijdens werkloosheid of arbeidsongeschiktheid beschreven. Vervolgens worden bij elke regeling belemmeringen geïnventariseerd.

2.1 Werkloosheidswet

Wordt een werknemer werkloos, dan kan deze vanaf een week voor de eerste WW-dag een WW-uitkering aanvragen. Scholingsmogelijkheden ontstaan pas nadat de WW uitkering is toegekend. Uitgangspunt bij de WW en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is de snelste en meest effectieve weg naar duurzame arbeid. Het zoeken naar *passende arbeid* is een belangrijke verplichting.

Voorwaarden scholing tijdens WW

Het is mogelijk om met behoud van uitkering een noodzakelijke opleiding op scholing te volgen. In een ministeriele regeling heeft de minister van SZW geformuleerd

4 SEO (2013) *De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers*, p. 72.

5 Pleijers, A. [et al.] (2019) *Private arbeidsintegratie: evaluatie van het Philips Werkgelegenheidsplan*.

6 Card, D. [et al.] (2010) *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*, p. 139.

welke voorwaarden hiervoor gelden.⁷ De opleiding is noodzakelijk indien de werknemer zonder opleiding of scholing niet een voor hem passend beroep of functie kan uitoefenen op de arbeidsmarkt. De opleidingsduur mag maximaal een jaar bedragen, maar het UWV kan in specifieke gevallen een langere duur toestaan. Het individualiseringsartikel maakt het in principe mogelijk dat bijvoorbeeld een meerjarige bbl-opleiding kan worden toegestaan.

Het UWV heeft de beoordeling van de noodzaak tot scholing uitgewerkt in een methodisch kader, de zogeheten Beleidsregels Scholing.⁸ De beleidsregels toetsen of een uitkeringsgerechtigde middels scholing naar werk kan worden begeleid, of de noodzaak daartoe aanwezig is. Dit gebeurt op drie aspecten:

- Arbeidsmarktrelevantie van de scholing;
- Of de scholing voldoet aan wet/regelgeving;
- Of de klant schoolbaar is.

Scholing in dit kader kan gericht zijn op werk in dienstbetrekking en op werk als zelfstandige. Als scholing niet noodzakelijk wordt geacht door het UWV, kan de werkzoekende de scholing desgewenst toch volgen, maar moet wel aan alle verplichtingen van de WW voldoen (beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en actief zoeken naar werk).

In dit kader is sprake van een arbeidsmarktrelevante scholing als aan een van de navolgende eisen wordt voldaan:

- Een baangarantie of baanintentie na afloop scholing (tenminste zes maanden en tenminste aantal uren dat scholing plaatsvindt);
- Opleiding naar een kansberoep volgens kansberoepenlijst UWV⁹;
- Voldoende vacatures in het (niet- kans) beroep waarnaar opgeleid wordt.

Het UWV toetst hierbij ook in hoeverre iemand schoolbaar is, daarbij worden belastbaarheid, cognitieve vaardigheden en persoonlijke omstandigheden van uitkeringsgerechtigde betrokken.

Als iemand al over voldoende kwalificaties beschikt om te kunnen werken, dan ligt het voor het UWV niet in de rede om te gaan scholen. Maar er wordt altijd op individueel niveau getoetst, dat wil zeggen dat als iemand bijvoorbeeld al beschikt over

⁷ Scholingsregeling WW, Stcrt. 2014, 3772

⁸ Beleidsregels Scholing 2016, Stcrt. 2016, 24765.

⁹ De lijst staat op de website van UWV: <https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/beroep/kansrijke-beroepen/kansberoepen/>

een hbo-opleiding maar daar geen werk in te vinden is, toch scholing kan worden toegestaan voor een andere hbo-opleiding als daar wel werk beschikbaar is. Voor uitkeringsgerechtigden die een bijdrage krijgen uit het scholingsbudget WW (zie hieronder) bedraagt de scholingstermijn maximaal drie jaar.

Op deze plaats dient te worden vermeld dat scholen met behoud van uitkering in de WW ook mogelijk is zonder dat de scholing als noodzakelijk is beoordeeld door UWV. Dat is het geval wanneer iemand in zijn of haar vrije tijd besluit om een scholingstraject of cursus te volgen. Wel moet betrokkene beschikbaar blijven voor de arbeidsmarkt. Dit betekent dat iemand moet blijven voldoen aan de sollicitatieplicht en verplicht is passend werk aan te nemen. Het UWV kan, wanneer iemand beschikbaar blijft voor de arbeidsmarkt, geen acties ondernemen tegen scholing in eigen tijd.

Middelen voor scholing tijdens WW: Tijdelijke regeling Scholingsbudget WW

Het UWV beschikt niet structureel over re-integratiemiddelen om bijdragen te verschaffen voor scholing. Een individu kan zelf een tegemoetkoming in kosten van scholing via de gebruikelijke fiscale scholingsaftrek verkrijgen.¹⁰ De afgelopen jaren heeft het UWV tijdelijk middelen gekregen om tegemoetkoming in scholing mogelijk te maken. Momenteel kan gebruik worden gemaakt van de Regeling tijdelijk scholingsbudget UWV die op 1 juli 2018 van start is gegaan en zal lopen tot en met 2020. In totaal is hiervoor 30 miljoen euro, inclusief uitvoeringskosten, beschikbaar gesteld. Met dit budget kan het UWV werklozen met een hoge kans op langdurige werkloosheid (vaak 45-plussers) een tegemoetkoming in de kosten bieden, zo nodig gedurende meerdere jaren. De primaire focus van de regeling is scholing richting beroepen waarvoor een baanintentie of baangarantie is afgegeven, maar ook scholing richting moeilijk vervulbare vacatures (krapteberoepen), ook als daar niet direct een baanintentie of baangarantie aan vastzit. Bij een baanintentie of baangarantie geldt er geen limiet voor de scholingskosten. Voor scholing richting een krapteberoep zonder baangarantie of intentie geldt een limiet van 2500 euro (inclusief btw).

Tot en met april 2019 zijn er 2.435 scholingstrajecten aangevraagd voor een bedrag van 5,2 miljoen euro (dus gemiddeld ruim 2000 euro per traject). De meeste opleidingen zijn gericht op beroepen in de transport en logistiek (31 procent, beroepen in techniek en bouw (13 procent) en ICT-beroepen (11 procent). De SER beschikt niet over informatie over de gemiddelde duur van de opleidingstrajecten.

10 Deze scholingsaftrek zal worden vervangen door het STAP-budget

Eerdere regelingen (2014-2018)

Het tijdelijke scholingsbudget UWV volgt op eerdere regelingen zoals de Tijdelijke regeling subsidie scholing richting een kansberoep (“scholingsvouchers”). Voor de Tijdelijke regeling subsidie scholing richting een kansberoep is in totaal €45 miljoen (exclusief uitvoeringskosten) beschikbaar gesteld, waarvan €9 miljoen specifiek gereserveerd voor werkzoekenden uit de langdurige zorg. Er zijn in totaal 20.330 scholingsvouchers toegekend, waarvan 16.604 aan de economiebrede doelgroep en 3.725 voor de langdurige zorg. Dat is beduidend meer dan de 10.000-15.000 aanvragen die bij aanvang werden verwacht.

De Brug-WW was een verbijzondering van de Scholingsregeling WW. De Brug-WW kon tot april 2018 worden aangevraagd door werkzoekenden met een WW-uitkering of die binnenkort een WW-uitkering ontvangen. Met deze regeling nam een werkgever een werkzoekende in dienst, waarbij de werkzoekende tegelijkertijd in staat werd gesteld een opleiding te volgen die nodig was voor deze baan. De werkgever betaalde voor de gewerkte uren, voor de uren die werden besteed aan scholing, hield de werkzoekende de WW-uitkering. De werkzoekende kreeg een vrijstelling van de sollicitatieplicht. Op basis van een kostenraming verwachtte SZW vooraf in totaal zo’n 6.000 Brug-WW deelnemers. In februari 2018 waren er in totaal 80 aanvragen.

