

Inspectie SZW
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Samen voor werkgevers

Gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening door
UWV en gemeenten

Colofon

Projectnaam	Gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening
Nummer	R16/10a

Inhoud

Colofon—2

Inhoud—3

Samenvatting en conclusies—5

1 Inleiding—9

1.1 Achtergrond en probleemanalyse—9

1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en centrale begrippen—11

1.3 Onderzoeksaanpak—13

1.4 Leeswijzer—13

2 Uitgangspunten gecoördineerde werkgeversdienstverlening—15

2.1 Wetgeving—15

2.2 Sociaal Akkoord—17

2.3 Landelijke ondersteuning—17

2.4 Kader van uitgangspunten regionale werkgeversdienstverlening—20

3 Landelijk beeld regionale samenwerking werkgeversdienstverlening—23

3.1 Samenwerking in arbeidsmarktregio's—23

3.2 Gezamenlijke aanpak door gemeenten en UWV—27

3.3 Vraaggerichte dienstverlening—31

3.4 Conclusie—33

4 Succes- en faalfactoren in de samenwerking—35

4.1 De samenwerking tussen gemeenten—35

4.2 Samenwerking gemeenten en UWV—39

4.3 Rol SW-bedrijven in de regionale samenwerking—42

4.4 Samenwerking met werkgevers—44

4.5 Succesfactoren—48

4.6 Conclusie—52

Bijlage 1 Toelichting centrale begrippen—55

Bijlage 2 Landelijke Stimuleringsmaatregelen—57

Bijlage 3 Methodologische verantwoording—59

Bijlage 4 Overzicht respondenten telefonische interviews—63

Bijlage 5 Overzicht respondenten casestudies—65

Bijlage 6 Deelnemers feedbacksessie—67

Bijlage 7 Overzicht geraadpleegde documenten—69

Samenvatting en conclusies

Het kabinet wil de participatie van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt verhogen. Een belangrijke voorwaarde is een adequate werkgeversdienstverlening die bijdraagt aan de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Gemeenten en UWV hebben op grond van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (wet SUWI) een centrale rol in de regionale werkgeversdienstverlening. De wetgever gaat ervan uit dat deze dienstverlening per arbeidsmarktregio gecoördineerd vanuit één loket wordt aangeboden. Dit moet voorkomen dat werkgevers te maken hebben met verschillende aanspreekpunten voor informatie en advies over personeelszaken en het maken van afspraken voor afzonderlijke doelgroepen. UWV en gemeenten moeten dit loket samen vormgeven.¹

De één loket gedachte ligt ook ten grondslag aan de wettelijke opdracht aan gemeenten, sociale partners en UWV tot de oprichting van regionale Werkbedrijven, die tot taak hebben om mensen met een arbeidsbeperking te begeleiden naar de 125.000 extra banen uit het sociaal akkoord.² De AMvB Werkbedrijven bepaalt over welke onderwerpen partijen op regionaal niveau in elk geval afspraken moeten maken, dat er in elke regio een marktbelegingsplan moet komen en dat de samenwerking geëvalueerd dient te worden.³ Partijen moeten afspraken maken over onder meer het bestuur. Op het moment van schrijven, januari 2015, is de AMvB nog niet in werking getreden.⁴

Het onderzoeksprogramma 'gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening' van de Inspectie SZW richt zich op de vraag in hoeverre het beoogde loket in de regio's tot stand is gekomen en wat de uitwerking daarvan is op de werkgeversdienstverlening. De Inspectie verstaat onder een gecoördineerde aanpak een door gemeenten en UWV onderling afgestemde, eenduidige en herkenbare benadering van, en dienstverlening aan, werkgevers in de arbeidsmarktregio's. Het programma sluit aan op de onderzoekslijn over het regionaal arbeidsmarktbeleid, waarin de Inspectie eerder heeft gerapporteerd over de invulling van de regierol van gemeenten en de afspraken en resultaten van regionaal arbeidsmarktbeleid.^{5,6}

Deze nota van bevindingen beschrijft de resultaten van het eerste onderzoek binnen het programma, dat is uitgevoerd in het derde tertaal van 2014. Het onderzoek geeft antwoord op de vraag in hoeverre sprake is van een gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's. De bevindingen in deze nota vormen de basis voor twee vervolgonderzoeken binnen het programma naar respectievelijk het perspectief van werkgevers op de dienstverlening van gemeenten en UWV en de resultaten van de samenwerking bij werkgeversdienstverlening. Over de drie onderzoeken brengt de Inspectie in de tweede helft van 2015 een overkoepelende rapportage uit.⁷

¹ Kamerstukken II 2011/12 33065, nr. 3, p.4-5

² Artikel VIII, Bc, invoeringswet Participatiewet. Stb. 2014, 270.

³ Besluit van 4 september 2014, houdende wijziging van het Besluit SUWI i.v.m. het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties. Stb. 2014, 366.

⁴ Voorzien is in de mogelijkheid van gefaseerd in werking treden van onderdelen van de AMvB. Zie Ministerie SZW, Kamerbrief, AMvB Werkbedrijven, 2014-0000161453, 7 november 2014

⁵ Inspectie SZW (2013) Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid. Programmarapportage. Den Haag: Inspectie SZW.

⁶ Inspectie SZW (2014) Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid. Programmarapportage. Den Haag: Inspectie SZW.

⁷ Hierin wordt ook een update gegeven van de landelijke stand van zaken van de regionale samenwerking die in deze nota van bevindingen is beschreven.

In de onderzoeksopzet is gestreefd naar bevindingen met een algemene geldigheid. Alle 35 arbeidsmarktregio's hebben meegewerkt aan het opstellen van het landelijke beeld. Hierbij is gebruik gemaakt van documentanalyse en een telefonische uitvraag onder 35 beleidsverantwoordelijken binnen de arbeidsmarktregio's. In het verdiepende deel van het onderzoek is gezocht naar factoren die ten grondslag liggen aan de wisselende voortgang in de samenwerking tussen gemeenten en UWV in de regio's. In vijf arbeidsmarktregio's (cases) zijn interviews gehouden met onder meer regiomanagers van UWV, wethouders, hoofden van de gemeentelijke sociale dienst en vertegenwoordigers van SW-bedrijven en werkgeversorganisaties. Door bij de selectie van de cases te streven naar maximale variëteit is een bredere geldigheid van de conclusies bereikt. Dit is bevestigd in een landelijke sessie waarin de Inspectie de voorlopige bevindingen met betrokken instanties uit diverse arbeidsmarktregio's heeft gespiegeld.

Kader van uitgangspunten

Op basis van de Wet SUWI en haar toelichting, het daarop gebaseerde referentiekader⁸ en de principes voor goede werkgeversdienstverlening⁹ komt de Inspectie tot een kader van uitgangspunten voor een gecoördineerde aanpak. Samengevat houden deze in dat gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio's samenwerken, binnen deze regio's een gezamenlijke en eenduidige aanpak voor werkgevers ontwikkelen, en de dienstverlening vraaggericht aanbieden. Het kader van uitgangspunten vormt de basis voor een beschrijving van de actuele stand van zaken van de gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening.

Landelijk beeld van de samenwerking tussen UWV en gemeenten

In alle 35 regio's wordt bestuurlijk actief gewerkt aan het vormgeven van een gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening. Daarbij wordt voortgebouwd op wat in voorgaande jaren op bestuurlijk en tactisch (management) niveau al in gang is gezet. Dat is bijvoorbeeld te zien aan het feit dat in 27 regio's sprake is van één of meer subregio's, die naar tevredenheid van betrokken partijen regionaal zijn aangehaakt. In het overgrote deel van de 35 regio's werken UWV en gemeenten (soms alleen de centrum gemeente) met elkaar samen. In de bestuurlijke samenwerking zijn partijen als werkgeversorganisatie of onderwijsinstellingen vaak niet vertegenwoordigd. Deze partijen zitten in minder dan de helft van de regio's aan tafel. Op tactisch en operationeel niveau is het beeld van de samenwerking sterk wisselend. In een aanzienlijke meerderheid van de 35 regio's is aangegeven dat UWV en gemeenten gezamenlijk overleggen, preferente werkgevers benaderen, personeel inzetten en projecten draaien. In de helft van de regio's is nog geen samenwerking in de zin van het stellen van gezamenlijk targets voor de verschillende doelgroepen van UWV en gemeenten.

Een gecoördineerde aanpak houdt in dat ook de communicatie richting werkgevers vanuit één regionaal loket is vormgegeven. Een minderheid van de regio's heeft dit geregeld met een gezamenlijk regionaal adviespunt (werkgeversservicepunt), een gemeenschappelijk logo, website en/of telefoonnummer. Ruim tweederde van de regio's heeft meerdere publieke loketten voor werkgeversdienstverlening. In 40 procent van de regio's is er sprake van één contactpersoon voor werkgevers. In ongeveer de helft van de 35 regio's zijn de uitgangspunten van vraaggerichtheid ingevuld en bestaat bij alle partijen een goed zicht op de regionale arbeidsmarktsituatie.

⁸ Referentiekader wijziging wet SUWI 2012, aangeboden aan de bewindslieden van het ministerie van SZW op 21-11-2013.

⁹ <http://www.samenvoordeklant.nl/suwi-themas/werkgeversdienstverlening> en Programmaraad, Samenwerking werkgeversdienstverlening gemeenten en UWV, juni 2012, p. 4.

Bepalende factoren voor de samenwerking

Uit de verdiepende casestudies in vijf arbeidsmarktregio's en een feedbacksessie met regionale vertegenwoordigers blijkt dat de landelijke wet- en regelgeving de partijen in de regio aanzet tot het intensiveren van de bestuurlijke samenwerking op het terrein van de werkgeversdienstverlening. De Participatiewet en in het verlengde daarvan het sociaal akkoord fungeren als een belangrijke katalysator. Partijen zijn bezig met de oprichting van het Werkbedrijf of treffen daarvoor de voorbereidingen. Ook de ESF-subsidies en de subsidies in het kader van de sectorplannen zorgen in een aantal regio's voor regionale samenwerking.

De mate waarin en de manier waarop de samenwerking tot stand komt, verschilt per regio. Deze verschillen hangen onder meer samen met de diverse regionale identiteiten, de verhoudingen tussen de steden in de regio en de manier waarop de economie is georganiseerd. Waar sprake is van regionale bestuurlijke afspraken, zijn deze nog niet of nauwelijks vertaald naar de uitvoering. Hierbij speelt mee dat de betreffende centrumgemeenten veelal geen formele bevoegdheden hebben; zij kunnen de samenwerking alleen bevorderen door overtuiging en verleiding.¹⁰ Ook blijven UWV en gemeenten primair sturen op het behalen van resultaten op de eigen doelgroepen en populaties, daartoe aangezet door de onderliggende financieringsstructuren.

Voor de positie van het SW-bedrijf geldt dat deze van invloed is op de verhoudingen in de regio. Het benutten van de kennis en de netwerken van het SW-bedrijf in de regionale samenwerking staat niet ter discussie. Wel worstelen diverse regio's met de vraag welke positie zij het SW-bedrijf moeten geven en hoe een eventuele transitie vorm moet krijgen. Wordt het SW-bedrijf louter een uitvoeringsorganisatie van de regiogemeenten of blijft het in zekere zin zelfstandig? Soms hangt deze problematiek samen met de bestaande positie(s) van het SW-bedrijf (SW -bedrijven) die in de regio actief is (zijn).

In de regio's spelen allerlei knelpunten die gelegen zijn in personen en partijen die van invloed zijn op de samenwerking en deze vaak ook bemoeilijken. Toch worden in diverse regio's op beperkte schaal successen geboekt. Een belangrijke succesfactor die uit de gesprekken met betrokkenen naar voren komt, is de mate waarin de centrumgemeente erin slaagt de regio op bestuurlijk niveau te verbinden. Dit is een lastige opgave en vergt een goed zicht op de regio en een vermogen om strategisch te opereren. Wat hierbij helpt is het opbouwen van vertrouwen en relaties, een goede politieke sensitiviteit, het zoeken van strategische partners, het zoeken naar en benadrukken van het gemeenschappelijk belang, een heldere set afspraken die ten grondslag ligt aan de samenwerking, het tactisch opereren door verantwoordelijkheden te verdelen en, wanneer de samenwerking niet slaagt, het creëren van druk van buitenaf.

Eindconclusie

In de 35 arbeidsmarktregio's staat de samenwerking op het gebied van werkgeversdienstverlening meer dan voorheen op de bestuurlijke agenda. Dit geldt zowel voor de samenwerking tussen gemeenten onderling als voor de samenwerking tussen gemeenten en UWV.

¹⁰ Het begrip 'centrumgemeente' komt voort uit de afspraken in de Programmaraad over de regio-indeling en heeft een andere status dan bij gemeentelijke samenwerking op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Gemeenten kunnen onderling besluiten om regiobreed formele bevoegdheden via de WGR aan een (centrum)gemeente toe te kennen. Hiervan is door de meeste van de betreffende gemeenten (nog) geen gebruik gemaakt. Een uitzondering is de regio Helmond-de Peel waar bijna alle regiogemeenten al samenwerkten op grond van een gemeenschappelijke regeling.

- In circa een kwart van de regio's is de gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening op bestuurlijk niveau geregeld of komt het van de grond.
- Voor een kwart van de regio's is op de onderzochte thema's nog weinig sprake van gezamenlijkheid. Nog niet alle partijen zitten aan tafel bij het bestuurlijk overleg en men heeft soms verschillende opvattingen over de te leveren bijdrage. Voor deze regio's is het niet te verwachten dat zij een gecoördineerde aanpak in 2015 zullen volbrengen.
- De helft van de regio's neemt een middenpositie in.

Op lokaal en subregionaal niveau is van de nieuwe bestuurlijke initiatieven nog weinig te zien. Bestaande (subregionale) samenwerkingsverbanden worden gekoesterd, maar het vertrouwen moet nog groeien dat iedereen wat heeft te winnen bij verdergaande regionale samenwerking. Verder is het vertalen van de regionaal geformuleerde visie naar de uitvoeringspraktijk van UWV en gemeenten volgens de geïnterviewden een cruciale factor. Door het grote aantal gemeenten en uitvoeringsorganisaties dat hierbij betrokken is, ieder met hun eigen sturingslagen, is deze slag in de meeste regio's nog niet gemaakt. De vraag is of de bestuurlijke energie die nu loskomt, zal worden gebruikt om partijen te laten aanhaken.

Een rode draad door alle bevindingen is dat belang en zeggenschap een belangrijke rol spelen in de beslissingen van actoren rond het aangaan van samenwerking. De mechanismen die in meerdere regio's zijn terug te vinden zijn:

- Er is terughoudendheid bij partijen omdat (verdergaande) samenwerking betekent dat men zeggenschap kwijtraakt, vanuit het verleden negatieve ervaringen heeft met samenwerking of de lokale uitvoering voorop stelt.
- De centrumgemeente moet haar voortrekkersrol regionaal zien te verwerven en dat gaat meestal niet vanzelf. Vooral de kleinere gemeenten zijn terughoudend om bevoegdheden uit handen te geven omdat zij daarmee afhankelijk(er) worden van andere partijen om hun verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken. Als gevolg daarvan beschouwen zij de centrumgemeente niet als gelijkwaardige partner.
- UWV heeft te maken met beeldvorming bij gemeenten. Daarbij speelt mee dat medewerkers van UWV de regiovorming eerder als een organisatorisch vraagstuk benaderen en medewerkers van gemeenten het primair als een coördinatievraagstuk zien. De beeldvorming over UWV draagt eraan bij dat gemeenten moeilijk zijn te overtuigen dat UWV een bruikbaar instrumentarium heeft dat de regionale samenwerking kan faciliteren.
- De beelden en verwachtingen over de invulling van de rol van werkgeversorganisaties lopen uiteen. UWV en gemeenten willen de werkgeversorganisaties betrekken in de regionale samenwerking om hun dienstverlening meer vraaggericht te maken. De werkgeversorganisaties nemen op hun beurt een afwachtende houding aan zolang UWV en gemeenten in hun ogen onderling nog veel te regelen hebben. In regio's waar het gelukt is om de werkgeversorganisatie actief te betrekken, ervaren UWV en gemeenten dit als een stimulans voor de onderlinge samenwerking.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er diverse manieren zijn om de aangetroffen impasses te doorbreken. Zo heeft de Inspectie in goede praktijkvoorbeelden geconstateerd dat vooral het strategisch opereren en het zoeken naar openingen voor de samenwerking, de punten waarop men het wel eens kan worden, kunnen zorgen voor versterking van de regionale samenwerking ten aanzien van werkgeversdienstverlening. Alleen wanneer personen met een sterke visie actoren met verschillende deelbelangen weten te verbinden, komen de gezamenlijke ambities op de voorgrond en verschuiven belang en zeggenschap meer naar de achtergrond.

1 Inleiding

UWV en gemeenten moeten volgens de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) binnen de 35 arbeidsmarktregio's bij werkgeversdienstverlening samenwerken en daarbij hun activiteiten onderling op elkaar afstemmen. De wetgever veronderstelt dat er in alle arbeidsmarktregio's één regionaal loket komt waar werkgevers terecht kunnen voor informatie en advies.¹¹ Voor het tot stand komen van dit regionale loket acht de Inspectie SZW het van belang dat UWV en gemeenten een gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening ontwikkelen: een onderling afgestemde, eenduidige en herkenbare benadering van en dienstverlening aan werkgevers in de arbeidsmarktregio's.

De Inspectie SZW heeft een onderzoeksprogramma opgezet om na te gaan in hoeverre de gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening in de regio's tot stand komt. Het programma sluit aan bij de beleidsveronderstelling dat het gecoördineerd aanbieden van werkgeversdiensten de kans vergroot dat werkgevers geneigd zijn om mensen uit de doelgroepen van UWV en gemeenten in dienst te nemen. Het onderzoeksprogramma beslaat drie onderzoeken waarover de Inspectie in het najaar van 2015 een overkoepelende rapportage uitbrengt. De drie onderzoeken binnen het programma behandelen de essentiële stappen voor het laten slagen van de gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening:

- Het eerste onderzoek beschrijft hoe de werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's is georganiseerd, in hoeverre dit gecoördineerd tot stand komt en welke factoren dit proces bevorderen dan wel belemmeren;¹²
- Het tweede onderzoek beschrijft vanuit het perspectief van werkgevers de werking van de al dan niet gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's. Draagt deze (gecoördineerde) aanpak in de regio er toe bij dat werkgevers meer gebruik gaan maken van en tevreden zijn over deze dienstverlening;
- Het derde onderzoek richt zich op de vraag of de gecoördineerde aanpak en de door werkgevers ervaren dienstverlening ook leiden tot meer matches tussen arbeidsaanbod en -vraag. Daarbij zijn ook de 125.000 banen in het kader van de banenafpraak in het vizier.

Deze nota van bevindingen beschrijft de resultaten van het eerste deelonderzoek naar de samenwerking bij werkgeversdienstverlening in de 35 arbeidsmarktregio's. De inzichten in deze nota van bevindingen over de organisatie van de samenwerking bij werkgeversdienstverlening in de regio's vormen tevens input voor het tweede en derde onderzoek van het programma.

1.1 Achtergrond en probleemanalyse

Het kabinet wil de participatie van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt verhogen. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is een adequate werkgeversdienstverlening, die bijdraagt aan de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Op grond van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) moeten UWV en gemeenten binnen 35 arbeidsmarktregio's samenwerken bij werkgeversdienstverlening en hun activiteiten onderling op elkaar afstem-

¹¹ Kamerstukken II 2011/12 33065, nr. 3, p.5.

¹² In de overkoepelende rapportage wordt een update gegeven van de landelijke stand van zaken van de regionale samenwerking zoals die in deze nota van bevindingen is beschreven.

men. De wetgever gaat ervan uit dat in alle regio's één regionaal loket komt waar werkgevers terecht kunnen voor informatie en advies. Voor werkgevers moet het zo makkelijker worden om voor de afzonderlijke doelgroepen van gemeenten en UWV afspraken te maken. UWV en gemeenten moeten dit loket samen vormgeven.¹³

Vanaf 1 januari 2015 moeten gemeenten en UWV daarnaast samen met sociale partners per arbeidsmarktregio een Werkbedrijf hebben opgericht, dat als taak heeft om mensen met een arbeidsbeperking te begeleiden naar de 125.000 extra banen uit het sociaal akkoord.¹⁴ De AMvB Werkbedrijven bepaalt over welke onderwerpen partijen op regionaal niveau in elk geval afspraken moeten maken, dat er in elke regio een marktwerkingplan moet komen en dat de samenwerking geëvalueerd dient te worden.¹⁵ Partijen moeten afspraken maken over ondermeer het bestuur. Het is niet de bedoeling om een nieuwe bestuurslaag te creëren. Op het moment van schrijven, januari 2015, is de AMvB nog niet in werking getreden.¹⁶

Hoe regio's de samenwerking bij werkgeversdienstverlening vormgeven, is niet wettelijk vastgelegd. Iedere regio is zo in staat een eigen aanpak te ontwikkelen die aansluit bij de regionale behoefte. Het ligt in de rede dat de regio's de verbinding leggen met het bredere regionale arbeidsmarktbeleid en relevante partijen zoals werkgevers, onderwijsinstellingen en de andere gemeentelijke afdelingen zoals economische zaken betrekken. De voortrekkersrol bij de totstandkoming van het arbeidsmarktbeleid in de regio en het bij elkaar brengen van publieke en private partijen ligt bij gemeenten.¹⁷ Gemeenten kunnen zo de verbinding maken tussen het arbeidsmarktbeleid en de relevante aanpalende terreinen. In de Werkbedrijven is samenwerking met de sociale partners expliciet door de wetgever benoemd.¹⁸

Door de stelselwijzigingen in het sociale domein, waar de wijziging van de wet SUWI 2012 en de Participatiewet onderdeel van zijn, is de context voor de samenwerking tussen UWV en gemeenten op dit moment snel aan het veranderen. UWV is bezig met het omvormen van haar dienstverlening naar hoofdzakelijk het digitale kanaal. Gemeenten hebben te maken met decentralisaties op het gebied van de langdurige zorg, jeugdzorg en werk. De colleges van burgemeesters en wethouders (gemeenten) kregen vanaf 1 januari 2015 op deze terreinen taken bij die tot dan toe landelijk werden uitgevoerd. Tegelijkertijd is daarvoor minder budget beschikbaar. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de re-integratie van een brede groep werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt en krijgen het voortouw bij de vorming van regionale Werkbedrijven.

