



Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

Astri / M.C.M. Aerts, T.J. Veerman, J.W.
van Egmond

Onderzoek

Eindevaluatie pilot no-risk polis en
premiekorting

Startdatum – 1 juni 2007

Einddatum – 1 juni 2007

Categorie

Wets- en beleidsevaluatie

Eindevaluatie pilot no-risk polis en premiekorting

Conclusie

Van 31 januari 2006 tot en met 31 januari 2007 liep de pilot no-risk polis en premiekorting in de gemeenten Amsterdam, Hengelo en Hoeksche Waard. Deze gemeenten mochten voor gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers de indicatiestelling voor de re-integratie-instrumenten no-risk polis (ZW) en premiekorting (WIA en WW) zonder wachttijd inzetten. De pilot is ingesteld, omdat het ministerie van SZW een beter inzicht wenste te krijgen in de plaatsingen van de gemeentelijke doelgroepen nuggers en ANW'ers en de behoefte aan de re-integratie-instrumenten voor deze groepen binnen de eerste twee jaar. De pilot moest voor 31 mei 2007 worden geëvalueerd. In het kader van deze evaluatie zijn de drie pilotgemeenten vergeleken met drie controlegemeenten, te weten Rotterdam, Zwolle en Noordwijk. Deze drie gemeenten moesten wel de wachttijd van twee jaar voor de no-risk polis en premiekorting in acht nemen. De uitkomsten van deze evaluatiestudie worden in onderhavig rapport gepresenteerd.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/e69dg3lz>



**EINDEVALUATIE
PILOT NO-RISK POLIS EN PREMIEKORTING**

juni 2007

P07/435

dr. M.C.M. Aerts
drs. T.J. Veerman
J.W. van Egmond

Bureau *ASTri*
Stationsweg 26
2312 AV Leiden

Tel.: 071 – 512 49 03
Fax: 071 – 512 52 47
E-mail: astri@astri.nl
Website: www.astri.nl

VOORWOORD

Van 31 januari 2006 tot en met 31 januari 2007 liep de pilot no-risk polis en premiekorting in de gemeenten Amsterdam, Hengelo en Hoeksche Waard. In deze pilot hoeven de drie betrokken gemeenten niet de wachttijd van twee jaar in acht te nemen, maar mogen ze voor gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers de indicatiestelling voor de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting zonder wachttijd inzetten. De pilot is ingesteld, omdat de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een beter inzicht wenste te krijgen in de plaatsingen van de gemeentelijke doelgroepen nuggers en ANW'ers en de behoefte aan de re-integratie-instrumenten voor deze groepen binnen de eerste twee jaar.

Deze pilot dient voor 31 mei 2007 geëvalueerd te worden en daartoe zijn de drie pilotgemeenten vergeleken met drie controlegemeenten, te weten Rotterdam, Zwolle en Noordwijk. Deze drie gemeenten dienen wel de wachttijd van twee jaar voor de no-risk polis en premiekorting in acht te nemen. Het Ministerie van SZW heeft *AStri* verzocht door middel van bestaande bronnen en interviews met sleutelinformanten bij de betreffende gemeenten en CWI deze evaluatie uit te voeren.

De uitkomsten van dit onderzoek liggen voor u. Wij hopen dat daarin een goed beeld wordt gegeven van het gebruik van de indicatiestelling no-risk polis en premiekorting voor gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers in de zes onderzochte gemeenten. Daarnaast hopen wij inzicht te geven in het effect van de tweejaarseis.

Wij danken de vele informanten die ons uitvoerig te woord hebben gestaan en daarmee een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het welslagen van dit onderzoek.

Monique Aerts
Theo Veerman
Jannet van Egmond

Bureau *AStri*
Leiden, juni 2007

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	7
	1.1 Omvang doelgroepen	7
	1.2 No-risk polis en premiekorting	11
	1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	13
2	HET GEMEENTELIJKE SPEELVELD	15
	2.1 Gemeentelijke doelgroepen	15
	2.2 Gemeentelijke re-integratie-instrumenten	16
	2.3 Gemeentelijke uitvoerders van re-integratie	18
3	BELEMMERINGEN IN HET PROCES: BEVINDINGEN UIT DE LITERATUUR	21
	3.1 Nuggers en ANW'ers: geen prioriteit voor gemeenten	21
	3.2 Weinig zelfmelders	24
	3.3 Striktheid van de voorwaarden	26
	3.4 Onbekendheid met no-risk polis en premiekorting	28
4	CASESTUDIES	31
	4.1 Amsterdam	31
	4.2 Hengelo	34
	4.3 Hoeksche Waard	36
	4.4 Rotterdam	39
	4.5 Zwolle	41
	4.6 Noordwijk	43
5	CONCLUSIE	47
	LITERATUUR	53

1 INLEIDING

1.1 Omvang doelgroepen

De aandacht voor de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering dateert van rond de eeuwwisseling. In deze periode was de arbeidsmarkt krap en werden de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering voor beleid interessant bevonden, omdat ze pasten in een ambitieus plan van de toenmalige staatssecretaris Verstand, die in 2000 het voornemen lanceerde de netto-arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen van 51% in 1999 tot 65% in 2010.¹ De meer recente aandacht voor de werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden laat zich verklaren door het vermoeden dat een steeds groter deel van de werkzoekenden geen recht heeft op een uitkering. De schatting is dat de helft van de werkzoekenden geen recht op een uitkering heeft, omdat men een werkende partner heeft.² Ook de schoolverlaters die zich melden op de arbeidsmarkt hebben over het algemeen geen recht op een uitkering.

Nuggers en ANW'ers

Werkzoekenden die geen uitkering of een ANW-uitkering hebben, zijn echter niet verplicht zich in te schrijven bij het Centrum Werk en Inkomen (CWI). Dit heeft tot gevolg dat het vermoeden dat de helft van de werkzoekenden geen uitkering heeft, niet automatisch betekent dat de helft van bij het CWI ingeschreven niet-werkende werkzoekenden ook daadwerkelijk bestaat uit niet-uitkeringsgerechtigden. Niet alle werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden zullen zich immers inschrijven bij het CWI. Pas als een niet-uitkeringsgerechtigde of persoon met een nabestaandenuitkering zich inschrijft bij het CWI wordt deze door het CWI geregistreerd als een nigger respectievelijk ANW'er conform de definitie in de Wet werk en bijstand (WWB).

Nuggers zijn alle personen die als werkloze werkzoekende staan ingeschreven bij het CWI en geen recht hebben op een uitkering.³ ANW'ers zijn personen die een nabestaanden- of (half)wezenuitkering hebben en die zich als werkloze werkzoekende hebben ingeschreven bij het CWI.⁴ Wellicht om verwarring te voorkomen met de data van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) worden de nuggers en de ANW'ers door het CWI samen onder de noemer NUG geregistreerd.

¹ Janssen & Faber (2003).

² RWI (2007), p. 46.

³ Kluwer (2005), p. 111.

⁴ Als in dit onderzoek wordt gesproken van nuggers en ANW'ers worden dus de bij het CWI ingeschreven nuggers en ANW'ers bedoeld.

In 2006 hebben 125.000 mensen een nabestaandenuitkering. Van de totale groep personen met een nabestaandenuitkering is 80% geen werkzoekende. Een deel van hen heeft immers werk. 63% van de personen met een nabestaandenuitkering heeft echter geen werk. Slechts 12% van de totale groep personen met een nabestaandenuitkering (15.000 personen) is momenteel op zoek naar werk. 8% is momenteel weliswaar niet op zoek naar werk, maar is wel van plan in de nabije toekomst werk te zoeken. 5% binnen deze 12% (750 personen) van deze werkloze werkzoekenden met een nabestaandenuitkering heeft zich ook daadwerkelijk ingeschreven bij het CWI en is een ANW'er.⁵

In de periode 2000-2002 is aan de hand van de landelijke arbeidsaanbodmonitor van de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI) 'Hoe zoeken werkzoekenden (HZW) het aantal werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden geschat op 163.500. Het gaat hierbij om de groep mensen die geen betaalde baan hebben (of een baan van maximaal twaalf uur per week), geen (aanvullende) uitkering hebben en op zoek zijn naar een betaalde baan.⁶

Tabel 1.1 De opbouw van de groep werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden

Type werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden	Aantal	%
Ontslagwerklozen ⁷	86.500	53%
Schoolverlaters ⁸	43.500	27%
Herintreedsters	33.500	21%
Totaal	163.500	100%

Bron: Kop (2004) gebaseerd op de HZW-data van CWI.

Doordat 41% van de werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk ingeschreven staat bij het CWI, en niet-uitkeringsgerechtigden pas een nuggers worden als ze staan ingeschreven bij het CWI, komt het aantal geschatte nuggers op 67.000. Dit aantal is gebaseerd op drie jaargemiddelden: het gemiddeld aantal nuggers in de jaren 2000, 2001 en 2002 vermenigvuldigd door 1/3.⁹

⁵ IWI (2006), p. 10-11, Janssen & Faber (2003).

⁶ Kop (2004), p. 7-9, 49.

⁷ Deze groep ontslagwerklozen bestaat onder meer uit ontslagwerklozen die niet voldoen aan referentie-eis WW, uit ontslagwerklozen in afwachting van WW, uit ontslagwerklozen van wie WW is geëindigd en uit werkzoekenden die minder dan 12 uur werken.

⁸ Deze schoolverlaters studeren in bepaalde gevallen nog, maar hebben zich reeds ingeschreven.

⁹ Kop (2004), p. 7-9, 12.

Tabel 1.2 Aantal nuggers

Gemiddeld aantal nuggers	Aantal	%
Geen inschrijving CWI	96.500	59%
Wel inschrijving CWI oftewel een nugger	67.000	41%

Bron: Kop (2004) gebaseerd op de HZW-data van CWI.

Het CBS berekent het aantal nuggers aan de hand van instroomcijfers gemeten over de eerste twee kwartalen van een jaar. Deze stroomcijfers geven een ander beeld dan standcijfers, waarbij de stand op een zeker moment in tijd wordt gegeven.

Tabel 1.3 Instroom eerste twee kwartalen in NUG

	2004¹⁰	2005¹¹
Instroom nuggers (totaal)	86.150	103.560

Bron: CBS (2006 + 2007).

Over de instroom van nuggers in de SUWI-keten bestaan over het jaar 2005 verschillende cijfers. De verklaring hiervoor is dat deze stroomcijfers worden berekend aan de hand van instroom over verschillende periodes. Het CBS rapporteert de instroom alleen over de eerste twee kwartalen van een jaar. Uit een rapport van de CWI blijkt dat tot en met het derde kwartaal van 2005 zo'n 500.000 werkzoekenden een beroep deden op de dienstverlening van CWI, waarvan 122.000 personen na aanmelding bij het CWI geen beroep deden op een uitkering en gezien kunnen worden als nuggers.¹²

In maart 2007 blijken landelijk 20.634 nuggers en ANW'ers ingeschreven te staan bij het CWI (standcijfer maart 2007), waarvan 2.521 nuggers en ANW'ers vallen in fase 1 of route a en bemiddeld worden door het CWI.¹³ De meerderheid van de nuggers en ANW'ers (18.113 personen) valt in fase 2,3 of 4 of route b en wordt door het CWI doorverwezen naar de gemeente voor ondersteuning bij het vinden van werk. Dit aantal nuggers en ANW'ers van 20.634 is een standcijfer, een momentopname. Ook zijn er instroomcijfers van de nuggers en ANW'ers van de CWI bekend.

¹⁰ CBS (2006).

¹¹ CBS (2007).

¹² CWI (2005), p. 2.

¹³ Bron: interview medewerker CWI.

In de eerste 17 weken van 2007 hebben 17.000 nuggers en ANW'ers zich ingeschreven bij het CWI. De verwachting is dat tegen het einde van 2007 in totaal zo'n 50.000 nuggers en ANW'ers zich hebben ingeschreven bij CWI. Dit cijfer is een schatting van de CWI dat is gebaseerd op de instroomcijfers van de eerste 17 weken van 2007. Aangezien de schoolverlaters een aanzienlijk deel van de totale groep nuggers vormen, kan het aantal nuggers in de loop van het tweede kwartaal van 2007 in sterke mate toenemen.

Dat dit aantal nuggers en ANW'ers lager uitvalt dat de instroom die CBS in 2004 en 2005 rapporteerde, valt volgens een geïnterviewde medewerker van CWI te verklaren doordat de economie de laatste jaren is aangetrokken. Er zijn nu minder niet-werkende werkzoekenden, waaronder nuggers, dan een paar jaar geleden. In totaal staan in april 2007 526.423 niet-werkende werkzoekenden¹⁴ inschreven, waardoor de nuggers en ANW'ers 4% van het CWI-bestand vormen. De verwachting van CWI is dat in 2007 uiteindelijk 10 % van het bestand wordt gevormd door nuggers en ANW'ers. Onbekend is hoeveel van deze 20.634 momenteel bij het CWI ingeschreven nuggers en ANW'ers gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn en voldoen aan de eis van structurele functionele beperking, zoals is vastgelegd in het protocol indicatiestelling no-risk polis en premiekorting.

Gedeeltelijk arbeidgeschikte nuggers en ANW'ers

In de Wet REA, ingevoerd op 1 juli 1998, was geregeld dat arbeidsgehandicapte nuggers en ANW'ers in aanmerking komen voor instrumenten om de integratie en re-integratie van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces te bevorderen. Re-integratie is het geheel aan activiteiten dat leidt tot arbeidsinschakeling. Met de Wet REA werd beoogd de drempelvrees van werkgevers voor het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten weg te nemen.¹⁵ Dit beleid voor de arbeidsgehandicapte nuggers en ANW'ers werd uitgevoerd door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Met de invoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) op 1 januari 2006 is de Wet REA komen te vervallen en zijn de re-integratieregelingen van de Wet REA ondergebracht in de WIA.

Sinds 1 januari 2002 hebben de gemeenten de taak om indien nodig aan nuggers en ANW'ers een re-integratietraject aan te bieden. Deze taak vloeit voort uit het algemeen belang te komen tot een verhoging van de arbeidsparticipatie als voorwaarde voor een gunstige economische ontwikkeling. Het is aan de gemeente te bepalen of de betreffende nigger of ANW'er daadwerkelijk een traject nodig heeft om aan de slag te kunnen op de arbeidsmarkt, waarbij het gaat om een traject dat de kortste weg naar duurzame arbeidsparticipatie is.¹⁶

¹⁴ Bron: www.werk.nl.

¹⁵ Kluwer (2005), p. 47.

¹⁶ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 8.

Met de invoering van de Wet werk en bijstand (artikel 7 WWB) op 1 januari 2004 zijn de gemeenten financieel verantwoordelijk geworden voor de re-integratie van de bewoners van de gemeente die een uitkering van de gemeente (ingevolge de WWB, IOAW of IOAZ) hebben, dan wel een nutter of ANW'er zijn.