Ook valt te wijzen op de Regeling scholingsvoucher oudere werklozen (2014- 2017). Deze regeling verschaftte subsidie voor scholing die maximaal één jaar duurde aan oudere werklozen (> 50 jaar) die een baangarantie van ten minste drie maanden van de werkgever konden overleggen. De scholing mocht maximaal één jaar duren en de vergoeding bedroeg honderd procent van de werkelijke kosten van de scholing, tot een maximum van 1000 euro inclusief btw.

Uit de tussenrapportage over de resultaten van de Regeling scholingsvouchers en de Brug-WW bleek dat de scholingsvouchers er allereerst voor hebben gezorgd dat 31 procent van de deelnemers een opleiding of EVC-traject is gaan volgen, die zij zonder voucher niet hadden gevolgd.¹¹ In februari 2018 heeft 64 procent van de deelnemers zijn of haar opleiding of certificaat gehaald en is 26 procent nog bezig met het behalen van de opleiding of certificaat. De scholingsvoucher heeft volgens de tussenevaluatie geleid tot een grotere scholingsbereidheid en een verbetering van de arbeidsmarktpositie van de deelnemers.¹² Bij de Brug-WW bleek sprake van

¹¹ Panteia (2018) *Effectiviteit van de Brug-WW en scholingsvouchers – tussenrapportage*, p. 27.

¹² Panteia (2018) *Effectiviteit van de Brug-WW en scholingsvouchers – tussenrapportage*, p. 54.

onbekendheid onder werkgevers en werkzoekenden, waardoor er weinig aanvragen zijn gedaan. Ook het feit dat er een baangarantie wordt gevraagd en de administratieve lasten ter verantwoording omvangrijker waren, speelden een rol bij het geringe aantal deelnemers. In februari 2018 was 43 procent geslaagd en was de overige 57 procent nog bezig met de opleiding. De inzet van Brug-WW heeft er bij de meeste werkgevers toe geleid dat zij iemand een baan hebben aangeboden die zij anders niet zonder meer hadden aangenomen.¹³ Eind 2019 volgt de eindevaluatie van beide regelingen.

Dienstverlening aan WW'ers met scholingsbehoefte of wens

De dienstverlening van UWV aan WW'ers vindt steeds meer op maat plaats. Aan de hand van de Werkverkenner wordt de positie van de klant op de arbeidsmarkt bepaald. Er zijn in 2018 meer dan 100.000 zogeheten werkoriëntatiegesprekken met WW'ers gevoerd. Naast zaken die te maken hebben met het voldoen aan de voorwaarden van de uitkering wordt in de gesprekken besproken of er mogelijkheden bestaan om naar een ander beroep over te stappen, eventueel met behulp van scholing. Het UWV kan niet met iedereen spreken omdat daarvoor onvoldoende budget beschikbaar is. Voor een onafhankelijk scholings- en loopbaanadvies wordt veelal doorverwezen naar regionale leerwerkloketten van UWV, onderwijsinstellingen en gemeenten.

Het UWV (werkgeversservicepunt) maakt scholingsarrangementen met werkgevers, waarin bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt om werkzoekenden op te leiden naar functies waar veel vraag naar is. Met inachtneming van de voorwaarden van de beleidsregels scholing hoeven werkzoekenden in die periode niet te solliciteren en behouden hun uitkering. Na afronding van de opleiding krijgt men een baan aangeboden.¹⁴

Uit de reacties komt naar voren dat de rol van een begeleidende persoon cruciaal is voor het slagen van scholing. Gebrek aan continuïteit in begeleiding belemmert een duurzame uitstroom. Wanneer een werkzoekende geplaatst is op werk, stopt de rol van een re-integratiebegeleider.

¹³ Panteia (2018) *Effectiviteit van de Brug-WW en scholingsvouchers – tussenrapportage*, p. 51.

¹⁴ UWV *Jaarverslag UWV 2018*, p. 11.

Bevindingen

Hoewel de SER niet beschikt over concrete cijfers over de inzet van scholing tijdens WW, is er aanleiding te veronderstellen dat het om geringe aantallen gaat. Ongeveer twee op de drie personen met een WW-uitkering vindt binnen een jaar een andere baan. Daarbij bestaat het bestand WW'ers uit relatief veel ouderen, laag gekwalificeerden en mensen met kortdurende WW-rechten. Dit zijn groepen die minder scholen dan andere groepen. Uit onderzoek is bovendien bekend dat werkloze 25-65-jarigen (niet specifiek WW-gerechtigd) beduidend minder werk gerelateerde cursussen volgen dan werkenden in dezelfde leeftijdsgroep. Pleijers wijst erop dat het gebrek aan financiële ondersteuning door publieke instanties zoals het UWV als belemmerende factor voor deelname aan scholing wordt ervaren.¹⁵ Het UWV beschikte de afgelopen jaren weliswaar over tijdelijke en beperkte scholingsbudgetten, maar er is geen sprake van een duurzame structurele financiële faciliteit voor WW'ers.

De SER heeft eerder gewezen op het belang van dienstverlening aan werkenden voorafgaand aan het intreden van werkloosheid en het ontstaan van een WW-recht.¹⁶ De Werkloosheidswet biedt geen mogelijkheid om voorafgaand aan het ontslag en feitelijk intreden van de werkloosheid gebruik te maken van ondersteuning die wel tijdens de WW beschikbaar is. Bij dreigend ontslag kan de werknemer aanspraak maken op een transitievergoeding. De transitievergoeding kan worden gebruikt voor het volgen van scholing. Echter, lang niet iedere ontslagen werkloze heeft recht op de transitievergoeding en niet iedere met ontslag bedreigde werknemer kan gebruik maken van een sociaal plan waarin scholingsfaciliteiten bij ontslag zijn geregeld.

Aanvullende observaties:

- Bij de beoordeling van het toekennen van scholing tijdens WW wordt gekeken naar de persoon en zijn mogelijkheden. Er wordt gericht geschoold op openstaande vacatures. Het verwerven van een startkwalificatie of hoger opleidingsniveau is met de huidige regels en uitvoering soms een 'bijvangst', maar geldt niet als zelfstandig na te streven doel. Uiteraard is niet voor alle banen een startkwalificatie nodig. Scholing naar een hoger niveau wordt zelden gehonoreerd.
- Cliënt en UWV verschillen nog wel eens van mening over de vraag of een opleiding arbeidsmarktrelevant is. Ook zijn er kwesties over de functietitels in de lijst

¹⁵ Pleijers, A. (2018) *Een leven lang leren in Nederland*, pp. 397-398.

¹⁶ SER (2015) *Werkloosheid voorkomen beperken en goed verzekeren*.

met kansberoepen. De functietitels komen niet altijd 100 procent overeen met het beroep waarvoor opleiding wordt gevolgd.