Hoe de huidige stelselwijzigingen in de praktijk uitwerken op de beoogde samenwerking bij de werkgeversdienstverlening is onzeker. Medewerkers van gemeentelijke sociale diensten ervaren als gevolg van de transitie en krimpende budgetten de *sense of urgency* om de samenwerking te intensiveren.¹⁹ Maar zij geven ook aan dat de samenwerking met UWV sinds de wijziging wet SUWI in 2012 is verminderd, wat zij wijten aan de schaalvergroting van de dienstverlening door UWV waardoor kleine en middelgrote gemeenten op grotere afstand van UWV zijn komen te staan.^{20,21}

¹³ Kamerstukken II 2011/12 33065, nr. 3, p.4-5.

¹⁴ Artikel VIII, Bc, invoeringswet Participatiewet. Stb. 2014, 270.

¹⁵ Besluit van 4 september 2014, houdende wijziging van het Besluit SUWI i.v.m. het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties. Stb. 2014, 366.

¹⁶ Voorzien is in de mogelijkheid van gefaseerd in werking treden van onderdelen van de AMvB. Zie Ministerie SZW, Kamerbrief, AMvB Werkbedrijven, 2014-0000161453, 7 november 2014.

¹⁷ Kamerstukken II 2011/12 33065, nr. 3, p.4.

¹⁸ Besluit van 4 september 2014, houdende wijziging van het Besluit SUWI i.v.m. het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties. Stb. 2014, 366.

¹⁹ Inspectie SZW (2013) Werkgeversbenadering door gemeenten: vormgeving en samenwerking. Verkennende notitie op basis van door Divosa gehouden interviews in 22 'best-practices' gemeenten.

²⁰ Ibid.

Met het verdwijnen van UWV vestigingen verdwijnt ook een deel van de bijbehorende contacten en afspraken.

De Inspectie heeft in eerdere rapportages meermalen aangegeven dat weinig voortgang wordt geboekt in de regionale samenwerking bij dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden. De destijds beoogde geïntegreerde dienstverlening door UWV en gemeenten aan werkgevers was voor de wijziging wet SUWI 2012 niet tot stand gekomen.²² In 2012 bevond de samenwerking tussen UWV en gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid zich volgens de Inspectie in veel regio's nog in de overlegfase en was nog geen sprake van een landelijk dekkend netwerk van werkgeversdienstverlening. Diverse belemmeringen op bestuurlijk en uitvoerend niveau speelden daarbij een rol.²³ De Inspectie beoordeelde de bestuurlijke afspraken die centrumgemeenten tot nu toe hebben gemaakt met de partijen in de arbeidsmarktregio als weinig concreet. Voor zover concrete afspraken bestonden, bleken deze wel effectief.²⁴

Landelijk werken UWV, VNG, Divosa en Cedris sinds 2011 in de Programmaraad samen om de regionale samenwerking te bevorderen. De Programmaraad benadrukt dat langzaam maar zeker vooruitgang wordt geboekt bij de bestuurlijke samenwerking in de regio. Volgens de leden van de Programmaraad ontwikkelt onder meer de regionale samenwerking bij de elektronische registratie van werkzoekenden en vacatures zich positief.²⁵ VNG kenschetst het tot stand komen van de regionale samenwerking bij werkgeversdienstverlening als *work in progress*. Gemeenten en andere partners zich "hard (in) om regionale samenwerking op gang te brengen, te bestendigen en te laten renderen. Veel tijd, capaciteit en energie is hiermee gemoeid. Resultaten zijn er inmiddels, wat ook blijkt uit diverse goede praktijken die in de publiek private samenwerking in de regionale arbeidsmarkt in de afgelopen jaren zijn ontwikkeld."²⁶

1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en centrale begrippen

De Inspectie heeft als doelstelling dat UWV, gemeenten en hun partners in de arbeidsmarktregio's (zoals werkgevers, onderwijsinstellingen en SW-bedrijven) de inzichten uit het onderzoek toepassen om de gecoördineerde aanpak verder te ontwikkelen. De nota van bevindingen draagt daarmee bij aan de kwaliteit en toegankelijkheid van de werkgeversdienstverlening en aan de kabinetsdoelstelling om meer mensen met een uitkering of vanuit een WSW-dienstbetrekking aan (regulier) werk te helpen. Voor zover de uitkomsten daar aanleiding toe geven, kan de minister van SZW UWV en gemeenten gericht aanspreken op hun wettelijke verantwoordelijkheden.

De centrale vraagstelling van het toezichtonderzoek vloeit direct voort uit de doelstelling, namelijk:

²¹ Inspectie SZW (2012) Tussen Wajong en werk: het vinden van de juiste werkplek. Programmarapportage Inspectie SZ. Den Haag: Inspectie SZW

²² Inspectie Werk en Inkomen (2011) Het bijeenbrengen van vraag en aanbod op de werkpleinen. Nota van bevindingen. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen

²³ Inspectie SZW (2013) Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid. Programmarapportage. Den Haag: Inspectie SZW

²⁴ Inspectie SZW (2014) Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid. Programmarapportage. Den Haag: Inspectie SZW

²⁵ Inspectie SZW (2014) Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid, bijlage: reactie Programmaraad

²⁶ Inspectie SZW (2014) Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid, bijlage: reactie VNG

In hoeverre hebben gemeenten en UWV in de regio een gecoördineerde aanpak van werkgeversdienstverlening gerealiseerd en welke factoren zijn daarbij bepalend geweest?

Met beantwoording van deze hoofdvraag richt de Inspectie het onderzoek op de actuele stand van zaken (najaar 2014) van de gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening en op de factoren die daaraan wel of niet hebben bijgedragen. Om de centrale vraag van de programmarapportage te beantwoorden, wordt deze in drie deelvragen uiteengelegd.

1. Wat zijn de uitgangspunten bij de aanpak gecoördineerde werkgeversdienstverlening op grond van wetgeving en afspraken tussen vertegenwoordigers van gemeenten, UWV en werkgeversorganisaties op landelijk niveau?

Met beantwoording van deze eerste deelvraag zal de Inspectie in beeld brengen welke uitgangspunten voor een gecoördineerde aanpak gemeenten, UWV, werkgevers en overige betrokken partijen op landelijk niveau hebben geformuleerd. Dat resulteert in een kader van uitgangspunten die de Inspectie voor dit onderzoek hanteert.

2. Wat is in de 35 arbeidsmarktregio's de actuele stand van zaken op het gebied van de samenwerking tussen UWV en gemeenten rond werkgeversdienstverlening? Welke varianten zijn in deze samenwerking te onderscheiden?

Met de beantwoording van de tweede deelvraag schetst de Inspectie aan de hand van het kader van uitgangspunten een beeld van de voortgang die in de 35 arbeidsmarktregio's wordt geboekt met het tot stand brengen van de gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening.

3. Hoe komt de gecoördineerde aanpak van werkgeversdienstverlening in de praktijk tot stand en welke factoren zijn daarbij bepalend (geweest)?

Tenslotte gaat de Inspectie in een 5-tal arbeidsmarktregio's na hoe de betrokken partijen gestalte geven aan de gecoördineerde aanpak, in hoeverre zij daarin zijn geslaagd, welke belemmering zij ervaren en welke mechanismen aan de bereikte successen ten grondslag liggen.

In de vraagstelling komt een aantal centrale begrippen voor die de Inspectie nader duidt. Het gaat om:

- *Werkgeversdienstverlening: Activiteiten van UWV en gemeenten in arbeidsmarktregio's die inspelen op de vraag van de werkgever naar werkzoekenden door deze te selecteren, waar nodig geschikt te maken voor bestaande en toekomstige vacatures en ondersteuning te bieden die aansluit op de behoefte van de werkgever.*
- *Gecoördineerde aanpak: Een door gemeenten en UWV onderling afgestemde, eenduidige en herkenbare benadering (dienstenpakket) van werkgevers in de arbeidsmarktregio's.*
- *Arbeidsmarktregio: Dat is de schaal waarop UWV en gemeenten op basis van wijziging wet SUWI 2012 geacht worden samen te werken bij de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden. Er zijn 35 arbeidsmarktregio's*

Een aantal van deze begrippen worden in bijlage 1 verder uitgewerkt en onderbouwd.

1.3 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden. Om de eerste deelvraag over de landelijke afspraken met betrekking tot werkgeversdienstverlening te beantwoorden, zijn informanten geraadpleegd die bij het formuleren van de uitgangspunten betrokken zijn of zijn geweest en zijn relevante documenten bestudeerd. Beantwoording van deze deelvraag resulteert in een kader van uitgangspunten dat kan worden beschouwd als richtinggevend voor het tot stand brengen van de gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening in de 35 regio's.

Voor het beantwoorden van de tweede deelvraag zijn documenten van alle 35 arbeidsmarktregio's bestudeerd die betrekking hebben op de samenwerking ten aanzien van werkgeversdienstverlening in de regio. Het gaat hierbij om documenten die inzicht geven in de huidige vormen van samenwerking. Daarnaast is in alle 35 arbeidsmarktregio's een relevante vertegenwoordiger van de centrumgemeente telefonisch geïnterviewd. De gesprekken hadden in principe betrekking op de huidige situatie, maar aangezien gemeenten volop bezig zijn met de opzet van het Werkbedrijf, is vaak ook op hoofdlijnen het gewenste toekomstige model besproken. Deze vooruitblik is, waar mogelijk, eveneens meegenomen in de analyse van de data.

Inzicht in de factoren die ten grondslag liggen aan de vorm en het succes van de samenwerking, de derde deelvraag, is tot slot verkregen door vijf verdiepende casestudies te houden. Hiervoor zijn de regio's Friesland, Stedendriehoek en Noordwest Veluwe, Gooi- en Vechtstreek, Rijnmond en Helmond-de Peel geselecteerd. In elke case zijn gemiddeld negen respondenten geïnterviewd: de wethouder en het hoofd sociale zaken van de centrumgemeente en van twee andere gemeenten in de regio (in totaal zes respondenten) en twee vertegenwoordigers van UWV. Wanneer werkgeversorganisaties of SW-bedrijven een belangrijke rol speelden in de regionale samenwerkingsstructuur is ook een vertegenwoordiger van een werkgeversorganisatie en een van een SW-bedrijf geïnterviewd. Tot slot is een feedbacksessie georganiseerd met achttien, deels niet in de casestudie betrokken, vertegenwoordigers van gemeenten en UWV. In dit gesprek zijn de voorlopige bevindingen getoetst en is aanvullende informatie opgehaald over de regionale samenwerking.

In de onderzoeksopzet is gestreefd naar bevindingen met een algemene geldigheid. De documentstudie en de telefonische uitvraag leveren een overzicht op van de gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening aan de hand van het genoemde kader van uitgangspunten. Omdat alle 35 regio's aan dit deel van het onderzoek hebben meegewerkt, hebben deze resultaten landelijke geldigheid. In het verdiepende deel van het onderzoek is externe validiteit (generaliseerbaarheid) gemaximaliseerd door te variëren in relevante kenmerken bij de selectie van de vijf cases. In de cases is gezocht naar bepalende factoren in de samenwerking die de cases ondanks hun grote onderlinge verscheidenheid gemeen hebben. Door deze opzet is de kans geoptimaliseerd dat de gevonden factoren ook in de niet-case regio's in meer of mindere mate een rol spelen. De Inspectie heeft de voorlopige bevindingen in een feedbacksessie met betrokken instanties uit diverse arbeidsmarktregio's gespiegeld. In bijlage 3 is een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksmethodologie opgenomen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de landelijke kaders geschetst waarbinnen de gecoördineerde werkgeversdienstverlening vorm moet krijgen. Er wordt ingegaan op de relevante wetgeving, het sociaal akkoord en de landelijke ondersteuningsstructuren. Dit

resulteert in een kader van uitgangspunten dat in dit onderzoek wordt gehanteerd. Hoofdstuk 3 geeft een landelijk beeld van de regionale samenwerking op het gebied van werkgeversdienstverlening in de 35 regio's. In het vierde hoofdstuk wordt ingegaan op de manier waarop de samenwerking tot stand komt en de factoren die ten grondslag liggen aan het succes van de samenwerking. In hoofdstuk 5 worden ten slotte conclusies getrokken over het beeld van de samenwerking vanuit de casestudy in relatie tot de uitkomsten van het landelijke beeld.

2 Uitgangspunten gecoördineerde werkgeversdienstverlening

2.1 Wetgeving

In deze paragraaf worden de twee wetten die de uitvoering van de gecoördineerde werkgeversdienstverlening door gemeenten en UWV vormgeven, op de relevante aspecten besproken: de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) en de Participatiewet. De Participatiewet is sinds 1 januari 2015 van kracht. Deze wetten worden hier kort besproken, omdat ze een belangrijk kader vormen voor de samenwerking in de arbeidsmarktregio's. Gemeenten zijn op het moment van het onderzoek, najaar 2014, volop bezig om per 1 januari te voldoen aan de voorwaarden van de Participatiewet.

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

De Wet SUWI stuurt op samenwerking bij dienstverlening van gemeenten en UWV aan werkzoekenden en werkgevers. Tot 2012 was er een ontwikkeling richting integrale dienstverlening op werkpleinen en gezamenlijk regionaal arbeidsmarktbeleid. De wetwijziging SUWI van 2012 benadrukt de eigen verantwoordelijkheden en taken van gemeenten en UWV. De integrale dienstverlening is komen te vervallen. Gemeenten en UWV moeten blijven samenwerken bij complementaire dienstverlening aan werkzoekenden en integrale, vraaggerichte dienstverlening aan werkgevers bieden. UWV en gemeenten werken daarnaast samen ten aanzien van de registratie van werkzoekenden en vacatures en in regio's en het verrichten van taken met betrekking tot de regionale arbeidsmarkt.²⁷

De wijziging van de Wet SUWI in 2012 is ook de grondslag voor het zogenaamde redesign van UWV. De dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vindt plaats via het digitale kanaal. Voor werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt wordt ingezet op dienstverlening vanuit de regiovestigingen. Als werkgevers gericht op zoek zijn naar arbeidskrachten met een afstand tot de arbeidsmarkt is het de bedoeling dat zij aanvullende dienstverlening krijgen via één van de 35 regionale loketten voor werkgevers (werkgeversservicepunten). Voor arbeidskrachten met en zonder afstand tot de arbeidsmarkt kunnen werkgevers zich ook wenden tot het landelijke werkgeversservicepunt.

In 2013 hebben de Inspectie SZW en de betreffende beleidsdirectie van het ministerie van SZW, in overleg met de uitvoerders, de voorwaarden uit de memorie van toelichting Wijzigingswet SUWI vertaald naar concrete normen voor de uitvoering. In dit referentiekader staan de belangrijkste doelstellingen uit wet- en regelgeving, de bestuurlijke afspraken en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die aan organisaties zijn toebedeeld.²⁸ Het referentiekader is een levend document waarmee een ketenbrede overeenstemming wordt beoogd over de normen voor de invulling van de wettelijke opdracht door gemeenten en UWV. De laatste versie van het referentiekader is op 21 november 2013 aangeboden aan de staatsecretaris van SZW. Over deze versie is overeenstemming bereikt tussen de betreffende beleidsdirectie van het ministerie van SZW, UWV en de Inspectie SZW. Met de Programmaraad bestaat (nog) geen overeenstemming op dit punt. De Inspectie gebruikt het referentiekader voor het opstellen van toetsingskaders voor onderzoeken.

²⁷ Kamerstukken II 2011/12 33065, nr. 3, p.4.

²⁸ Referentiekader wijziging wet SUWI 2012, aangeboden aan de bewindslieden van het ministerie van SZW op 21-11-2013.

Voor het onderdeel regionale samenwerking bij werkgeversdienstverlening is in het Referentiekader opgenomen dat gemeenten en UWV:

- voor werkgevers met één gezicht naar buiten treden;
- landelijk en per arbeidsmarktregio is er een regionaal werkgeversservicepunt waarnaar werkgevers zich kunnen wenden;
- zorgen dat de beschikbaarheid van de werkgeversdienstverlening aansluit bij de behoefte van werkgevers (vraaggerichtheid);
- afspreken welke diensten minimaal gezamenlijk worden verleend;
- de benadering van werkgevers en de uitvoering van de dienstverlening op elkaar afstemmen.

De genoemde uitgangspunten voor regionale samenwerking worden door UWV en VNG ondersteund.²⁹ Voor de Inspectie vormen deze aspecten toetspunten.

Participatiewet

Met de komst van de Participatiewet op 1 januari 2015 wil de overheid realiseren dat mensen met een bijstandsuitkering of met een handicap of ziekte sneller (gedeeltelijk) aan het werk gaan. In de wet worden de huidige WWB, de WSW en de Wajong samengevoegd als doelgroep van gemeentelijk beleid.³⁰ In de laatste twee gevallen alleen waar het gaat om nieuwe instroom. De huidige Wajongers blijven onder begeleiding van UWV, net als toekomstige Wajongers die duurzaam volledig arbeidsongeschikt zijn. Ook de huidige WSW-populatie behoudt zijn plek.

Met de komst van de Participatiewet zijn gemeenten daarmee verantwoordelijk voor mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben om aan het arbeidsproces te kunnen deelnemen. Gemeenten krijgen hiervoor verschillende instrumenten ter beschikking, zoals loonkostensubsidie, proefplaatsing, detachering, jobcoaching, een persoonsgebonden budget, werkplekaanpassingen en een no-riskpolis voor werkgevers. Voor een beperkte groep klanten met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt zal er de mogelijkheid zijn tot beschermt werk. Ten aanzien van samenwerking staat in de memorie van toelichting van de participatiewet dat gemeenten samenwerking dienen te zoeken met het onderwijs om zo de overgang van leren naar werken te versoepelen.

In de memorie van toelichting wordt verder aangegeven dat goede werkgeversdienstverlening een essentiële succesfactor is om meer mensen aan het werk te helpen.³¹ Aangezien werkgevers niet met elke individuele gemeenten zaken kunnen en willen doen, moeten gemeenten samenwerken in arbeidsmarktregio's. De regering vraagt van gemeenten om congruente samenwerkingsverbanden te vormen. Verder wordt aangegeven dat de bepalingen uit de Wet SUWI over de samenwerking in de 35 regio's op 1 januari 2015 volledig moet zijn geïmplementeerd.

Het participatiebudget maakt straks onderdeel uit van het sociaal deelfonds. Hierin zijn ook de budgetten van de andere twee decentralisaties, de Wmo en de Jeugdwet, opgenomen. Door de ontschotting van deze drie budgetten, krijgen gemeenten de mogelijkheid om integraal beleid te voeren. In het inkomensdeel WWB zijn ook de kosten voor de loonkostensubsidie opgenomen. Die worden op dezelfde manier verdeeld als het overige budget. Het budget voor de inrichting van beschutte werkplekken komt deels uit het inkomensdeel en deels uit het participatiebudget. De gemeenten kunnen een loonkostensubsidie uit het Inkomensdeel inzetten voor mensen die aangewezen zijn op een beschutte werkplek.³²

²⁹ Zie o.a. Programmaraad, Samenwerking werkgeversdienstverlening gemeenten en UWV, juni 2012

³⁰ Invoeringswet Participatiewet. Stb. 2014, 270.

³¹ Kamerstukken II 2011/12 33161 nr. 3.

³² Ministerie SZW, Kamerbrief, antwoorden op vragen over de verdeelmodellen voor het inkomensdeel en voor het participatiebudget, 2014-0000088932, 25 juni 2014.

2.2 Sociaal Akkoord

In het sociaal akkoord hebben kabinet en sociale partners afspraken gemaakt (voorjaar 2013) over de sociale agenda voor de periode 2014-2020.³³ Het sociaal akkoord bevat belangrijke afspraken in relatie tot de Participatiewet. In dit akkoord is afgesproken dat sociale partners en gemeenten 35 werkbedrijven vormen om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Gemeenten nemen het voortouw bij de vorming van deze werkbedrijven en werken daarvoor samen met sociale partners, regionale werkgevers en UWV. In elke regio biedt het Werkbedrijf een aantal diensten aan werkgevers. Welke partij de uitvoering van deze diensten op zich neemt, mag elke regio zelf bepalen. In elke regio kunnen gemeenten afspraken maken over het vormgeven van beschut werken.