1.2 No-risk polis en premiekorting

Met de invoering van de WIA op 1 januari 2006 is de werkgever de eerste twee jaar financieel verantwoordelijk geworden voor de re-integratie van een ziek geworden werknemer en dient de werkgever binnen die twee jaar ook de kosten van de re-integratie te dragen. Analoot aan de werkgevers zijn de gemeenten de eerste twee jaar financieel verantwoordelijk geworden voor de inzet en uitvoering van de re-integratie van personen uit de gemeentelijke populatie. Aangezien de WIA pas na twee jaar wachttijd in werking treedt, is ook aan de inzet van de collectief gefinancierde re-integratie-instrumenten zoals de *no-risk polis* en de *premierekorting* voor gemeenten een tweejaarset verbonden. Indien de leden van de gemeentelijke doelgroepen een structurele functionele beperking hebben ten gevolge van ziekte of gebrek, kan een indicatiestelling voor de inzet van de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting worden aangevraagd.¹⁷ Deze twee instrumenten dienen werkgevers te stimuleren gedeeltelijk arbeidsgeschikte personen in dienst te nemen of te houden door ze financieel te ontlasten, onder meer in het geval deze gedeeltelijk arbeidsgeschikte personen wegens ziekte mochten uitvallen.

Formele indicatiestelling

De gemeenten kunnen de indicatiestelling voor de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting zelf uitvoeren of uitbesteden, maar de *formele* indicatiestelling geschiedt door de CWI in Zoetermeer.¹⁸ Ten tijde van de Wet REA was deze formele indicatiestelling door de CWI nog niet ingevoerd. De gemeenten voerden deze zelf uit en bepaalden zelf of haar gedeeltelijk arbeidsgeschikte cliënten in aanmerking kwamen voor re-integratie-instrumenten waarvoor de gemeenten niet zelf de kosten droegen. De formele indicatiestelling door de CWI is ingevoerd met de invoering van de WIA in 2006. Het doel van deze instrumenten onder de WIA te laten vallen is om uniformiteit en onafhankelijkheid te garanderen.¹⁹ Om vervolgens in aanmerking te komen voor een indicatiestelling door de

¹⁷ Staatscourant 22 december 2005, nr. 249, p. 43.

¹⁸ VNG & CWI (2006). *Protocol Indicatiestelling no-risk polis en premiekorting CWI*.

¹⁹ Staatscourant 22 december 2005, nr. 249, p. 43.

CWI dienen deze cliënten aan een aantal voorwaarden te voldoen. In de eerste plaats dient de cliënt ten gevolge van een ziekte of een gebrek een beperking te hebben die aansluit bij de ernst van de beperking van personen die meer dan 35% arbeidsongeschikt zijn in het kader van de WIA. Deze belemmeringen kunnen zich uiten in een beperking in arbeidsduur. De betrokkene komt voor de indicatiestelling in aanmerking wanneer wordt vastgesteld dat hij evident niet in staat is meer dan 65% van normaal voltijds te functioneren. In de tweede plaats dient de cliënt tenminste twee jaar onder de verantwoordelijkheid van de gemeente te vallen voor re-integratie. In de derde plaats dient deze cliënt minimaal twee jaar als werkzoekende ingeschreven te staan bij het CWI. Met de indicatiestelling van de CWI, die voor de duur van vijf jaar wordt afgegeven, kan de werkgever de premiekorting toepassen bij de jaarlijkse belastingaangifte. Tevens kan de werkgever bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) betaling van het ziekgeld bij eventuele uitval (no-risk polis) aanvragen.

Pilot

Op 1 november 2005 werd in de Eerste Kamer de Motie Westerveld c.s. ingediend, omdat men van mening was, dat de WIA onvoldoende is gericht op de arbeidsgehandicapte werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn en op de arbeidsgehandicapten die onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen. Men is met name kritisch over het feit dat voor de gemeentelijke doelgroep een tweejaarseis is gevoerd waardoor een ongewenst onderscheid lijkt te zijn ontstaan tussen werknemers en gemeentelijke cliënten. Deze cliënten zijn immers, anders dan werknemers dat zijn van hun werkgevers, niet 'in dienst' van de gemeente. Deze motie is verworpen, maar heeft wel geleid tot de opzet van de pilot no-risk polis en premiekorting.

De toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wenste een beter inzicht te krijgen in de plaatsingen van de gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers en de behoefte aan de re-integratie-instrumenten voor deze groepen binnen de eerste twee jaar. Daartoe wordt op 31 januari 2006 een pilot van een jaar ingevoerd in drie gemeenten (Amsterdam, Hengelo en de Hoeksche Waard).²⁰ In deze pilot hoeven de gemeenten niet de wachttijd van twee jaar in acht te nemen, maar mogen ze de indicatiestelling voor de no-risk polis en premiekorting zonder wachttijd inzetten. In augustus 2006 is een korte tussenevaluatie onder de pilotgemeenten gehouden. Er is onder meer gevraagd naar het aantal indicatiestellingen; daarbij is gebleken dat op dat moment geen enkele aanvraag voor een indicatiestelling was gedaan. De eindevaluatie van deze pilot dient na 31 januari 2007 (de datum waarop de pilot afliep) plaats te vinden.

²⁰ Kamerstukken I, 2005-2006, 30 318, D.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van de eindevaluatie is tweeledig. Aan de ene kant is het doel het aantal gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers die in principe dan wel feitelijk in aanmerking komen voor een indicatie voor de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting vast te stellen. Aan de andere kant is het doel kwalitatieve informatie over de betekenis en reden van het al dan niet vervroegd inzetten van de no-risk polis en premiekorting voor gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers te verzamelen. De tweeledige doelstelling is uitgewerkt in een reeks van subvragen. Deze reeks van vragen valt naar onze mening uiteen in drie centrale vragen en een reeks van subvragen:

1. Wat is de omvang van de doelgroep gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers?
2. Hoe werkt de indicatiestelling door het CWI precies? Hoe is het procesverloop van aanmelding tot en met eventuele toepassing van de instrumenten, vervroegd en niet vervroegd?
 - a. Hoeveel cliënten van de pilotgemeenten hebben een indicatiestelling voor de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting gekregen?
 - b. Hoeveel cliënten van de pilotgemeenten hebben de verkregen indicatiestelling benut voor het verkrijgen van een arbeidsplaats?
 - c. Wat is de ervaring van de pilotgemeenten met de vervroegde inzet van de no-risk polis en premiekorting voor de gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers?
3. Wat is de verklaring voor het minimale gebruik van de regeling?
 - a. Hoe kijken de niet-pilotgemeenten aan tegen de inzet van de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting voor de gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers?
 - b. Hebben de niet-pilotgemeenten inzicht in de doelgroep?
 - c. Is er een verschil in gebruik tussen de pilotgemeenten en niet-pilotgemeenten als het gaat om de indicatiestelling voor de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting?
 - d. Is de verantwoordelijkheidsverdeling vanuit de WIA met betrekking tot de gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers een specifiek probleem van binnen de twee-jaarstermijn of ook boven de twee jaar?

De eindevaluatie heeft uiteraard plaatsgevonden bij de drie pilotgemeenten (Amsterdam, Hengelo en de Hoeksche Waard), maar daarnaast ook bij een controlegroep bestaande uit drie gematchte niet-pilotgemeenten. De drie pilotgemeenten zijn destijds geselecteerd op grootte: een grote, een middelgrote en een kleine gemeente zijn betrokken bij de pilot. Door de vergelijking van de pilotgemeenten

met de controlegroep kan worden nagegaan wat de betekenis is van de indicatiestelling binnen de eerste twee jaar.

Als controlegemeenten hebben wij Rotterdam, Zwolle en Noordwijk gekozen. Uit een eerste internetsearch bleek dat deze drie gemeenten op hun website aandacht besteden aan de inzet van re-integratie-instrumenten voor nuggers en ANW'ers. Het heeft onze voorkeur zulke relatief actieve gemeenten te benaderen voor de controlegroep, liever dan drie willekeurige gemeenten die wellicht geheel niet met deze materie bezig zijn en dus weinig nieuwe inzichten zullen toevoegen. Aandacht op de website voor de re-integratie-instrumenten van werkzoekende nuggers en ANW'ers is een aanwijzing dat de betreffende gemeenten positief tegenover deze mogelijkheid staan en actief bezig zijn met de re-integratie van nuggers en ANW'ers en daarover wellicht ook een 'verhaal te vertellen hebben'.

Procesanalyse

Achter deze subvragen (en met name achter de vragen sub 2) gaat een proces, een keten van taken en verantwoordelijkheden schuil. Op tal van momenten kan een kink in de kabel komen met gevolg dat de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting niet worden aangevraagd, afgegeven of feitelijk ingezet. Het is mogelijk dat deze regeling onbekend is bij de uitvoerende functionarissen van de gemeente en het CWI, of zij zich geconfronteerd zien met het ontbreken van een doelgroep, of dat de re-integratie-instrumenten wat de werkgevers betreft eerder een stigmatiserend effect hebben dan een stimulerend effect. Tot slot is mogelijk dat het UWV, de instantie bij wie de werkgevers declaraties in het kader van de no-risk polis kan indienen, onvoldoende op de hoogte is van de inzet van deze re-integratie-instrumenten voor de gemeentelijke doelgroepen.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het gemeentelijk speelveld uiteengezet. In dit hoofdstuk worden de gemeentelijke doelgroepen, de gemeentelijke re-integratie-instrumenten en de gemeentelijke uitvoerders van re-integratie nader omschreven. In hoofdstuk 3 worden de belemmeringen in het proces beschreven aan de hand van bevindingen uit de literatuur en bevindingen uit het interview met de medewerkers van CWI Zoetermeer, Juridische Zaken, afdeling indicatiestelling WIA. In hoofdstuk 4 worden ervaringen van de zes gemeenten als casestudies gepresenteerd. De casestudies zijn gebaseerd op diepte-interviews met medewerkers van de betreffende gemeente en een enkele medewerker van een lokale CWI. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de conclusies van dit onderzoek gepresenteerd.

2 HET GEMEENTELIJKE SPEELVELD

In dit hoofdstuk wordt het gemeentelijk speelveld uiteengezet. Dit speelveld bestaat, wat dit onderzoek betreft, uit de gemeentelijke doelgroepen nuggers en ANW'ers, de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting en de uitvoerders van de re-integratie, de gemeente, het CWI, de Belastingdienst en UWV en CWI Zoetermeer.

2.1 Gemeentelijke doelgroepen

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inwoners van de gemeente die een uitkering van de gemeente (ingevolge de WWB, IOAW of IOAZ) hebben, dan wel een nigger of een ANW'er zijn. Deze twee laatste groepen worden door het CWI gezamenlijk geregistreerd onder de noemer NUG.

Nuggers

In artikel 6 WWB is een nigger als volgt gedefinieerd: 'een nigger is de persoon, jonger dan 65 jaar, die als werkloze werkzoekende staat geregistreerd bij het CWI en die geen recht heeft op een uitkering op grond van de WWB of de Werkloosheidswet (WW), Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (WAJONG), de wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Toeslagenwet, de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria (WBIA), de Algemene nabestaandenwet (ANW) dan wel op grond van een regeling, die met deze wetten naar aard en strekking overeenstemt.' Zoals beschreven in paragraaf 1.1 zijn er in maart 2007 ongeveer 20.000 nuggers en de verwachting is dat in 2007 uiteindelijk ongeveer 50.000 nuggers zich zullen inschrijven bij het CWI. Een belangrijk deel van de nuggers blijkt te bestaan uit schoolverlaters en uit (her)intredende vrouwen die veelal de zorg dragen voor jonge kinderen. Het kan ook gaan om mannen van wie de vrouw werkt of om mannen en vrouwen die recent zijn gestopt met een eigen bedrijf. Met de afschaffing van de WAZ in augustus 2004 is het voor een groot deel van de zelfstandigen onmogelijk geworden in situaties van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid aanspraak te maken op een uitkering op basis van de WAZ en/of IOAZ. Deze zelfstandigen worden een nigger als ze hun bedrijf wegens gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid opheffen en zich vervolgens inschrijven bij het CWI.

ANW'ers

In 2006 krijgen zo'n 125.000 personen een uitkering op basis van de ANW. Alleen nabestaanden die voor 1 januari 1950 zijn geboren, of een kind jonger dan achttien jaar hebben of zwanger zijn, *en/of tenminste 45% arbeidsongeschikt zijn en de arbeidsongeschiktheid tenminste drie maanden zal duren*, komen in aanmerking voor een nabestaandenuitkering.

Het recht op ANW vervalt als de nabestaande 65 jaar wordt of eerder als de nabestaande hertrouwt of gaat samenwonen, als het jongste kind 18 jaar wordt of het arbeidsongeschiktheidspercentage minder dan 45% wordt. De ANW kent geen sollicitatieplicht en de nabestaandenuitkering bedraagt maximaal 70% van het minimumloon, voor nabestaanden met een of meerdere minderjarige kinderen bedraagt de uitkering maximaal 90% van het minimumloon. De nabestaandenuitkering is afhankelijk van het inkomen van de nabestaande, waarbij een zekere vrijstelling geldt voor inkomen uit arbeid (loon, winst, vervroegd pensioen, en bovenwettelijke aanvullingen van de (ex)werkgever) en vermogen. Voor inkomen uit arbeid geldt een vrijstelling van 50% van het minimumloon. Van de rest van het inkomen wordt tweederde van de uitkering afgetrokken.²¹ Zoals beschreven in paragraaf 1.1 zijn er in 2006 ongeveer 750 ANW'ers.

2.2 Gemeentelijke re-integratie-instrumenten

Gemeenten kunnen de volgende re-integratie-instrumenten voor de nuggers en ANW'ers inzetten: scholing, werkervaringsplaatsen, detachering, sociale activering, kinderopvang, stages en uitstroompremies. Ook kunnen ze onder bepaalde voorwaarden collectief gefinancierde re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting voor de gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers inzetten.

No-risk polis en premiekorting

De no-risk polis staat de werkgever gedurende de eerste vijf jaar van het dienstverband ter beschikking en de premiekorting de eerste drie jaar. De no-risk polis (artikel 29b ziektewet (ZW)) houdt in dat de werkgever, indien de betrokken werknemer uitvalt wegens ziekte, het loon tijdens ziekte gewoon door dient te betalen, maar de kosten van dit ziekgeld kan declareren bij het UWV. De werkgever loopt dus een verminderd financieel ziekterisico. Dit ziekgeld wordt betaald uit het ZW-fonds van het UWV.

²¹ IWI (2006), p.7, Vleeming (2006), Kluwer (2005) p. 68-70.

Het in dienst nemen of houden van gedeeltelijk arbeidsgeschikten geeft de werkgever recht op een premiekorting (artikel 49, eerste lid, onderdeel d, Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv)) op zijn basispremie voor de WIA en WW van maximaal € 2.042 per jaar. Deze premiekorting geldt onder meer voor de werknemers die recht hebben op een WIA-uitkering of een Wajong-uitkering, voor werknemers met een indicatiebeschikking als bedoeld in artikel 11 Wet sociale werkvoorziening en voor werknemers die volgens de CWI een structurele functionele beperking hebben waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor ondersteuning bij het vinden van werk.

Aantal indicatiestellingen

Wil een gedeeltelijk arbeidsgeschikte nugger of ANW'er in aanmerking komen voor de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting dan dient de CWI Zoetermeer de indicatiestelling zoals opgesteld door de gemeente formeel te beoordelen. Uit een interview met medewerkers van de CWI Zoetermeer blijkt dat geen enkele indicatiestelling is aangevraagd voor een ANW'er. De indicatiestellingen die worden aangevraagd, zijn aangevraagd voor nuggers. In het onderstaande schema wordt een overzicht gegeven aan het aantal aangevraagde, afgegeven en om verschillende redenen afgewezen indicatiestellingen voor nuggers. Het betreft hier het landelijke aantal aangevraagde, afgegeven en afgewezen indicatiestellingen vanaf de invoering van de WIA tot heden (2006 + eerste 4 maanden 2007).