- Een kansberoep is niet altijd een wensberoep. Een wensberoep wordt niet gefaciliteerd (dat is overigens ook niet de taak van het UWV).
- Bij toetsing van een scholingsbijdrage wordt getoetst aan werkzekerheid. Sommige kostbare opleidingen bieden grote werkzekerheid maar kunnen maar deels door UWV worden (mede)bekostigd.
- Het UWV kan op basis van de actuele scholingsregels bbl-opleidingen toestaan en daarvoor een financiële bijdrage verschaffen. Maar de duur van de bbl is langer dan het WW-recht van veel groepen WW'ers. Dit kan leiden tot het afzien van dergelijke langer durende scholing.
- Als het UWV geen bijdrage voor scholing kan verschaffen kan dat de keuze van mensen met een geringe financiële draagkracht (lage en wisselende inkomens) negatief beïnvloeden.¹⁷

2.2 Arbeidsongeschiktheidsregelingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering van het UWV en waarvoor het UWV actief re-integratieondersteuning biedt (ZW, WIA en de Wajong (oWajong en Wajong 2010). Grosso modo gelden hierbij dezelfde voorwaarden als hiervoor beschreven bij de WW. Het scholingstraject mag maximaal een jaar duren en in bijzondere gevallen twee jaar. Klanten met een arbeidsongeschiktheids- of ziektewetuitkering kunnen enkel met instemming van UWV scholing volgen als hier een bepaalde noodzaak voor bestaat. Dit wordt beoordeeld aan de hand van de Beleidsregels Scholing 2016. De scholing moet arbeidsmarktrelevant zijn, de duur van de scholing overschrijdt niet de toegestane maximale periode en de klant moet schoolbaar zijn. Personen zonder arbeidsvermogen worden in het hiernavolgende buiten beschouwing gelaten.

2.2.1 Ziektewet

De zogeheten vangnetgroepen komen in aanmerking voor een uitkering vanuit de Ziektewet. De Ziektewet geeft zieke (voormalig) werknemers recht op een uitkering, als zij geen werkgever meer hebben die hun loon moet doorbetalen. De Ziektewet is ook van toepassing op werknemers die recht hebben op ziekengeld tijdens het dienstverband wanneer de werkgever het loon moet doorbetalen zoals ziek als gevolg van zwangerschap/bevalling/orgaandonatie en zieke werknemers met een

17 Panteia (2018) *Belemmeringen leven lang leren*, pp. 41-53, p. 64.

no-riskpolis. De verzuimbegeleiding en re-integratieverantwoordelijkheid voor zieke werknemers met een dienstverband ligt bij de werkgever. Het UWV is enkel verantwoordelijk voor de re-integratie van zieke uitzendkrachten, zieke WW'ers en zieke werknemers waarvan het dienstverband is beëindigd. Tenzij de werkgever eigenrisicodragers is voor de ZW. In dat geval is de ex-werkgever verantwoordelijk voor het ziekengeld én voor de re-integratie (in 2017 had ruim een op de drie werknemers een werkgever die zelf het risico draagt¹⁸).

De wet bevat bepalingen over re-integratie. Als wordt verwacht dat een werknemer met alleen recht op de Ziektewetuitkering langer dan dertien weken ziek is, moet het UWV in week zes een probleemanalyse maken en in week acht een plan van aanpak opstellen. De aan de uitkeringsgerechtigde toegewezen re-integratiebegeleider brengt de mogelijkheden voor re-integratie in kaart. Het UWV kan de re-integratie ondersteunen door een cursus of training te laten volgen om re-integratie naar passend werk te bevorderen.

Voor een indicatie van de omvang van het gebruik van de Ziektewet het volgende. In 2018 was op jaarbasis sprake van 282.610 toegekende ZW-meldingen. Er waren 71.748 lopende ZW-uitkeringen met minstens dertien weken looptijd. Gemiddeld liepen 94.682 ZW-uitkeringen per dag. Deze aantallen vertonen over de afgelopen jaren een stijgende lijn. Het gebruik van de Ziektewet wegens zwangerschap bedraagt ongeveer 20 procent van het totaal ZW-uitkeringen. Bijna driekwart van de ZW-uitkeringen wordt binnen een half jaar beëindigd (herstel). Bij beëindiging van de ZW-uitkering kan een recht op WW ontstaan. Een klein deel weet vanuit de ZW geheel of gedeeltelijk het werk te hervatten.

Voor de doelgroep ZW zijn scholingstrajecten nodig die zijn toegesneden op en/of aangepast aan de ziekte waar de zieke werkloze, zieke 'einddienstverbander' of zieke uitzendkracht mee kampt. De inzet bij arbeidsongeschiktheid voor deze doelgroepen is in eerste instantie veelal gericht op het 'werkfit maken'. Er zijn trajecten gericht op herstel of verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder revalidatie en training (circa 20 procent) en trajecten gericht op werk (circa 10 procent). In een rapportage van 2017 die betrekking had over de jaren 2010-2016 wordt gemeld dat scholing jaarlijks zo'n 3 tot 7 procent van de re-integratiedienstverlening voor publiek verzekerde vangnetters uitmaakte. Scholing betreft hier vooral kortdurende scholing zoals een opleiding tot heftruckchauffeur.¹⁹ De grote meer-

¹⁸ UWV Kennisverslag 2017-1, *Ontwikkelingen einddienstverbander in de Ziektewet*.

¹⁹ UWV monitor ontwikkelingen Ziektewet 2010-2016, p 53-54.

derheid van de zieke vangnetters blijkt overigens geen enkel traject te hebben van UWV of re-integratiebedrijf. Een belangrijke reden is een slechte gezondheid.²⁰

Bevindingen

Met betrekking tot de inzet op scholing tijdens de Ziektewet is het van belang om in ogenschouw te houden dat men gedurende de ZW-periode nog niet langdurig arbeidsongeschikt is en dat ongeveer driekwart van de uitkeringen binnen een half jaar wordt beëindigd wegens herstel. Scholing wordt over het algemeen pas ingezet wanneer duidelijk is hoe lang betrokkene ongeveer arbeidsongeschikt zal zijn. Scholing is in principe kortdurend (snelste weg naar werk), met een maximum van een jaar (of langer als er een baangarantie geldt of sprake is van een ernstige scholingsbelemmering).

Er zijn echter situaties denkbaar waarin vrij snel na ziekmelding duidelijk is dat iemand duurzaam niet meer geschikt is voor zijn werk (bij de eigen werkgever en/of in het uitgeoefende beroep) en daarom potentieel langere tijd recht op ZW heeft. In theorie zou deze persoon na de ziekmelding meteen moeten kunnen starten met omscholing die langere tijd duurt, los van de eventuele duur van de ZW-periode. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit alleen realistisch is als de ziekte geen belemmeringen voor het kunnen volgen van scholing opwerpt.

Er is een aantal situaties waarin belemmeringen voor de inzet van scholing tijdens de ZW zou kunnen optreden. Zo loopt de ingezette scholing soms door bij einde ziekengeld. Naar verluidt hanteert het UWV de regel dat als men bezig is met een opleiding tijdens de ZW en het ziekengeld stopt, het UWV blijft betalen voor de scholing.²¹ Niet duidelijk is welke voorwaarden daaraan worden verbonden en wat de praktijk hiervan is.

De overgang tussen uitkeringsregimes kan belemmeringen opleveren. Bijvoorbeeld bij de overgang van ZW naar WW. Dat is het geval als de zieke vangnetter is hersteld en aansluitend werkloos is met recht op WW. Wanneer mensen vanuit de ZW aansluitend naar de WW gaan, kunnen zij in de problemen komen als zij wegens de scholing niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Zij kunnen daardoor onbedoeld niet voldoen aan de WW-verplichtingen. De ZW en WW kijken anders naar de

²⁰ UWV Kennisverslag 2017-4, Werkhervatting langdurig zieke vangnetters

²¹ Zie <https://www.uwv.nl/particulieren/ziek/ziek-zonder-werkgever/bijna-1-jaar-ziek/detail/na-de-eerstejaars-ziektewet-beoordeling/mijn-ziektewet-uitkering-stopt/loopt-mijn-scholing-of-re-integratietraject-door>

inzet van scholing, het gaat bij de ZW niet alleen om begeleiden naar werk, maar ook om herstel bevorderende maatregelen. De overgang tussen uitkeringsregimes houdt bovendien een overgang in tussen afdelingen binnen het UWV waar verschillende afdelingen verantwoordelijk zijn voor de inkoop van scholing.