UWV voert op initiatief van gemeenten de beoordeling uit voor de doelgroep van de banenafpraak en de beoordeling voor de doelgroep beschut werken. Het Werkbedrijf krijgt de opdracht zorg te dragen voor de noodzakelijke begeleiding op de werkplek. Daarnaast verbinden werkgevers zich in het sociaal akkoord aan het realiseren van werkplekken voor mensen met een beperkt(er) arbeidsvermogen. In totaal zullen er in de periode tot 2026 125.000 banen gerealiseerd worden, waarvan 100.000 door het bedrijfsleven en 25.000 door de overheid. Wanneer het bedrijfsleven de jaarlijkse streefgetallen niet realiseert, zal op individueel werkgeversniveau de quotumheffing in werking treden.

Onderdeel van het sociaal akkoord is de cofinanciering (600 miljoen euro) van sectorplannen om mensen aan het werk te helpen. Los van het Sociaal akkoord zijn er landelijke financieringsregelingen vanuit het ESF met als oogmerk de arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen te bevorderen. Ook zijn er diverse publiekprivate initiatieven gericht op bestrijding van jeugdwerkloosheid en, aanpak tekort aan technici. Voor een uitwerking van deze stimuleringsmaatregelen zie bijlage 2.

2.3 Landelijke ondersteuning

Werkkamer en werkbedrijven

De sociale partners verenigd in de Stichting van de Arbeid en de VNG hebben in maart 2013 'De Werkkamer' opgericht. De besturen van de VNG en de Stichting van de Arbeid komen gemiddeld om de zes weken bijeen voor overleg. Het ministerie van SZW en UWV maken als adviserende leden deel uit van de Werkkamer. Met het instellen van de Werkkamer beogen de betrokken partijen de samenwerking tussen werkgevers, werknemers en gemeenten in de regio te intensiveren en de verbinding tussen landelijk sectoraal en regionaal arbeidsmarktbeleid te versterken. De landelijke Werkkamer adviseert dat, naast UWV en onderwijsinstellingen, ook de SW-bedrijven betrokken worden bij de regionale samenwerkingsverbanden en bij de activiteiten van het bestuur van de Werkbedrijven. Ook hebben zij een rol bij het onder regie van het Werkbedrijf uitvoeren van het marktbelegingsplan.³⁴

In 2015 richt De Werkkamer zich op de operationele inrichting van de regionale Werkbedrijven. De voornemens omvatten onder meer het doen van aanbevelingen om eventuele (beleidsmatige) knelpunten op te lossen, kennis delen naar sociale partners en gemeenten over goede praktijken en het monitoren van de voortgang in

³³ Brief regering over de resultaten van het sociaal overleg. Kamerstukken II 2012/13, 33 566, nr 15.

³⁴ Stichting van de Arbeid/VNG (2014) Uitgangspunten van De Werkkamer.

de arbeidsmarktregio's.³⁵ Activiteiten die De Werkkamer in 2015 voortzet zijn het uitbrengen van adviezen en opstellen van uitgangspunten over:³⁶

- De inrichting van de regionale Werkbedrijven,
- De doelgroep van de banenafspraken,
- Eenduidig minimumpakket voorzieningen en instrumenten (loonkostensubsidie, no-risk polis, jobcoach, proefplaatsing, werkplekaanpassing, enzovoorts) en richting geven aan goede werkgeversdienstverlening,
- Kaders loonwaardebepaling, ter invulling van en in aanvulling op landelijke wetgeving,
- Optimaliseren proces van bemiddeling (inzichtelijk maken van het aanbod van arbeid, het inzichtelijk maken van de vraag naar arbeid, de bemiddeling zelf en het beschikbare basispakket van voorzieningen en instrumenten),
- Opstellen van een plan van aanpak voor het Werkbedrijf.

De regionale Werkbedrijven hebben vooral de rol van aanjagen, elkaar aanspreken op en monitoren van de voortgang van de regionale samenwerkingsafspraken (vastgelegd in een marktbeperkingsplan) en het ervoor zorg dragen dat de afspraken gerealiseerd worden.³⁷ De samenwerking tussen gemeenten, UWV en sociale partners in de regionale Werkbedrijven is gespecificeerd in het Besluit Suwi.³⁸ De AMvB bepaalt over welke onderwerpen partijen op regionaal niveau in elk geval afspraken moeten maken, dat er in elke regio een marktbeperkingsplan moet komen en dat de samenwerking geëvalueerd dient te worden. Partijen moeten afspraken maken over ondermeer het bestuur. Het is niet de bedoeling om een nieuwe bestuurslaag te creëren. Voorzien is in de mogelijkheid van gefaseerd in werking treden van onderdelen van de AMvB.³⁹ Op het moment van schrijven, januari 2015, is dit nog niet aan de orde.

De Werkkamer heeft op basis van de AMvB in november 2014 een nadere duiding gegeven aan de inrichting en taken van de werkbedrijven: *'Een Werkbedrijf is een bestuurlijk samenwerkingsverband dat minimaal bestaat uit een vertegenwoordiging van gemeenten, werkgevers en werknemers in de regio waarbij andere stakeholders betrokken kunnen worden. De lead ligt bij de wethouder van de centrumgemeente. Er is geen blauwdruk hoe een regionaal Werkbedrijf eruit zou moeten zien. (...) In februari van dit jaar heeft het kabinet een politiek akkoord gesloten waarin afgesproken is de huidige Wajongers onder de verantwoordelijkheid te houden van UWV. Daarmee is het speelveld gewijzigd en ligt het in de rede ook UWV nauw te betrekken bij het bestuurlijk overleg. Inmiddels heeft bovendien het ministerie van SZW lagere regelgeving vastgesteld waarin ook UWV een plaats is toebedeeld in het regionaal bestuurlijk overleg.'*⁴⁰

Programmaraad

Op landelijk niveau maken UWV en gemeenten bestuurlijke afspraken over samenwerking in de Programmaraad. Daarin zijn UWV en de gemeenten (door VNG en Divosa) als ketenpartners vertegenwoordigd. Op basis van de binnen de Programmaraad opgestelde kaders worden regionaal bestuurlijke afspraken gemaakt tussen UWV en gemeenten over regionaal arbeidsmarktbeleid en de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden. Bij de samenwerking tussen UWV en gemeenten geldt dat landelijke afspraken regionaal en lokaal moeten worden doorvertaald. Re-

³⁵ Stichting van de Arbeid/VNG (2014) Hoofdlijnen werkprogramma 2015 van De Werkkamer.

³⁶ Stichting van de Arbeid/VNG (2014) Informatie van De Werkkamer voor regionale Werkbedrijven i.o., update december 2014.

³⁷ Ibid.

³⁸ Besluit van 4 september 2014, houdende wijziging van het Besluit SUWI i.v.m. het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties. Stb. 2014, 366.

³⁹ Ministerie SZW, Kamerbrief, AMvB Werkbedrijven, 2014-0000161453, 7 november 2014.

⁴⁰ Werkkamer, Informatie voor de werkbedrijven i.o., november 2014, p. 2 en 3.

gionale afspraken vragen om lokale doorvertaling. De raad wordt ondersteund door een programmabureau, dat de regionale samenwerking faciliteert met ondermeer advies, informatie en kennisverspreiding en rapporteren over voortgang.

De Programmaraad formuleerde binnen de kaders van de Wet SUWI een set van uitgangspunten op het gebied van de werkgeversdienstverlening, namelijk:^{41,42}

- Vraaggerichte bediening van werkgevers met een gezamenlijk dienstenpakket, het accent ligt daarbij op werkgevers die openstaan voor klantgroepen van gemeente en UWV.
- Gemeenten en UWV treden werkgevers herkenbaar en gecoördineerd en met één gezicht tegemoet, met een herkenbaar merk. Zowel op arbeidsmarktregio als landelijk niveau.
- Waar gemeenten kiezen voor subregio's binnen de betreffende arbeidsmarktregio zorgen zij dat een goede aansluiting met aanspreekpunt op niveau van de arbeidsmarktregio is gewaarborgd.
- Het jaarlijks opstellen van een gezamenlijk regionaal en landelijk marktwerkingsplan van waaruit de partijen werken aan gestelde doelen, dit is in gezamenlijk overleg periodiek aan te passen.
- Gemeenten en UWV committeren zich aan de totale gezamenlijke ambitie/doelstellingen. Partijen blijven ieder verantwoordelijk voor de eigen taakstellingen.
- Gemeenten en UWV maken afspraken over gezamenlijk minimumpakket aan diensten/faciliteiten voor werkgevers en over de inzet van middelen (fte) voor de uitvoering.

De Programmaraad heeft medio 2012 een handreiking opgesteld voor regiomanagers van UWV en vertegenwoordigers van gemeenten bij het maken van afspraken over de samenwerking van de werkgeversdienstverlening op regionaal niveau. Met dit document beoogt de Programmaraad de regio's te helpen bij het kiezen van een passende vorm voor samenwerking tussen gemeenten en UWV:

*"Deze notitie geeft u inzicht in de bredere kaders en schetst voor- en nadelen van bepaalde keuzes. Het perspectief van de werkgever is daarbij leidend geweest. De kernvraag is: hoe spelen we als UWV en gemeenten optimaal in op de vraag van de werkgever en profiteren we van de kansen die er zijn of moeten komen voor het aan het werk krijgen van onze doelgroepen. In alle regio's willen we vaststellen wie waar goed in is en hoe partijen via samenwerking een goed resultaat kunnen bereiken voor werkgevers, werkzoekenden, UWV én gemeenten."*⁴³

In deze notitie beschrijft de Programmaraad ter illustratie en/of inspiratie drie varianten van regionale samenwerking bij werkgeversdienstverlening:⁴⁴

- Ontwikkelvariant 1: maximale samenwerking op regionaal niveau.
- Ontwikkelvariant 2: samenwerking op regionaal niveau met uitvoerende gezamenlijke teams in subregio's.
- Ontwikkelvariant 3: Gemeenten en UWV werken in een arbeidsmarktregio vanuit een eigen werkgeversteam naast elkaar, maar wel in onderlinge coördinatie en afstemming.

Ook adviseert de Programmaraad de arbeidsmarktregio's over waar Werkbedrijven conform de AMvB minimaal aan moeten voldoen. De Programmaraad beoogt hierin aanvullend te zijn op De Werkkamer. Waar de Werkkamer gericht is op consensus op landelijk niveau en op de vraag wat er in de regio's te doen staat, beoogt de

⁴¹ <http://www.samenvoordeklant.nl/suwi-themas/werkgeversdienstverlening>.

⁴² Programmaraad, Samenwerking werkgeversdienstverlening gemeenten en UWV, juni 2012, p. 4.

⁴³ Ibid., p. 3.

⁴⁴ Ibid., p. 6-9.

Programmaraad onder meer een vertaling te maken naar hoe afspraken en uitgangspunten van de Werkkamer geïmplementeerd kunnen worden.⁴⁵ De Programmaraad heeft ondermeer de volgende uitgangspunten geformuleerd:⁴⁶

- Helderheid en afspraken over rolverdeling en taken leden van het regionale Werkbedrijf en de wijze waarop de uitvoering gestalte krijgt, inclusief financiering. Welke partijen doen mee met welk mandaat? Uit deze afspraak volgt een opdracht voor uitvoering.
- Een gezamenlijk plan van aanpak in relatie tot overige regionale activiteiten.
- Harmonisatie van instrumenten in de regio (eenduidig pakket voor werkgevers).
- Eén methodiek om loonwaarde te bepalen per regio.
- Kennis en inzicht in competenties en vaardigheden van cliënten (c.q. aanbieden van passende kandidaten aan werkgevers).
- Kennis en inzicht in de mogelijkheden en kansen bij werkgevers (vraagzijde transparant maken).

2.4 Kader van uitgangspunten regionale werkgeversdienstverlening

Op grond van de memorie van toelichting van de Wet SUWI, het referentiekader en de principes voor goede werkgeversdienstverlening vanuit de Programmaraad, komt de Inspectie tot een kader van operationele uitgangspunten. Daarin hebben de uitgangspunten van de Programmaraad een 'zware stem'. In de volgende hoofdstukken gaat de Inspectie na in hoeverre in de arbeidsmarktregio's UWV en gemeenten gebruik maken van de onderstaande uitgangspunten voor werkgeversdienstverlening. Het kader van uitgangspunten voor regionale werkgeversdienstverlening dat de Inspectie hanteert, is onderverdeeld in 3 categorieën: samenwerking, gezamenlijke aanpak werkgeversdienstverlening en vraaggerichtheid.

Samenwerking in arbeidsmarktregio's

- Waar gemeenten kiezen voor subregio's binnen de betreffende arbeidsmarktregio is een goede aansluiting met het aanspreekpunt op het niveau van de arbeidsmarktregio gewaarborgd. In de samenwerkingsstructuur is opgenomen dat de subregio's één aanspreekpunt hebben voor werkgeversdienstverlening van de regio. De betrokken partijen zijn tevreden over deze vorm.
- Jaarlijks wordt een gezamenlijk regionaal marktwerkingplan opgesteld van waaruit de partijen werken aan de gestelde doelen dat in gezamenlijk overleg periodiek aan te passen is. Regio's dienen vóór 1 januari 2015 over een marktwerkingplan te beschikken.
- In de 35 regio's committeren gemeenten en UWV zich aan een gedeelde visie en ambitie, uitgewerkt in gezamenlijke doelstellingen en plannen. Dat impliceert eveneens dat zij afspraken maken over inzet van middelen (fte) voor de uitvoering.

Gezamenlijke aanpak door gemeenten en UWV

- Gemeenten en UWV hebben schriftelijk vastgelegde afspraken gemaakt over een gezamenlijk minimumpakket aan diensten/faciliteiten voor werkgevers.
- UWV en gemeenten treden voor werkgevers met één gezicht naar buiten door één of meerdere vormen van gezamenlijke communicatie, zoals: centraal telefoonnummer, gezamenlijke website, vaste contactpersonen, fysiek gezamenlijk loket/adres, gemeenschappelijk logo.

⁴⁵ Stichting van de Arbeid/VNG (2014) Informatie van De Werkkamer voor regionale Werkbedrijven i.o., update december 2014, p.2.

⁴⁶ Programmaraad, Plan van aanpak regionale arbeidsmarkt, september 2014, p. 6.

- Er is sprake van een voor werkgevers herkenbaar merk, dat door gemeenten en UWV actief wordt uitgedragen.
- Per arbeidsmarktregio is er één regionaal werkgeversservicepunt waarnaar werkgevers zich kunnen wenden.
- De benadering van werkgevers en de uitvoering van de dienstverlening zijn op elkaar afgestemd. Dit betekent dat betrokken partijen (UWV, gemeenten en subregio's) van elkaars activiteiten richting werkgevers op de hoogte zijn en deze op elkaar afstemmen.

Vraaggerichte dienstverlening

- Partijen hebben kennis van de vraag op drie niveaus: regionale en sectorale vraag/aanbod en de vraag van individuele werkgevers binnen de regio.
- Partijen gaan uit van de vraag van de werkgever en stemmen daarop het aanbod van producten en kandidaten af.
- Outreachend werken: niet uitsluitend reageren op vacatures, maar actieve acquisitie waarbij men uitgaat van de vraag van de werkgever en niet van het aanbod van gemeenten en UWV.
- Of de dienstverlening inderdaad aansluit bij de behoefte van werkgevers, wordt in de regio gemonitord.

3 Landelijk beeld regionale samenwerking werkgeversdienstverlening

Dit hoofdstuk geeft een stand van zaken van de samenwerking op het gebied van werkgeversdienstverlening, zoals die vorm krijgt in de 35 arbeidsmarktregio's. De Inspectie heeft om dit in beeld te krijgen in het najaar 2014 relevante documenten uit de regio's opgevraagd en telefonische interviews gehouden met de centrumgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's.⁴⁷

De onderwerpen die aan bod kwamen, vloeien voort uit de opgestelde uitgangspunten ten aanzien van de gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening, namelijk de structuur van de samenwerking, de gezamenlijke aanpak van gemeenten en UWV en de vraaggerichtheid van de dienstverlening (zie ook paragraaf 2.4). Hieronder wordt op deze onderwerpen weergegeven wat de stand van zaken is in de 35 regio's. Elke paragraaf start met een totaalbeeld waarin is beschreven in welke mate de huidige situatie beantwoordt aan de uitgangspunten die de Inspectie voor dit onderzoek hanteert.⁴⁸ Waar mogelijk worden uitkomsten van de enquête verdiept met de informatie uit de casestudies.

3.1 Samenwerking in arbeidsmarktregio's

In deze paragraaf wordt de structuur van de samenwerking, zoals die in het najaar 2014 is aangetroffen in de 35 regio's, besproken. Eerst wordt aangegeven in hoeverre aan de door de Inspectie geformuleerde uitgangspunten is voldaan. Het gaat hierbij om de volgende uitgangspunten:

- Waar gemeenten kiezen voor subregio's binnen de betreffende arbeidsmarktregio is een goede aansluiting met het aanspreekpunt op het niveau van de arbeidsmarktregio gewaarborgd. Hieronder verstaat de Inspectie dat in de samenwerkingsstructuur is opgenomen dat de subregio's één aanspreekpunt hebben voor werkgeversdienstverlening van de regio en dat de betrokken partijen tevreden zijn over deze vorm.
- Jaarlijks wordt een gezamenlijk regionaal marktwerkingplan opgesteld van waaruit de partijen werken aan de gestelde doelen en dat in gezamenlijk overleg periodiek aan te passen is. Regio's dienen vóór 1 januari 2015 over een marktwerkingplan te beschikken.
- In de 35 regio's committeren gemeenten en UWV zich aan een gedeelde visie en ambitie, uitgewerkt in gezamenlijke doelstellingen en plannen. Dat impliceert eveneens dat zij afspraken maken over inzet van middelen (fte) voor de uitvoering.

De Inspectie heeft gevraagd hoe de regio's er op deze punten voorstaan en het beeld dat hieruit naar voren komt is als volgt:

⁴⁷ De vragenlijst is voorafgaand aan het interview toegestuurd, waarbij de respondent de mogelijkheid kreeg de vragen alvast te beantwoorden. In de telefonisch gesprekken is vervolgens op bepaalde onderwerpen doorgevraagd. De interviews hadden vooral betrekking op de vorm van de regionale samenwerking.

⁴⁸ Een deel van deze uitgangspunten heeft betrekking op de uitvoering van de werkgeversdienstverlening en zal in het volgende deelonderzoek aan de orde komen.

Tabel 3.1 Stand van zaken samenwerking in arbeidsmarktregio's

Onderwerp/ item	Percentage regio's dat op een item scoort
Borging goede aansluiting (eventuele) subregio's met regionaal aanspreekpunt: Regionaal aanspreekpunt subregio's	95% ⁴⁹
De betrokken partijen zijn tevreden over deze vorm	85% ⁵⁰
Jaarlijks gezamenlijk regionaal marktbeveiligingsplan met gezamenlijk vastgestelde doelen die periodiek worden bijgesteld.	46%
Gemeenten en UWV maken afspraken over inzet van middelen (fte) voor de uitvoering.	63% ⁵¹

In het navolgende wordt beschreven hoe de samenwerkingsstructuur er in de regio's uitziet.

Indeling van de regio's

In 27 van de 35 arbeidsmarktregio's is sprake van samenwerking tussen alle gemeenten die formeel tot de regio behoren. Er zijn acht regio's waar niet alle gemeenten vertegenwoordigd zijn in het samenwerkingsverband. In de meeste van deze acht regio's zijn er één of enkele gemeenten die niet deelnemen. Een reden om niet mee te doen in de samenwerking is dat een gemeente bij voorkeur met een aangrenzende arbeidsmarktregio samenwerkt.⁵² In één regio kan niet worden gesproken van regionale samenwerking tussen alle gemeenten doordat de subregionale samenwerking nog niet voldoende is vormgegeven. In één arbeidsmarktregio is nog helemaal geen sprake is van regionale samenwerking. Naar verwachting is in deze regio de samenwerking per 1/1/2015 operationeel.

Samenwerking in subregio's

De Inspectie heeft ook gevraagd of er sprake is van subregio's. Twintig regio's geven aan te hebben gekozen voor een onderverdeling in subregio's. De meest genoemde reden hiervoor is dat er historische of culturele verschillen zijn, die het werken in subregio's vanzelfsprekend maken. Daarnaast noemen gemeenten als redenen dat een kleinere subregio slagvaardiger is of dichterbij de werkgevers staat. Van de 20 regio's die gekozen hebben voor subregio's zijn er 19 die op subregionaal niveau afstemming zoeken op bestuurlijk, tactisch of operationeel niveau. In de meeste van deze regio's (11) vindt afstemming op alle drie de niveaus plaats. In vier regio's is er op een of twee niveaus afstemming. In de overige vier regio's is niet bekend of er naast afstemming op bestuurlijk niveau ook nog afstemming op andere niveaus plaatsvindt. De meerderheid van de geïnterviewde centrumgemeenten (17) geeft verder aan dat alle betrokken gemeenten tevreden zijn over de subregionale afstemming.