Tabel 2.2 Indicatiestellingen (2006 + eerste 4 maanden 2007)

164	Indicatiestellingen aangevraagd
31	Indicatiestellingen geweigerd (niet voldaan aan eis van structurele functionele beperking of aan de tweejaarseis (te korte duur inschrijving CWI))
48	Indicatiestellingen niet in behandeling genomen (onvolledig dossier)
15	Indicatiestellingen ingetrokken
70	Indicatiestellingen afgegeven

Bron: interview CWI Zoetermeer.

In totaal zijn 164 indicatiestellingen aangevraagd, waarvan in 70 gevallen de indicatiestelling ook daadwerkelijk is afgegeven door de CWI. Uit het interview met medewerkers van de CWI Zoetermeer blijkt dat de indicatiestellingen voor de nuggers niet zijn aangevraagd door de pilotgemeenten maar door andere gemeenten. Ook is een aanzienlijk deel van de indicatiestellingen door de CWI afgewezen of niet in behandeling genomen of door de gemeente weer ingetrokken.

Indicatiestellingen worden door de CWI afgewezen omdat de betreffende nugger niet voldoet aan de eis van structurele functionele beperking of aan de tweejaarseis. Als een dossier onvolledig is, wordt een indicatiestelling niet in behandeling genomen. De betreffende gemeente wordt volgens de geïnterviewde medewerkers van CWI Zoetermeer op de hoogte gesteld van het feit dat het dossier onvolledig is. Vaak wordt het dossier niet aangevuld of niet binnen het gestelde termijn aangevuld. Indicatiestellingen worden ook door de gemeenten ingetrokken, voornamelijk door gemeenten die gehoord hebben van de pilot, maar zelf niet geselecteerd zijn als pilotgemeente en zich bij de indicatiestelling niet houden aan de tweejaarseis.

2.3 Gemeentelijke uitvoerders van re-integratie

Bij de re-integratie van de gemeentelijke doelgroepen zijn de volgende partijen betrokken: de gemeente, het CWI en het UWV. Indien voor de gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers een indicatiestelling wordt aangevraagd speelt ook de CWI Zoetermeer een rol in de keten. De grootste rol is weggelegd voor de gemeente.

Gemeente

De WWB schrijft voor dat bij het gemeentelijk re-integratiebeleid een evenwichtige benadering van de doelgroepen uitkeringsgerechtigden (WWB, IOAW en IOAZ), nuggers en ANW'ers wordt nagestreefd. Wat de gemeente verstaat onder het begrip evenwichtige benadering, staat de gemeente volledig vrij. In de re-integratieverordening moet echter wel beschreven worden hoe de gemeente de re-integratieverantwoordelijkheid ten aanzien van de nuggers en de ANW'ers vormgeeft.

Als de gemeente met hulp van het CWI heeft bepaald dat een nugger of ANW'er ondersteuning nodig heeft bij het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid, is de gemeente ook verantwoordelijk voor het leveren van deze ondersteuning in de vorm van voorzieningen, zoals scholing, loonkostensubsidie, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en/of stages. Aan de vormgeving van deze voorzieningen en de mate waarin deze voorzieningen ten behoeve van de nuggers en ANW'ers worden ingezet, worden geen nadere eisen gesteld. De gemeente is hierdoor vrij deze ondersteuning optimaal af te stemmen op andere gemeentelijke beleidsterreinen, zoals arbeid en zorg, en op de lokale arbeidsmarkt.²²

²² Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 7.

In de meeste gemeenten worden nuggers en ANW'ers niet actief geworven. Als de nuggers en ANW'ers zich zelf melden, wordt door de gemeente aan deze 'zelfmelders' een re-integratieaanbod gedaan. In sommige gemeenten wordt daarbij rekening gehouden met een inkomens- of vermogensgrens. Naast de (gezins)inkomenseis die veelal op 120% van het wettelijk minimumloon wordt gesteld, worden nog andere eisen gesteld aan de nuggers en ANW'ers. Bij sommige gemeenten moet de trajectbegeleiding door de nuggers en ANW'ers naar draagkracht worden terugbetaald of stelt men de eis dat bij het voortijdig stoppen met het re-integratietraject, de nuggers en ANW'ers de reeds uitgegeven gelden alsnog zelf moeten financieren.²³ De nuggers en ANW'ers vallen niet onder het handhavingsbeleid van de WWB. Om toch enige vorm van handhaving te hebben, kunnen gemeenten bij uitval uit het traject er voor kiezen de kosten of een deel van de kosten te verhalen op de nuggers en ANW'ers. Ook komen de nuggers en ANW'ers in bepaalde gemeenten niet in aanmerking voor ondersteuning door de gemeente als ze beschikken over een opleidingsniveau dat hoger is dan de startkwalificatie (MBO-2 niveau).²⁴

De gemeente heeft een aantal rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van de indicatiestelling no-risk polis en premiekorting ten behoeve van de nuggers en ANW'ers. De gemeente is de instantie die nagaat of de betrokkene behoort tot de doelgroep voor wie de indicatiestelling geldt. De gemeente voert vervolgens de medische keuring uit of laat deze uitvoeren. De gemeente draagt daarbij zorg dat de medische keuring volgens de eisen wordt uitgevoerd. De gemeente zorgt ervoor dat de medische keuring die bij de aanvraag voor indicatiestelling wordt ingediend, niet langer dan zes maanden geleden is uitgevoerd. De gemeente dient de aanvraag alleen in als de betrokken cliënt daarmee instemt en de gemeente vraagt de indicatiestelling aan bij CWI Zoetermeer.²⁵

CWI

Het CWI vervult de poortwachterfunctie (intake, beoordeling afstand tot de arbeidsmarkt, bemiddeling) in de SUWI-keten, dient zoveel mogelijk de uitkeringsinstroom te voorkomen en zoveel mogelijk werkzoekenden aan het werk te helpen. Het CWI dient de gemeente te adviseren of de nigger of ANW'er op eigen kracht in staat is algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden (route a of fase 1) of dat de betreffende nigger of ANW'er hulp nodig heeft richting arbeidsinschakeling.²⁶ De nuggers en ANW'ers die vallen onder route a of fase 1 hebben een korte afstand tot de arbeidsmarkt en deze groep wordt in staat geacht zelf-

²³ Blommensteijn, Van Gent, Groot, Soethout & Van Waveren (2005), p. 35.

²⁴ IWI (2006), p. 10.

²⁵ VNG & CWI (2006), *Protocol indicatiestelling no-risk polis en premiekorting CWI*.

²⁶ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 7, 22.

standig en snel de weg naar werk te vinden.²⁷ Het CWI verwijst nuggers en ANW'ers die vallen onder route b of fase 2, 3 of 4 door naar de gemeente voor een eventueel re-integratietraject.

Indien een indicatiestelling voor de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting wordt aangevraagd, komt de CWI Zoetermeer in beeld. Dit CWI is verantwoordelijk voor de formele toetsing van de indicatiestelling en geeft deze af indien aan de procedure is voldaan. Aan de procedure is voldaan als de betreffende persoon voldoet aan de eis van structurele functionele beperking en twee jaar staat ingeschreven bij het CWI (voor de drie pilotgemeenten geldt deze tweejaarseis niet) en het dossier volledig is.

Belastingdienst en UWV

De premiekorting kan na het in dienst nemen van een werknemer met een indicatiestelling door de werkgever toegepast worden bij zijn jaarlijkse belastingaangifte. De Belastingdienst is vervolgens verantwoordelijk voor de controle van de toegepaste premiekorting. De premiekorting is een instrument dat niet gekoppeld is aan een werknemer, maar aan een werkgever. Bepaalde werkgevers hebben onvoldoende personeel in dienst om de maximale hoogte van de premiekorting van € 2.042 per jaar te bereiken.

Mocht de werknemer met een indicatiestelling vervolgens ziek worden, dan komt het UWV in beeld. Het UWV is verantwoordelijk voor de administratie en uitbetaling van de no-risk polis oftewel de kosten van het ziekengeld aan de betreffende werkgever. De werkgever dient daartoe declaraties in te dienen bij het UWV.

²⁷ Het verschil tussen route a en fase 1 is dat de dienstverlening voor route a niet meer lineair of achtereenvolgend wordt georganiseerd maar dat de dienstverlening door CWI, UWV en gemeente gelijktijdig en geïntegreerd wordt aangeboden. De overgang van fase 1 naar route a is nog niet op alle CWI'ers ingevoerd, IWI (2006a), p.7.

3 BELEMMERINGEN IN HET PROCES: BEVINDINGEN UIT DE LITERATUUR

Aan de inzet van de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting gaat een proces, een keten van taken en verantwoordelijkheden, vooraf. Op tal van momenten kan zich een kink in de kabel voordoen met gevolg dat de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting niet worden aangevraagd, afgegeven of feitelijk ingezet. Het is mogelijk dat deze regeling onbekend is bij de uitvoerende functionarissen van de gemeente en CWI, of dat ze zich geconfronteerd zien met het ontbreken van een doelgroep, of dat de re-integratie instrumenten wat de werkgevers betreft eerder een stigmatiserend effect hebben dan een stimulerend effect. Uit de literatuur en het interview met medewerkers van CWI Zoetermeer blijkt dat de minimale inzet van de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting veel oorzaken kent.

3.1 Nuggers en ANW'ers: geen prioriteit voor gemeenten

Uit de literatuur blijkt dat nuggers en ANW'ers evenals oudere bijstandsgerechtigden geen prioriteit voor de gemeenten zijn.²⁸ De gemeenten zetten zich minder in voor deze groepen dan voor bijstandsgerechtigden met een middellange afstand tot de arbeidsmarkt. Deze groep bijstandsgerechtigden heeft een uitkering die voor de rekening van de gemeenten is en is mogelijk te plaatsen op de arbeidsmarkt, waardoor dus bij re-integratie wordt bespaard op de kosten van een uitkering. De gemeenten willen zich nog wel inzetten voor nuggers die potentiële bijstandsgerechtigden (WWB'ers) zijn, zoals de schoolverlaters.²⁹

Tabel 3.1 Aantal trajecten voor nuggers en WWB'ers in 2005 (percentage)

	NUG	WWB
Traject binnen 6 maanden (jonger dan 23 jaar)	3%	36%
Traject binnen 12 maanden (23 jaar of ouder)	3%	36%

Bron: CBS 2007.

Nuggers en ANW'ers krijgen veel minder trajecten aangeboden dan bijstandsgerechtigden en ze worden in aanbestedingen veel minder vaak als doelgroep genoemd. Uit een inventarisatie van de re-integratieverordeningen van gemeenten

²⁸ Centrum voor Arbeid en Beleid (2006), p. 49.

²⁹ Verveen, Berdowski & Van der Aalst (2005), p.31.

blijkt dat de meeste gemeenten het beleid voeren dat nuggers en ANW'ers op aanvraag worden bediend.³⁰ Weinig gemeenten voeren een actief beleid om niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering te werven. De gemeenten betalen geen uitkeringen voor deze groepen en hebben geen financiële prikkel tot re-integratie van deze groepen. De re-integratie van deze groepen kost de gemeenten geld, terwijl bij re-integratie geen besparing op uitkeringen optreedt. Aan de hand van de beschikbare cijfers over de nuggers en ANW'ers kunnen echter geen duidelijke conclusies worden getrokken over de plaatsingen van gedeeltelijke arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers binnen en na de periode van twee jaar.³¹

In een onderzoek van de RWI blijkt dat landelijk gezien het aantal gestarte trajecten voor nuggers en ANW'ers ieder jaar afneemt.³² De onderstaande tabel geeft inzicht in het aantal gestarte trajecten voor nuggers en ANW'ers, ongeacht of deze gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn of niet. Overigens is het aantal lopende trajecten groter dan het aantal startende trajecten. Doordat de gemiddelde trajectduur langer is dan twee jaar liepen begin 2005 18.010 trajecten voor nuggers en ANW'ers. Onbekend is hoeveel gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers instromen in de SUWI-keten en hoeveel trajecten voor hen worden ingezet.

Tabel 3.2 Aantal gestarte trajecten van nuggers en ANW'ers

Gestarte trajecten	2002	2003	2004	2005
Nuggers/ANW'ers	15.224	10.000	9.000	5.720

Bron: RWI (2006), *De route naar succes; re-integratiemarktanalyse 2006*, p. 51.

In de periode 2001-2004 neemt het aandeel nuggers en ANW'ers dat instroomt in de SUWI-keten af van 23% tot 17% van de totale instroom. Deze afname valt te verklaren door conjuncturele ontwikkelingen. De grotere instroom van WW'ers verlaagt het percentage nuggers dat instroomt in de SUWI. Daarnaast schrijven nuggers zich niet in, als ze vermoeden dat er geen banen voor hen zijn. Deze afname van de instroom hangt ook, zo wordt in de literatuur verondersteld, samen met de afname van de inzet van de gemeenten om nuggers en ANW'ers aan het werk te helpen, omdat er geen budget meer tegenover staat.³³ Tot voor kort waren de (extra) re-integratiemiddelen voor nuggers en ANW'ers geoormerkt. Het weinig actieve beleid dat veel gemeenten voeren ten aanzien van

³⁰ RWI (2006), p. 52-53, 77.

³¹ Kamerstukken I, 2005-2006, 30 318, D.

³² RWI (2006), p. 51.

³³ Graaf-Zijl, M. de & A. Heyma (2006).

nuggers en ANW'ers was voor de Cliëntenraad aanleiding tot een pleidooi om delen van het re-integratiebudget opnieuw te oormerken.³⁴

De verklaring voor de afname van het aantal trajecten is volgens de RWI tweeledig. Het geringe aantal trajecten wordt aan de ene kant verklaard door het feit dat de gemeenten de nuggers en de ANW'ers niet zien als een prioriteit. Aan de andere kant wordt het verklaard doordat een groot deel van de nuggers zonder hulp van de gemeenten uitstroomt naar werk.³⁵ In de twee onderstaande tabellen wordt de sluitende aanpak ten aanzien van nuggers en ANW'ers enerzijds en WWB'ers anderzijds getoond. Blijkens deze tabellen stromen nuggers en ANW'ers met name zonder inzet van een traject uit de SUWI-keten. Het vermoeden van RWI is dat deze nuggers en ANW'ers grotendeels uitstromen richting werk. Het valt echter niet uit te sluiten dat deze nuggers en ANW'ers uitstromen uit de SUWI-keten doordat ze hun inschrijving bij het CWI niet langer verlengen en niet zo zeer doordat ze werk hebben gevonden.

Tabel 3.3 De kans op werk of traject binnen een jaar (mate van sluitendheid)

	2002	2003	2004	2005
ABW'ers/WWB'ers	67%	54%	57%	64%
Nuggers/ANW'er	83%	90%	86%	88%

Bron: RWI (2006), *De route naar succes; re-integratiemarktanalyse 2006*, p. 52.

Tabel 3.4 Mate van sluitendheid nuggers 2005

	Aantallen	Percentage
Aanbod traject binnen 12 maanden	1.350	4%
Uitstroom	590	2%
Geen uitstroom	760	2%
Geen aanbod traject binnen 12 maanden	30.330	96%
Uitstroom	26.250	83%
Geen uitstroom	4.080	13%
Mate van sluitendheid (aanbod traject en/of werk)		87%

Bron: RWI (2006), *De route naar succes; re-integratiemarktanalyse 2006*, p. 53.