Verder wordt gewezen op belemmeringen door de samenloop van uitkeringen en uitkeringsregimes. Er is een groep mensen die langdurig ziek is (tot twee jaar) en pas aan het einde van die periode re-integratieactiviteiten, waaronder scholing, kan starten. Zij kunnen gebaat zijn met een langere scholing. Als iemand met een ZW-uitkering scholing volgt via UWV kan gedurende de scholing vrijstelling van de sollicitatieplicht worden toegekend. Als de ZW-uitkering wordt beëindigd na een WIA-beoordeling komt de klant onder een ander regime te vallen (bij minder dan 35 procent arbeidsongeschiktheid onder WW en bij meer dan 35 procent arbeidsongeschiktheid onder WGA), waarbij een sollicitatieplicht geldt. Dit vraagt om afstemming tussen ZW en WGA en ZW en WW.

2.2.2 WIA

Scholing in de WIA gebeurt in overleg met de arbeidsdeskundige, die de situatie beoordeelt. Er kan met behoud van uitkering en vrijstelling van de sollicitatieplicht een opleiding worden gevolgd. Het UWV kan tot maximaal 5000 euro inclusief btw en reiskosten een bijdrage verschaffen aan de scholingskosten. Voorwaarde is dat er uitzicht is op betaald werk, in de vorm van een baangarantie of baanintentie of de opleiding is arbeidsmarktrelevant omdat er beschikbare vacatures zijn. De maximale scholingsduur bedraagt een jaar tenzij op basis van individuele beoordeling een langere duur noodzakelijk wordt geacht. Het is ook mogelijk om andere opleidingen te volgen die het UWV niet als noodzakelijk aanmerkt overeenkomstig de Beleidsregels Scholing. Dit geschiedt dan op eigen kosten en men moet volledig beschikbaar blijven voor werk, blijven solliciteren en passend werk accepteren.

Dienstverlening

Het UWV zet persoonlijke dienstverlening in voor mensen met een WIA-uitkering. De dienstverlening is gericht op het zetten van stappen op weg naar arbeidsparticipatie overeenkomstig het beschikbare arbeidsvermogen. Over deze stappen worden afspraken gemaakt tussen UWV en de persoon en deze afspraken worden vastgelegd in het werkplan. Om de stappen op weg naar arbeidsparticipatie te kunnen meten wordt gebruik gemaakt van de Participatieladder. Ook worden personen door middel van activiteiten in de Werkgeversservicepunten gematcht op beschikbare vacatures. Ten behoeve van die matching wordt een klantprofiel gemaakt van de persoon.

Re-integratiemiddelen en feitelijke inzet scholingstrajecten

Het UWV koopt met inachtneming van het Inkoopkader re-integratiedienstverlening 2016-2020 re-integratiediensten in. Het betreft twee diensten. De dienst Werkfit maken is voor klanten die het werk nog niet kunnen hervatten en helpt de klant om geschikt te worden voor het werk of voor het volgen van een opleiding. De dienst Naar werk heeft als doel de klant die het werk kan hervatten, te plaatsen. En hem te helpen om aan het werk te blijven of een eigen bedrijf te starten. Sinds 1 mei 2019 loopt daarnaast een proef met Modulaire Re-integratiediensten, hieronder valt onder meer Begeleiding bij scholing voor klanten die ondersteuning nodig hebben bij het volgen van een opleiding. Scholing is voor hen noodzakelijk om weer aan het werk te kunnen. Scholing wordt alleen ingezet als de klant werk fit is en valt daarmee te positioneren tussen de diensten Werkfit maken en Naar werk.

Er is in 2018 85 miljoen euro besteed aan de inzet van ingekochte re-integratieactiviteiten voor personen met arbeidsvermogen en een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De inkoop van scholing wordt niet uitgesplitst in deze cijfers. Binnen de WIA zijn in de eerste 4 maanden van 2019 513 scholingstrajecten gestart, in totaal liepen er op dat moment 832 scholingstrajecten.²² Voor mensen met een WIA-uitkering en een doorlopend dienstverband ligt de verantwoordelijkheid voor re-integratie en scholing bij de werkgever. Ditzelfde uitgangspunt geldt ook voor personen wier dienstverband inmiddels wel beëindigd is, maar waarvan de werkgever een eigenrisicodrager is.

De minister heeft recent aangekondigd een grootschalig scholingsexperiment te starten voor mensen met een WGA-uitkering, bij wie scholing kan leiden tot meer werkhervattingsmogelijkheden en bij wie scholing medisch gezien haalbaar is. Hiervoor is in totaal 30 miljoen euro beschikbaar gekomen, verdeeld over de jaren 2020 tot en 2022. Het doel van dit scholingsexperiment is beproeven in hoeverre gerichte scholing de WGA-gerechtigden dichter bij de arbeidsmarkt brengt en hun werkhervattingskansen vergroot. De doelgroep bestaat in ieder geval uit publiek verzekerde WGA-gerechtigden zonder passende (start)kwalificaties. Het experiment start in het najaar van 2020.²³

²² UWV (2019) *Kwantitatieve informatie eerste vier maanden 2019*.

²³ TK 32716 , nr. 922 , 4-7-2019.

Bevindingen

Medewerkers van het UWV die de klant begeleiden, geven aan dat de WIA ruimte biedt voor maatwerk. Via het re-integratiebudget worden re-integratieactiviteiten ingekocht en de uitkeringsgerechtigde wordt zo nodig tijd gegeven om scholings-trajecten te doorlopen. Hierbij is anders dan voor WW'ers niet relevant of er sprake is van scholing naar krapteberoepen. Meestal wordt het initiatief om te scholen aan de klant gelaten. Deze moet met een goede argumentatie en motivatie komen om een scholingstraject te mogen volgen.

2.2.3 Wajong

Er bestaan drie Wajong-regimes in relatie tot scholing. Dit heeft te maken met opeenvolgende wijzigingen in wet en regelgeving Wajong. Zo kunnen mensen met een Wajong-uitkering die vóór 1 januari 2010 (oWajong) is toegekend met behoud van hun volledige Wajong-uitkering studeren. Ook als er recht bestaat op studiefinanciering of een leven lang leren-krediet via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Mensen met een Wajong-uitkering die tussen 2010 en 2015 werd toegekend (Wajong 2010) mogen studeren maar als er recht op studiefinanciering bestaat of de ouders ontvangen kinderbijslag voor de jongere, dan gaat de uitkering omlaag naar 25 procent van het wettelijk minimum loon. Als DUO geen studiefinanciering toekent, bestaat recht op de volledige Wajong-uitkering. Onder het regime van de Wajong 2015 geldt dat bij studie met studiefinanciering er geen Wajong-uitkering meer wordt uitgekeerd.

Een Wajonger met een uitkering op grond van de Wajong 2010 en de oWajong heeft recht op ondersteuning bij re-integratie. Deze ondersteuning kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van een scholingstraject. Het UWV bekijkt dit samen met de Wajonger. Er zijn in de eerste vier maanden van 2019 1769 scholingstrajecten gestart binnen de Wajong, 1397 daarvan zijn succesvol beëindigd. In totaliteit lopen er op dat moment 5205 scholingstrajecten.

Bevindingen

De SER beschikt helaas over te weinig informatie vanuit praktijkervaringen met Wajong en de inzet van scholing en LLO om bevindingen te kunnen formuleren.

2.3 Participatiewet

De Participatiewet bepaalt dat de bijstandsgerechtigde zich voldoende moet inspannen voor arbeidsinschaling gericht op de kortste weg naar algemeen geaccepteerde arbeid waartoe betrokkene in staat is. Daaronder wordt ook verstaan het behouden of uitbreiden van kennis en vaardigheden. Werken gaat altijd voor studeren.