Uit de casestudie blijkt dat het begrip 'subregio' geen eenduidige bestuurlijke samenwerkingsvorm is. Er zijn tussen (groepen van) gemeenten in de regio's tal van samenwerkingsvarianten in de uitvoering. Het meest verregaand is samenwerking op grond van gemeenschappelijke regeling. De SW-bedrijven in de regio vormen ook een cluster of clusters van betrokken gemeenten. UWV is in wisselende mate bij

⁴⁹ Van het aantal regio's dat aangeeft subregio's te hebben.

⁵⁰ Idem

⁵¹ 13 gemeenten hebben dit op regionaal niveau gedaan en 9 op het niveau van de subregio.

⁵² Niet gevraagd is of deze gemeenten met de aangrenzende regio afspraken hebben gemaakt over samenwerking.

deze subregionale samenwerkingsverbanden betrokken. Daarnaast worden andere regionale samenwerkingsverbanden zoals in het kader van de WMO hier en daar bestuurlijk als opstapje gezien voor samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt-beleid. De lappendekken aan regiovarianten maakt het lastig te duiden wat de impact is van subregio's. Duidelijk is wel dat de verschillende bestuurlijke verbanden van invloed zijn op de ontwikkeling van een regionale aanpak bij werkgeversdienst-verlening. Zoals een respondent verwoordde:

'Het arbeidsmarktregioverhaal zoals het vanuit SZW is ingericht is natuurlijk met name om een beeld vast te houden. Dat zijn eigenlijk al die regio-indelingen van: ja, in Den Haag willen ze blijven snappen hoe Nederland in elkaar zit. Ik zeg het maar eventjes heel oneerbiedig. Dat heeft natuurlijk zijn eigen ratio. Iets anders is dat het soms ook kan hinderen. We hebben dertien ministeries. Die hebben allemaal regio-indelingen.'

Samenwerking op bestuurlijk niveau

Een grote meerderheid van de regio's heeft de bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten vormgegeven. In 31 regio's werkt UWV op bestuurlijk niveau samen met alle gemeenten. In overige vier regio's is er bijvoorbeeld alleen bestuurlijk overleg tussen gemeenten onderling of is er alleen overleg tussen de centrumgemeente en UWV.

Bij de bestuurlijke overleggen tussen gemeenten en UWV zijn regelmatig ook SW-bedrijven, lokale werkgevers en werkgeversorganisaties betrokken. Onderwijs, werknemersorganisaties, uitzendbureaus en landelijke werkgevers zijn beduidend minder vaak betrokken.

Tabel 3.2 Partijen waarmee UWV en/of gemeenten bestuurlijk samenwerken

Partijen	Aantal regio's (n=31)
SW-bedrijven	14
Werkgeversorganisaties	12
Regionale/lokale werkgevers	10
Onderwijsinstellingen	9
Werknemersorganisaties	7
Uitzendbureaus	3
Re-integratiebedrijven	2
Landelijk opererende werkgevers/concerns	2
Anders (o.a. kenniscentra, ABU, provincie)	5

Ook uit de casestudies blijkt de verscheidenheid in de vorm en samenstelling van de regionale overleggen van bestuurders. Het varieert van besluitvormende overleggen tot aan overlegplatforms in wisselende samenstelling. De regionale bestuurlijke vormgeving en de verhoudingen tussen de gemeenten spelen hierbij een rol. De overleggen hebben soms een brede agenda. Werkgeversdienstverlening is een eventueel maar niet noodzakelijk agendapunt. Er is ook een situatie waarin een zeer concreet gedeeld doel in de vorm van een regionaal sectorplan een krachtige impuls is gebleken voor resultaatgerichte regionale sturing. Bij de vijf regio's, waar case-study onderzoek is gedaan, is er in 2014 specifiek overleg geweest om invulling te geven aan de werkbedrijven. Een respondent zegt daarover:

We hebben hier 21 gemeenten aangesloten. (...) Het wordt lastig afspraken maken en dus hebben we gezegd het worden 5, eigenlijk 6 clusters maar de centrumgemeente is dan zijn eigen cluster vanwege de grootte van die gemeente logisch, en nog 5 cluster-gemeenten daaromheen die als het ware een voortrekkersrol hebben richting al die 21. Zo hebben we het geregeld en we overleggen in ieder geval vier keer per jaar.

Samenwerking op tactisch en operationeel niveau

Naast de samenwerking tussen gemeenten en UWV op bestuurlijk niveau, heeft de Inspectie ook gevraagd of er op tactisch (management) en operationeel niveau sprake is van samenwerking. In de meeste regio's is UWV ook op tactisch niveau betrokken bij de samenwerking. Er zijn vijf regio's waar dit niet het geval is. Hoewel er ook vijf regio's zijn waar UWV niet op bestuurlijk niveau betrokken is, zijn dit meestal niet dezelfde regio's. In één regio is UWV zowel op bestuurlijk als op tactisch niveau niet betrokken. In acht regio's is UWV op een van beide niveaus afwezig.

In alle regio's op een na is er ook sprake van operationele samenwerking. UWV en gemeenten werken in deze regio's samen bij de uitvoering van de werkgeversdienstverlening. Deze samenwerking vindt niet altijd plaats op regionaal niveau, maar soms uitsluitend op subregionaal niveau. Hoe elke subregio de samenwerking heeft georganiseerd, kan in dat geval verschillen. Zo is er een regio waarin elke subregio een apart convenant met UWV heeft afgesloten en daarin verschillende afspraken heeft gemaakt.

De samenwerking op de werkvloer bestaat in de meeste regio's uit gezamenlijke overleggen. Daarnaast is er sprake van gezamenlijke uitvoering van projecten, gezamenlijke inzet personeel of gezamenlijke benadering van preferente werkgevers. Vijftien regio's werken verder met gezamenlijke targets voor plaatsing van werkzoekenden (zie tabel 3.2).

Een voorbeeld van de samenwerking op de werkvloer is een regio waarin UWV en gemeenten op dezelfde locatie werkzaam zijn en waarbij elke gemeente een aantal fte inbrengt. Maandelijks is er overleg en er worden in gezamenlijkheid projecten uitgevoerd. Een ander voorbeeld is een regio waarin vacatures die binnenkomen gezamenlijk worden besproken. Er zijn in deze regio ook gezamenlijke sectorgerichte projecten, zoals een project voor de sector logistiek.

Tabel 3.3 Tactische en operationele samenwerking UWV en gemeenten

Samenwerking UWV/gemeenten	Aantal regio's (n=35)
Gezamenlijke overleg(gen)	32
Gezamenlijke uitvoering projecten	27
Gezamenlijke inzet personeel	25
Gezamenlijke benadering preferente werkgevers/sectoren	21
Gezamenlijke targets voor plaatsing werkzoekenden	15
Afspraken inzet van FTE voor werkgeversdienstverlening	13
Anders	12

Concluderend

Zoals hierboven besproken, werken gemeenten en UWV in veel regio's samen op bestuurlijk, tactisch en/of operationeel niveau. Wanneer de samenwerking op deze drie niveaus met elkaar wordt vergeleken blijkt dat in dertien regio's op alle niveaus

sprake is van samenwerking. In vijf regio's is nauwelijks sprake van regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten. In deze regio's is de samenwerking op één niveau vormgegeven.

Tabel 3.4 Samenwerking op bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau tussen UWV en gemeenten

Onderwerp	Aantal regio's (n=35)
Regionale samenwerking op alle niveaus	13
Tussenvormen, bijv. wel bestuurlijk, niet tactisch, v.v.	16
Nauwelijks regionale samenwerking,	5
Geen regionale samenwerking	1

In de dertien regio's met samenwerking op alle niveaus, geldt deze samenwerking tussen UWV en gemeenten. Al deze regio's hebben een afgestemd of gedeeltelijk afgestemd (bijvoorbeeld per subregio) dienstenpakket. Daarnaast is er bij deze dertien regio's op de werkvloer sprake van gezamenlijke overleg(gen), gezamenlijke inzet personeel en gezamenlijke uitvoering van projecten.

In de vijf regio's waar er nog weinig sprake is van regionale samenwerking tussen UWV en gemeenten, is er op minimaal twee van de drie niveaus geen sprake van samenwerking. In een regio is nog helemaal geen sprake van regionale samenwerking. In de 16 overige regio's is het beeld wisselend.

3.2 Gezamenlijke aanpak door gemeenten en UWV

Het tweede onderwerp waar de Inspectie ten aanzien van de regionale samenwerking uitgangspunten op heeft geformuleerd is de mate waarin de werkgeversdienstverlening gecoördineerd wordt in de uitvoering. Het gaat hierbij om de volgende uitgangspunten:

- Gemeenten en UWV hebben schriftelijk vastgelegde afspraken over een gezamenlijk minimumpakket aan diensten/faciliteiten voor werkgevers.
- UWV en gemeenten treden voor werkgevers met één gezicht naar buiten door één of meerdere vormen van gezamenlijke communicatie, zoals: centraal telefoonnummer, gezamenlijke website, vaste contactpersonen, fysiek gezamenlijk loket/adres, gemeenschappelijk logo.
- Er is sprake van een voor werkgevers herkenbaar merk, dat door gemeenten en UWV actief wordt uitgedragen.
- Per arbeidsmarktregio is er één regionaal werkgeversservicepunt waarnaar werkgevers zich kunnen wenden.
- De benadering van werkgevers en de uitvoering van de dienstverlening zijn op elkaar afgestemd. Dit betekent dat betrokken partijen (UWV, gemeenten en subregio's) van elkaars activiteiten richting werkgevers op de hoogte zijn en deze op elkaar afstemmen.

De score op deze uitgangspunten is als volgt:

Tabel 3.5 Stand van zaken gezamenlijke aanpak gemeenten en UWV

Onderwerp/ item	Percentage regio's dat op een item scoort
UWV en gemeenten treden voor werkgevers met één gezicht naar buiten: gezamenlijke communicatie, zoals een telefoonnummer, een website, een contactpersoon, een fysiek gezamenlijk loket/adres, gemeenschappelijk logo.	
Meerdere publieke loketten	69%
Eén publiek loket	17%
Gemeenschappelijk logo	46%
Een website	43%
Een contactpersoon	40%
Een telefoonnummer	40%
Per arbeidsmarktregio is er <u>één</u> regionaal werkgeversservicepunt waar werkgevers terecht kunnen.	20%
Afspraken over gezamenlijk minimumpakket aan diensten/faciliteiten voor werkgevers; er zijn afspraken over een gezamenlijk pakket die schriftelijk zijn vastgelegd.	31% ⁵³
De benadering van werkgevers en de uitvoering van de dienstverlening zijn op elkaar afgestemd. Dit betekent dat betrokken partijen (UWV, gemeenten en subregio's) van elkaars activiteiten richting werkgevers op de hoogte zijn en deze op elkaar afstemmen.	34%

Hieronder wordt de stand van zaken op de door de Inspectie geformuleerde uitgangspunten nader toegelicht.

Toegang werkgeversdienstverlening

Een eerste element in de uitgangspunten voor de gecoördineerde aanpak van de werkgeversdienstverlening is dat UWV en gemeenten de werkgevers met één gezicht tegemoet treden. Daarbij gaat het om de manier waarop werkgevers toegang hebben tot de werkgeversdienstverlening, bijvoorbeeld een fysiek of virtueel loket, maar ook over de mate waarin er sprake is van gezamenlijke communicatie, zoals een gemeenschappelijk logo.

Op de vraag of er sprake is van een regionaal werkgeversservicepunt, zijn er zijn 23 regio's die aangeven een regionaal werkgeversservicepunt te hebben. Het regionaal werkgeversservicepunt is er niet altijd namens de hele regio. In sommige regio's (4) is dit loket alleen van UWV of alleen van UWV en centrumgemeente of is het specifiek gericht op bepaalde sectoren.

⁵³ Dit betreft niet uitsluitend regionale pakketten, maar ook bijvoorbeeld subregionale pakketten of deels regionaal en deels subregionaal.

De belangrijkste partijen die betrokken zijn in de werkgeversservicepunten zijn UWV, gemeenten en SW- bedrijven. Onderwijs en ondernemers zijn in ongeveer een kwart van de regionale werkgeversservicepunten vertegenwoordigd. Werkgevers en werknemers nemen in een beperkt aantal regio's deel.

Tabel 3.6 Betrokken partijen werkgeversservicepunten

Betrokken partijen	Aantal regio's (n=23)
UWV	23
Centrumgemeente	20
Regiogemeenten	19
SW-bedrijven	15
Uitzendbureaus	7
Onderwijsinstellingen	6
Regionale/lokale werkgevers	6
Re-integratiebedrijven	5
Landelijk opererende werkgevers/concerns	4
Werkgeversorganisaties	4
Werknemersorganisaties	2
Anders (kenniscentra)	1

De twaalf regio's zonder regionaal werkgeversservicepunt hebben, op één na, wel een andere vorm van regionale samenwerking ten aanzien van werkgeversdienstverlening. Het gaat dan bijvoorbeeld om projectmatige samenwerking, samenwerking in een andere overlegstructuur, samenwerking ten behoeve van marktbeveiligingsplannen of een informele vorm van samenwerking. In deze overlegvormen zijn zo goed als altijd UWV, de centrumgemeente en de overige gemeenten betrokken. In mindere mate nemen ook SW-bedrijven, re-integratiebedrijven en onderwijs deel. Een aantal regio's geeft aan bezig te zijn met de opzet van een regionaal werkgeversservicepunt.

Bijna alle regio's (32) hebben minimaal één publiek, fysiek loket waar werkgevers terecht kunnen voor informatie en advies. Het gaat in de meeste regio's (25) om meerdere loketten, in zeven regio's is één loket beschikbaar (namelijk het werkgeversservicepunt) en in drie regio's is er geen publiek loket waar werkgevers terecht kunnen.

De regionale 'een loket gedachte' kan, naast een publiek loket ook tot uiting komen in de communicatie naar werkgevers. In ongeveer de helft van de regio's is er sprake van een gemeenschappelijk logo, één telefoonnummer, één website of een contactpersoon. In elf regio's is er helemaal geen sprake van gezamenlijke communicatie. Uit de interviews blijkt dat in verschillende van deze regio's nog wordt gewerkt aan de vormgeving van een gezamenlijke *frontoffice*.

Tabel 3.7 Communicatie richting werkgevers

Communicatie 'een loket-gedachte'	Aantal regio's
Gemeenschappelijk logo	46%
Een website	43%
Een contactpersoon	40%
Een telefoonnummer	40%

Wanneer de informatie over het aantal fysieke, publieke loketten en de communicatie richting werkgevers in samenhang wordt bekeken, blijkt dat:

- Er zes regio's zijn die één gezamenlijk fysiek loket hebben⁵⁴, één logo, één telefoonnummer, één website en één contactpersoon.
- Er elf regio's zijn met meer dan één fysiek loket, maar wel een aantal gezamenlijke activiteiten, zoals een gezamenlijk logo, telefoonnummer, of website.
- Er vijftien regio's zijn met meer dan een fysiek loket die op regionaal niveau niet of nauwelijks gezamenlijke communicatie richting werkgevers hebben vormgegeven. Er is geen gezamenlijk telefoonnummer of website en in alle gevallen op een na, ook geen gemeenschappelijk logo.
- Er drie regio's zijn waarbij dit allemaal afwezig is.

Afstemming werkgeversdienstverlening

Naast de afstemming van de communicatie richting werkgevers, heeft de Inspectie ook gevraagd in hoeverre gemeenten en UWV hun diensten op elkaar afstemmen. Hieruit blijkt dat in vijf regio's gemeenten en UWV op regionaal niveau een gezamenlijke dienstenpakket voor werkgevers hebben. In drie van deze regio's is het gebruik van dit pakket ook formeel vastgelegd.

In 25 regio's is er deels een regionaal pakket en deels een subregionaal pakket. In acht van deze regio's is dit ook formeel vastgelegd. Dat gemeenten en UWV een gezamenlijk pakket hebben, wil overigens niet in alle gevallen zeggen dat er geen verschillen zijn tussen de verschillende instrumenten die door hen worden aangeboden. Zo blijkt uit een aantal toelichtingen op de antwoorden dat er soms nog kleine verschillen zijn of dat een regio met een gezamenlijk pakket bedoelt dat men van elkaars producten op de hoogte is of dat men aan werkgevers het totale aanbod van alle gemeenten en UWV presenteert.

Verder is er een groot aantal regio's waarin UWV en gemeenten hun activiteiten op het gebied van werkgeversdienstverlening afstemmen. Zo informeren in dertig regio's gemeenten en UWV elkaar over welke diensten aan werkgevers zijn verleend of zullen worden verleend. Er zijn daarnaast 12 regio's waar medewerkers van UWV, gemeenten en subregio's elkaar niet alleen op de hoogte houden van de verleende diensten, maar ook van de afgelegde bedrijfsbezoeken. UWV en gemeenten informeren elkaar in die regio's welke werkgevers zij hebben benaderd of gaan benaderen. In 20 regio's is deze afstemming er gedeeltelijk. Er is sprake van afstemming, maar dat is niet 100%. Dit betekent bijvoorbeeld dat men alleen de bezoeken aan regionale werkgevers afstemt en niet de bezoeken aan het MKB of dat er tussen sommige partijen wel afstemming is, maar tussen andere partijen (nog) niet.

In de casestudies is te zien dat de meeste regio's in de bediening van de werkgevers uitgaan van het principe 'lokaal wat kan, regionaal wat moet'. Bijna alle regio's kiezen voor een gezamenlijke benadering van de regionale werkgevers en een lokale bediening van het MKB.

Hoofd sociale zaken, niet centrumgemeente

Laat ik even beginnen met, we praten over een ontwikkeling naar regionale samenwerking toe, dat is de kern van de discussie waarom we hier zitten. Tegelijkertijd hebben wij hier samen met een andere gemeente, al een aantal jaren een gezamenlijk werkplein. Waar we heel trots op zijn en waar we naar ons eigen gevoel goede resultaten mee bereiken. Dat leidt ertoe dat we, als het gaat over werkgeversdienstverlening, eigenlijk een tweedeling maken. De ene is, we hebben een heel groot aantal lokale ondernemers, midden/kleinbedrijf, ook wel een paar heel grote, moet ik er eerlijk bij zeggen. Want wij zijn, als je naar verhoudingen kijkt, de gemeente binnen dit gebied met het grootste aantal, 500 plusbedrijven in ons grondgebied, in procenten dan. Want absoluut gezien is de cen-

⁵⁴ Een regio heeft meerdere loketten.

trumgemeente een stuk groter. Maar dat betekent dat wij er heel erg aan hechten om die lokale ondernemer heel goed ook lokaal van dienst te zijn. En dat betekent meer dan alleen maar een technocratische dienstverlening; dat betekent ook echt een band opbouwen met arbeidsconsulenten, contact met ze onderhouden, hun behoeften beter in te gaan schatten en vooral vanuit sociale zaken als potentieel leverancier van kandidaten daar een reputatie op te bouwen van een betrouwbare relatie.

In één regio is er sprake van een zogenaamde postcodeaanpak. Elke gemeente bedient in principe de werkgevers in het eigen postcodegebied. Wanneer het de gemeente niet binnen twee dagen lukt om de vacature te vullen, wordt er opgeschaald naar de regio.

3.3 Vraaggerichte dienstverlening

In deze paragraaf wordt beschreven of en op welke manier de verschillende partijen in de regio de vraaggerichte dienstverlening vormgeven. Bij de vraag of sprake is van een vraaggerichte werkgeversdienstverlening, is gekeken hoe wordt geprobeerd de vraag in beeld te krijgen en in welke mate de uitvoering als vraaggericht wordt beschouwd. Hiervoor worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Partijen hebben kennis van de vraag op drie niveaus: regionale en sectorale vraag/aanbod en de vraag van individuele werkgevers binnen de regio.
- Partijen gaan uit van de vraag van de werkgever en stemmen daarop het aanbod van producten en kandidaten af.
- Outreachend werken: niet uitsluitend reageren op vacatures, maar actieve acquisitie waarbij men uitgaat van de vraag van de werkgever en niet van het aanbod van gemeenten en UWV.
- Of de dienstverlening inderdaad aansluit bij de behoefte van werkgevers, wordt in de regio gemonitord.

De score op deze uitgangspunten is als volgt:

Tabel 3.8 Stand van zaken vraaggerichte dienstverlening

Onderwerp/item	Percentage regio's dat op een item scoort
Er is sprake van een vraaggerichte bediening van werkgevers. Hieronder verstaat de inspectie dat de partijen zicht hebben op vraag en aanbod in de regio, per sector en per werkgever.	57% ⁵⁵
De regio monitort of de dienstverlening inderdaad aansluit bij de behoefte van werkgevers	57%

De mate van vraaggerichte dienstverlening wordt hieronder verder beschreven.

Vraaggericht werken

Alle regio's zeggen vraaggericht te werken. In twintig regio's is de mate van vraaggerichtheid gelijk voor alle doelgroepen en in vijftien regio's verschilt dit per doelgroep. Een voorbeeld hiervan is dat men voor jongeren aanbodgericht werkt, waarbij gezocht wordt naar plekken voor een specifieke jongere, terwijl voor andere doelgroepen wel wordt uitgegaan van de vraag van de werkgever.