³⁴ Landelijke Cliëntenraad (2004). Brief aan de leden van Tweede Kamer Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 13 april 2004.

³⁵ RWI (2006), p. 52.

Voor mensen van wie de gemeenten verwachten dat ze de meeste kans maken op eigen kracht werk te vinden, zoals fase 1 cliënten, de nuggers en ANW'ers worden weinig trajecten ingezet. Tegelijkertijd worden weinig trajecten ingezet voor mensen van wie de gemeenten verwachten dat ze de minste kans maken om op eigen kracht werk te vinden, zoals ouderen, fase 4 cliënten en ouders met jonge kinderen. Gemeenten richten zich op mensen met een middellange afstand tot de arbeidsmarkt.³⁶

Een aantal gemeenten vermeldt volgens de Landelijke Cliëntenraad expliciet dat ze weinig aandacht willen geven aan de nuggers en ANW'ers. In het beleidskader van de RWI wordt geschreven dat gemeenten in onderzoeken hebben aangegeven dat zij geen specifiek beleid (meer) ontwikkelen voor nuggers en ANW'ers. Dat is volgens de Cliëntenraad een ontwikkeling die ten koste gaat van met name herintredende vrouwen, onder wie veel allochtonen. Dit staat haaks op de nieuwe beleidsplannen rond inburgering, die juist de nadruk leggen op de emancipatie van kansarme allochtone vrouwen.³⁷

Sociale partners en gemeenten hebben zich ook op het standpunt gesteld dat meer aandacht voor de nuggers en ANW'ers wenselijk is. Het streven van de gemeenten is om de komende vier jaar 25.000 nuggers, zoals schoolverlaters en herintredende vrouwen, aan het werk te helpen en 75.000 (een kwart van het huidige WWB-bestand) bijstandgerechtigden uit te laten stromen naar werk.³⁸

Intensivering van pogingen deze nuggers en ANW'ers te bereiken en waar nodig met behulp van het arbeidsmarktinstrumentarium te ondersteunen bij hun pogingen weer aan de slag te komen is volgens de RWI zeer gewenst. In 2007 komt de Raad met een onderzoek en voorstellen op dit gebied.³⁹

3.2 Weinig zelfmelders

Hoewel de gemeenten de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering vaak niet actief aanschrijven, worden aan nuggers en ANW'ers die zichzelf bij het CWI of de gemeente voor ondersteuning melden, de zelfmelders, wel re-integratietrajecten aangeboden en worden indien mogelijk re-integratie-instrumenten voor hen ingezet. Uit een onderzoek van SEO naar de instroom in de SUWI-keten tussen de periode van 1 januari 1999 en 31 december 2004 blijkt dat destijds 14% van de totale instroom werd gevormd door nuggers, tegenover 64% instroom vanuit de WW en 22% instroom vanuit de bij-

³⁶ RWI (2006), p. 53.

³⁷ Landelijke Cliëntenraad (2004). Brief aan de leden van Tweede Kamer Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 13 april 2004.

³⁸ NRC Next, 25 mei 2007.

³⁹ RWI (2007), p. 46.

stand. Dat een geringe groep niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering zich inschrijft bij het CWI wordt veroorzaakt door een aantal zaken:

- Inschrijving bij het CWI is voor de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering niet verplicht. Een aanzienlijk deel van deze twee doelgroepen vindt gemakkelijk werk door middel van sollicitaties of inschrijving bij een uitzendbureau. 59% van de niet-uitkeringsgerechtigden schrijft zich niet in bij het CWI, omdat ze niet geloven dat deze inschrijving leidt tot het vinden of het krijgen van een baan.⁴⁰ Slechts 11% van de WW'ers en WWB'ers die zich inschrijven bij het CWI, vindt ook daadwerkelijk werk via het CWI.⁴¹ Er is geen reden om aan te nemen dat dit percentage bij de nuggers en ANW'ers anders zal uitvallen. Dat slechts een klein deel van de bij CWI ingeschreven cliënten ook via CWI werk vindt, is mogelijk een aanwijzing dat mensen zich melden bij CWI voor het aanvragen van een uitkering en niet zozeer voor het vinden van een baan.
- Een deel van de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering blijkt onbekend te zijn met de regelingen van gemeente en CWI voor personen met een zekere achterstand tot de arbeidsmarkt. Iets minder dan 20% van de personen met een nabestaandenuitkering geeft in het onderzoek van IWI aan te weten dat men bij de gemeente terecht kan voor hulp bij het vinden van werk.⁴²
- De personen met een nabestaandenuitkering zijn niet op zoek naar werk, omdat men al werkt (37% heeft werk) of omdat men kiest voor de zorg voor kinderen (15% heeft minderjarige kinderen) of omdat men genoeg neemt met de ANW-uitkering die voor de meeste nabestaanden doorloopt totdat de uitkeringsgerechtigde 65 jaar wordt. De hogere leeftijd van de ANW'ers verklaart dat veel ANW'ers niet op zoek zijn naar werk, 72% van de ANW'ers is geboren voor 1 januari 1950.⁴³
- Daarnaast heeft een bepaald deel van de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering te maken met gezondheidsproblemen en situaties van gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid. Gezondheid is een bepalende factor bij het hervatten van werk. Het ervaren van gezondheidsproblemen kan de werkhervatting belemmeren.⁴⁴ De kans dat mensen die hun gezondheid als een groot probleem ervaren gaan werken, is tien keer kleiner dan bij hen die weinig of geen gezondheidsklachten ervaren.⁴⁵

⁴⁰ Kop (2004), p. 28.

⁴¹ IWI (2006a), p. 10.

⁴² IWI (2006), p. 10-11.

⁴³ IWI (2006), p. 10-11, Janssen & Faber (2003).

⁴⁴ UWV (2007), p. 38.

⁴⁵ Van Velden, Jansen, Vossen & Van der Boom (2006), p. 9, 50, 57.

3.3 Striktheid van de voorwaarden

Aan de indicatiestelling no-risk polis en premiekorting zijn enkele voorwaarden verbonden waaraan een nigger of ANW'er dient te voldoen, wil deze persoon in aanmerking komen voor de indicatiestelling. In de eerste plaats dient deze persoon minstens twee jaar ingeschreven te staan bij het CWI. Ten aanzien van de pilotgemeenten is deze eis voor de duur van de pilot komen te vervallen. In de tweede plaats dient de nigger of ANW'er te voldoen aan de voorwaarde dat deze persoon structurele functionele beperkingen heeft.

Beide voorwaarden, en met name de voorwaarde van de structurele functionele beperking, worden door onder meer de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) te strikt gevonden. De twee criteria die gelden voor de indicatiestelling no-risk polis en premiekorting voor de gedeeltelijk arbeidsgeschikte niggers en ANW'ers zijn volgens de geïnterviewde medewerkers van CWI Zoetermeer hetzelfde als de criteria die gelden voor de indicatiestelling voor de werknemers die vallen onder de WIA. De tweejaarseis en de eis van de structurele functionele beperking die verbonden zijn aan de indicatiestelling zijn analoog aan de WIA vastgesteld. Bij de WIA wordt bijvoorbeeld gekeken naar verdien capaciteit. Een nigger of ANW'er die fulltime kan werken heeft een verdien capaciteit. Deze persoon verdient namelijk minimaal minimumloon. Een persoon die niet fulltime kan werken en bijvoorbeeld 35% van de tijd niet kan werken, komt nooit boven de bijstandsgrens uit, maar verdient zelfs minder dan de bijstand.

Tweejaarseis

De VNG verwachtte bij de invoering van de WIA in 2006 dat de tweejaarseis voor de gemeentelijke doelgroepen zou leiden tot minder effectieve re-integratietrajecten. Re-integratietrajecten zijn immers regelmatig eerder afgerond dan dat de tweejaarseis is bereikt. Indien de no-risk polis en de premiekorting niet in te zetten zijn, zullen werkgevers deze personen minder snel inhuren. Teneinde dat te voorkomen zullen de gemeenten andere instrumenten zoals loonkostensubsidie voor deze groep moeten inzetten, waardoor volgens de VNG beslag op de gemeentelijke middelen zal worden gelegd. De tweejaarseis vormt in het bijzonder een probleem voor de (gedeeltelijk arbeidsgeschikte) niggers en ANW'ers, omdat gemeenten geen uitkering betalen voor deze groepen en dus geen financiële prikkel tot re-integratie van deze groepen hebben.⁴⁶ Ook de geïnterviewde medewerkers van CWI Zoetermeer zijn van mening dat de tweejaarseis ten aanzien van de gemeentelijke doelgroepen belemmerd werkt. 'Gezien hun situatie hebben deze mensen hulp nodig, waar ze vervolgens twee jaar op moeten wachten.'

⁴⁶ Kamerstukken I, 2005-2006, 30 318, D.

Structurele functionele beperking

De no-risk polis en premiekorting zijn re-integratie-instrumenten die sinds de invoering van de Wet REA in 1998 voor nuggers en ANW'ers zijn in te zetten. Onder de Wet REA was de regeling volgens de geïnterviewde medewerkers van CWI Zoetermeer rechtvaardiger dan de regeling momenteel onder de WIA is. Het grootste verschil tussen de regeling onder de WIA en de regeling onder de Wet REA is dat ten tijde van de Wet REA meer en met name andere criteria golden voor een indicatiestelling. Sinds deze regeling onder de WIA is gebracht valt volgens de geïnterviewde medewerkers van CWI Zoetermeer een blinde man niet meer onder de regeling. Een blinde man heeft duidelijke beperkingen, maar is in staat wekelijks meer dan 65% van de volledige werkweek, dus meer dan 26 uur per week, te werken. De doelgroep voor de indicatiestelling is verkleind.

Het uitgangspunt voor de indicatiestelling ten tijde van de Wet REA was volgens de geïnterviewde medewerkers het hebben van een medische beperking. Als iemand een urenbeperking had van 25%, werd nergens anders meer naar gekeken en kwam deze persoon in aanmerking voor de indicatiestelling. Voor personen met arbeidsbeperkingen die niet voldeden aan deze urenbeperking van 25%, werd vervolgens nog naar andere criteria gekeken, zodat ze alsnog in aanmerking kwamen voor de indicatiestelling. Ten aanzien van deze groep werd onder meer gekeken naar wat voor werk ze nog konden doen, of ze aanpassingen of voorzieningen nodig hadden om het werk te doen en of ze minder goede arbeidsmarktkwalificaties hadden.

Sinds de invoering van de WIA is de urenbeperking verhoogd tot 35%. Uit de Standaardmethode bepaling verminderde arbeidsduur opgesteld door CWI en VNG in december 2005 blijkt dat geen nauwkeurig instrument voorhanden is om het aantal uren dat een cliënt kan werken te meten. Het gaat primair om de beoordeling van de theoretische arbeidsmogelijkheden van een cliënt. Het is nooit mogelijk om exact te bepalen hoeveel uur per dag of per week een cliënt kan werken. Derhalve is gekozen de arts de omvang van een eventuele beperking in uren te laten meten in stappen van 2 uur per dag, respectievelijk 10 uur per week.⁴⁷ Door de structurele functionele beperking te meten in stappen van 2 uur per dag, ligt de feitelijk grens niet op 26 uur per week, maar reeds op 20 uur per week. Immers, een arts meet of een cliënt 10, 20, 30 of 40 uur per week kan werken en niet of deze 26 uur per week kan werken. In de praktijk valt de beoordeling van de beperking in uren strenger uit dan werd verondersteld. Ook voldoen cliënten niet aan de eis van structurele functionele beperking als deze beperking tijdelijk is.⁴⁸

⁴⁷ VNG & CWI (2005), *Standaard Methode bepaling verminderde arbeidsduur*, p. 8.

⁴⁸ VNG & CWI (2005), *Standaard Methode bepaling verminderde arbeidsduur*, p. 10.

Re-integratie-instrument of verzekeringsinstrument

De indicatiestelling no-risk polis en premiekorting valt volgens de geïnterviewde medewerkers te zien als een re-integratie-instrument of als een verzekeringsinstrument. Hoe je deze indicatiestelling volgens hen ook ziet, het voldoet noch als re-integratie-instrument noch als verzekeringsinstrument. Het voldoet niet als re-integratie-instrument, omdat de mensen die het nodig hebben er grotendeels niet voor in aanmerking komen. Het voldoet niet als verzekeringsinstrument omdat het geen risico's voor werkgevers wegneemt. Van deze groep is immers bepaald dat ze hooguit 65% van de tijd kunnen werken en ze zullen ook niet voor meer uren worden aangenomen. Deze groep heeft volgens de geïnterviewde medewerkers helemaal geen verhoogd risico om binnen de overeengekomen werkduur van 26 uur uit te vallen.

3.4 Onbekendheid met no-risk polis en premiekorting

De geïnterviewde medewerkers van CWI Zoetermeer verklaren de minimale inzet van de no-risk polis en premiekorting aan de hand van een aantal stappen. Wil de no-risk polis immers geclaimd kunnen worden door de werkgever bij het UWV waarbij hij aangesloten is, dan moeten de volgende stappen genomen worden, waarbij de gemeente alleen bij de eerste drie stappen een rol speelt:

1. de werknemer dient zich in te schrijven bij CWI;
2. de werknemer dient een indicatiestelling te krijgen;
3. de werknemer dient werk te vinden;
4. de werkgever moet de premiekorting toepassen bij de jaarlijkse belastingaangifte;
5. de werknemer moet binnen 5 jaar ziek uitvallen;
6. de werkgever moet de no-risk polis claimen bij het UWV (doet hij dat voor kort verzuim of alleen voor langdurig verzuim?);
7. het lokale UWV moet de CWI-beschikking erkennen.

Regeling en instrumenten onbekend bij gemeenten en lokale CWI's

Tijdens iedere stap kan het volgens de geïnterviewde medewerkers van de CWI Zoetermeer misgaan, doordat de regeling te onbekend is. Nuggers en ANW'ers weten niet dat ze hulp kunnen krijgen van de gemeente. Het CWI en de gemeente weten dat nuggers en ANW'ers gemeentelijke doelgroepen zijn, maar zijn niet altijd op de hoogte van de indicatiestelling no-risk polis en premiekorting voor gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers. Een betere voorlichting aan het CWI en de gemeente is volgens de geïnterviewde medewerkers van de CWI Zoe-

termeer wenselijk. Ze hebben er echter geen capaciteit voor. Daarbij vragen ze zich af of voorlichting over deze instrumenten niet teveel nadruk legt op deze instrumenten. Gemeenten zijn immers vrij in de keuze welke instrumenten ze inzetten en het is niet de bedoeling deze keuze op enige wijze te sturen.

Werkgevers en re-integratie-instrumenten

Ook werkgevers zijn niet altijd bekend met het bestaan van deze re-integratie-instrumenten. Indien ze het bestaan kennen, zien ze niet altijd het nut van deze instrumenten in. De geïnterviewde medewerkers van de CWI Zoetermeer betwijfelen of de no-risk polis en premiekorting wel interessant zijn voor werkgevers. De premiekorting is volgens hen niet interessant voor met name kleine werkgevers. De kleine werkgevers betalen weinig premie en de vraag is of ze iets hebben aan een korting die hoger is dan de premie die ze al moeten betalen. Het levert deze werkgevers namelijk geen extra geld op.