De Participatiewet maakt onderscheid tussen bijstandsgerechtigden tot 27 jaar en 27 jaar en ouder. De gemeente kan jongeren tot 27 een scholingsplicht opleggen. Dit geldt zowel voor jongeren die nog geen startkwalificatie hebben als voor jongeren waarvan de gemeente vindt dat met scholing de kansen op de arbeidsmarkt worden vergroot. Jongeren die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kunnen volgen en in verband daarmee aanspraak hebben op studiefinanciering, komen niet in aanmerking voor algemene bijstand. Of iemand in staat is om een dergelijke opleiding te 'kunnen' volgen, wordt individueel bepaald.

Voor bijstandsgerechtigden vanaf 27 jaar geldt dat de gemeenteraad via een verordening regels stelt met betrekking tot het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.²⁴ Scholing en opleiding kan op eigen initiatief plaatsvinden maar de gemeente kan ook scholing aanbieden. Het is afhankelijk van de situatie wanneer scholing wordt toegekend. De gemeente bepaalt wat voor scholing passend is bij welke situatie. De motivatie van de betrokkene is leidend. De gemeente beoordeelt of een opleiding naar verwachting substantieel zal bijdragen aan de kans op werk en toetst of duurzame uitstroom voor de betrokkene ook kan worden bereikt met een minder lange of dure voorziening. Naast deze algemene kaders kan de gemeente maatwerk toepassen op grond van de zogenaamde individualiseringsbepaling.²⁵ In dit artikel is bepaald dat de hoogte van de bijstand kan worden afgestemd op individuele omstandigheden. Gemeenten maken van deze bepaling gebruik voor uitzonderingen in scholing, zoals een langere scholing, scholing zonder baangarantie alsmede de hoogte van de vergoeding. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld toestemming geven om een dagopleiding met behoud van uitkering te volgen als dit feitelijk de kortste weg naar werk is.

Er is geen toestemming nodig voor het volgen van een avondopleiding, een schriftelijke opleiding of een opleiding van de Open Universiteit, als deze niet door de

²⁴ De gemeente stelt de verordening ook op voor niet-uitkeringsgerechtigden.

²⁵ Artikel 18 lid 1 van de Participatiewet.

gemeente wordt bekostigd. Maar steeds geldt: als men een baan krijgt aangeboden dan moet men deze aannemen.

Middelen

Gemeenten kunnen voor scholing putten uit de financiële middelen uit de Re-integratie Uitkering Sociaal Domein (voorheen Participatiebudget). De middelen zijn bestemd voor het re-integreren, plaatsen en begeleiden op werkplekken van de doelgroep die onder de Participatiewet valt (de middelen hebben ook betrekking op nuggers). In 2018 was daarvoor 511 miljoen euro beschikbaar. Deze middelen zijn vrij besteedbaar en gemeenten bepalen zelf of en hoeveel budget aan scholing voor bijstandsontvangers wordt besteed. Gemeenten kunnen overigens ook uit eigen middelen aanvullend budget beschikbaar stellen voor scholing en gebruik maken van subsidies via het Europees Sociaal Fonds (actieve inclusie 2014-2020). De middelen worden over gemeenten grosso modo verdeeld op basis van aantallen bijstandsontvangers, lager opgeleiden en bereikbare banen. Gemeenten in een zwakke regionale arbeidsmarkt ontvangen daardoor relatief meer middelen. Gemiddeld ontvangen gemeenten 1174 euro per bijstandsgerechtigde per jaar. Het laagste bedrag dat een gemeente per bijstandsgerechtigde ontvangt is 209 euro per bijstandsgerechtigde. Het hoogste bedrag is 1648 euro.²⁶ Scholing wordt in de meeste gevallen bekostigd door de gemeente, incidenteel is er sprake van cofinanciering door een werkgever of sector. Aan de werkzoekenden wordt geen financiële bijdrage gevraagd omdat zij in de regel al nauwelijks voldoende middelen hebben om te kunnen rondkomen en bovendien vaak schulden hebben.

Gebruik en soort scholing

Eenduidige gegevens over de inzet van scholing in de bijstand zijn niet voorhanden. Scholing is sinds september 2019 opgenomen in de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) en viel eerder onder de noemer 'overige voorzieningen'.

Uit de benchmark van Werk en Inkomen van Divosa waaraan 220 gemeenten deelnemen, komt naar voren dat de overige voorzieningen gemiddeld 4,6 procent uitmaken van alle verstrekte voorzieningen. Een schatting is dat scholing circa 1 procent uitmaakt van alle voorzieningen. Let wel, het betreft gemiddelden. Er zijn uitschieters in positieve en negatieve zin. Ter illustratie, in de gemeente Rotterdam hebben in 2018 ongeveer 1000 werkzoekenden scholing gevolgd waarvan de gemiddelde kosten ongeveer 1550 euro per persoon bedroegen.

²⁶ Berenschot (2018) *Aantallen en financiën Participatiewet*, p. 15.
In deze berekening zijn de nuggers niet meegenomen.

Verder bleek uit onderzoek van de Inspectie SZW dat circa 10 procent van de bijstandspopulatie een gehele vrijstelling (eventueel tijdelijk) heeft van de arbeidsverplichtingen.²⁷ Het totaal aantal ontheffingen ligt hoger omdat gemeenten een gedeeltelijke ontheffing niet hoeven te registreren. Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van de bijstandspopulatie verslavings- en psychiatrische problemen heeft.

De Inspectie SZW wees er ook op “dat het vanuit de bijstand moeilijk is om kennis en vaardigheden uit een vroeger beroep bij te houden. Hier zijn kosten aan verbonden die een bijstandsgerechtigde normaliter niet kan betalen. Gemeenten geven spontaan aan geen middelen ter beschikking te kunnen of willen stellen, die dit gat op zouden kunnen vullen. Uiteindelijk geldt er maar een criterium en dat is dat de klant beschikbaar moet zijn voor algemeen geaccepteerde arbeid waarvoor basisvaardigheden voldoende zijn. Voor vacatures met een baangarantie kan een uitzondering worden gemaakt. In deze gevallen wil de gemeente wel de kosten voor een noodzakelijke cursus aanbieden, maar in principe geldt dat gekozen wordt voor de snelste weg naar werk en alleen de trajecten en cursussen die daar naar toe werken, worden aangeboden.”²⁸

Scholing wordt veelal ingezet voor kortdurende opleidingen (< 1 jaar) en is gericht op arbeidsinschakeling. Dit houdt mede verband met de gunstige conjunctuur waarin er meer werk beschikbaar komt voor de doelgroep en er kansen ontstaan voor het zittend bestand. Er worden door gemeenten voorwaarden gesteld voor de te volgen opleidingen, zoals onderwijsniveau (tot maximaal mbo-niveau), kwaliteit (erkende opleidingen), duur (maximaal twaalf maanden), arbeidsmarktrelevantie (aansluiten bij vraag werkgevers). In bijzondere gevallen kan worden afgeweken van deze voorwaarden. In de meeste gevallen lijkt het te gaan om kortdurende trainingen en cursussen (één tot zes maanden) om aan concrete vacature-eisen te kunnen voldoen. Inmiddels zijn er gemeenten die de inzet op langdurige uitstroom richten en daarvoor investeren in duurzame inzetbaarheid en ontwikkeling van werkzoekenden. De focus is meer op skills en combinaties van werken en leren. Samenwerking met werkgevers is daarvoor onontbeerlijk. Deze benadering vraagt bovendien om een andere werkwijze van de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties, die van oudsher sterk gericht zijn op rechtmatigheid.