⁵⁵ Percentage regio's met een arbeidsmarktanalyse die door alle partijen is onderschreven.

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende visies bestaan over de inhoud van het begrip vraaggericht. Voor één professional kan dit betekenen dat je inspeelt op de vraag van de werkgever, terwijl een andere professional ook het meedenken met de werkgever en het helpen formuleren van de vraag als wezenlijk onderdeel van vraaggerichte dienstverlening ziet.

In 27 regio's werken UWV en gemeenten samen om de vraag van werkgevers in beeld te brengen. Dit betreft bijvoorbeeld het gezamenlijk bezoeken van bedrijven of gezamenlijk onderzoek naar de vraag in de regio of naar de vraag van bepaalde sectoren in de regio. Deze afstemming is nog niet in alle regio's volledig. Soms gebeurt dit bijvoorbeeld alleen op de werkvloer of alleen voor grotere accounts.

De Inspectie heeft ook gevraagd of er een regionale arbeidsmarktanalyse of regionaal marktwerkingsplan is. In 25 regio's hebben UWV en gemeenten een gezamenlijke arbeidsmarktanalyse die in twintig regio's ook door iedereen wordt onderhouden. Ongeveer tweederde van de regio's (21) heeft verder een gezamenlijk marktwerkingsplan dat in elf regio's volledig wordt uitgevoerd en in negen deels. Dat het plan niet volledig wordt uitgevoerd, komt bijvoorbeeld omdat bepaalde gemeenten, subregio's of UWV achterblijven in de uitvoering of een eigen invulling geven aan het plan. Een andere verklaring is dat het plan nog in ontwikkeling is. In zestien gevallen wordt het plan ook periodiek aangepast.

Twintig regio's hebben zowel een arbeidsmarktanalyse als een marktwerkingsplan. Er zijn tien regio's die geen gezamenlijke arbeidsmarktanalyse en geen gezamenlijk marktwerkingsplan hebben.

Niet alle regio's monitoren of de werkgeversdienstverlening inderdaad aansluit bij de behoeften van werkgevers. In twintig regio's is er een monitor werkgeversdienstverlening in de overige vijftien niet.

Transparantie regionale arbeidsmarkt

Voor een gecoördineerde vraaggerichte benadering is het cruciaal dat UWV en gemeenten inzicht hebben in elkaars werkzoekenden en vacatures. Dit inzicht kan onder andere worden georganiseerd door gedeelde systemen waar alle partijen toegang toe hebben.

Tabel 3.9 Gebruik Sonar en WBS in arbeidsmarktregio's

Gebruik ICT	Aantal regio's
Sonar	
Alle gemeenten aangesloten en gebruik	13
Alle gemeenten aangesloten, geen gebruik	6
Niet alle gemeenten zijn aangesloten	16
WBS ⁵⁶	
Alle gemeenten aangesloten en gebruik	15
Alle gemeenten aangesloten, geen gebruik	2
Niet alle gemeenten zijn aangesloten	17

Wanneer regio's wordt gevraagd naar de mate waarin hun aanbod gezamenlijk is, geven tien regio's aan een gezamenlijk aanbod op het niveau van de regio te hebben en tien regio's zeggen dat dit inzicht er is op het niveau van de subregio. In vijftien regio's is er geen inzicht in elkaars werkzoekenden.

⁵⁶ Van een regio is het gebruik van WBS niet bekend.

Een deel van de regio's gebruikt Sonar om informatie over werkzoekenden te delen. In het merendeel van de regio's maken niet alle gemeenten gebruik van Sonar. Hetzelfde geldt voor WBS.

Wanneer het gebruik van Sonar en WBS met elkaar wordt vergeleken, blijkt dat in negen regio's alle gemeenten gebruik maken van WBS en Sonar. In dertien regio's is er geen sprake van regionale aansluiting op Sonar en WBS.

Bij de in de casestudie onderzochte regio's werden fricties bij gebruik van WBS als ondersteunend systeem aangetroffen. Respondenten gaven een scala aan verklaringen voor dit moeizame traject, ondermeer:

- Gemeenten hechten of zijn gebonden aan eigen systemen,
- UWV zou niet flexibel genoeg zijn,
- Er zijn performanceproblemen.

Daarnaast blijkt dat de politiek en ambtelijk verantwoordelijken dit als een operationeel probleem zien en er daarom niet direct op sturen. In recente afspraken over de samenwerking in het Werkbedrijf zijn in deze regio's (opnieuw) afspraken gemaakt over ICT-ondersteuning van de werkgeversdienstverlening

3.4 Conclusie

Op basis van de resultaten van de enquête en de documentanalyse concludeert de Inspectie dat in de regio's actief wordt gewerkt aan het regionaal vormgeven van werkgeversdienstverlening. Op bestuurlijk en vaak ook op tactisch niveau is er voorgaande jaren al veel in gang gezet. Het beeld is dat op die bestaande samenwerking wordt verder gebouwd. Dat is bijvoorbeeld te zien aan het feit dat in 27 regio's sprake is van één of meer subregio's, die naar tevredenheid van betrokken partijen regionaal zijn aangehaakt.

Als wordt gekeken naar de niveaus waarop wordt samengewerkt, dan werken in het overgrote deel van de 35 regio's UWV en gemeenten (soms alleen de centrum gemeente) met elkaar samen. In de bestuurlijke samenwerking zijn partijen als werkgeversorganisatie of onderwijsinstellingen, meestal niet vertegenwoordigd. Zo zitten in minder dan de helft van de regio's genoemde partijen aan tafel. Op tactisch en operationeel niveau is het beeld van de samenwerking sterk wisselend. In een aanzienlijke meerderheid van de 35 regio's is aangegeven dat UWV en gemeenten gezamenlijk overleggen, preferente werkgevers benaderen, personeel in zetten en projecten draaien. Op het punt van gezamenlijk targets stellen voor de doegroepen is de helft van de regio's nog niet in dat stadium van samenwerking.

Een minderheid van de regio's geeft aan de communicatie richting werkgevers regionaal te hebben vormgegeven door een gezamenlijk werkgeversservicepunt, een gemeenschappelijk logo, website en telefoonnummer. Ruim tweederde van de regio's heeft meerdere publieke loketten voor werkgeversdienstverlening. In 40% van de regio's is er sprake van één contactpersoon voor werkgevers.

Ook is het in dit opzicht cruciaal hoe vraaggericht regio's werken en of bij alle partijen een goed zicht bestaat op de regionale arbeidsmarktsituatie. Op deze punten lijkt ongeveer de helft van de 35 regio's dit inzicht te hebben.

4 Succes- en faalfactoren in de samenwerking

In het vorige hoofdstuk is een landelijk beeld gegeven van de stand van zaken van de gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening. Hieruit bleek dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen regio's. In sommige regio's is de samenwerking op bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau vormgegeven, terwijl men in andere regio's nog volop bezig is met de opzet van de gecoördineerde aanpak. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de factoren zijn die van invloed zijn op de totstandkoming van de samenwerking. Ten grondslag aan deze analyses liggen vijf casestudies. In vijf regio's heeft de Inspectie interviews gehouden met wethouders, hoofden sociale zaken, managers van UWV, SW-bedrijven en werkgeversorganisaties. De interviews met gemeenten vonden zowel plaats bij de centrumgemeenten als bij de overige gemeenten in de regio.

De bevindingen uit de casuonderzoeken geven een beeld van de aard en de mate van samenwerking bij werkgeversdienstverlening en de factoren die daarbij een rol spelen. Bij de weergave van de bevindingen is gekozen voor een indeling naar samenwerkingsrelaties, omdat bleek dat de knelpunten zich vooral voordoen in de samenwerking tussen deze partijen. Het gaat om de samenwerking tussen centrumgemeenten en gemeenten, tussen gemeenten en UWV, tussen gemeenten en SW-bedrijven en – niet in de laatste plaats – de samenwerking tussen gemeenten en werkgevers. Het hoofdstuk wordt afgesloten met in de casuonderzoeken aange troffen bepalende succesfactoren voor samenwerking.

4.1 De samenwerking tussen gemeenten

In deze eerste paragraaf wordt beschreven wat de knelpunten zijn in de samenwerking tussen de centrumgemeente en de overige gemeenten in de regio. Het gaat hierbij om knelpunten gelegen in de landelijke kaders, in de regionale situatie en in de positie van de verschillende individuele gemeenten.

Gemeenten en UWV moeten in de arbeidsmarktregio's congruente samenwerkingsverbanden vormen om zo invulling te geven aan de uitvoering van onder andere de werkgeversdienstverlening. De lead ligt hiervoor bij de centrumgemeente. Deze rol is ten aanzien van werk en inkomen niet wettelijk verankerd, maar heeft in de praktijk gestalte gekregen en wordt over het algemeen geaccepteerd door de diverse partijen. De werkkamer heeft op basis van de AMvB in november 2014 een nadere duiding gegeven aan de inrichting en taken van de werkbedrijven, waarin ook wordt aangegeven dat de lead bij de centrumgemeente ligt.⁵⁷ Met de komst van de Participatiewet krijgen de centrumgemeenten verder gefaseerd middelen beschikbaar voor de inrichting van de regionale taken.

Een eerste knelpunt is de rol van centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's. Ze zijn aanspreekpunt voor het rijk en moeten subsidiegeld verdelen. Soms zijn het dominante regionale spelers. De rol van centrumgemeente geeft hen echter geen specifieke wettelijke bevoegdheden, waardoor zij hun status als centrumgemeente moeten verdienen. Regio Helmond-de Peel vormt hierop enigszins een uitzondering omdat bijna alle regiogemeenten daarin samenwerken op grond van een gemeenschappelijke regeling.

⁵⁷ De Werkkamer, Informatie voor de werkbedrijven i.o., november 2014, p. 2 en 3

De verhoudingen tussen gemeenten in een regio kennen soms de nodige gevoelheden. Verschillende gemeenten geven aan het moeizaam en tijdrovend te vinden om de samenwerking gestalte te geven.

Hoofd sociale dienst, centrumgemeente

Interviewer: Wat is het verschil tussen een regiogemeente en een centrumgemeente?

Respondent: Dat is puur de feitelijke positie. Dat is ook één van mijn punten. Wil je de arbeidsmarktregio's effectiever maken, dan moet je ook denk ik de regiogemeenten de rol van centrumgemeente geven. Want dat is bij andere zaken zoals de Wmo en de maatschappelijke opvang ook al. Dan kun je veel meer concrete afspraken tussen gemeenten maken wat je ook wat meer moet formaliseren. En de rol van regiogemeente, volgens mij is die in een aantal gemeenten daardoor wat diffuser. Je bent eigenlijk niet de baas, maar je moet wel de boel in de lucht zien te krijgen. Hoe sturend kan je zijn? Een regiogemeente heeft eigenlijk niks te zeggen, daar komt het eigenlijk op neer.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de centrumgemeente ook op regionaal niveau te maken krijgt met allerlei gegevens die de samenwerking beïnvloeden. Er spelen om te beginnen sociaal-culturele verschillen die maken dat verschillende gemeenten in de regio op meer of minder natuurlijke wijze tot samenwerking komen. Deze verschillen ontstaan bijvoorbeeld door de ervaren geografische afstand of door verschillen in lokale culturen. Het gaat hierbij over het algemeen om een subjectieve opvatting van afstand. Waar een gemeente aangeeft dat de afstanden in de regio niet zo groot zijn, want met 20 minuten ben je in een gemeente aan de andere kant van de regio, kan een gemeente in een andere regio benoemen dat de samenwerking moeizaam verloopt, omdat er toch wel 30 km tussen twee gemeenten ligt. Deze percepties van afstand laten zien hoe de identiteiten in een regio liggen en daarmee hoe vanzelfsprekend regionale samenwerking is.

Beleidsadviseur, centrumgemeente

Interviewer: En lukt het daar ook wel om de subregio te bereiken? Want daar zit de problematiek iets sterker begrijp ik wel? De arbeidsmarkt is daar wat krappere.

Respondent: Ja.

Interviewer: Dat je misschien problemen hier, dat door aanbod vanuit het X op te lossen zou zijn? En kun je elkaar dan vinden?

Respondent: Ja, en daar zit dus dan weer... er zit een bos tussen, de heuvelrug zit er tussen en dat is gewoon toch wel moeilijk te overbruggen.

Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat de manier waarop de regionale economie is georganiseerd van belang is voor de samenwerking. In een casus wordt bijvoorbeeld gewerkt met clusters van steden die georganiseerd zijn rond de grotere werkgevers in de regio. Een andere regio geeft aan dat de samenwerking wordt bemoeilijkt doordat er veel MKB in de regio aanwezig is. Volgens deze respondent vermindert dit bij de betrokkenen het belang dat zij zien in de samenwerking.

Hoofd sociale zaken, centrumgemeente

[...] Er is hier niet, het is wel het economisch centrum maar niet hetzelfde als in bijvoorbeeld Leeuwarden, want meer dan de helft van de werkgelegenheid zit in Leeuwarden.

Dus is dan een buurgemeente eraan gelegen om te gaan samenwerken. Weet je wel. Anders mis je gewoon heel veel. Dat kennen we hier niet. Heel veel mensen werken of hier in de regio zelf of in X. Weet je? Dus of je nou wel of niet met ons samenwerkt of vice versa dat zal wel wat verschil maken maar niet heel significante verschillen.

Ook de gerichtheid van bepaalde gemeenten in de regio op steden binnen andere regio's kan de samenwerking compliceren. Sommige gemeenten hebben veel pendelverkeer naar andere arbeidsmarktregio's. Zij staan vaak met een dubbel gevoel

in de samenwerking. Sommige gemeenten blijven in dit geval trouw aan de regio waaraan ze zijn toebedeeld, terwijl anderen gaan kijken wat hun opties zijn.

Wethouder, niet-centrumgemeente

Nou, ik zou neigen naar het laatste. Formeel kan dat wellicht niet. Ik sprak vorige week bijvoorbeeld met de wethouder van een andere centrumgemeente, natuurlijk een hele andere schaal, maar hij zei tegen mij en dan is er geen gelegenheid om erover door te praten, maar hij zei van: waarom niet allebei. Richt je gewoon op allebei. Ik weet niet wat daar precies de consequenties van zijn, en de voor en de nadelen maar dat heeft mij wel aan het denken gezet. En ik denk dat we daar intern ook nog eens een keer over gaan hebben, want de raad stelt mij vragen. Ik hoor in dat soort bijeenkomsten, netwerken, heel nuttig van: ja maar waarom doe je niet gewoon allebei. Doe gewoon en leg niet alles te strak vast. Zo zei hij het letterlijk.

Tot slot opereert de centrumgemeente in een bestaande situatie. Dit betekent dat er allerlei samenwerkingsverbanden zich in het verleden al gevormd hebben evenals verschillende aanpakken van werkgeversdienstverlening. De betrokken partijen zijn niet altijd geneigd om de bestaande structuren, gedeeltelijk, in te ruilen voor nieuwe structuren.

Hoofd sociale zaken

[...] Wat wij wel gezien hebben, werkgevers werken over de grenzen heen. Eigenlijk willen we er naartoe dat je voor de hele regio een werkgeversdienstverlening hebt. Waar we discussie over hebben, moet je zo'n aanpak als die van deze gemeenten, moet die zich aanpassen aan wat in andere gemeenten wordt bedacht, of hebben we goud in handen en moeten we het toepassen voor de hele regio. Dat is nog wat verkennend. Want de andere gemeenten hebben ook hun eigen opvattingen. [...]

De sociaal-culturele en economische context kunnen uiteraard ook een succesfactor zijn, evenals de bestaande situatie. Voorbeelden hiervan zijn een case waarin de sterke provinciale identiteit door de diverse partijen als een bindende factor wordt gezien en een regio waarin al sprake was van samenwerking in een Gemeenschappelijke Regeling tussen het grootste deel van de gemeenten.

Naast knelpunten die vervat zijn in de kenmerken van de regionale structuur doen zich ook knelpunten voor op lokaal niveau.

Het belangrijkste knelpunt is dat gemeenten niet altijd voldoende belang zien om deel te nemen aan de regionale samenwerking. Niet alleen het opgeven of aanpassen van als succesvol beschouwde aanpakken (zie hierboven) leidt tot reserves, maar ook het gebrek aan overtuiging dat men, op de langere termijn, beter wordt van regionale samenwerking. Indien gevraagd zeggen gemeenten dat ze denken dat ze erop vooruitgaan met samenwerking. Maar wanneer er verder wordt doorgevraagd zijn individuele gemeenten uiteindelijk niet allemaal overtuigd van het belang om mee te doen aan regionale samenwerking.

Regiomanager, UWV

Interviewer: Dus eigenlijk: iedereen wil wel een bepaalde regionalisering. Maar er zijn aspecten die dat doorkruisen. Wat zou dat het meest doorkruisen volgens jou?

Respondent: Wat het meest doorkruist is dat je in zo'n arbeidsmarktregio altijd 2 geluiden hoort. Je hoort namelijk altijd het lokale geluid van we willen het graag dicht bij huis houden. En je hoort het regionale geluid van ja maar, de financieringsstromen gaan nu ook steeds meer naar de regio. De afstand die daar tussen zit. Dus het nog steeds lokaal kunnen blijven maken van je regionale beleid. En dan is het grootste risico volgens mij dat je elkaar toch niet vertrouwt daarin. Dat is denk ik het allerbelangrijkste.

Een aspect van het optimaliseren van het eigen belang is dat de verschillende individuele gemeenten sturen op hun eigen targets. Dit wordt veelvuldig aangehaald als obstakel om dienstverlening aan werkgevers verder te integreren. Wanneer de ambtelijke organisatie de targets niet haalt, leidt dit tot problemen in de verantwoording naar college en raad. De wil om samen te werken wordt hierbij begrensd door de angst om minder 'eigen' mensen te kunnen plaatsen. Dit mechanisme wordt in een aantal regio's versterkt door de bezuinigingen op de uitkeringsbudgetten en bestaande financiële problemen op het inkomensdeel.

Een ander struikelblok is de beeldvorming van centrumgemeenten en overige gemeenten over elkaar. De centrumgemeente vindt dat er soms onvoldoende kennis en bestuurskracht bij de kleinere gemeenten zit. Niet-centrumgemeenten zien de centrumgemeente vaak als de dominante grote broer die alles voor ze wil bepalen. In de praktijk is te zien dat centrumgemeente zich vaak bewust zijn van dit vooroordeel van de overige gemeenten en hierin tactisch proberen te opereren (zie ook paragraaf 4.5). Overige gemeenten erkennen vaak dat de centrumgemeente probeert niet alles te bepalen en waarderen dit. Ook noemt een enkele gemeente dat je kunt profiteren van de kennis en kunde van de centrumgemeente.

Hoofd sociale zaken, niet-centrumgemeente

Dat blijft natuurlijk een beetje het gunnen. Het lastige is altijd in deze regio ook altijd hele kleine gemeenten hebt met toch een plattelandsstructuur. En daar is ook niks mis mee maar daar wordt natuurlijk met enige reserve gekeken naar de stad en dat begrijp ik ook en volgens mij springt de centrumgemeente daar nu goed op in door meer zeg maar sub-regio's te maken. Ik denk dat ze daar heel goed dat signaal hebben opgepikt.

Wat verder van invloed is op de samenwerking is de houding van individuele wethouders ten opzichte van de samenwerking. De bestuurskracht, de persoonlijkheid en de politieke kleur van de wethouder zijn bepalend in zijn/haar oriëntatie op regionale samenwerking. Daardoor is te zien dat, hoewel in veel regio's het bestuurlijk overleg vorm heeft gekregen, er niet altijd sprake is van bestuurlijk draagvlak in de hele regio. Genoemde voorbeelden zijn wethouders die zich sterk interesseren voor de lokale zaak en slechts in beperkte mate voor de regionale, wethouders die onvoldoende kennis hebben van het terrein van werk en inkomen, wethouders die geen macht uit handen willen geven en wethouders die vanuit hun politieke kleur een voorkeur hebben voor een specifieke invulling van de regionale samenwerking. Voorbeelden hiervan, die in interviews en groeps gesprekken werden genoemd, zijn SP-wethouders die een voorkeur hebben voor een centrale positie van het SW-bedrijf of VVD-wethouders die sterk sturen op de positie van werkgevers.

Hoofd sociale dienst, centrumgemeente

[...] Maar er is natuurlijk geen enkele bestuurder die er echt enthousiast over is. Omdat namelijk in eerste instantie zijn loyaliteit binnen zijn eigen gemeente ligt. En bestuurders worden enthousiast over iets waar ze voordeel in blijken te zien, of politiek of financieel of inhoudelijk en het liefst alle drie. Nou, dat ligt toch vaak in hun eigen gemeente, want ze moeten verantwoording afleggen aan hun eigen gemeenteraad. Er is ook niet een soort regionaal waar je verantwoording af moet leggen van hoe je het doet. Dus iedereen heeft zoiets van, ja, we moeten hier wel samenwerken, maar ja, wat raak ik dan kwijt? En we zijn nog niet zo ver dat iedereen zoiets heeft van we hebben hier alleen maar voordeel van. In de theorie, wat ik in het begin zei, klopt dat wel, maar in de operatie zie ik dat nog onvoldoende terug. En iedereen wil nu het liefst al zijn werkzoekenden kwijt en al zijn banen gevuld. Ja, dat gaat wat ingewikkeld. Ik heb nog geen bestuurder gezien die hier echt heel erg warm voor loopt, die zegt: dit moet echt en dit is echt allemaal fantastisch.