Het is tevens de vraag in welke situaties de werkgevers de no-risk polis claimen. Het indienen van declaraties voor de no-risk polis bij het UWV waarbij de werkgever aangesloten is, gaat volgens de geïnterviewde medewerkers gepaard met een administratieve rompslomp. Het gevolg is dat de werkgevers deze polis niet claimen of alleen claimen in het geval van langdurige uitval. Het lokale UWV blijkt daarbij niet altijd op de hoogte te zijn van de regeling en de declaraties voor de no-risk polis van werkgevers van voormalige nuggers en ANW'ers met een indicatiestelling CWI niet te honoreren.

Uit onderzoek naar de beeldvorming over arbeidsgehandicapten blijkt dat de grote groepen werkgevers in 2004 niet bekend zijn met de mogelijkheden rond de re-integratie van arbeidsgehandicapten. De minst bekende regeling is de no-risk polis.⁴⁹ Drie jaar later wordt dit onderzoek herhaald en geven de werkgevers aan nog steeds onvoldoende kennis te hebben van de beschikbare instrumenten voor de re-integratie van arbeidsgehandicapten of beter gezegd gedeeltelijk arbeidsgeschikten en blijken nog minder werkgevers gebruik te maken van financiële regelingen voor de re-integratie van deze groep. In 2003 maakte nog 26% van de bedrijven gebruik van deze regelingen en in 2006 nog maar 11%. Slechts 4% van de onderzochte werkgevers maakt gebruik van de no-risk polis. De premiekorting is volgens dit onderzoek een iets bekender financieel re-integratie-instrument dan de no-risk polis. 36% van de onderzochte werkgevers zegt er gebruik van te maken.⁵⁰ Dat minder gebruik wordt gemaakt van de no-risk polis dan van de premiekorting wordt mogelijk niet alleen verklaard door de onbekendheid van de regeling, maar ook door het feit dat de no-risk polis in tegenstelling

⁴⁹ Van Petersen, Vonk & Bouwmeester (2004), p. 9.

⁵⁰ Verveen & Van Petersen (2007), p. 7-8, 71.

tot de premiekorting alleen gebruikt kan worden als een gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer daadwerkelijk weer ziek uitvalt.

De kans dat een werkgever een werknemer in dienst neemt vanwege de no-risk polis en premiekorting is volgens de geïnterviewde medewerkers van de CWI Zoetermeer gering. De no-risk polis en premiekorting zullen helpen, maar werkgevers nemen mensen in dienst omdat ze gekwalificeerd en gemotiveerd zijn en niet zozeer omdat ze recht geven op een no-risk polis en premiekorting. Nu riep de werkgevers volgens deze geïnterviewde medewerkers ook dat het re-integratie-instrument plaatsingsbudget, ter waarde van fl. 24.000 per werknemer, nooit een doorslaggevende factor is geweest om iemand in te huren, maar deze werkgevers waren minder te spreken toen deze regeling uit de Wet REA werd afgeschaft. De no-risk polis en de premiekorting kunnen volgens de geïnterviewde medewerkers een twijfelende werkgever over de streep trekken, maar het is geen reden voor een werkgever om een ongemotiveerde werknemer in te huren.

4 CASESTUDIES

Het onderzoek is uitgevoerd bij de drie pilotgemeenten Amsterdam, Hengelo en de Hoeksche Waard en bij de controlegroep van drie niet-pilotgemeenten Rotterdam, Zwolle en Noordwijk. Bij de keuze van de controlegroep is raadzaam geacht deze te matchen met gemeenten op grond van dezelfde criteria (grootte) op basis waarvan de drie pilotgemeenten zijn geselecteerd. Het belangrijkste verschil tussen de pilotgemeenten en de controlegemeenten is dat de pilotgemeenten in tegenstelling tot de controlegemeenten voor de duur van de pilot bij de indicatiestelling no-risk polis en premiekorting geen rekening hoeven te houden met de tweejaarseis.

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van de zes gemeenten met de doelgroepen nuggers en ANW'ers, de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting, de indicatiestelling en de samenwerking met partners in de keten verteld aan de hand van interviews met medewerkers van de gemeente en CWI. Ook is de geïnterviewde medewerkers gevraagd een verklaring te geven voor het minimale gebruik van deze regeling.

4.1 Amsterdam

Amsterdam investeert in het gemeentelijk arbeidspotentieel. Niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering zijn doelgroepen die niet actief worden benaderd. Wel worden de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering via inburgeringcursussen aangespoord zich als werkzoekende in te schrijven bij het CWI. Om in aanmerking te komen voor steun van de gemeente dienen de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering zich te melden bij één van de twee centrale meldpunten voor nuggers en ANW'ers (zowel CWI als gemeente heeft een meldpunt) en zich in te schrijven bij het CWI.

Amsterdam heeft geen inkomens- of vermogenstoets ingevoerd voor nuggers en ANW'ers om in aanmerking te komen voor begeleiding bij het vinden van werk door de gemeente. De geïnterviewde medewerkers van CWI en gemeente zijn van mening dat trajecten ook voor de 'vrouw van de tandarts' zijn bedoeld. In de praktijk meldt 'vrouw van de tandarts' zich niet. Het is veelal een vrouw wiens man in de WW zit of minimumloon verdient.

Kleine doelgroep

De niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering schrijven zich volgens de geïnterviewde medewerkers spontaan in bij het CWI in

een situatie van hoogconjunctuur. Het zijn veelal herintredende vrouwen die weten dat werkgevers veel openstaande vacatures hebben. De laatste jaren is volgens de geïnterviewde medewerkers de samenstelling van de groep nuggers en ANW'ers aan het wijzigen. Het zijn steeds meer mannen die zich even onttrekken aan de arbeidsmarkt om voor de kinderen te zorgen. Verder valt hen op dat het opleidingsniveau van de nuggers en ANW'ers toegenomen is. Voor de nuggers en ANW'ers heeft het CWI sollicitatietrainingen en workshops georganiseerd over de werking van de arbeidsmarkt. Een deel van deze nuggers en ANW'ers vindt gelijk een baan. Hun wensen en kwalificaties sluiten aan op de vraag op de arbeidsmarkt. Dit wordt route a genoemd. Het grootste deel van de nuggers en ANW'ers valt echter onder route b. Deze groep heeft scholing of werkervaring nodig om aansluiting te vinden op de arbeidsmarkt. Deze groep wordt door het CWI overgedragen aan de gemeente die re-integratietrajecten voor deze groep kan inzetten.

In Amsterdam staan momenteel zo'n 200 nuggers en ANW'ers ingeschreven bij het CWI. Enkele tientallen nuggers en ANW'ers volgen trajecten bij de gemeente. Nuggers en ANW'ers worden gekeurd nadat ze zich hebben ingeschreven bij het CWI. Als ze een beperking hebben, komen ze mogelijk in aanmerking voor een indicatiestelling. 1 à 2 personen zouden vanwege hun structurele functionele beperkingen in aanmerking kunnen komen voor een indicatiestelling. Uit het interview met de medewerkers van de CWI Zoetermeer blijkt dat Amsterdam na het aflopen van de pilot voor een nigger een indicatiestelling heeft aangevraagd en afgegeven heeft gekregen. Het aantal gedeeltelijk arbeidgeschikte nuggers en ANW'ers is volgens de geïnterviewde medewerkers van gemeente en CWI klein, omdat mensen met ernstige en structurele beperkingen zich vanwege hun beperkingen zelden als werkzoekende bij het CWI melden en daarbij in de meeste gevallen juist vanwege die ernstige beperkingen een uitkering hebben.

Streng criteria voor indicatiestelling

De re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting worden, ongeacht de versnelde inzet van deze instrumenten, volgens de geïnterviewde medewerkers niet ingezet, doordat deze instrumenten buiten de horizon van de nuggers en ANW'ers vallen. Het is volgens de geïnterviewde medewerkers alleen zinvol deze indicatie aan te vragen als een persoon daadwerkelijk op de korte termijn uitzicht op een baan heeft. Aangezien de keuring niet ouder mag zijn dan zes maanden, wordt een nigger of ANW'er mogelijk twee keer gekeurd. Dit is belastend voor de betreffende persoon. Een indicatiestelling wordt alleen toegekend door de CWI Zoetermeer als een persoon een structurele functionele beperking heeft (maximaal 65% van tijd arbeidgeschikt, maximaal 26 uur per week kan werken). Slechts een enkeling voldoet aan deze eis.

Onder de Wet REA had het bepalen van de beperkingen van arbeidsgehandicapten volgens de geïnterviewde medewerkers een reëel bereik, waardoor de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting daadwerkelijk werden ingezet. De geïnterviewde medewerkers merken op, dat de indicatieaanvraag samengaat met vele waarborgen. Een door de keurende arts afgetekende kopie van het paspoort van de cliënt moet worden overlegd, om te voorkomen dat een cliënt een ander naar de keuring stuurt. Ook moet een bewijs van inschrijving bij het CWI worden overlegd. Eventueel moet de gemeente een sluitende verklaring meeleveren als een cliënt niet twee jaar achtereen heeft ingeschreven gestaan bij het CWI. Heeft een cliënt in deze twee jaar ergens een klein arbeidscontract gehad of even niet ingeschreven gestaan, dan wordt de indicatiestelling afgewezen. Er zijn hoge drempels opgeworpen voor de indicatiestelling voor relatief goedkope instrumenten als de no-risk polis en de premiekorting. De no-risk polis bijvoorbeeld wordt pas ingezet als de nuggen of ANW'er weer ziek uitvalt. Een geïnterviewde medewerker stelt: 'Deze hoge drempels zijn een betere zaak waardig.'

No-risk polis en premiekorting als smeerolie bij sollicitaties

De geïnterviewde medewerkers vinden de no-risk polis en premiekorting uitstekende instrumenten, maar vermoeden dat werkgevers zich niet laten leiden door deze instrumenten. Een werkgever selecteert volgens hen een werknemer niet omdat hij een no-risk polis en premiekorting met zich meebrengt. Een werkgever selecteert een werknemer vanwege zijn motivatie en zijn persoonlijkheid.

De no-risk polis en premiekorting zijn volgens de geïnterviewde medewerkers goede instrumenten om enige koudwatervrees bij zowel de werkgever als werknemer weg te nemen. Mensen met een beperking kunnen huiverig zijn om te gaan solliciteren. Ze denken dat niemand hen wil aannemen, omdat ze een beperking hebben en omdat zij bij uitval wegens ziekte werkgevers op kosten kunnen jagen. Door deze mensen te wijzen op het feit dat ze subsidies voor de werkgevers met zich meebrengen, kunnen ze volgens de geïnterviewde medewerkers wat zelfverzekerder worden bij de sollicitatiegesprekken.

Er wordt tot slot door de geïnterviewde medewerkers een minpunt gesignaleerd dat te maken heeft met de uitvoering. Het claimen van de no-risk polis bij het UWV blijkt voor werkgevers niet zo eenvoudig te zijn. Een declaratie indienen, brengt voor werkgevers een administratieve rompslomp met zich mee, waardoor werkgevers van het gebruik van deze polis afzien.

4.2 Hengelo

Hengelo is een gemeente die – zoals blijkt volgens de twee geïnterviewde medewerkers van de gemeente uit het overleg met naburige gemeenten – een sociaal beleid voert en regelmatig vooruitstrevende projecten start. Hengelo voert beleid voor nuggers en ANW'ers, maar werft niet actief onder de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering. De kosten van de re-integratie voor nuggers en ANW'ers mogen niet te hoog worden. Voor nuggers en ANW'ers worden re-integratietrajecten ingezet, die zijn ingekocht voor de bijstandsgerechtigden, zoals scholing en werkervaringsplaatsen. Alleen het instrument loonkostensubsidie wordt niet ingezet. Dit wordt te duur bevonden. Er staat immers geen besparing op een uitkering tegenover. De trajecten voor nuggers en ANW'ers zijn volgens de geïnterviewde medewerkers zeer succesvol. 80% van de nuggers en ANW'ers die een traject dat opleidde naar werk in de gezondheidszorg volgden, is ingestroomd.

Kleine doelgroep

Jaarlijks melden in Hengelo zich zo'n 50 tot 100 nuggers en ANW'ers bij de gemeente voor een traject. Van deze groep vallen volgens de geïnterviewde medewerkers 2 à 3 mensen in te schatten als een gedeeltelijk arbeidsgeschikte nigger. Voor deze personen is echter geen indicatiestelling aangevraagd. De keuringsarts merkte bij de keuring van één van deze personen op, dat de aanvraag voor de indicatiestelling geen zin zou hebben, omdat deze persoon niet voldoet aan de urenbeperking.

Ook blijft het aantal meldingen van ANW'ers volgens de geïnterviewde medewerkers ver achter bij de ingeschatte aantal personen met een nabestaandenuitkering. In de periode van april 2002 tot september 2005 hebben zich 5 vrouwen met een nabestaandenuitkering gemeld. De geïnterviewde medewerkers vermoeden dat men huivert voor het wegvallen van hun ANW-uitkering. Voor de invoering van de WWB in 2004 werd actief geworven onder de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering. De instroom was toen vele malen hoger dan nu. Met de invoering van de WWB zijn de subsidies van de overheid voor deze doelgroep ingetrokken en het gevolg is dat Hengelo niet meer actief werft. De mensen die zich melden, melden zich spontaan. Ze horen over de mogelijkheden via de gemeente als ze bijna klaar zijn met de inburgeringscursus of taalcursus. Nuggers en ANW'ers die door het CWI worden aangemerkt als vallend in fase 2 of 3, worden voor een traject doorverwezen naar de gemeente.

Met de invoering van de WWB is een inkomens- of vermogenstoets voor deze doelgroep ingevoerd. Om in aanmerking te komen voor steun van de gemeente mag het gezinsinkomen niet meer dan 130% van het minimumloon bedragen.

Hierdoor is de doelgroep sterk veranderd. Voor de invoering van de WWB in 2004 meldden zich vooral vrouwen die wilden herintreden, nu melden zich steeds meer laaggeschoolde allochtone vrouwen bij de gemeente. De mannen van deze allochtone vrouwen hebben veelal een baan (productiewerk), maar hun inkomen is laag genoeg zodat deze vrouwen in aanmerking komen voor hulp van de gemeente. De Nederlandse mannen van vrouwelijke nuggers verdienen vaak teveel, zodat de vrouw niet meer in aanmerking komt voor hulp van de gemeente. Tevens valt op dat de laatste jaren meer mannelijke nuggers zich melden.

Indicatiestelling te streng en te ingewikkeld

Voor de beperkte groep van gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers is, ondanks de mogelijkheid de indicatiestelling meteen na inschrijving aan te vragen, geen enkele indicatiestelling van de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting aangevraagd. Mensen hebben beperkingen, maar zijn volgens de geïnterviewde medewerkers in staat om 65% van de volledige arbeidsduur oftewel 26 uur per week te werken, waardoor ze niet voldoen aan de eis van een structurele functionele beperking gemeten in uren.