27 Staatssecretaris van SZW 2 juli 2018, *Beantwoording Kamervragen over informele ontheffing van de arbeidsverplichtingen voor bijstandsgerechtigden*.

28 Inspectie SZW (2017) *Handhaving arbeidsverplichtingen Inspectie*, p.24.

Voorbeeld: Rotterdams Leerwerkakkoord

Op 5 februari 2019 is het Rotterdamse Leerwerkakkoord (LWA) ondertekend door een brede coalitie van partners (ondernemers, onderwijs en overheid). Gedurende zes jaar wordt intensief samengewerkt om de regionale arbeidsmarkt toekomstbestendiger te maken. Daarbij wordt ingezet op van school naar werk, van werk naar werk en weer aan het werk. Onderdeel van weer aan het werk is een inzet op om, her en bijscholing van werkzoekenden. Het LWA is ook een vehikel om andere geldstromen en cofinanciering te organiseren.

Bevindingen

Hoewel geen concrete cijfers voor handen zijn, is het beeld dat weinig gemeenten scholing zien als de kortste weg naar werk. Daarbij speelt het insluitingseffect een rol. Het volgen van scholing heeft op korte termijn beperkter resultaat dan andere re-integratievoorzieningen, omdat iemand tijdens de dienstverlening minder hard zoekt naar een baan.²⁹ De kans op het vinden van een baan neemt tijdelijk af. Uit onderzoek blijkt echter dat scholing wel positieve effecten heeft op de wat langere termijn en dat scholing gunstigere effecten heeft voor specifieke groepen zoals vrouwen, ouderen en groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en met een grote kans op langdurige werkloosheid.³⁰

Beleidsmatig is er veel mogelijk maar in de (uitvoerings)praktijk wordt slechts beperkt scholing ten behoeve van personen met een bijstandsuitkering ingezet. Gemeenten ervaren een sterke prikkel om in te zetten op snelle uitstroom naar werk om zo uitkeringslasten te besparen en veel gemeenten stellen, met verwijzing naar tekorten op het budget, de kortste/snelste weg naar werk als centraal uitgangspunt. Dit leidt tot keuzes voor inzet van re-integratie-instrumenten die tot een snel plaatsingsresultaat leiden. Duurzaamheid van plaatsing is meestal niet het leidende principe. Scholing, zeker langdurige scholing, wordt als een relatief kostbaar instrument gezien. De gemeente accepteert dat de bijstandsgerechtigde ook voor deze tijd in de bijstand zit. Voor de inzet van scholing wordt daarom een uitdrukkelijke afweging gevraagd van het belang daarvan voor de arbeidsinschakeling. Dat vraagt om een goede diagnose van de werkzoekende, met inachtneming van de actuele en toekomstige mogelijkheden op de arbeidsmarkt. De investering moet in

²⁹ CPB (2016) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2*, p. 173.

³⁰ Ministerie van SZW (2019) *Literatuurverkenning uitwerking generiek re-integratiebeleid op doelgroepen*, p. 10.

redelijke verhouding staan tot de opbrengsten zowel voor de persoon zelf als voor de gemeente.³¹

Het type scholing dat wordt toegekend verschilt tussen gemeenten. Hieraan liggen (politieke/lokale) keuzes met betrekking tot beleid, budget, aanbod en uitvoering aan ten grondslag.³² Zo worden in de ene gemeente voornamelijk kortlopende trajecten ingezet tot maximaal een startkwalificatie, waar in de andere gemeente ook langdurige scholing en ten hoogste mbo 4, ook bbl mogelijk is. Uit de praktijk wordt beluisterd dat een deel van de gemeenten vooral inzet op goedkope, kortdurende, gerichte opleidingen. Er zijn standaardcursussen die makkelijk worden toegekend (zoals heftruck, vakgerichte cursussen). Regulier onderwijs voor mensen boven de 27 jaar en opleidingen boven startkwalificatie worden niet gestimuleerd of gehonoreerd, en ook wordt gemeld dat in bepaalde gemeenten geen budget per klant beschikbaar is omdat zo min mogelijk scholing wordt ingezet. Vanuit O&O-fondsen en werkgevers wordt gemeld dat het verschil in scholingsbeleid tussen gemeenten ertoe leidt dat succesvolle opleidingstrajecten soms niet kunnen worden opgeschaald naar meer gemeenten. De ene gemeente is bereid fors te investeren en de naburige gemeente niet. Ook wordt door O&O-fondsen (die overigens de toeleiding naar werk van werkzoekenden niet als hun primaire doelstelling hebben) aangegeven dat door het gebrek aan inzicht in het bestand van UWV en gemeenten projecten voor algemene instroom in de branche weinig succesvol zijn geweest.

Voorbeeld: Zorgwacht

Zorgwacht is een organisatie die thuishulp biedt in Utrecht. Hiervoor biedt Zorgwacht vrouwen uit de bijstand een eenjarige opleiding, door een bbl-traject van 18 uur werk. Om goed rond te kunnen komen, worden de overige uren door de gemeente aangevuld vanuit de bijstand. De gemeente investeert met de opleiding en aanvullende bijstand in een duurzame uitstroom, want na een jaar hebben de vrouwen een startkwalificatie en baangarantie. In Utrecht werkt deze samenwerking met de gemeente goed, maar in andere gemeenten wilde het niet van de grond komen.

31 Zie bijvoorbeeld de toelichting op de re-integratieverordening van gemeente Amsterdam versie 24 december 2015.

32 Atlas voor Gemeenten (2017) *Van budget naar besteding*, p. 23.

Gemeenten kiezen er soms voor om een leenovereenkomst aan te gaan met de deelnemer, om het goed gebruik van de voorziening te bevorderen. Bij voldoende resultaat worden geen kosten in rekening gebracht. Ingeval de gemeente niet wil bijdragen in de kosten kan in voorkomende gevallen de gemeentelijke kredietbank een lening voor scholing verschaffen. Maar mensen met schuld kunnen hier geen gebruik van maken. Het Levenlanglerenkrediet wordt door gemeenten niet gestimuleerd en de doelgroep is huiverig of zelfs angstig voor het maken van (meer) schulden. Ook wordt gewezen op de armoedeval die een drempel zou opwerpen om scholing te willen volgen. Het blijkt vaak moeilijk om een kandidaat de juiste informatie te geven en voor te rekenen wat het voor hem of haar betekent als men weer aan de slag gaat. De onzekerheid zorgt ervoor dat de kandidaat twijfelt om te kiezen voor werk en scholing in plaats van een uitkering. Door verschillende respondenten is aangegeven dat eerst financiële problemen van de doelgroep moeten worden opgelost voordat de doelgroep enthousiast wordt of gemaakt kan worden voor leren.

Een gerelateerd issue is dat de doelgroep de scholing niet altijd afrondt. De gemeente zoekt naar prikkels voor de doelgroep om wel door te zetten door bijvoorbeeld in eerste instantie een lening voor scholing te verschaffen en deze om te zetten in een gift wanneer de scholing wordt afgemaakt. Ook worden (skills)assessments of entreetoetsen gedaan en vindt matching langs de lijn van vaardigheden, fysieke en mentale eigenschappen en werkstijlen plaats. Het doel is om een beter beeld van de klant te krijgen en nauwkeuriger te bepalen of de bijstandsgerechtigde kan deelnemen.