Ook de sturing vanuit de gemeenteraad is in veel regio's een knelpunt. In verschillende interviews wordt aangegeven dat gemeenteraden regionalisering tegenhouden, omdat ze bang zijn zeggenschap te verliezen. De sturing op regionale processen is voor gemeenteraden een lastig onderwerp. Ook in het licht van de overige decentralisaties die de rijksoverheid voor ogen heeft, is dit een belangrijk knelpunt. Gemeenteraden willen zeggenschap op het sociaal domein, tegelijkertijd geldt dat veel gemeenten te klein zijn om de uitvoering van bepaalde decentralisaties zelfstandig uit te voeren.

Wethouder, niet-centrumgemeente

Respondent: Er zitten zeker schaduwkanten aan. Kijk het sociaal domein denk ik zou bij uitstek iets voor het lokaal bestuur moeten zijn, maar omdat je het zelf niet meer kunt en opschaalt wordt die afstand met de uitvoering van het lokaal bestuur steeds groter. Er zit een bestuur tussen, er zit een college tussen. Het is een geharmoniseerd beleid. Het is ook niet je eigen beleid. Dus de afstand wordt steeds groter. Dat zal je dus met dat hele sociale domein... Dat klinkt wel heel mooi, bijvoorbeeld dat je jeugdzorg naar de gemeenten decentraliseert, maar de raad heeft er niks over te vertellen als je hier met veel gemeenten samenwerkt.

Interviewer: Maar door de regionale samenwerking, wordt die afstand eigenlijk dus nog groter in uw ogen?

Respondent: Nou ja kijk, jeugdzorg staat bij preventie. De jeugd is al overgegaan naar de gemeenten. De afstand met de raden is natuurlijk vreselijk groot. We hebben wel eens informatieavonden gegeven. Dat vinden ze dan wel mooi, maar verder sturen gebeurt er natuurlijk niet. Colleges proberen dat wel, maar kijk als je met een centrumgemeente werkt met zoveel gemeenten in de regio, wat is dan de lokale sturing nog?

4.2 Samenwerking gemeenten en UWV

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de samenwerking verloopt tussen de gemeenten en UWV. In sommige regio's is men tevreden over de samenwerking, terwijl het in andere regio's moeizaam verloopt. In alle regio's ervaart men echter knelpunten in de samenwerking. Zowel vanuit het perspectief van gemeenten als vanuit het perspectief van UWV.

Een eerste bezwaar van gemeenten heeft indirect betrekking op de samenwerking en is gelegen in de landelijke taakstelling van UWV. Verschillende respondenten betreuren het dat er uiteindelijk niet gekozen is voor één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals in de Wet werken naar vermogen oorspronkelijk de bedoeling was. Daarbij zien sommige gemeenten het als onwenselijk dat er eerst een periode van WW is die vanuit het UWV wordt betaald en begeleid. Deze respondenten vinden dat UWV geen dienstverlening biedt en dat, wanneer de cliënt instroomt in de bijstand het veel lastiger is om hem of haar te re-integreren.

Een knelpunt in de samenwerking tussen gemeenten en UWV is verder de manier waarop beide partijen worden aangestuurd. In alle regio's wordt dit knelpunt door respondenten aan de orde gesteld waar het gaat om de samenwerking. UWV heeft een centrale aansturing en kan daardoor niet altijd tegemoet komen aan de wensen van gemeenten. UWV ervaart op haar beurt echter dat gemeenten te maken hebben met de kaderstellende en controlerende functie van de gemeenteraad en met de positie van de wethouder. De raden hebben niet altijd het gevoel dat ze kunnen sturen op regionale processen en zijn daardoor huiverig voor verdere regionalisering. Ook verschilt het draagvlak voor samenwerking per wethouder, wat de samenwerking kan bemoeilijken. Verschillende managers van UWV geven aan hierdoor de besluitvorming bij gemeenten soms ingewikkeld te vinden. Zij zien juist een

voordeel in de aansturing van UWV, omdat er sneller beslissingen genomen kunnen worden.

Regiomanager UWV

En dat is voor het UWV veel makkelijker, omdat wij een landelijke organisatie zijn, dus voor mij zijn mijn kaders heel helder. Als we morgen naar links gaan, dan gaan we naar links.

Hoewel het probleem van het verschil in aansturing in de interviews met gemeenten steeds naar voren komt, blijkt ook dat vooral de persoon van UWV waar men mee te maken krijgt van grote invloed is. Verschillende regio's geven aan dat ze met hun regiomanager goed zaken kunnen doen, maar dat ze wel van andere regio's horen of zelf hebben ervaren dat hier verschillen in zijn. Sommige managers van UWV geven daarnaast aan dat ze juist ook een verbindende rol kunnen spelen in de regio, juist omdat ze een andere positie hebben. Zij kunnen los van de politieke wensen van een wethouder of gemeenteraad opereren in de regio en daarin fungeren als een neutrale instantie.

In de samenwerking spelen er verder problemen uit het verleden mee, waarbij negatieve ervaringen het huidige beeld van UWV bepalen. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat UWV zich heeft teruggetrokken van het werkplein, of gemaakte afspraken niet is nagekomen.

Hoofd sociale zaken, niet-centrumgemeente

Interviewer: Dus als ik het goed begrijp, de aanwezigheid van UWV op bestuurlijk niveau is vrij onzichtbaar, maar op uitvoeringsniveau...

Respondent: Bestuurlijk, weet ik niet. In de bestuursvergadering gisteren was UWV aanwezig en heeft daar ook keurig vragen beantwoord, stukje toegevoegd, maar in het hoofdenoverleg vind ik ze... ja, hooguit wat defensief aanwezig, in die zin dat wanneer er een UWV-belang aan de orde is, dat ze wel even de vinger opsteken. Maar ik zie weinig creativiteit, ik zie weinig constructieve bijdrage. Maar er zit bij mij ook een stukje rancune over het feit dat ze bij het UWV fantastische afspraken hadden over gezamenlijk optreden op het werkplein, en dat ze dat nauwelijks waargemaakt hebben, en binnen de kortste keren waren verdwenen. Dus ik ben niet zo blij met ze, over het algemeen.

In hoeverre bijvoorbeeld het opheffen van een werkplein tot problemen leidt, verschilt per regio. In een regio geeft een wethouder aan dat het in zijn gemeente goed geregeld is, omdat UWV nog wel mensen ter plaatste heeft gehouden.

De onvrede over de samenwerking komt vaak tot uitdrukking in de discussie over het gebruik van methodieken om de loonwaarde te bepalen en systemen die inzicht geven in vacatures en werkzoekenden. Gemeenten werken veelal met eigen systemen, terwijl UWV met een aantal landelijk bepaalde systemen werkt, zoals Sonar en WBS. Om de samenwerking te verbeteren willen diverse arbeidsmarktregio's het gebruik van de systemen op elkaar afstemmen. In een aantal regio's bestaat echter weerstand tegen de wijze waarop de transitie van de systemen wordt vorm gegeven. Gemeenten vrezen de eigen werkruimte te verliezen en zijn van mening dat de UWV-systemen niet aan de eigen behoefte voldoen. Gemeenten hebben het gevoel dat hun eigen systemen goed werken en dat ze hun wensenpakket bij UWV niet goed kwijt te kunnen.

Hoofd sociale zaken, niet-centrumgemeente

UWV zit ook in arbeidsmarktoverleg, de regiomanager UWV zit ook in de bestuurlijke stuurgroep van arbeidsmarktregio. Ook bij het regio-overleg. Daar zitten meer mensen van het UWV, 2, 3 mensen. Ze zijn volledig deelnemer. Wat ik weleens merk bij ICT, dan

kom je op het verhaal, zo'n cliëntvolgsysteem, WBS. Daar verschillen de meningen over. Daar is een grote ontevredenheid over. Dan kom je op de kant, als wij als regio die systemen moeten gebruiken moeten een aantal problemen worden opgelost die ook zijn geïnterpreteerd. Dat gaat naar de mening van de gemeenten in een te laag tempo. En daar zit wel een soort verbazing, hoe ziet het UWV kans om ogenschijnlijk uit positie te zijn gebracht en vervolgens weer zo zwaar aan tafel te zitten, dat ze op dit soort onderwerpen dwingend zijn. Ik was in die zin ook niet zo happy dat ik die werkgroep krijg. Wat is nou de bedoeling, willen we de systemen gebruiken per 1 januari en moet ik een implementatieplan maken, of willen we discussie aan of we die systemen zo willen? Hoeveel ruimte moet ik nemen. Ik ben een simpele ziel. Als we dat in regio afspreken doen we dat, maar ook allemaal, niet ja maar. En dan krijg ik de handen niet op elkaar. Dus ik ga het een stapje terugbrengen, los van de systemen en kijken wat is de informatiebehoefte vanuit de processen en welke systemen heb je?

Van de zijde van UWV heerst juist het beeld dat aansluiting bij de UWV-systemen en harmonisatie van de methodieken zoals voor de loonwaardebepaling de beste vorm is om te komen tot passende faciliteiten. Er zijn ook gemeenten die het UWV hier in steunen. Er zijn ook caseregio's waar overeenstemming is bereikt. In een regio is recent overeenstemming bereikt over het gebruik van WBS en Sonar door alle gemeenten.

Zoals ook aangegeven in de samenwerking tussen gemeenten, kunnen de prestatie-indicatoren van de verschillende organisaties een belemmering vormen in de samenwerking. UWV en gemeenten hebben ieder hun eigen targets en om goed samen te werken, moet men over de angst heen stappen minder 'eigen' mensen te kunnen plaatsen wanneer er wordt samengewerkt.

Medewerker UWV

Je hebt verschillende targets. UWV kent de Ww-targets, kent de targets op de AG-doelgroepen en de gemeente kent targets op de Wwb. Wat ik vaak zie als een van de factoren die essentieel zijn om een gezamenlijke werkgeversdienstverlening vorm te geven, is dat je daar een gezamenlijk target voor maakt. En wat daar wezenlijk in is, is dat je elkaar daarin vertrouwt. Dus als je gemeente honderd Wwb-ers aan het werk moet helpen, en als UWV 500 ww'ers, dan moet je dat optellen, dan heb je 600, en daar ga je mee aan de slag. Aantallen zijn bedacht, he. Dus dat houdt in dat je die gezamenlijke deler moet hebben om ook die samenwerking in de praktijk goed vorm te geven. Want anders ga je elkaar als concurrenten zien, en dan krijg je nooit een gezamenlijke werkgeversdienstverlening.

Medewerkers van UWV vinden dat er, met name bij kleinere gemeenten, niet altijd voldoende deskundigheid aanwezig is ten aanzien van werkgeversdienstverlening. Gemeenteambtenaren hebben daar vaak meer taken en doen de werkgeversdienstverlening 'erbij' of hebben onvoldoende de focus daarop.

Medewerker UWV

Je moet blijven focussen: je moet die werkgever tevreden stellen. Je moet zorgen dat je levert en er zijn ook bij gemeenten nog teveel, ze noemen zich account manager maar zijn toch met vergunningen bezig, met heel andere taken bezig en uiteindelijk heel weinig met daadwerkelijke plaatsing, dat lijkt soms een bijzaak.

In het verlengde hiervan merkt een UWV medewerker op, dat bij sommige gemeenten de werkgeversdienstverlening niet alleen professioneler kan, maar dat ook de scope breder moet. In de optiek van deze medewerker kijken gemeenten teveel naar alleen de plaatsing en te weinig naar het opbouwen van een netwerk, relatie-beheer en anticiperen op de vraag van de werkgever.

Er zijn ook verschillende respondenten positief over de samenwerking met UWV. Zij zien een meerwaarde in de kennis die UWV mee kan brengen.

Medewerker gemeente

Interviewer: En hoe vind je dat het UWV zich opstelt in die regionale samenwerking?

Respondent: Ik vind dat ze wel positief zijn, [...] Ze zijn bereid om mee te denken. Ze hebben wel een aantal voorwaarden en dat kan ik me voorstellen want het is wel een gigantisch grote organisatie. Die kan niet voor iedere gemeente iets doen. Nee. Ze leveren ons informatie aan die heel nuttig is. Dat is de marktinformatie. Nou die hebben we helemaal niet. Dus nu bijvoorbeeld zijn we met de Wajong bezig van hoe doen zij dat nou, kunnen we daar iets van leren, kunnen we bij ze terecht?

4.3 Rol SW-bedrijven in de regionale samenwerking

In deze paragraaf wordt ingegaan op de rol en positionering van de SW-bedrijven in de arbeidsmarktregio's. Ook de doorwerking op de regionale samenwerking bij werkgeversdienstverlening komt daarbij aan bod. SW-bedrijven hebben een eigen werkgeversbenadering voor het detacheren van SW-medewerkers en de re-integratie van WWB-clients. Het SW-bedrijf is een instrument van gemeenten maar wordt tegelijkertijd in een aantal regio's ervaren als een eigenstandige invloedsfactor. In alle vijf de casusregio's is de relatie tussen SW en gemeenten een factor die meespeelt bij vormgeving van de regionale samenwerking.

Verschillende respondenten geven aan dat SW-bedrijven en voorsprong hebben op gemeenten omdat zij de markt goed kennen en over een operationele infrastructuur beschikken. Door hun ervaring met detachering hebben zij actuele kennis van de werkgevers en hun vraag. Ook hebben zij ervaring met zaken als aanpassing van de werkplek en begeleiding op de werkvloer. De overheersende mening van respondenten is dat gemeenten deze specialismen zelf niet of in onvoldoende mate in huis hebben. Iedereen vindt het belangrijk om de kennis en de netwerken van de SW-bedrijven rondom mensen met een arbeidsbeperking in de regio te benutten, maar actoren hebben verschillende beelden bij hoe dit het beste kan worden gerealiseerd.

Teamleider sociale zaken niet centrumgemeente

Daar zeggen we van: nee, we willen er wel anders naar gaan kijken, juist ook om de creativiteit - want het wsw-bedrijf heeft heel veel contacten met werkgevers, hele andere contacten met werkgevers - te koppelen met arbeidsontwikkeling, onze kerntaak.

Directeur SW-bedrijf

En dit feit, deze positie, die relatie die we opgedaan hebben met die werkgevers, die we hebben met die werkgevers, maakt dat zij nu zeggen van: [SW-bedrijf], gaan jullie dat nu alsjeblieft doen. Die duwen ook tegen de gemeente aan. Die zegt van [het SW-bedrijf] moet dat gaan doen, want daar hebben we een relatie, daar weten we van wat we van kunnen verwachten. Dat is denk ik ons onderscheidend vermogen ten opzichte van veel andere regio's.

Vertegenwoordiger VNO-NCW

Ja, maar daar [red.: het SW-bedrijf] wordt heel veel tijd en effort in gestoken in het contact met bedrijven. Dat is denk ik ook net het verschil met het werkgeversservicepunt. Als je weer met een gemiddelde werkgever of ondernemer in gesprek gaat van joh, ken je het werkgeversservicepunt, waar hebben we het over. En dat is ook een van de dingen waarom we steeds blijven aangeven, want hoe komen ze dan wel aan hun personeel. Dat is dan vaak via een uitzendbureau of wat dan ook. Dus die interactie moet er wel zijn.

Een aantal respondenten onderkent dat vaak nog wordt gedacht vanuit de kolommen, en typeren de SW als een afzonderlijke kolom. Zij zien het vervallen van de schotten tussen de regelingen door de Participatiewet als een bevorderende factor voor de samenwerking.

Accountmanager werkgeversdienstverlening, centrumgemeente

Een hele belangrijke, die heb ik nog niet gezegd, ik denk dat het heel erg belangrijk daarin is, in die samenwerking, dat je zo meteen één uitstroomtarget hebt. Het zou voor mij net zo belangrijk moeten zijn of we voldoende SW'ers aan het werk krijgen of WW'ers als mijn eigen doelgroep. Wat je tot nu toe gezien hebt, is dat we heel veel aan elkaar aan het snuffelen zijn. Maar uiteindelijk zit iedereen er toch om z'n eigen cijfers te behalen. Op het moment dat je dat op één hoop gooit, zit je automatisch anders in het werk.

In vier van de vijf casusregio's zijn de SW-bedrijven betrokken bij het regionaal bestuurlijk overleg, waarin op dit moment de focus ligt op de vorming van de Werkbedrijven. Deze betrokkenheid leidt nog lang niet in alle gevallen tot een door alle partijen gedragen oplossing voor de positie en taken van het SW-bedrijf. In enkele regio's willen gemeenten de SW-taken samenvoegen met hun dienst werk en inkomen. In andere regio's kiezen gemeenten juist voor het overhevelen van taken van de sociale diensten van de regio naar het SW-bedrijf. In één regio wordt het SW-bedrijf in alle opzichten partner in de regionale samenwerking en uitvoering van de werkgeversdienstverlening.

In deze regio speelt mee dat de regionale samenwerking nog grotendeels van de grond moet komen, gemeenten wel ervaring hebben met samenwerking in het SW-bedrijf en dat het SW-bedrijf de expertise in huis heeft. De bestaande structuur wordt als opstap gezien naar een regionale uitvoering van werkgeversdienstverlening met betrokkenheid van gemeenten, UWV en sociale partners. Ondanks dat de beslissing door alle betrokken gemeenten wordt onderschreven, verwacht men dat de overdracht van uitvoeringstaken naar het SW-bedrijf niet gemakkelijk zal gaan, omdat gemeenten dit ervaren als afname van zeggenschap over de uitvoering.

Diverse respondenten refereren aan de bestuurlijke complexiteit rond de samenwerking met de SW-bedrijven in de regio. In de meeste arbeidsmarktregio's, waaronder de vijf casusregio's, zijn de SW-bedrijven zelfstandige organisaties met een bestuur van gemeenten. Gemeenten zijn opdrachtgever van het SW-bedrijf maar ervaren niet altijd dat zij voor 100 procent de regie hebben. De bestuurlijke structuur speelt hierbij een belangrijke rol. Veel gemeenten hebben in het verleden gekozen voor een samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Individuele gemeenten ervaren het als lastig om zich uit een GR terug te trekken.

Deelnemers aan de feedbacksessie noemen als complicerende factor de dat de wethouder van een centrumgemeente regelmatig een dubbele verantwoordelijkheid heeft ten opzichte van het SW-bedrijf. Hij zit in het bestuur van het SW-bedrijf of de GR en heeft ook de opdracht om bestuurlijke samenwerkingsafspraken te maken met andere gemeenten die vaak eigen afspraken hebben gemaakt over de SW. De financiële belangen van de centrumgemeente in het eigen SW-bedrijf zou daarmee op gespannen voet staan met de ambitie om te komen tot regionale samenwerking.

Diverse regio's hebben te maken met meerdere SW-bedrijven en/of SW-samenwerkingsconstructies. In één regio leidt de bestuurlijke complexiteit tot het moeilijk kunnen beheersen van de spanningen. De regio heeft te maken met drie provincies, zes SW-samenwerkingsverbanden en 14 gemeenten, plus samenwerkingsverbanden die rond de twee grotere steden zijn ontstaan. De geïnterviewde betrokkenen beoordelen het aantal spelers dat op in deze regio op het terrein van

de werkgeversdienstverlening actief is als te groot. De SW zit bestuurlijk aan tafel, maar in de praktijk is sprake van onderlinge concurrentie.

Accountmanager werkgeversdienstverlening, centrumgemeente

De centrumgemeente doet (...) de werkgeversdienstverlening voor drie andere gemeenten. In de arbeidsmarktregio moeten we dan weer samenwerken met nog weer drie andere gemeenten. Maar we moeten ook werken met de drie SW-bedrijven. Alle met hun eigen werkgeversdienstverleningsteams. Op die manier heb je allerlei verschillende samenwerkingsverbanden, met natuurlijk onderlinge concurrentie.

Ook financiële overwegingen worden genoemd als een bepalende factor voor het ontstaan van samenwerking. In de hiervoor genoemde regio waar het SW-bedrijf de re-integratietaken zal gaan uitvoeren, speelde de financieel gezonde positie van het SW-bedrijf in de besluitvorming een belangrijke rol. De kortingen op de participatiebudgetten maken dat de gemeenten kritischer worden op de uitvoeringskosten van het SW-bedrijf.

Wethouder, centrumgemeente

Als je zegt we gaan het alleen maar hebben over geld, dan moet je gelijk stoppen met welke vergadering dan ook want dan wordt het een zinloze discussie. Dus je moet wel kijken wat is het gemeenschappelijke doel. Maar ik vind wel als je vaststelt dat er bepaalde knelpunten zijn, dan moet je ook niet zeggen als Ministerie we geven niet thuis, want ook het Ministerie heeft er belang bij dat die arbeidsregio's goed gaan functioneren, want op termijn moet dat gaan leiden tot minder mensen in de kaartenbak dus inderdaad tot een verlaging van de kosten voor het Ministerie. Maar als je nu zit met een overgang, en je bent natuurlijk de laatste jaren al gigantisch gekort op je participatiebudget, mijn grote angst is natuurlijk dat er, nou ja jullie kennen dat staatje waarschijnlijk ook wel van SW-bedrijven in Nederland, als je gaat kijken wat ze allemaal nog aan geld overhouden voor andere werkzaamheden, dat bedrag gaat bijna voltallig naar je SW-bedrijf.