De geïnterviewde medewerkers hebben weliswaar geen ervaring met de aanvraag van een indicatiestelling voor nuggers en ANW'ers, maar wel met de aanvraag van de indicatiestelling voor WWB'ers. De indicatiestelling voor de inzet van de twee re-integratie-instrumenten wordt door de geïnterviewde medewerkers te streng bevonden. Ook aan WWB'ers wordt nauwelijks een indicatie afgegeven. Het uren criterium wordt de bottleneck genoemd. Veel mensen die volgens de geïnterviewde medewerkers onder de Wet REA nog in aanmerking kwamen voor een indicatiestelling, voldoen nu niet aan de criteria. Het is volgens de geïnterviewde medewerkers gemakkelijker om vanuit de WIA een indicatiestelling te krijgen dan vanuit een NUG- of WWB-positie.

De procedure van deze indicatiestelling wordt te ingewikkeld bevonden. De CWI Zoetermeer beoordeelt of de procedure en de gegevens kloppen, maar kijkt niet inhoudelijk naar de indicatiestelling. Het is een extra schakel die naar het idee van de geïnterviewde medewerkers geen toegevoegde waarde heeft. Ook wordt betreurd dat de indicatiestelling niet door de gemeente zelf uitgevoerd mag worden, zoals dit in het verleden het geval was. Het protocol dat gebruikt wordt voor de keuringen onder de WIA is hetzelfde als het protocol dat gebruikt werd onder de Wet REA. Wel is het keuringsprotocol ten aanzien van de gemeentelijke doelgroep anders dan het keuringsprotocol van het UWV ten aanzien van de gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemers. De indicatiestelling voor nuggers, ANW'ers en bijstandsgerechtigden die mogelijk structurele functionele beperkingen hebben, wordt sinds de invoering van de WWB bepaald door een medicus en niet, zoals in het verleden door een medicus en een arbeidsdeskundige. Dit wordt door de geïnterviewde medewerkers vreemd gevonden, omdat de arbeidsdes-

kundige weet wat de gevolgen van een beperking zijn voor de werkvloer. Een arts signaleert dat iemand een beperking aan het bewegingsapparaat heeft, maar niet wat de consequenties hiervan zijn voor het werken zelf. In de wet staat dat een deskundige ook een arbeidsdeskundige kan zijn maar in het protocol voor de indicatiestelling is de rol van een arbeidsdeskundige niet terug te vinden.

Nuttige re-integratie-instrumenten

De re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting worden zeer positief beoordeeld. Werkgevers zijn volgens de geïnterviewde medewerkers 'happig' op dit soort subsidies. De ervaring leert dat werkgevers een voorkeur geven aan een WWB'er met een beperking voor wie ze gebruik kunnen maken van de no-risk polis en de premiekorting dan aan een nugges of ANW'er zonder indicatiestelling. Deze handelwijze leidt ertoe dat nugges en ANW'ers een extra handicap hebben als ze zich op de arbeidsmarkt willen gaan begeven.

4.3 Hoeksche Waard

Het is volgens de geïnterviewde medewerker van de gemeente niet bekend hoeveel gedeeltelijk arbeidsgeschikte niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering in Hoeksche Waard woonachtig zijn. De gemeente adverteert constant in lokale dagbladen wat gemeente en CWI kunnen doen voor niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering, maar actiever dan dit wordt deze doelgroep vanwege twee redenen niet benaderd. In de eerste plaats is er geen budget voor een actieve benadering en in de tweede plaats kan een actieve aanschrijving door de gemeentelijke Dienst werk en inkomen voor onrust zorgen. Een aanschrijving is volgens de geïnterviewde medewerker de manier om mensen 'de stuipen op het lijf te jagen.'

De nugges en ANW'ers die zich melden bij de gemeente voor een re-integratietraject, komen voor dezelfde re-integratietrajecten in aanmerking als de andere gemeentelijke doelgroep, de WWB'ers. De gemeente heeft geen beperkende (inkomens)bepalingen ten aanzien van nugges en ANW'ers opgenomen in de re-integratieverordening. Wel is bepaald dat bij 'doorslaand succes' van de gemeentelijke re-integratietrajecten de WWB'ers voorrang genieten.

Kleine doelgroep zonder structurele functionele beperkingen

Het CWI heeft berekend dat er zo'n 300 niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering in de Hoeksche Waard wonen, maar weet volgens de geïnterviewde medewerker niet hoe de doelgroep van gedeeltelijk arbeidsgeschikte niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering te bereiken.

Een minimale groep nuggers en ANW'ers meldt zich spontaan bij gemeente voor hulp bij het vinden van werk. Opvallend zijn deze zelfmelders volgens de geïnterviewde medewerker vaak mannen en jonge meiden. De mannen hebben in het verleden gewerkt, maar zijn door omstandigheden in de WW terechtgekomen. Door de kortere duur van de WW komen deze mannen in bepaalde situaties binnen aanzienlijke tijd in de bijstand terecht, waar ze geen recht op hebben vanwege een koophuis en/of werkende partner en dus zijn deze mannen nuggers geworden.

Zelfmelders willen graag werken. Ze hebben volgens de geïnterviewde medewerker vaak al hun uiterste best gedaan om werk te vinden via het CWI en andere kanalen, maar dat is ze niet gelukt. In deze situaties kan de gemeente hen helpen. Deze nuggers en ANW'ers worden bemiddeld naar een re-integratiebedrijf met wie de gemeente een contract heeft gesloten. Bij het re-integratiebureau wordt een intakegesprek gevoerd met de nuggers en ANW'ers waarbij dingen worden besproken, zoals arbeidsverleden, mogelijkheden en wensen, eventuele gezondheidsproblemen en beperkingen. Hoeksche Waard hoeft geen rekening te houden met de tweejaarseis en kan direct na inschrijving bij CWI een indicatiestelling aanvragen. Dit is echter niet gebeurd. Er is geen nigger of ANW'er die door het re-integratiebedrijf is aangemeld voor een medische keuring. Geen enkele nigger of ANW'er heeft dusdanige beperkingen dat hij of zij in aanmerking komt voor een indicatiestelling.

Onbekendheid van de re-integratie-instrumenten

Een probleem van de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting is volgens de geïnterviewde medewerker de onbekendheid van deze instrumenten. Het CWI weet wel dat nuggers en ANW'ers gemeentelijke doelgroepen zijn, maar niet dat deze doelgroepen mits gedeeltelijk arbeidsgeschikt in aanmerking komen voor deze instrumenten. Ze weten niet eens wat de instrumenten precies inhouden.

De geïnterviewde medewerker vertelt nooit voorlichting van overheidszijde gehad te hebben over deze instrumenten en er drie maanden over gedaan te hebben om erachter te komen wat de precieze regels zijn. De keuringsarts werkzaam voor de gemeente heeft het uitgezocht. De twee re-integratie-instrumenten zijn afkomstig uit de WIA en daar kijk je volgens de geïnterviewde medewerker als uitvoerder van de WWB niet snel naar. Door deel te nemen aan de pilot is deze medewerker bekend geworden met de indicatiestelling en de inzet van de no-risk polis en premiekorting. Het gebrek aan informatie over de inhoud en werking van deze re-integratie-instrumenten wordt gezien als de verklaring voor het minimale gebruik van de regeling voor nuggers en ANW'ers.

Hoewel de gemeente volgens de geïnterviewde medewerker geen indicatiestellingen heeft aangevraagd voor nuggers en ANW'ers, heeft de gemeente wel er-

varing met de aanvraag van de indicatiestelling en de inzet van de no-risk polis en premiekorting voor de WWB'ers. De no-risk polis en premiekorting zijn volgens de geïnterviewde medewerker instrumenten die werkgevers kunnen overtuigen om iemand afkomstig uit de gemeentelijke doelgroepen in te huren. Een probleem is echter dat de structurele functionele beperking gemeten wordt in uren en dat de voorwaarden voor deze eis zeer strikt zijn. Er is volgens de geïnterviewde medewerker een groep mensen die deze instrumenten echt nodig heeft, maar net niet voldoet aan de regels en buiten de boot valt.

Ook moeten veel waarborgen en formulieren ingevuld worden om de formele indicatiestelling door CWI Zoetermeer afgegeven te krijgen. De formele regelgeving stimuleert volgens de geïnterviewde medewerker niet om een indicatiestelling aan te vragen. In het begin van de pilot werden veel indicatiestellingen voor de WWB'ers door de CWI teruggestuurd, omdat het dossier onvolledig was. De CWI Zoetermeer zou volgens de geïnterviewde medewerker meer kunnen vertrouwen op het eveneens strenge controle door de gemeente.

Voorlichting aan werkgevers over re-integratie-instrumenten

Voor werkgevers is door de gemeente en CWI een boekje gemaakt waarin de werking van de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting wordt uitgelegd. Ook is recent een congres georganiseerd voor werkgevers over hoe de gemeente mensen uit hun bestand bij deze werkgevers zou kunnen plaatsen. Daarbij is aandacht besteed aan de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting. Werkgevers wijzen er volgens de geïnterviewde medewerker op dat deze regelingen eenvoudig moeten zijn en niet teveel administratieve rompslomp met zich mee moeten brengen.

Particuliere no-risk polis

De re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting worden zeer positief beoordeeld. Deze instrumenten nemen volgens de geïnterviewde medewerker drempels weg bij werkgevers. Werkgevers nemen mensen sneller aan als deze mensen een no-risk polis en een premiekorting kunnen overhandigen. De grootste angst van werkgevers is dat ze iemand in dienst nemen en dat deze persoon binnen korte tijd langdurig ziek uitvalt. Deze angst leidt ertoe dat werkgevers niet snel mensen in dienst nemen bij wie ze een vlekje zien. Ziek personeel is volgens de geïnterviewde medewerker een kostenpost, met name voor een kleine werkgever.

Hoeksche Waard overweegt in navolging van een andere gemeente om zelf de no-risk polis in te kopen bij een verzekeringsmaatschappij voor de gemeentelijke cliënten zonder structurele functionele beperkingen. Het betreft een verzekering die voor de duur van een jaar de loondoorbetalingverplichting bij ziekte van de werkgever overneemt. Deze verzekering kost € 800 per jaar. Deze verzekering

wordt betaald uit het gemeentelijke budget voor werk. Deze verzekering moet drempels voor werkgevers weg nemen voor het inhuren van personeel afkomstig uit de gemeentelijke doelgroepen. De gedachte is volgens de geïnterviewde medewerker dat de werkgever na een jaar 'weet wat voor vlees hij in de kuip heeft' en de werknemer in dienst houdt. De geïnterviewde medewerker acht de kans groot dat deze verzekering standaard voor alle gemeentelijke cliënten wordt ingezet.

4.4 Rotterdam

In Rotterdam vormen de niet-uitkeringsgerechtigden en de personen met een nabestaandenuitkering volgens de geïnterviewde medewerker van de gemeente een beleidsarm terrein, omdat de gemeente geen financieel belang bij de re-integratie van deze doelgroepen heeft. Er wordt niet actief geworven onder niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering, maar ze melden zich spontaan bij het CWI. Het is onbekend hoeveel nuggers en ANW'ers woonachtig zijn in Rotterdam en hoeveel van hen gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn. Jaarlijks starten er zo'n 100 trajecten voor nuggers en ANW'ers. Rotterdam koopt jaarlijks zo'n 100 trajecten voor nuggers en ANW'ers in. Er worden geen onderscheidende trajecten voor de nuggers en ANW'ers ingekocht. Ze krijgen het basistraject oftewel het standaardtraject voor mensen met enige afstand tot de arbeidsmarkt aangeboden.

Geen indicatiestellingen

Bij een netto instroom van 151 nuggers en ANW'ers in het basistraject in 2006, zijn 2 nuggers en ANW'ers geweigerd vanwege medische (1) en psychische (1) klachten en zijn zes nuggers en ANW'ers uit het traject gestroomd zonder plaatsing vanwege medische (4) en psychische (2) klachten. Deze personen werden geweigerd of stroomden uit, omdat ze meer nodig hebben dan dat dit basistraject kan bieden. Ze hebben volgens de geïnterviewde medewerker een langer en duurder traject nodig en deze trajecten worden niet voor deze doelgroep ingezet. De nuggers en ANW'ers die een traject van de gemeente volgen, stromen vaak succesvol uit. De uitstroom van deze trajecten is veel hoger dan de uitstroom van trajecten voor WWB'ers. Inmiddels is zo'n 45% van de nuggers en ANW'ers succesvol uitgestroomd en de verwachting is dat uiteindelijk zo'n 67% een baan vindt.

Als een nigger of ANW'er bij het indienen van de trajectaanvraag, dan wel tijdens het doelmatigheidsgesprek of tijdens het uitvoeren van een trajectplan, aangeeft een medische beperking te hebben met betrekking tot arbeidsinschakeling, kan een arbeidsmedisch onderzoek worden afgenomen. Voor deze cliënten

kan het na twee jaar inschrijving bij CWI zinvol zijn een indicatiestelling bij de CWI aan te vragen. Op dat moment wordt een deskundigenverklaring aangevraagd. Vooralnog zijn door Rotterdam geen indicatiestellingen bij de CWI Zoutermeer aangevraagd voor de nuggers en ANW'ers met een structurele functionele beperking die langer dan twee jaar als werkzoekende staan ingeschreven bij het CWI.

Rotterdam heeft wel ervaringen met het aanvragen van de indicatiestellingen voor de WWB'ers. Met 90 tot 95% van de WWB'ers blijkt iets aan de hand te zijn, maar slechts 5% van de WWB'ers voldoet aan de voorwaarden zoals die zijn geformuleerd in het protocol indicatiestelling no-risk polis en premiekorting. Met de onderbrengen van de regels van Wet REA bij de WIA is de toegangsdrempel volgens de geïnterviewde medewerker tot deze instrumenten enorm opgeschroefd. 'De overheid heeft de deur op een kier gezet en nu komen er nog maar heel weinig mensen binnen.'

Strengere voorwaarden indicatiestelling

Het minimale gebruik van de regeling wordt volgens de geïnterviewde medewerker verklaard door de strengere voorwaarden van de indicatiestelling en de smalere beoordeling van wat een medische beperking is. De geïnterviewde medewerker vindt het jammer, dat de arbeidsdeskundige beoordeling is komen te vervallen. Het is een pure medische beoordeling geworden. De vervallen arbeidsdeskundige beoordeling is volgens de geïnterviewde medewerker nodig om een cliënt zo goed mogelijk naar de arbeidsmarkt te begeleiden.

Het beleid ten aanzien van de indicatiestelling is volgens de geïnterviewde medewerker zodanig nauwkeurig vastgelegd in het protocol dat er nauwelijks beleid op valt voeren. De gemeenten houden zich aan het protocol. De klantmanagers van de gemeente Rotterdam zijn voorgelicht over het protocol. Ze kennen de voorwaarden en de achtergrond. Ook weten ze dat de arbeidsdeskundige beoordeling ontbreekt in het protocol en dat het een puur medische beoordeling is. De klantmanagers leren dat mensen die in een rolstoel zitten weliswaar een functionele beperking hebben, maar dat deze functionele beperking weg valt te nemen met een aanpassing van de werkplek, waardoor geen sprake is van een structurele functionele beperking en ze dus niet in aanmerking komen voor de indicatiestelling no-risk polis en premiekorting. Hierdoor wordt het volgens de geïnterviewde medewerker moeilijker om deze doelgroep aantrekkelijk te maken voor werkgevers. Rotterdam zou meer re-integratie-instrumenten willen inzetten. De instrumenten van de Wet REA werden immers veelvuldig gebruikt.