Er zijn echter ook gemeenten die een ruimhartig beleid voeren voor scholing. Zij vergoeden langdurige scholing volledig inclusief bijkomende onkostenvergoeding zoals lesmateriaal, reiskosten, een fiets, werkkleding, laptop. Er is soms sprake van een budget per klant, soms tot wel 5000 euro of meer als dat noodzakelijk zou zijn. Hierbij worden overigens ook afspraken gemaakt over omzetting van een lening (bijzondere bijstand) in een gift bij succesvolle afronding van de opleiding. Het beeld is dat extra kosten bij een opleiding eerder worden vergoed als er sprake is van een baangarantie en als er sprake is van O&O-middelen. Uit onderzoek kwam naar voren dat voor ouderen na een lange periode van werkloosheid scholing een effectieve route kan zijn. Het ministerie van SZW berichtte over gemeenten die dit instrument voor deze doelgroep inzetten.³³

33 TK (2017-2018) 34775 XV, nr. 108, p. 2.

Er wordt door klantmanagers op gewezen dat een deel van de doelgroep negatieve leerervaringen en heeft meer baat bij gerichte opleidingen, bijvoorbeeld bestaand uit modules en combinaties van leren en werken. Zeker in kleinere gemeenten is er vaak een tekort aan werkgevers waar deze doelgroep een leerwerktraject kan volgen. Ook wordt erop gewezen dat werkgevers de voorkeur geven aan proefplaatsing met behoud van uitkering in plaats van een leerwerktraject aan te gaan met de bijstandsgerechtigde.

De wet geeft ruimte voor uitzonderingen middels de uitzonderingsbepaling (individualiseringsbepaling) in de Participatiewet, zolang goed wordt beargumenteerd waarom een klant dit nodig heeft. Klantmanagers geven aan hiervan gebruik te maken maar zijn beducht voor precedentwerking, maar proberen wel steeds meer invulling te geven aan de maatwerkbehoefte (en mogelijkheden). De vraag is echt of de klantmanager de ruimte krijgt en neemt om maatwerk te bieden. De heersende organisatieprincipes en bedrijfscultuur van sociale diensten zijn lange tijd gericht op het leveren van standaard-dienstverlening en het vermijden van (financiële) risico's. Hierdoor is de ervaren ruimte voor maatwerk en individualisering vaak verdwenen. Inzet op dat laatste vraagt ook durf en de nodige professionaliteit en zou gestimuleerd en gewaardeerd moeten worden door het management.

Uit de reacties komt naar voren dat de rol van een begeleidende persoon cruciaal is voor het slagen van scholing. Naast de klantmanager kan dat een jobcoach zijn of een leermeester van het bedrijf. Gebrek aan continuïteit in begeleiding belemmert een duurzame uitstroom. Wanneer een werkzoekende is geplaatst op werk, stopt de rol van klantmanager. Er wordt gewezen op grote caseloads waardoor niet iedereen gesproken kan worden terwijl zij wel intensieve begeleiding nodig hebben. Tijd wordt veelal ingezet op specifieke groepen. (zie ook kader)

Voorbeeld: Kracht on tour

Kracht on tour was een initiatief van het Ministerie van OCW om de financiële zelfstandigheid van vrouwen te vergroten. In zes regio's zijn er deals gesloten tussen het Rijk, gemeenten, onderwijs en bedrijfsleven om vrouwen via intensieve begeleiding naar werk te begeleiden. De gezamenlijke financiering maakte het mogelijk de vrouwen langere, meer passende scholingstrajecten aan te bieden en duurzaam uit te laten stromen. Een klantmanager van een participerende gemeente vertelt dat zij meer tijd beschikbaar had om de begeleiding te geven die de klanten nodig hadden. Het slagingspercentage voor scholingstrajecten lag hierdoor beduidend hoger. Juist die intensieve begeleiding ontbreekt bij veel klanten. In sommige gemeenten wordt er niet eens met alle klanten gesproken. Daarom is het vaak moeilijk te bepalen met wat voor scholingstraject iemand het beste geholpen is.

Klantmanagers hebben vaak beperkte kennis van de scholingsmarkt; waar en welke scholing is beschikbaar voor de doelgroep. De scholingsmarkt is daarbij ook weinig overzichtelijk en transparant. Dit leidt ertoe dat zij moeilijk kunnen inschatten of en welke scholing de kansen op werk vergroot (arbeidsmarktrelevantie) en welk scholingsniveau de werkzoekende aankan. Men kiest dan eerder voor instrumenten met bekendheid en zekerheid. Hier is ook relevant om aan te geven dat klantmanagers moeten aanbieden wat door gemeente is ingekocht. Hier speelt het bereiken van een target om deze trajecten af te nemen als klantmanager een negatieve rol. De focus op 'eerst onze eigen trajecten' belemmert dan het gewenste maatwerk. Er wordt ook op gewezen dat deze handelwijze kan worden versterkt door de wijze van aansturing door het management. Klantmanagers worden afgerekend op het halen van (snelle) uitstroomtargets. Dat bevordert het kiezen voor de makkelijke standaardopties voor de bijstandsgerechtigden. De financiële prikkels in de BUIG-systeematiek en het gekrompen Participatiebudget blijven er naar verluidt toe leiden dat de focus blijft liggen op besparing op uitkeringslasten en minimaliseren van financiële risico's en minder op mensontwikkeling, passende dienstverlening, duurzaamheid en maatwerk.

Verder is vanuit gemeenten een aantal aandachtspunten naar voren gekomen die betrekking hebben op samenwerking met het mbo, alsmede de aanwending van beschikbare budgetten:

- Gemeenten hebben behoefte aan scholingsmogelijkheden op maat. Het bekostigde onderwijs van het mbo biedt niet altijd scholingsmogelijkheden op maat.

In het contractonderwijs en niet-bekostigd onderwijs kan wel op maat worden geschoold.

- Het is van belang dat voorschakeltrajecten van gemeenten voldoende aansluiten bij mbo-opleidingen om te voorkomen dat deelnemers bepaalde onderdelen opnieuw moeten volgen. Dit pleit voor goede samenwerking met de mbo-opleiding.
- Het is gewenst dat er mogelijkheden zijn om te leren op de werkvloer en het geleerde te erkennen.
- Er is behoefte om in scholingstrajecten vakvaardigheden te combineren met het verwerven van basisvaardigheden. Dit is bijvoorbeeld mogelijk als wordt samen-gewerkt met educatie. Dat vereist een keuze van gemeenten.
- In publiek-private samenwerking met de roc's is de btw-kwestie een belemmering.
- Er is behoefte aan een centraal punt met een totaaloverzicht van het opleidings-aanbod en bijbehorende kosten/fondsen. Voor een uitkeringsgerechtigde is het ingewikkeld om hier zicht op te krijgen, maar ook voor klantmanagers van UVW/gemeenten en voor werkgevers is het complex. Het scholingsoverzicht waar het ministerie van OCW advies over heeft gevraagd zou hier een oplossing kunnen bieden.
- Bij zijnstroomtrajecten in samenwerking met werkgevers waarbij gebruik wordt gemaakt van ESF-financiering, kunnen deelnemers uit een andere gemeenten geen gebruik van deze middelen. Voor de financiering van het traject vraagt dit om zeer ingewikkelde financial engineering, hetgeen veel tijd vraagt van gemeenten.