In de feedbacksessie werd naar voren gebracht dat het bedrijfsmatige belang van SW-bedrijven om de (delen van) de werkgeversdienstverlening uit te voeren invloed kan hebben op de samenwerking. Dit belang zou worden versterkt door de afbouw van de SW en de taakstellingen waar de sector mee te maken heeft of nog gaat krijgen. Dit hoeft een vruchtbare samenwerking niet in de weg te staan, zoals ook het bovenstaande voorbeeld laat zien. In één regio ervaart de centrumgemeente een concurrerende opstelling van het SW-bedrijf waardoor de verhoudingen zijn verslechterd.

Een aantal deelnemers noemt de soms tegenstrijdige belangen van individuele gemeenten bij het SW-bedrijf. Gemeenten hebben een bedrijfsmatig belang bij zowel het realiseren van duurzame uitstroom uit de WWB naar regulier werk als bij een financieel gezond SW-bedrijf. In veel gemeenten zijn deze belangen met elkaar verbonden doordat SW-bedrijven in opdracht van gemeenten re-integratietaken uitvoeren. De financiële gezondheid van het SW-bedrijf kan daardoor een (doorslaggevend) argument worden om re-integratietaken aan het SW-bedrijf te gunnen.

4.4 Samenwerking met werkgevers

In dit onderzoek is de betrokkenheid van werkgevers aan de orde gekomen in de gesprekken met vertegenwoordigers en medewerkers van UWV, gemeenten en werkgeversorganisaties. De betrokkenheid bij en beleving van werkgevers over de

dienstverlening van gemeenten en UWV komt uitgebreider aan bod in het vervolgonderzoek van de Inspectie.⁵⁸

Betrokkenheid van werkgevers(netwerken) wordt van belang geacht bij opzet en uitvoering van werkgeversdienstverlening van gemeenten en UWV in de arbeidsmarktregio's. Daarnaast is op grond van de Participatiewet vastgelegd dat gemeenten "de lead" hebben bij vormen van regionale Werkbedrijven die aansluiten op de bestaande arbeidsmarktregio's. Beoogd is dat gemeenten nauw samenwerken met ondermeer werkgevers uit de markt- en overheidssector.⁵⁹

De respondenten van UWV en gemeenten zijn algemeen van mening dat de samenwerking met werkgevers een belangrijke voorwaarde is om te komen tot een vraaggerichte aanpak en een succesvolle en gestructureerde match van vraag en aanbod. De bevindingen geven aan dat tijdens de onderzoeksperiode in de meeste arbeidsmarktregio's niet kan worden gesproken van een sterke betrokkenheid van werkgevers bij de werkgeversdienstverlening. De Inspectie heeft bij de casestudies tegelijkertijd vastgesteld dat de vorming van de Werkbedrijven grote aandacht heeft en dat werkgeversorganisaties daarbij zijn betrokken.

Regiomanager UWV

Actieve werkgevers bevorderen samenwerking in de regio. 100%. En vooral actieve werkgevers die dus ook bereid zijn om in projecten ook echt mee te doen. Dan ontkom je er niet meer aan. Dan moet je wel. Want ja, hier de voorzitter van de bedrijvenkring, die trekt de kar van (netwerkorganisatie van MVO-ondernemers, UWV, gemeenten en SW-bedrijven). Op het moment dat wij met elkaar gaan zitten harrewarren, dus de gemeente en UWV, dan is het klaar. Dus dat gebeurt niet. Je ziet dan ook heel snel succes. Dat helpt.

De reikwijdte en intensiteit van betrokkenheid en samenwerking met werkgevers(organisaties) in de bij de casestudie geselecteerde regio's verschilt sterk. Er is in één regio sprake van een structurele en geformaliseerde betrokkenheid van werkgevers in het regionale werkgeversplein. Er is een ambitie om tot één uitvoeringsorganisatie te komen die wordt aangestuurd en bemenst door gemeente, UWV en werkgevers. Dit is al deels gerealiseerd.

De samenwerking in andere regio's is op bestuurlijk niveau. In een regio heeft de werkgeversorganisatie daarbij een duidelijke rol bij de opzet van een regionaal sectorplan en parallel daaraan de vorming van het Werkbedrijf. Tussen de betreffende gemeenten en de werkgeversorganisatie bestond aanvankelijk een aanzienlijke afstand die met het sluiten van een gezamenlijk akkoord werd overbrugd.

Regiomanager VNO/NCW

Respondent: Ik denk dat wij van een vijf naar een acht zijn gegaan in een periode van ruim anderhalf jaar tot twee jaar tijd.

Interviewer: En hoe komt dat?

Respondent: Dat komt omdat deze regio een achterstand had. Dat mag je best wel zeggen (...) ieder deed zijn dingetje. Ik wil niet zeggen dat er een onwil was voor samenwerking maar men zag eigenlijk lang niet altijd de noodzaak van het over de grenzen heen kijken van de eigen organisatie of de gemeente. Dat had denk ik ook wel te maken met die lokale opdracht die er lag. Als jouw gemeente jou niet afrekent op het vervullen van vacatures maar op het plaatsen van de lokale kandidaten dan wordt jouw hele denk- en

⁵⁸ Inspectie SZW (2015) Onderzoeksplan Perspectief werkgevers op werkgeversdienstverlening (intern document).

⁵⁹ Besluit van 4 september 2014, houdende wijziging van het Besluit Suwi i.v.m. het stellen regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties, Stb. 2014, 366.

werkwijze vanzelf toch wel een beetje aanbodgericht. Twee jaar geleden hebben we elkaar in de regio rond deze tijd, in 2012 dus, heel diep in de ogen gekeken en ondergetekende heeft toen geroepen we gaan een akkoord sluiten. En toen ik dat deed waren er ook wat mensen boos, ook op mij.

Interviewer: Waarom?

Respondent: Omdat we benoemd hebben dat eigenlijk iedereen vooral in zijn eigen proces zat en niet over de grenzen heen aan het kijken was en wij hebben gezegd dat moet anders, gezien de urgentie in de samenleving, gezien de doelgroep die dat verdient, gezien de werkgevers die dat ook verdienen om dat goed te organiseren en al met al doen we het dus voor het collectief en niet ten faveure van het eigen gewin, ook niet ons gewin als VNO-NCW. En op dat moment hebben we gezegd dat akkoord is van iedereen. We zijn ermee aan de slag gegaan en 7 juni 2013 was het klaar en ondertekend. En dat is een document van slechts drie pagina's.

In drie caseregio's is een dergelijke toenadering nog niet aan de orde en is het samenwerkingsproces nog in een beginfase en/of heeft vooralsnog minder ambitie. Wel is merkbaar dat de samenwerking meer wordt gezocht omdat elke arbeidsmarktregio per 1 januari 2015 een Werkbedrijf moet hebben ingericht en een marktbe werkingsplan moet hebben. Diverse respondenten van UWV en gemeenten hebben opgemerkt dat het goed is dat werkgevers worden betrokken bij de totstandkoming van het maken van beleid, omdat zij beter dan ambtenaren weten waar de behoeften van werkgevers liggen.

Wethouder

Dus de bonden en de werkgeversorganisaties, en dan praat je, dan besluit je: wat is er in deze regio nou nodig? Hebben we meer inzicht nodig in de arbeidsmarktregio? Wie kan dat leveren? Wat is precies de behoefte in zijn algemeenheid van werkgevers? Nou, dan kijk ik naar een werkgeversorganisatie. Zo stel ik me voor dat je vier, vijf issues in de eerste vergadering [Red.: over Werkbedrijf] markeert, en dat je met elkaar afspreekt wie wat uitzoekt.

Hoofd Sociale Zaken

Wij denken dat ondernemers elkaar beter verstaan dan een ambtenaar die met zijn koffer naar een werkgever toegaat. Daarvan hebben we ook gezegd: ik wil hier ook geen werkgeversbeleid meer hebben wat bedacht is door ambtenaren want dat gaat niet werken, want een ambtenaar staat te ver af van de dagelijkse realiteit en praktijk van een ondernemer.

Een respondent vraagt zich wel af of de werkgeversorganisaties die samen met UWV, gemeenten en werknemersorganisaties in het Werkbedrijf het beleid voor de arbeidsmarktregio gaan bepalen wel voldoende invloed hebben op de werkgevers in de regio.

Respondenten hebben uitgesproken meningen over hoe zij de samenwerking met werkgevers zien en hoe werkgevers het beste bediend kunnen worden. Zij geven aan dat de kwaliteit van de werkgeversdienstverlening bepaalt of een werkgever de samenwerking met UWV en gemeenten zinvol vindt.

Zo zijn respondenten vrijwel unaniem van mening dat een lokale aanpak van de samenwerking moet blijven bestaan naast een gecoördineerde aanpak op arbeidsmarktregioniveau, waarbij de samenwerking op regionaal niveau vooral plaats vindt met werkgeversorganisaties en grote werkgevers. Een respondent vatte dit als volgt samen: " lokaal als het kan en regionaal als het moet".

Daarnaast vinden respondenten van zowel UWV als gemeenten dat zij, met de gemaakte afspraken in het Sociaal Akkoord, waarbij werkgevers voor 125.000 extra banen uit de banenafpraak "aan de lat" staan, zij ook duidelijk een actievere rol moeten vervullen in de samenwerking. Zij vinden in het algemeen dat een goede werkgeversdienstverlening vereist dat de vraag en behoeften van de werkgever centraal moeten staan. Dat vergt een andere manier van denken en soms ook een professionaliseringsslag omdat er vooralsnog vooral gedacht wordt vanuit de werkzoekende.

Directeur SW-bedrijf

Mijn visie op goede werkgeversdienstverlening is dat werkgevers echt centraal komen te staan, dus dat je je hele proces zodanig inricht dat het werkelijk gaat om het bedienen van die werkgever waarbij je uitgaat van marketingtechnieken of hoe je het ook maar wilt noemen, maar ik noem het altijd maar van waar kun jij als gemeente waarde toevoegen bij dat bedrijf zodanig dat jij in staat wordt geacht een werkzoekende in een uitkeringssituatie aan het werk te krijgen. En zolang wij nog bezig zijn om de werkzoekende klant te noemen dan gaat het ons niet lukken.

Directeur Werk en Inkomen, centrumgemeente

Dus wij willen het klantperspectief wat heel erg hier aan de werkzoekenden hing graag omdraaien, dat het klantperspectief bij werkgevers ligt. Als je dat serieus neemt dan kom je gelijk al aan de regionale dimensie toe.

Respondenten geven aan dat UWV en gemeenten zich ook meer zouden moeten inspanssen om zo snel mogelijk aan de vraag van werkgevers naar arbeidskrachten te voldoen en daarin meer de samenwerking binnen de arbeidsmarktregio te zoeken. Vacatures zouden sneller moeten worden gedeeld.

Ook zijn alle respondenten van mening dat gemeenten en UWV elkaar niet zouden moeten beconcurreren. Niet in het benaderen van werkgevers en niet in het leveren van kandidaten. Een werkgever zou een vast contactpersoon moeten hebben.

Wethouder

Ik wil heel graag mijn kaartenbakken leeg hebben, maar volgens mij snappen we allemaal wel dat we elkaar daarin niet moeten beconcurreren. Maar ik ben wel verantwoordelijk voor de kaartenbakken van de gemeente, dus dat vind ik wel een belangrijke.

Het ontzorgen van werkgevers, zoals het geven van voorlichting en het uit handen nemen van administratieve rompslomp die samenhangt met het ontvangen voorzieningen, wordt door vrijwel alle respondenten opgemerkt als een belangrijk aspect van een goede werkgeversdienstverlening, evenals een bedrijfsdoorlichting op de mogelijkheid of er plaats is voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking.

De samenwerking tussen werkgevers en UWV/gemeenten bij de vormgeving van werkgeversdienstverlening op regionaal niveau is beperkt aanwezig. De samenwerking die er is, is vaak gefragmenteerd en vanuit een lokale en/of subregionale visie, maar niet vanuit een regionale arbeidsmarktvisie en -plan dat in samenwerking tot stand is gekomen. De werkgeversorganisaties nemen een afwachtende houding aan omdat UWV en gemeenten in hun ogen de zaken onderling nog niet op orde hebben. Ook lijken zij de politieke druk door de banenafpraak minder sterk te voelen dan gemeenten en UWV.

De vorming van de werkbedrijven geeft een impuls. Werkgevers worden bestuurlijk betrokken. De respondenten van gemeenten en UWV hebben daarbij een duidelijke visie hoe zij werkgevers aan zich denken te kunnen binden. Daarbij noemt men

termen als elkaar niet beconcurreren in de werkgeversbenadering, ontzorgen, snel van de juiste arbeidskrachten voorzien en adviseren.

4.5 Succesfactoren

Uit de casestudies en uit de feedbacksessie met gemeenten en UWV zijn een aantal succesfactoren naar voren gekomen. Deze hangen samen met landelijke kaders, de invulling van de rol van de centrumgemeente, de rol van wethouders, de samenwerking met UWV en de samenwerking met werkgeversorganisaties.

Katalyserend effect landelijke kaders

Hoewel respondenten aangeven dat landelijke kaders de samenwerking soms bemoeilijken, noemen zij dezelfde en andere kaders ook als een succesfactor. Uit de casestudies blijkt dat landelijke stimuleringsregelingen en wetgeving van invloed kunnen zijn op de samenwerking. De ESF-subsidies en de subsidies in het kader van de sectorplannen zorgen in een aantal regio's voor regionale samenwerking. Daarbij fungeren de Participatiewet en in het verlengde daarvan het sociaal akkoord als een belangrijke katalysator. De Participatiewet vraagt van regio's dat er op 1 januari 2015 een bestuurlijke organisatie staat waarin de werkgeversdienstverlening wordt vormgegeven. Daarnaast hebben overheden zich gecommitteerd aan het realiseren van extra banen in het kader van de banenafpraak. In sommige regio's neemt men dit als aangrijpingspunt voor de samenwerking. Hoewel regio's erkennen dat er landelijk een impuls kan worden gegeven aan de samenwerking, geeft een respondent ook aan dat de motivatie uiteindelijk moeten bestaan uit een daadwerkelijke verbetering van de resultaten.

Hoofd sociale dienst

Uiteindelijk, het succes is een beter functionerende arbeidsmarkt. En wat we dus nodig hebben, in het begin is dat het geloof. En we zijn in die zin geholpen door de wet en een beetje door dat stimuleringsfonds. Ik heb bijvoorbeeld gezien dat die sectoren beter zijn gaan samenwerken toen dat potje van Asscher ontstond. Toen had iedereen zoiets: [...] We kunnen geld ophalen, ja maar dan moet je wel samenwerken. O, dan gaan we toch samenwerken. [...] Het is heus niet ineens dat de wereld verandert als minister Asscher vraagt of er een goed idee is. Maar dat diezelfde ideeën wel in een intensievere vorm van samenwerking zijn opgeschreven. Dus daar werkte het wel voor. Dus een incentive qua wet, qua geld, en met een deadline of iets wat te winnen is, dat maakt dat mensen willen samenwerken. En dat iets te winnen is, dat zou het geloof moeten zijn, eigenlijk waar jij mee begon, van brengt samenwerking ons meer dan wanneer we het stand-alone gaan doen. Oftewel: krijg ik een betere balans, gaan al mijn werkzoekenden aan het werk en worden al onze vacatures vervuld binnen die gemeente. Gaat dat beter of sneller als ik samenwerk of niet. [...] dus het gaat heel erg om het geloof en dat geloof ontstaat met bewijslast, dat je zegt: nee hoor, want in die regio is het sinds ze zo samenwerken het aantal plaatsingen verdrievoudigd en is het arbeidsmarktvraagstuk eigenlijk aanmerkelijk verminderd, want er zijn minder vacatures en er zitten minder mensen in de bijstand. Hé wow, dat willen we allemaal. Dat is interessant. Wat moet ik daarvoor doen? Dan moet je samenwerken. O, maar dan wil ik wel samenwerken. En dus je kan dat wel doen met een wet, dat is nu, anders hadden we dat niet voor elkaar gekregen. Als die arbeidsmarktregio niet verplicht was geworden, was er nooit iemand mee begonnen. Het is toch een beetje tegen wil en dank. En nu moet je zorgen dat het gaat functioneren.

Centrumgemeente pakt voortrekkersrol

De centrumgemeente is de regionale speler die een voortrekkersrol heeft in het tot stand brengen van de regionale samenwerking. De status van centrumgemeente is het resultaat van de afspraken in de Programmaraad over de regio-indeling en geeft

de betrokken gemeenten geen formele bevoegdheden.⁶⁰ De centrumgemeente moet haar voortrekkersrol regionaal zien te verwerven en dat gaat meestal niet vanzelf. In de voorgaande paragrafen is uiteengezet dat de beeldvorming over de centrumgemeente de samenwerking beïnvloedt.

Uit de interviews komt naar voren dat de meeste centrumgemeenten zich bewust zijn van de beeldvorming die bij de overige gemeenten bestaat waarin de centrumgemeente de dominante partij is die lokale belangen negeert. De verschillende centrumgemeenten proberen op hun beurt een goede manier te vinden om hiermee om te gaan. Dit wordt over het algemeen ook gewaardeerd door de andere gemeenten. Uit de interviews blijkt dat de ene centrumgemeente dit makkelijker aangaat dan de andere. Dit ligt deels aan de kenmerken van de regio, maar ook aan de mate waarin de gemeente het strategisch spel weet te spelen. Een aantal centrumgemeenten toont zich erg bewust van het politieke spel en hoe daar mee om te gaan.

Hoofd sociale zaken, centrumgemeente

Wat ik doe en waar ik ook wel in geloof, het gaat mij er niet om dat je inderdaad de baas gaat uithangen, want dat werkt ook gewoon niet. Dus het is sowieso investeren in relaties en netwerken. Welke mogelijkheden heb ik wel? Ik heb heel erg geïnvesteerd in het dienstbaar zijn, faciliteren, laten zien wat je meerwaarde kan zijn, dat ik ook mijn mensen echt vraag van denk in regionale perspectieven, ga ook niet te dominant doen in overleg. Het zit ook echt soms wel op gedrag. Als wij een presentatie geven voor de arbeidsmarktregio gebruik dan niet het logo van de centrumgemeente daarin. Het zit 'm in dat soort dingetjes, weet je wel. Dus echt een sensitiviteit hebben. En dat merken we nu ook wel. Als je het echt gezamenlijke, en als wij ook werkgroepen vormen, want nu met het Werkbedrijf hebben wij een aanjaaggroep met werkgroepen, er echt op letten dat ook uit verschillende gemeenten die werkgroepen gevormd worden. Af en toe ook een keer een beetje slikken, dat je ook denkt van: oké, het lukt nu even niet. Nou ja, dan moet je gewoon even naar een manier zoeken, het is ook een beetje judo, dus af en toe een beetje meegeven, maar ook af en toe weer een beetje terug. [...] Als wij er niet meer uitkomen, we hebben wel een aantal overlegorganen, zonder dat wij heel erg van overleg houden hoor, maar je moet wel af en toe een paar dingen ergens met elkaar kunnen bespreken. We hebben een regionaal managersoverleg van managers van Sociale Zaken. Dat wordt bij toerbeurt voorgezeten, waar de gemeenteraden zijn. Dus dat doen we ook elke keer in een andere gemeente. We hadden ook kunnen zeggen: het is altijd in de centrumgemeente, maar dat is niet oké. De centrumgemeente zit voor, nee dat doen we dus niet.

Een andere succesfactor is dat de centrumgemeente verschillen in culturen, machtsstructuren en belangen erkent en een plek geeft in de samenwerking. Dit kan op verschillende manieren. Er is een aantal regio's waar men kiest voor het creëren van gezamenlijke verantwoordelijkheden tussen de verschillende gemeenten. Er worden bijvoorbeeld werkgroepen georganiseerd op verschillende regionale thema's waarin steeds een andere gemeente de voortrekkersrol op zich neemt. Een andere optie is de keuze voor subregio's waarin de verschillende subregio's de lokale uitvoering vorm kunnen geven en er regionaal overkoepelende onderwerpen worden opgepakt. Dit vraagt overigens wel om een sterke sturing op regionale processen.

⁶⁰ Anders dan de status van centrumgemeente bij gemeentelijke samenwerking op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Gemeenten kunnen onderling besluiten om regiobreed formele bevoegdheden via de WGR aan een (centrum)gemeente toe te kennen. Hiervan is door de meeste van de betreffende gemeenten (nog) geen gebruik gemaakt. Een uitzondering is de regio Helmond-de Peel waar bijna alle regiogemeenten al samenwerken op grond van een gemeenschappelijke regeling.