Vergelijking tussen werknemers en gemeentelijke doelgroep

De voormalige Minister van SZW heeft volgens de geïnterviewde medewerker bij de invoering van de WIA aanvankelijk de gemeentelijke doelgroep over het hoofd

gezien, waardoor te laat is begonnen met de regelgeving over deze groep. Vervolgens is deze groep iets te gemakkelijk vergeleken met de werknemers. De gedachte is dat de gemeentelijke doelgroep niet wezenlijk anders is dan de werknemers die in een relatie tot de werkgever staan. Werknemers zijn de eerste twee jaar dat ze ziek zijn al in zicht bij hun werkgevers en er wordt gewerkt aan de re-integratie van deze werknemers. Gemeentelijke cliënten zouden eerst twee jaar ingeschreven moeten staan voordat de gemeente iets voor hen kan doen. Door de tweejaarseis wordt deze groep volgens de geïnterviewde medewerker in feite op twee jaar achterstand gezet wat opleiding en werkervaring betreft. De re-integratie dient zo snel mogelijk plaats te vinden. Binnen zes maanden na uitval is re-integratie volgens de geïnterviewde medewerker het meest effectief. De gemiddelde uitkeringsduur is vier jaar in Rotterdam. Indien men deze groep weer aan het werk wil krijgen, dient men volgens hem de werkgevers iets mee te kunnen geven. Dat hoeven volgens de geïnterviewde medewerker niet per definitie financiële instrumenten zoals loonkostensubsidie, no-risk polis, premiekorting of een andere financiële tegemoetkoming te zijn. Het kan ook bestaan uit nazorg bij plaatsing van een gemeentelijke cliënt of een andere vorm van begeleiding.

4.5 Zwolle

Zwolle voert geen actief beleid voor nuggers en ANW'ers, vanwege de geringe omvang van deze doelgroep. In 2004 heeft een evaluatie plaatsgevonden en bleek dat in 2003 zo'n 149 nuggers en ANW'ers door het CWI waren doorverwezen naar de gemeente voor een traject. In deze periode is de doelgroep personen met een nabestaandenuitkering aangeschreven en de reactie daarop was minimaal. Er zijn destijds 100 personen met een nabestaandenuitkering aangeschreven en dit heeft tot drie of vier trajecten geleid. Zelfmelders worden volgens de geïnterviewde medewerker van de gemeente begeleid door gemeente en CWI. De trajecten die de gemeente heeft ingekocht voor de WWB'ers, zijn ook opengesteld voor de nuggers en ANW'ers. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen nuggers en ANW'ers enerzijds en WWB'ers anderzijds. De omvang van de groep zelfmelders is volgens de geïnterviewde medewerker te gering om ze per kwartaal officieel in de statistieken mee te nemen.

Re-integratietrajecten voor nuggers en ANW'ers

Nuggers en ANW'ers die langer dan zes maanden bij het CWI staan ingeschreven of gerekend worden tot fase 2, 3 of 4 worden doorverwezen naar de gemeente. Daarnaast moeten ze voldoen aan een inkomenseis. Het gezinsinkomen van de nigger of ANW'er mag niet hoger zijn dan anderhalf keer de bijstandnorm. De hoogte van dit bedrag is afhankelijk van de gezinssituatie. De gemeente bege-

leidt deze groep nuggers en ANW'ers van aanmelding tot plaatsing en er kan een traject met de maximale waarde van € 10.000 voor ze worden ingezet. Anders dan de WWB'ers vallen de nuggers en de ANW'ers niet onder het handhavingsbeleid, waardoor ze bij uitval te maken kunnen krijgen met een terugvordering van de kosten van het traject.

No-risk polis als gemeentelijke voorziening

Met de invoering van de WIA en de daarmee samenhangende herkeuringen is de gemeente volgens de geïnterviewde medewerker opgevallen dat veel 'afgeschatte' WAO'ers in de WWB terecht zijn gekomen. Bij mensen met een vlekje, bij mensen met een arbeidsbeperking is het risico voor de werkgever groot dat ze ziek uitvallen in het geval ze weer aan het werk zijn gegaan. Om dit risico te beperken, heeft de gemeente een aantal voorzieningen in de re-integratieverordening opgenomen. Zwolle zet voor de WWB'ers, nuggers en ANW'ers verschillende re-integratie-instrumenten in, waaronder een no-risk polis die door de gemeente zelf wordt gefinancierd. Zwolle heeft overwogen deze polis onder te brengen bij een particuliere verzekeringsmaatschappij, maar daar is volgens de geïnterviewde medewerker niet voor gekozen, omdat deze verzekeraar wilde dat Zwolle gelijk veertig polissen zou afnemen en de gemeente eerst wilde onderzoeken hoe groot de vraag is naar deze polis. Voorlopig draagt de gemeente de kosten van dit instrument zelf. Zwolle heeft met deze no-risk polis een voorziening getroffen, waarbij de gemeente in het geval een werknemer die afkomstig is uit de gemeentelijke doelgroepen (WWB'ers en nuggers en ANW'ers) weer ziek uitvalt, voor de maximale duur van drie maanden de loonkosten doorbetaalt van deze werknemer. Daartegenover staat dat deze werknemer door een werkgever een arbeidscontract voor minimaal zes maanden heeft aangeboden gekregen.

Er is volgens de geïnterviewde medewerker een minimale vraag van werkgevers naar deze regeling. De gemeente heeft meerdere voorzieningen, maar zet ze niet allemaal tegelijkertijd in. De werkgever moet kiezen van welke voorziening hij gebruik wenst te maken. Werkgevers kunnen ook kiezen voor de eenmalige loonkostensubsidie van € 1500 die ze krijgen als ze iemand afkomstig uit de gemeentelijke doelgroepen een arbeidscontract van minimaal zes maanden aanbieden. Als de werkgever personen afkomstig uit deze doelgroepen een jaarcontract aanbiedt, kan de werkgever in aanmerking komen voor een loonkostensubsidie-regeling waar bij de gemeente de eerste 6 maanden 50% van de loonkosten overneemt en de tweede zes maanden 25% van de loonkosten. Zwolle neemt nooit de volledige kosten van het plaatsen van de persoon afkomstig uit de gemeentelijke doelgroepen over van de werkgever, maar verwacht een financiële bijdrage van de werkgevers. Werkgevers nemen werknemers waarvan de gemeente de kosten volledig draagt altijd wel aan, maar het leidt vaak niet tot een vervolgovereenkomst voor de betreffende werknemer. De meeste werkgevers

besluiten personen afkomstig uit de gemeentelijk doelgroepen een jaarcontract aan te bieden, omdat dit de meeste loonkostensubsidie oplevert. En na een jaar weten ze wel wat voor vlees ze met deze werknemer in de kuip hebben. De consultants van de gemeente houden volgens de geïnterviewde medewerker gedurende dat jaar ook contact met zowel de werkgever als de werknemer en bieden begeleiding en nazorg. De regelingen voor loonkostensubsidie zijn rianter dan de no-risk polis. De no-risk polis keert ook alleen uit als iemand ziek uitvalt, terwijl de loonkostensubsidieregelingen altijd geld opleveren. Ook willen werkgevers geen regelingen die teveel gepaard gaan met een administratieve rompslomp zoals de no-risk polis.

Onbekendheid met regeling

De geïnterviewde medewerker is bekend met de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting van het UWV, maar zegt er nooit bij stil te hebben gestaan dat deze instrumenten ook gelden voor de gemeentelijke doelgroepen mits deze twee jaar staan ingeschreven bij het CWI en structurele functionele beperkingen hebben. Er is hiervoor ook nooit een gesprek geweest. De regels zijn volgens de geïnterviewde medewerker zo streng, dat daar bijna niemand doorheen komt en iemand die er door heen komt, heeft eerst twee jaar thuis moeten zitten. Dat duurt volgens de geïnterviewde medewerker te lang.

4.6 Noordwijk

Noordwijk heeft nauwelijks zicht op het aantal niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering. De werkloosheid is laag in de regio en de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering die er mogelijk zijn, lijken zelf hun weg te vinden door zich bijvoorbeeld in te schrijven bij een uitzendbureau. Bij het CWI lijken ze zich volgens de geïnterviewde medewerker van de gemeente niet in te schrijven. Aangezien de nabestaandenuitkering deels verrekend wordt met eventuele verdiensten uit arbeid, wordt door de geïnterviewde medewerker betwijfeld of personen met een nabestaandenuitkering een prikkel voelen om werk te zoeken. Noordwijk voert geen actief beleid om deze doelgroepen op te sporen. Ook is geen actief beleid geformuleerd voor zelfmelders, maar er zijn wel mogelijkheden voor nuggers en ANW'ers. Noordwijk heeft een drietal nuggers getraceerd via de gemeentelijke schuldhelpverlening.

Schuldhelpverlening en trajecten voor nuggers

In Noordwijk zijn geen inkomens- of vermogens-eisen verbonden aan de schuldhelpverlening. Iedereen met schuldenproblematiek kan in aanmerking komen voor

gemeentelijke hulp en in bepaalde gevallen bleek een van de gezinsleden niet te werken en kon de schuldenproblematiek verminderd worden door de betreffende persoon te begeleiden naar werk. De nuggers en ANW'ers melden zich bij de gemeente middels de schuldhelpverlening en soms ook middels mond op mond-reclame. Mensen horen via via dat de gemeente hulp kan bieden bij het vinden van werk of scholing om weer aan de slag te kunnen. Verschillende re-integratietrajecten zijn opengesteld voor nuggers. Nuggers en ANW'ers kunnen geplaatst worden in een traject dat begeleidt naar werk. Een deel van de nuggers en ANW'ers heeft meer nodig om terug te keren naar de arbeidsmarkt. Ze hebben (om)scholing nodig. Er zijn trajecten ingekocht door de gemeente waarbij de omscholing is gekoppeld aan een baangarantie. Om in aanmerking te kunnen komen voor omscholing moeten de nuggers voldoen aan een inkomenseis. Het gezinsinkomen mag niet hoger zijn dan 130% van het minimumloon. Als de nigger of ANW'er aan deze inkomenseis voldoet, wordt de (om)scholing betaald door de gemeente.

Gebrekkige informatie over no-risk polis en premiekorting

De gemeente richt zich meer op de WWB'ers en ziet jongeren en nieuwe instroom in de WWB als haar prioriteit. Onder de WWB'ers bevindt zich een harde kern van langdurige werklozen met structurele functionele beperkingen. Volgens de geïnterviewde medewerker staan mensen die langdurig een bijstandsuitkering hebben veel meer langs de zijlijn dan nuggers die veelal via hun kinderen actief zijn in de samenleving. Langdurig een bijstandsuitkering hebben, werkt volgens de geïnterviewde medewerker ook ziekmakend. Overigens hebben nuggers en ANW'ers die jarenlang niet actief deel hebben genomen aan het arbeidsproces volgens haar ook een achterstand die ze niet gemakkelijk zullen inhalen. Voor een drietal WWB'ers die twee jaar of langer ingeschreven staan bij het CWI is de indicatiestelling no-risk polis en premiekorting aangevraagd en afgegeven. De indicatiestelling is een moeizaam proces geweest dat maanden in beslag heeft genomen. Het is volgens de geïnterviewde medewerker zeer lastig om de juiste informatie over de precieze inhoud en werking van deze re-integratie-instrumenten te krijgen. Het ontbrak de gemeente ook aan praktische informatie over voor wie en wanneer deze instrumenten aan te vragen en welk tijdspad en procedures hierbij horen. Het CWI heeft absoluut geen informatie kunnen geven. De casemanagers van de gemeente hebben veel moeite gedaan om deze drie indicatiestellingen voor elkaar te krijgen.

No-risk polis gecombineerd met loonkostensubsidies

De gemeente combineert de re-integratie-instrumenten no-risk polis en premiekorting met een loonkostensubsidie voor werkgevers die personen met een bijstandsuitkering in dienst nemen. De hoogte en de duur van de loonkostensubsidi-

die is afhankelijk van de persoonkenmerken van de werknemer en van de inzet van zowel de werknemer als de werkgever. De loonkostensubsidie kan voor enkele maanden worden afgegeven, maar ook voor enkele jaren. Om in aanmerking te komen voor een loonkostensubsidie moet de werkgever de werknemer wel een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor de minimale duur van negen maanden aanbieden en het uitzicht bieden op een verlenging van het arbeidscontract voor onbepaalde duur. De minimale duur van negen maanden is ingevoerd om de WW-rechten van de werknemer te garanderen. Daarnaast moet de werkgever zich inzetten voor scholing en andere vormen van ondersteuning van de werknemer. De kosten hiervan kunnen worden gedeeld door de werkgever en de gemeente.

Een werkgever heeft afgezien van de loonkostensubsidie voor een werknemer, omdat deze werkgever volgens de geïnterviewde medewerker eventuele risico's voldoende gedekt achtte door de no-risk polis en de premiekorting. De no-risk polis en premiekorting zijn volgens de geïnterviewde medewerker zeer goede instrumenten om werkgevers te stimuleren werknemers afkomstig uit de WWB in te huren en de risico's bij uitval wegens ziekte te beperken. Als zo'n werknemer langdurig mocht uitvallen, kan de werkgever deze na twee jaar ziekte eventueel ontslaan, waarna de werknemer aanspraak kan maken op de WIA, WW en uiteindelijk WWB. Vooralsnog zijn alle werknemers voor wie een indicatiestelling is aangevraagd niet ziek uitgevallen, waardoor er geen ervaring is met het claimen van de no-risk polis bij het UWV.

Doordat de aanvraag van de indicatiestelling no-risk polis en premiekorting samengaat met veel inspanningen van de gemeentelijke casemanagers, kiezen de casemanagers volgens de geïnterviewde medewerker er regelmatig voor de no-risk polis en premiekorting niet in te zetten, maar uitsluitend te werken met een loonkostensubsidie. Dit is wellicht minder effectief, maar wel sneller en eenvoudiger in te zetten doordat de gemeente dit instrument in eigen hand heeft.

Tweejaarseis en eis van structurele functionele beperking

De gemeente behoort niet tot de pilotgemeenten en kan deze re-integratie-instrumenten pas inzetten als zowel de nuggers en ANW'ers als de bijstandsge-rechtigden twee jaar bij CWI hebben ingeschreven gestaan. Volgens de geïnterviewde medewerker is het niet verstandig om deze tweejaarseis te hanteren. Deze instrumenten dienen volgens de geïnterviewde medewerker meteen toegepast te worden. Mensen met beperkingen die willen werken, dienen niet twee jaar te wachten voordat ze aan de slag kunnen met behulp van inzet van re-integratie-instrumenten. Deze instrumenten dienen meteen ingezet te worden. De eis van het hebben van een structurele functionele beperking levert volgens de geïnterviewde medewerker weinig problemen op, omdat de WWB'ers dusdanige beperkingen hebben, dan ze de eerste vijf jaar geen 26 uur per week kunnen werken.