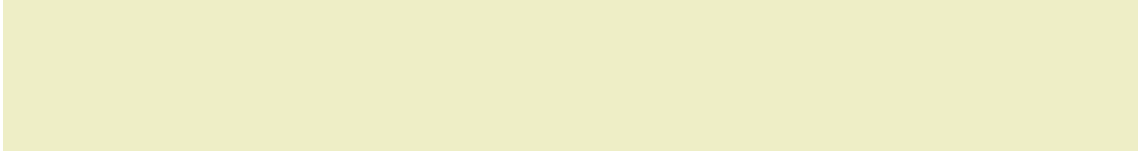
2.4 Niet-uitkeringsgerechtigde werklozen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het naar werk toe leiden van nuggers, zo nodig met inzet van scholing. Nuggers hebben in de Participatiewet hetzelfde 'recht' als mensen met een inkomensvoorziening. De gemeente moet vaststellen of de ondersteuning noodzakelijk is. Daarna maakt de gemeente beleidskeuzes in welke mate zij instrumenten inzet. Ook nuggers kunnen in bepaalde gevallen recht verkrijgen op ondersteuning bij re-integratie. Hiervoor dienen zij wel beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Het primaire verschil tussen een nutter en een bij-standsgerechtigde is dat wanneer iemand bijstand ontvangt, de gemeente ook ver-plichtingen kan opleggen en een sanctie kan inzetten. De gemeente kan geen sanc-ties inzetten voor nuggers, maar als een nutter zich onvoldoende inspant zal de gemeente verder geen aanbod meer doen. Nuggers hebben in de Participatiewet hetzelfde 'recht' als mensen met een inkomensvoorziening. De gemeente moet (net als voor de bijstand) vaststellen of de ondersteuning noodzakelijk is. Daarna maakt de gemeente keuzes (beleidsvrijheid) in welke mate zij instrumenten inzetten. Die

beslissing wordt naar verluidt vaak sterk beïnvloed door de beperktheid van het budget en het gegeven dat er geen uitkering wordt bespaard.

Eind 2019 zal de beleidsdoorlichting artikel 2 begroting SZW verschijnen waarin specifiek aandacht wordt besteed aan deze doelgroep, zij blijft in deze notitie verder buiten beschouwing.³⁴

34 TK 30012 nr. 109, toezegging Minister Koolmees in algemeen overleg LLO 9 oktober 2018.



Samenstelling ad-hoccommissie Leven lang ontwikkelen in de sociale zekerheid

Onafhankelijke leden

drs. M.I. (Mariëtte) Hamer (voorzitter)

prof. dr. R. (Romke) van der Veen

Ondernemersleden

A. (Anneloes) Goossens (VNO-NCW/MKB-Nederland)

Werknemersleden

drs. L. (Leo) Hartveld (FNV)

P. (Paul) van den Boom (FNV)

W.J. (Willem Jelle) Berg (CNV)

G. (Gerard) van Santen (CNV)

A. (Amerik) Klapwijk (VCP)

Secretariaat

D. (Daniël) Rodenburg MSc

drs. P. (Peter) Koppe

Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website www.ser.nl. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen via communicatie@ser.nl. Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen

Advies Inventarisatie leven lang ontwikkelen in sociale zekerheid

2019, 54 pp., publicatienummer 19/16

Advies Strategische agenda hoger onderwijs

2019, 28 pp., publicatienummer 19/15

Advies Obstakels deelname ondernemingsraden - Termijnen en andere belemmeringen

2019, 40 pp., publicatienummer 19/14

Advies Kansen pakken en risico's beheersen - Over de samenhang tussen de SDG's en IMVO

2019, 144 pp., publicatienummer 19/13

Advies Diversiteit in de top - Tijd voor versnelling

Deel I - Samenvatting & Visie raad op gender en culturele diversiteit

Deel II - Analyse

2019, 100 pp. (deel I) en 190 pp. (deel II), publicatienummer 19/12

Verkenning Hoge verwachtingen - Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019

2019, n.n.b., publicatienummer 19/11

Verkenning Overleg met en consultatie van sociale partners in de publieke sector

2019, 30 pp., publicatienummer 19/10

Advies Verkorting termijnen actief en passief kiesrecht leden ondernemingsraad.

2019, 22 pp., publicatienummer 19/09

Advies Grenswaarde voor o-Toluidine

2019, 18 pp., publicatienummer 19/08

Advies Grenswaarde voor vinylchloridemonomeer (VCM)

2019, 18 pp., publicatienummer 19/07

Advies Nationale klimaatpak voor regionale industriële koplopers

2019, 40 pp., publicatienummer 19/06

Advies Naar een nieuw pensioenstelsel

2019, 48 pp., publicatienummer 19/05

Verkenning Integratie door werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers
2019, 82 pp., publicatienummer 19/04

Advies Prioriteiten voor een fair Europa - Samen sterker in een onzekere wereld
2019, 162 pp., publicatienummer 19/03

Advies Samen werken aan taal - Een advies over laaggeletterdheid
2019, 94 pp., publicatienummer 19/02

Advies Grenswaarde voor Hydrazine
2019, 18 pp., publicatienummer 19/01

Advies Grenswaarde schimmel alfa-amylase
2018, 16 pp., publicatienummer 18/08

Advies Grenswaarde voor Tarwemeelstof
2018, 18 pp., publicatienummer 18/07

Advies Grenswaarde voor 4,4'-methyleendianiline (MDA)
2018, 16 pp., publicatienummer 18/06
Signalering Vluchtelingen en Werk - Een nieuwe tussenbalans
2018, 98 pp., publicatienummer 18/05

Verkenning Financiële instrumenten voor een circulaire economie
2018, 136 pp., publicatienummer 18/04

Energietransitie en werkgelegenheid - Kansen voor een duurzame toekomst
2018, 96 pp., publicatienummer 18/03

Verkenning De vele kanten van banen combineren
2018, 90 pp., publicatienummer 18/02

Advies optimalisering verlof na geboorte kind
2018, 22 pp., publicatienummer 18/01

Advies Toekomstgericht beroepsonderwijs - Deel 2 Voorstellen voor een sterk en innovatief beroepsonderwijs
2017, 130 pp., publicatienummer 17/09

Consumentengeschillen moeten sneller en eenvoudiger opgelost kunnen worden
2017, 26 pp., ISBN 978-94-6134-102-0, publicatienummer 17/08

Passie Gewaardeerd - Versterking van de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector
2017, 114 pp., ISBN 978-94-6134-100-6, publicatienummer 17/07

Grenswaarde voor acrylamide
2017, 18 pp., ISBN 978-94-6134-099-3, publicatienummer 17/06

Governance van het energie- en klimaatbeleid
2017, 22 pp., ISBN 978-94-6134-098-6, publicatienummer 17/05

Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan - Een richtinggevend advies
2017, 112 pp., ISBN 978-94-6134-097-7, publicatienummer 17/04

Opgroeien zonder Armoede
2017, 166 pp., ISBN 978-94-6134-095-5, publicatienummer 17/03

Rapporten

Verbreding en versterking financiering MKB

2014, 80 pp., ISBN 978-94-6134-067-2

Energieakkoord voor duurzame groei

2013, 146 pp., ISBN 978-94-6134-057-3

Nederlandse economie in stabielere vaarwater: een macro-economische verkenning

2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

Engelstalige publicaties

TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership

2016, 196 pp., ISBN 978-94-6134-081-8, ordeno. 16/04E

The power of consultation: The Dutch consultative economy explained

General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

Europe 2020: The New Lisbon Strategy

Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility

Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

On sustainable globalisation: A world to be won

Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

Overige publicaties

IMVO Covenant Pensioen - internationaal verantwoord beleggen Pensioenfondsen

2018, 72 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

IMVO Covenant Verzekeringen - internationaal verantwoord beleggen in de verzekeringssector

2018, 64 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

IMVO Covenant Voedingsmiddelen

2018, 72 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

IMVO Covenant Goud - Werken aan een verantwoorde goudketen

2017, 66 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

Convenant Duurzame Kleding en Textiel

2016, 100 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

Leidraad personeelsvertegenwoordiging - met toelichting en bijlagen

2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

Voorbeeldreglement Ondernemingsraden - met toelichting en bijlagen

2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst

Ad-hoccommissie Leven lang ontwikkelen in de sociale zekerheid

Fotografie

Shutterstock

Vormgeving en opmaak

2D3D, Den Haag (basisontwerp);
SER, afdeling Communicatie, Grafische vormgeving

© 2019, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2019, Sociaal-Economische Raad