5 CONCLUSIE

Het doel van dit onderzoek is drieledig. In de eerste plaats is het doel zicht te bieden op de omvang van de doelgroep gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers. Dit streven is helaas onmogelijk gebleken. De landelijke omvang van de gemeentelijke doelgroep nuggers en ANW'ers wordt geschat op minimaal ca. 20.000 (maart 2007) en de instroom van nuggers en ANW'ers zal naar verwachting in 2007 uitgroeien tot ongeveer 50.000 personen. Dit aantal is een schatting gebaseerd op de instroom nuggers in de eerste 17 weken van 2007. Het is mogelijk dat veel meer nuggers in 2007 zullen instromen, met name omdat de schoolverlaters zich veelal melden in het tweede kwartaal van een jaar. De CWI registreert de nuggers en ANW'ers gezamenlijk onder de noemer NUG oftewel nuggers. In 2006 maakten 750 ANW'ers deel uit van de onder de noemer NUG geregistreerde niet-werkende werkzoekenden. Hoeveel personen binnen de doelgroep nuggers en ANW'ers gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn (en dus potentieel in aanmerking komen voor een indicatiestelling) is niet bekend. In de tweede plaats is het doel inzicht te bieden in de werking van de regeling voor de indicatiestelling no-risk polis en premiekorting. In de derde plaats is het doel een verklaring te geven voor het minimale gebruik van de regeling en inzicht te bieden in de vraag of de indicatiestelling effectiever is als deze meteen kan worden aangevraagd in plaats van na twee jaar inschrijving bij CWI.

Verklaring voor het minimale gebruik van de regeling

Voor het minimale gebruik van de regeling worden door de geïnterviewde medewerkers van de zes gemeenten verschillende verklaringen gegeven. In de eerste plaats blijkt de doelgroep voor wie de regeling geldt, klein (zie boven) en lastig te bereiken te zijn. De niet-uitkeringsrechtigen bijvoorbeeld staan nergens geregistreerd, waardoor het volgens de geïnterviewde medewerkers van gemeenten en CWI haast onmogelijk is om deze groep aan te schrijven of anderszins te naderen. Twee pilotgemeenten proberen de niet-uitkeringsgerechtigden op te sporen via inburgeringscursussen, een andere pilotgemeente via advertenties en een controlegemeente raakt in contact met ze via de schuldhulpverlening. De personen met een nabestaandenuitkering vallen in principe wel aan te schrijven, maar dit levert volgens een geïnterviewde medewerker van een controlegemeente een minimale respons op. Een geïnterviewde medewerker van een pilotgemeente heeft van een actieve aanschrijving afgezien omdat het waarschijnlijk slechts leidt tot onrust over het behoud van de ANW-uitkering.

In de tweede plaats is de regeling indicatiestelling no-risk polis en premiekorting onbekend bij sommige actoren. Niet alleen is de regeling onbekend bij met name de controlegemeenten en de CWI's, maar ook bij de werkgevers en het UWV.

De onbekendheid van de regeling zorgt voor uitvoeringsproblemen. Het CWI van met name de controlegemeenten weet mogelijk niet altijd dat deze regeling ook geldt voor de nuggers en ANW'ers en weet niet hoe de gemeenten voor te lichten over deze regeling. Het UWV weet volgens de geïnterviewde medewerkers van de CWI Zoetermeer mogelijk niet dat nuggers en ANW'ers die een indicatiestelling van CWI hebben in aanmerking komen voor de no-risk polis en premiekorting en honoreren daardoor de declaraties van werkgevers voor de no-risk polis niet altijd.

In de derde plaats worden de eisen die verbonden zijn aan de indicatiestelling voor de no-risk polis en premiekorting voor gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers, streng bevonden. De tweejaarseis geldt voor de duur van de pilot niet voor de pilotgemeenten, maar de drie controlegemeenten waar de eis wel geldt, merken evenals een pilotgemeente op dat deze belemmerend werkt. De eis van structurele functionele beperking die aan een indicatie is verbonden, wordt door de zes gemeenten als zeer strikt ervaren. Deze eis is volgens alle geïnterviewde medewerkers van de gemeenten en de CWI Zoetermeer zodanig strikt, dat vrijwel geen enkele nigger of ANW'er van de regeling gebruik kan maken. Deze laatste verklaring wordt de belangrijkste verklaring bevonden voor het minimale gebruik van de regeling.

Een kleine doelgroep

Het aantal nuggers en ANW'ers is klein, maar een exacte opgave is vrijwel niet te geven omdat de geschatte aantallen extreem afhankelijk zijn van de gehanteerde definities en schattingsmethoden. Uit de cijfers van de CWI blijkt dat in maart 2007 landelijk 20.634 nuggers en ANW'ers staan ingeschreven bij het CWI en dat naar verwachting in het gehele jaar 2007 50.000 nuggers en ANW'ers zullen instromen bij het CWI.

De verwachting is dat de totale groep niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering die zich in theorie zou kunnen inschrijven bij het CWI veel groter is dan het aantal nuggers en ANW'ers dat zich daadwerkelijk heeft gemeld bij het CWI (dit laatste is een vereiste om tot de gemeentelijke doelgroep te behoren). De precieze omvang van de groep niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een nabestaandenuitkering valt echter niet te bepalen.

Ook is het lastig om het (potentieel) aantal gedeeltelijke arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers vast te stellen, aangezien hun omvang afhankelijk is van de wijze waarop gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid wordt bepaald en er geen systematisch onderzoek bestaat naar de arbeids(on)geschiktheid van deze groepen. Uit cijfers van de CWI Zoetermeer blijkt dat over 2006 plus eerste kwartaal 2007 de Nederlandse gemeenten gezamenlijk 164 indicatiestellingen hebben aangevraagd, waarvan 70 formeel zijn goedgekeurd door de CWI Zoetermeer.

Uit de casestudies blijkt dat zowel de pilotgemeenten als de controlegemeenten niet of nauwelijks indicatiestellingen voor de no-risk polis en premiekorting aanvragen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en ANW'ers en dat slechts drie van de in dit onderzoek betrokken gemeenten nuggers en ANW'ers actief opsporen via de schuldhulpverlening of inburgering. De nuggers en ANW'ers worden door de meeste gemeenten niet gezien als een prioriteit. De geïnterviewde medewerkers van de zes gemeenten zeggen wel re-integratietrajecten in te zetten voor de nuggers en ANW'ers die zich spontaan melden bij gemeente of CWI.

In drie van de zes onderzochte gemeenten (een pilotgemeente en twee controlegemeenten) moeten de nuggers en ANW'ers die zichzelf melden vervolgens aan een aantal voorwaarden voldoen. In de meeste gevallen moeten de nuggers en ANW'ers voldoen aan een inkomenseis (degenen met een te hoog (huishoud)-inkomen vallen buiten de voorwaarden) en in enkele gevallen wordt als voorwaarde gesteld dat ze bij uitval uit een traject de kosten van het traject dienen terug te betalen. Door het gemeentelijke beleid wordt de beperkte groep nuggers en ANW'ers dus nog verder verkleind. Ook worden bepaalde instrumenten, zoals de loonkostensubsidie, soms niet ingezet omdat deze te duur zijn en krijgen de nuggers en ANW'ers doorgaans slechts een basistraject aangeboden, waardoor nuggers en ANW'ers met extra behoeften vanwege hun gezondheid geen daarop toegesneden trajecten krijgen aangeboden of tijdens het traject uitvallen.

Een onbekende regeling

De geïnterviewde medewerkers van de drie pilotgemeenten zijn, zoals te verwachten valt, beter dan de geïnterviewde medewerkers van de controlegemeenten bekend met de indicatiestelling no-risk polis en premiekorting en de wijze waarop de CWI Zoetermeer de formele indicatiestelling bepaalt. De geïnterviewde medewerkers van drie pilotgemeenten hebben ook geen klachten over de CWI Zoetermeer in tegenstelling tot twee van de drie geïnterviewde medewerkers van de controlegemeenten. Een geïnterviewde medewerker van een controlegemeente vertelt niet te weten dat de no-risk polis en premiekorting ook voor de gemeentelijke doelgroepen valt in te zetten. Een geïnterviewde medewerker van een andere controlegemeente zegt dat deze regeling aanvragen een moeizaam en maanden durend proces is geweest. Een geïnterviewde medewerker van een pilotgemeente merkt daarentegen op de indicatiestelling binnen twee weken te ontvangen van de CWI Zoetermeer.

Een strikte indicatiestelling

De zes onderzochte gemeenten hebben niet of nauwelijks ervaring met het aanvragen van een indicatiestelling voor gedeeltelijk arbeidsgeschikte nuggers en

ANW'ers. Het betreft immers een zeer kleine doelgroep en het heeft alleen zin om de indicatiestelling aan te vragen als de nigger of ANW'ers met structurele functionele beperkingen daadwerkelijk op de korte termijn uitzicht heeft op een baan. Wel hebben de gemeenten ervaring met het aanvragen van deze indicatiestelling voor de gedeeltelijk arbeidsgeschikte WWB'ers. Gebaseerd op deze ervaringen wordt gesteld dat de eisen verbonden aan de indicatiestelling te streng zijn.

Doordat de zes in dit onderzoek betrokken gemeenten aangeven geen of slechts enkele indicatiestellingen voor nuggers en ANW'ers te hebben aangevraagd, is het lastig te bepalen of de tweejaarseis verbonden aan de indicatiestelling een belemmerende werking heeft. De drie pilotgemeenten hoeven zich immers niet te houden aan de tweejaarseis en dat heeft in geen enkel geval tot het aanvragen van een indicatiestelling geleid. Wel geven de geïnterviewde medewerkers van de drie controlegemeenten aan de tweejaarseis verbonden aan de indicatiestelling een belemmering te vinden, omdat zoals een geïnterviewde medewerker aangeeft men zo snel mogelijk moet aanvangen met re-integratie.

De VNG merkte destijds op in een brief dat de tweejaarseis te streng is en er wellicht toe leidt dat gemeenten andere re-integratie-instrumenten zoals loonkostensubsidie in zullen zetten. Deze loonkostensubsidies zullen ze financieren uit het budget werk van de WWB. De geïnterviewde medewerkers van twee controlegemeenten geven aan gebruik te maken van loonkostensubsidie of de no-risk polis en premiekorting te combineren met loonkostensubsidie, terwijl de geïnterviewde medewerkers van een pilotgemeente opmerken deze loonkostensubsidie juist niet in te zetten voor de nuggers en ANW'ers.

De eis van structurele functionele beperking die verbonden is aan de indicatiestelling wordt door alle geïnterviewde medewerkers van gemeenten en CWI Zoutermeer als zodanig strikt ervaren, dat vrijwel geen enkele nigger of ANW'er van de regeling gebruik kan maken. Slechts een klein deel van de nuggers en ANW'ers met arbeidsbeperkingen voldoet aan de criteria van structurele functionele beperking die uitsluitend berekend wordt als een beperking in uren. De onderzochte gemeenten merken op dat ze in hun bestand nuggers en ANW'ers hebben, die te maken hebben met ernstige beperkingen. Echter, deze nuggers zijn over het algemeen wel in staat om wekelijks meer dan 26 uur te werken, waardoor ze niet voldoen aan de structurele functionele urenbeperking. Ook blijkt deze functionele beperking niet altijd structureel te zijn, maar te verhelpen zijn met een aantal aanpassingen op de werkvloer. Als een functionele beperking niet gezien wordt als structureel, wordt geen indicatiestelling afgegeven.

Zinvolle instrumenten

Tot slot wordt het minimale gebruik van de regeling juist *niet* toegeschreven aan de instrumenten. Deze worden door de geïnterviewde medewerkers van de ge-

meenten en CWI Zoetermeer gezien als nuttige instrumenten. Het zijn volgens hen instrumenten die een twijfelende werkgever kunnen doen besluiten een persoon met een beperking in dienst te nemen. Wel vragen de geïnterviewde medewerkers zich af in hoeverre een werkgever bereid is, gezien de administratieve rompslomp, declaraties voor deze no-risk polis bij UWV in te dienen.

Opvallend is dat de geïnterviewde medewerkers van twee gemeenten (een pilotgemeente en een controlegemeente) het re-integratie-instrument no-risk polis een zodanig goed instrument vinden dat ze zelf een no-risk polis aanbieden aan werkgevers die werknemers afkomstig uit de gemeentelijke doelgroepen aannemen. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar gezondheidsbeperkingen of inschrijfduur bij CWI. De pilotgemeente heeft deze no-risk polis afgesloten bij een particuliere verzekeringsmaatschappij, terwijl de controlegemeente gekozen heeft de kosten van dit instrument zelf te financieren. Door de no-risk polis zelf af te sluiten bij een verzekeringsmaatschappij of zelf te financieren is het mogelijk om deze instrumenten voor een ruimere doelgroep of eerder in het proces in te zetten.

LITERATUUR

Blommensteijn, M., M.J. van Gent, C.M.E. Groot, J.E. Soethout & R.C. van Waveren (2005). *Gemeenten en de WWB I: Geprikkeld tot werken*. Amsterdam: Regioplan.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2007). *Eerste uitkomsten sluitende aanpak 2006; instroom in de eerste helft van 2005*. Voorburg/Heerlen: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2006). *Eindrapport Sluitende aanpak 2005 (gemeentedomein) Uitstroom en begeleiding naar werk van bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden*. Voorburg/Heerlen: CBS.

Centrum voor Arbeid en Beleid (2006). *WWB-monitor 2006; Meer perspectief voor mensen*. Utrecht: Divosa.

CWI (2005). *Jaarplan CWI 2006*. Amsterdam: CWI.

Edzes, A., M. Moes, E. Westerhof & R. Defourny (2005). *WWB Monitor, Een jaar Wet werk en bijstand*. Groningen: CAB.

Graaf-Zijl, M. de & A. Heyma (2006). *Cliëntstromen in de Bijstand*. Artikel in: *Werk en Inkomen*, jaargang 2, no. 10, december 2006, pag. 16-18.

IWI (2006). *Nabestaanden in beeld bij gemeenten*. Den Haag: IWI.

IWI (2006a). *Eerste contracten met de keten: Volgonderzoek naar de werkzoekende burger in de keten*. Den Haag: IWI.

Janssen, M. & J. Faber (2003). *Een vergeten groep: werkzoekenden zonder uitkering*. Artikel in: *Maandblad Reïntegratie*, jaargang 3, no. 6, juni 2003, pag. 11-14.

Kluwer (2005). *De kleine gids voor de Nederlandse sociale zekerheid*. Deventer: Kluwer.

Kop, R.P. (2004). *De kenmerken en achtergronden van de groep niet-uitkeringsgerechtigden*. Leiden: Research voor beleid.

Petersen, A. van, M. Vonk & J. Bouwmeester (2004). *Onbekend maakt onbemind; attitudeonderzoek naar de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt*. Leiden: Research voor Beleid.

RWI (2006). *Route naar Resultaat: re-integratiemarktanalyse 2006*. Doetichem: Reed Business Information.

RWI (2007). *Arbeidsmarktanalyse 2007*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

UWV (2007). *Kwartaal verkenning 2007-1*. Amsterdam: Kenniscentrum UWV.

Velden, J. van, C. Jansen, I. Vossen & E. van der Boom (2006). *Ondernemend de uitkering uit; Onderzoek naar het starten van een bedrijf vanuit een uitkeringssituatie*. Rotterdam: Ecorys.

Verveen, E., Z. Berdowski & M. van der Aalst (2005). *Varianten voor een verdeelmodel voor het werkdeel van de WWB*. Leiden: Research voor Beleid.

Verveen, E. & A. van Petersen (2007). *Weerbarstige denkbeelden; de beeldvorming van leidinggevend en werknemers over mensen met een arbeidsbeperking*. Leiden: Research voor Beleid.

Vleeming, H. (2006). *10 jaar ANW*. Utrecht: SVB.