Voorbeeldcasus: Regio Friesland

De regio Friesland is een goed voorbeeld van de manier waarop de centrumgemeente een rol kan kiezen die door de overige gemeenten positief wordt gewaardeerd. De kleinere gemeenten die in Friesland zijn geïnterviewd, hebben niet het gevoel dat Leeuwarden zich te dominant opstelt. Leeuwarden kiest als centrumgemeente bewust voor een ondersteunende en faciliterende rol en geeft de verschillende partijen zeggenschap. Het gaat hierbij om het faciliteren van ambtelijke overleggen, maar ook om in dat soort overleggen politiek sensitief te zijn, bijvoorbeeld door in presentaties niet het logo van de centrumgemeente te gebruiken. Wat in de regio positief wordt gewaardeerd is de voorgenomen stap richting vier kleinere regio's rondom de grotere steden in Friesland. Ook het feit dat in de verschillende projectgroepen ten aanzien van de vorming van het werkbedrijf steeds een andere gemeente het initiatief heeft, laat zien dat de regio probeert van de arbeidsmarkt-regio een gezamenlijk project te maken.

Daarnaast heeft Friesland met de Vereniging voor Friese Gemeenten een efficiënte vorm gevonden om draagvlak te krijgen voor een voornemen. De verschillende wethouders kunnen hierin hun goedkeuring geven aan een bepaalde richting, zodat het management en de uitvoering efficiënter kunnen samenwerken:

[...] Dan voer ik even de Vereniging van Friese gemeenten op. Die is er ook, die samenwerking, alleen dat heeft geen status, dat is meer informatie uitwisselen. Bestuurders kunnen daar vrijblijvend zitten. Toen hebben we gezegd, het is lastig als jij als ambtenaar een standpunt inneemt en dat wordt niet gesteund, de VGF is wel een mooi gremium om dingen voor te leggen. Toen zijn we de VFG gaan gebruiken om voorstellen voor te leggen. U bent niet bevoegd besluiten te nemen, dat gaat via colleges, maar we kunnen wel de sfeer proeven. Wij denken ambtelijk gezien in die richting, kunt u dat steunen? Dat is ook gebeurd. Dat heeft ertoe geleid dat vanuit de VFG ook veel meer opdrachten worden gegeven.

Wethouders verbinden zich aan de regionale zaak

In twee regio's, waar de samenwerking relatief goed loopt, is te zien dat ook een sterke wethouder van de centrumgemeente die zich verbindt aan de regionale zaak een positieve stimulans geeft. In beide gevallen gaat het om wethouders die zich niet alleen presenteren als wethouder van hun gemeente, maar zich ook hard maken voor de regio:

Eentje moet ik nog wel noemen. Het heeft ook te maken met dat wij een wethouder hier hebben zitten die gewoon dit verhaal weet te verkopen, die ervoor staat. Maar ook in staat is om namens de regio op te treden. Van oudsher was het zo dat de twee grotere steden, dat waren twee concurrenten. Alles wat de een vond, was de ander tegen, want zij wisten het beter. Maar andersom net zo. Dus 1 wethouder voor die hele regio dat was bij voorbaat al ingewikkeld en moeilijk. Maar deze wethouder die hier zit, die creëert draagvlak. En die heeft een goed netwerk.

Voor bestuurders met regionale ambities is het gemakkelijker om deze waar te maken als zij door het electoraat in de gelegenheid worden gesteld om voor langere tijd aan te blijven. In regio's waar de wethouders na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 aanbleven, heeft dit gezorgd voor continuïteit in het politiek-bestuurlijke proces om de samenwerking gestalte te geven. In één van de cases wordt de wethouder van de centrumgemeente door respondenten genoemd (en geroemd) als een van de initiatiefnemers. Hij trad in 2012 aan, in 2013 werd op het niveau van de subregio een akkoord gesloten en inmiddels ligt er een regionaal sectorplan. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 kon de coalitie 'door' worden gesloten waardoor de betreffende wethouder de agenda tot 2018 kan voortzetten.

Goede samenwerkingsrelatie met UWV

Ook een goede relatie met UWV is een factor die het succes van de samenwerking beïnvloedt. UWV kan in de regio een opbouwende rol vervullen als verbindende partij, omdat ze een 'politieke buitenstaander' zijn. Daarbij zien gemeenten dat UWV veel kennis heeft over werkgeversdienstverlening, arbeidsmarktanalyses, monitoring en uiteraard de Wajong-doelgroep die straks deels onder de gemeente valt. In een onderzochte regio geven UWV en de centrumgemeente aan samen een 'tandem' te vormen om de regionale samenwerking op te zetten.

Medewerker UWV

[...]Dus virtueel hebben we een netwerkorganisatie. Eigenlijk zouden we op termijn door willen naar een fysieke club van mensen die bij elkaar zit in één gebouw onder een eenhoofdige leiding. Daarvoor heb ik de gemeentes nodig.

Interviewer: Waarom zou u dat willen?

Respondent: Dat heeft te maken met het uitgangspunt van waar zijn wij voor. We zijn er voor de mensen die een baan nodig hebben. We zijn er voor de werkgever die zo snel mogelijk een vacature goed bemiddeld wil zien met een kundige competentievaardige, professionele medewerker. Als je dat als uitgangspunt neemt dan is dit de enige weg. Je moet over je eigen grenzen heen durven stappen. Wat dat voor mij betekent, dat is een terechte vraag. Ik hoop dat ik er beter van word. Ik geloof daar wel in. Ik kan wel in mijn kracht blijven, ik kan met mijn organisatie in mijn kracht blijven. Er is niet een partij die in staat is om zoveel gemeentes bij elkaar te krijgen als het UWV, wij kunnen dat. Wij kunnen die verbindingsofficier spelen tussen al die belangen. We hebben geen commercieel doel, geen commercieel gewin. Natuurlijk hebben we onze taakstellingen, die moeten we ook realiseren als het gaat over de uitstroom, de vacaturevervulling et cetera. Dat doen we allemaal keurig, zolang we hier zitten. [...] Maar we kunnen nog wel veel meer voor elkaar betekenen.

Samenwerking met werkgeversorganisatie

In alle cases zien de betrokkenen het belang van bestuurlijke samenwerking met werkgeversorganisaties maar blijkt ook dat deze niet zonder meer van de grond komt. Waar dat wel is gelukt, bevordert dit het ontstaan van initiatieven om de kloof tussen de publieke spelers en werkgevers te dichten. De betrokkenheid van de werkgeversorganisatie creëert druk van buitenaf en helpt individuele gemeenten om hun belemmeringen in een breder perspectief te plaatsen

Voorbeeldcasus: Stedendriehoek en Veluwezoom

De regio Stedendriehoek en Veluwezoom is een goed voorbeeld van de manier waarop de betrokkenheid van de werkgeversorganisatie een stimulans is voor de regionale samenwerking. Het sluiten van een 'sociaal akkoord' in de subregio Stedendriehoek ('Akkoord van Beekbergen') en het succesvol aanvragen van een regionaal sectorplan hebben de partijen dichter bij elkaar gebracht. De betrokkenheid van werkgevers heeft geleid tot een duidelijke shift naar een meer vraaggerichte werkgeversdienstverlening. Klantmanagers duiden hun caseload niet meer aan met het aantal te bemiddelen werkzoekenden, maar met het aantal te bemiddelen vacatures. Er is een netwerk aan de onderwijskant opgericht ('Tafel Leert') dat wil voorkomen dat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt stopt, dat noemt men de preventiekant. In dit netwerk zijn (semi-)private spelers zoals werkgevers en onderwijsinstellingen dominant. Daarnaast heeft men met een netwerk waarin overheden dominant zijn ingericht voor de realisatie van de participatiewet ('Tafel Werkt'). Een gemeenschappelijke strategische board bewaakt de afstemming tussen die twee netwerken.

Tot slot komen uit de groepsgesprekken een aantal aanbevelingen voor een goede samenwerking naar voren:

- Samenwerken gaat grotendeels om relaties. Er moet sprake zijn van vertrouwen, geven en gunnen. Het begin van de samenwerking bestaat vooral uit het creëren van vertrouwen en investeren in relaties: praten, koffie drinken, faciliteren, investeren. In sommige regio's kennen wethouders elkaar al van samenwerking op andere terreinen. Als de samenwerking daar goed gaat, is er al een vertrouwensbasis van waaruit ook andere samenwerkingsvormen kunnen worden opgezet.
- Benadruk het gemeenschappelijke belang. Geef aan dat men over de grenzen van de eigen organisatie heen moet kijken om de doelgroep beter te kunnen bedienen. Het loslaten van de focus op de eigen doelgroep is een manier om los van organisatiebelangen tot oplossingen te komen die het gezamenlijke belang dienen en uiteindelijk wellicht ook het organisatiebelang. Een manier hiervoor is het formuleren van gezamenlijke targets.
- Zoek als centrumgemeente medestanders die ook enthousiast zijn over de regionale samenwerking: de witte raven. Uit de casestudies blijkt dat dit iemand van UWV kan zijn, werkgevers of een wethouder of hoofd sociale dienst van een andere, vaak wat grotere, gemeente.
- Zorg voor een duidelijke set afspraken die ten grondslag ligt aan de samenwerking. Dit maakt de samenwerking minder kwetsbaar voor wisselingen in personen.
- Probeer wethouders die minder enthousiast zijn over de samenwerking mee te krijgen. Dit kan bijvoorbeeld door een bottom up benadering waarbij je via draagvlak op het uitvoerend en/of beleidsniveau probeert bestuurlijk draagvlak te krijgen.
- Organiseer druk van buitenaf. Dit kan vanuit werkgevers of door een, eventueel herhaaldelijk, bezoek van een bewindspersoon. Een voorbeeld hiervan is een regio uit de casestudies waarin werkgevers vragen om een geharmoniseerde dienstverlening, omdat zij problemen ervaren met het plaatsen van mensen uit verschillende gemeenten. Daarbij kan de aanwezigheid van wethouders de onvrede tussen bestuurders temperen.

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken welke succes- en faalfactoren naar voren komen uit de casestudies en de feedbacksessie. Allereerst ziet de Inspectie dat de landelijke wet- en regelgeving de partijen in de regio aanzet tot het intensiveren van de bestuurlijke samenwerking op het terrein van de werkgeversdienstverlening. De Participatiewet en in het verlengde daarvan het sociaal akkoord fungeren als een belangrijke katalysator. Ook de ESF-subsidies en de subsidies in het kader van de sectorplannen zorgen in een aantal regio's voor regionale samenwerking. Tegelijkertijd blijven UWV en gemeenten primair sturen op het behalen van resultaten op de eigen doelgroepen en populaties, daartoe aangezet door de onderliggende financieringsstructuren en regelgeving. De centrumgemeenten hebben geen formele sturende bevoegdheden op grond van SZW-regelgeving. De invulling en reikwijdte van de regionale samenwerking is uitkomst van overleg en onderhandeling.

Uit de bestudering van de cases en de feedbacksessie komt verder naar voren dat verschillende regionale structuren van invloed zijn op het vormgeven van de samenwerking op het gebied van werkgeversdienstverlening. Het gaat hierbij om sociaal-culturele en economische kenmerken. De diverse regionale identiteiten, de verhoudingen tussen de steden in de regio en de manier waarop de economie is geor-

ganiseerd, zijn allemaal van invloed op de mate en de vormgeving van de samenwerking. In regio's met een sterke regionale identiteit zal men bijvoorbeeld makkelijker tot samenwerking komen en minder snel kiezen voor subregio's.

Ook de historie van samenwerkingsverbanden speelt een belangrijke rol. Wanneer gemeenten en UWV vanuit het verleden te maken hebben met verstoorde verhoudingen, werkt dit vanzelfsprekend door in de mate waarin men bereid is elkaar te ontmoet te komen in de huidige regionale samenwerking. Van belang hierbij is de reorganisatie van UWV, waarbij er van de ruim 100 werkpleinen, nog 35 over zijn. Veel gemeenten zijn hierover teleurgesteld en geven aan dat het vertrouwen opnieuw tot stand moet komen. Hier en daar gebeurt dat ook en zien gemeenten in dat UWV in de regio een opbouwende rol kan vervullen als verbindende partij, omdat ze een 'politieke buitenstaander' zijn.

Verder spelen er allerlei knelpunten die gelegen zijn in personen en partijen die van invloed zijn op de samenwerking. Om te kunnen komen tot een goede samenwerking is het nodig dat alle betrokken individuen en partijen het belang van de samenwerking inzien en bereid zijn op bepaalde terreinen minder of minder directe zeggenschap te hebben.

De rol van de werkgeversorganisaties in de regionale samenwerking is op dit moment (nog) niet vanzelfsprekend, onder meer door het bestaan van uiteenlopende beelden en verwachtingen. UWV en gemeenten willen de werkgeversorganisaties betrekken in de regionale samenwerking om hun dienstverlening meer vraaggericht te maken. De werkgeversorganisaties nemen op hun beurt een afwachtende houding aan zolang UWV en gemeenten in hun ogen onderling nog veel te regelen hebben. In regio's waar het gelukt is om de werkgevers en/of werkgeversorganisatie(s) bestuurlijk actief te betrekken, ervaren UWV en gemeenten dit als een stimulans om onderling tot een betere samenwerking te komen. In de regio's heeft de vorming van de Werkbedrijven grote aandacht waardoor de bestuurlijke betrokkenheid van werkgeversorganisaties toeneemt.

Voor de positie van het SW-bedrijf geldt dat deze de verhoudingen in de regio op scherp kan zetten. Diverse regio's worstelen met de vraag welke positie ze het SW-bedrijf moeten geven. Is het SW-bedrijf bijvoorbeeld alleen een uitvoerder of krijgt het ook een sterkere beleidmatige stem? Ook hier is te zien dat dit voortkomt uit de positie die het SW-bedrijf in de regio had.

Hoewel gemeenten opereren in een complex veld waarin veel factoren zijn die de samenwerking bij werkgeversdienstverlening bemoeilijken, worden er in diverse regio's successen geboekt. Wat hierbij helpt is een sterke wethouder van de (centrum)gemeente die in staat is om zich voor langere tijd, over verkiezingen heen, aan de regionale zaak te verbinden. Waar een succesvolle samenwerking tot stand is gekomen, hebben gemeenten, UWV en werkgeversorganisaties de beeldvorming over elkaar achter zich weten te laten.

Een succesfactor die uit alle cases naar voren komt, is de mate waarin de centrumgemeente erin slaagt de regio te verbinden. Dit vergt een goed zicht op de regio en een vermogen om strategisch te opereren. Wat hierbij helpt is het opbouwen van vertrouwen en relaties, een goede politieke sensitiviteit, het zoeken van strategische partners, het zoeken naar en benadrukken van het gemeenschappelijk belang, een heldere set afspraken die ten grondslag ligt aan de samenwerking, het tactisch opereren door verantwoordelijkheden te verdelen en, wanneer de samenwerking niet slaagt, het creëren van druk van buitenaf.

Bijlage 1 Toelichting centrale begrippen

Werkgeversdienstverlening

De (memorie van Toelichting op) de Wet Wijziging Schuw 2012 geeft geen afzonderlijke omschrijving of definitie van het begrip werkgeversdienstverlening. In eerdere wijzigingen van de wet SUWI wordt wel het begrip 'vraaggestuurde dienstverlening aan werkgevers' gebruikt, namelijk: '(...) ketenpartners spelen in op de vraag van de werkgever ondermeer door werkzoekenden geschikt te maken voor bestaande en toekomstige vacatures en om dienstverlening aan te bieden die aansluit op de behoefte van de werkgever.'⁶¹ Op basis van deze omschrijving en omschrijvingen in eerdere onderzoeken van de Inspectie⁶², wordt werkgeversdienstverlening in dit onderzoek omschreven als:

'Activiteiten van UWV en gemeenten in arbeidsmarktregio's die inspelen op de vraag van de werkgever naar werkzoekenden door deze te selecteren, waar nodig geschikt te maken voor bestaande en toekomstige vacatures en ondersteuning te bieden die aansluit op de behoefte van de werkgever.'

Gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening

Het uitgangspunt van de wet SUWI is dat UWV en gemeenten samenwerken bij werkgeversdienstverlening of wel er is sprake van geïntegreerde dienstverlening. Dat wil zeggen dat 'ketenpartners niet alleen samenwerken of rekening houden met elkaar (afzonderlijke) dienstverlening richting werkgevers, maar dat zij dienstverlening integreren zodat er één breed, overzichtelijk pakket van dienstverlening aangeboden kan worden over het vervullen van vacatures. Werkgevers worden hierdoor niet geconfronteerd met een dubbele benadering, hiaten in de dienstverlening of verschillende werkwijzen.'⁶³

De memorie van toelichting van de wijziging wet SUWI 2012 spreekt daarbij van één loket voor de werkgever, waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat de dienstverlening aan de werkgever op regionaal niveau gecoördineerd wordt aangeboden.⁶⁴ In het Referentiekader wordt het uitgangspunt van de wet SUWI vertaald naar de norm dat een UWV en gemeenten een gecoördineerde aanpak hebben voor werkgeversdienstverlening.⁶⁵ Voor dit onderzoek wordt gecoördineerde aanpak werkgeversdienstverlening omschreven als:

'Een door gemeenten en UWV onderling afgestemde, eenduidige en herkenbare benadering (dienstenpakket) van werkgevers in de arbeidsmarktregio's.'

Arbeidsmarktregio

De arbeidsmarktregio is de schaal waarop UWV en gemeenten op basis van wijziging wet SUWI 2012 geacht worden samen te werken bij de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden. De indeling in 35 arbeidsmarktregio's, door gemeenten in overleg met de relevante partners tot stand gekomen, is daarbij het uitgangspunt. Binnen een regio kan ook samenwerking in subregio's plaatsvinden.

⁶¹ Memorie van toelichting Wet Suwi, Kamerstukken II 2007/08, 31 514, nr. 3.

⁶² Zie ondermeer: Inspectie SZW (2013) Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid, p. 40.

⁶³ Memorie van toelichting Wet SUWI. Kamerstukken II 2007/08, 31 514, nr. 3.

⁶⁴ Memorie van toelichting wijziging Wet SUWI. Kamerstukken II 2011/12 33065, nr. 3.

⁶⁵ Referentiekader wijziging wet SUWI 2012, aangeboden aan de bewindslieden van het ministerie van SZW op 21-11-2013.

Werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt

Personen met een uitkering in het kader van de Participatiewet-, WW-, WIA- of WAZ die niet zonder tijdelijke of blijvende re-integratieondersteuning en/of voorziening vanuit UWV of gemeenten aan het arbeidsproces kunnen deelnemen. In dit onderzoek worden onder werkzoekenden met een afstand ook verstaan mensen met een WSW-indicatie die in beeld zijn voor plaatsing bij reguliere werkgevers.

Bijlage 2 Landelijke Stimuleringsmaatregelen

De rijksoverheid heeft diverse extra budgetten ter beschikking gesteld om meer mensen aan het werk te krijgen. Gemeenten en sociale partners kunnen via subsidieregelingen aanspraak maken op deze budgetten.

Regeling cofinanciering sectorplannen

De regeling cofinanciering sectorplannen is onderdeel van het Sociaal Akkoord. Werkgevers- en werknemersorganisaties krijgen een financiële bijdrage van de overheid als zij gezamenlijke plannen maken om mensen aan het werk te krijgen en te houden. Het kabinet stelt voor de uitvoering van de sectorplannen 600 miljoen euro beschikbaar voor de periode 2014-2015. Er is een zevental thema's benoemd waaronder 'Arbeidsinstroom van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt'.

De nadruk in de subsidieregeling ligt op aanvragen van werkgevers en werknemers, maar omdat arbeidsmarkten een regionaal karakter hebben, kan de nadruk in een sectorplan ook op regionaal niveau gelegd worden. In de kamerbrief over de sectorplannen wordt nadrukkelijk aangegeven dat het samenwerkingsverband ook sectorale organisaties (zoals O&O fondsen), kan betrekken en waar mogelijk kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven, (centrum)gemeenten voor de arbeidsmarktregio's en UWV. Eén van de partijen in het samenwerkingsverband treedt namens sociale partners en de overige partijen in het samenwerkingsverband op als aanvrager van de tijdelijke cofinanciering. Een sectorplan kan ook namens een regionaal samenwerkingsverband van meerdere werkgevers met één of meerdere vakbonden ingediend worden.

In het eerste tijdvak (oktober-december 2013) zijn 37 aanvragen gedaan, waarvan er 24 zijn goedgekeurd. De meeste goedgekeurde plannen hebben betrekking op een sector, een aantal op een regio (TK brief 29 mei 2014, voortgang sectorplannen). De stedendriehoek heeft een goedgekeurd plan ingediend evenals de regio's Achterhoek, Haaglanden, Twente en Brabant (allen gericht op de sector zorg). Ook Twente (logistiek) en Drechtsteden (maritiem) hebben sectorplannen ingediend die zijn goedgekeurd. Niet duidelijk of dit ook namens de am-regio is gedaan? In de periode april/mei 2014 heeft een nieuwe indieningsronde voor sectorplannen plaatsgevonden.

Actieve inclusie door middel van arbeidsparticipatie 2014-2020

Het ESF-thema actieve inclusie biedt subsidie voor het terugdringen van jeugdwerkloosheid en de arbeidsinpassing van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het gaat om mensen met een arbeidsbeperking, werkloze 55-plussers, mensen zonder werk of uitkering waaronder (laagopgeleide) vrouwen en gedetineerden. Daarnaast is een deel van het beschikbare subsidiebudget bestemd voor de (ex-)leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs. Ook het wegwerken van taalachterstanden valt onder deze subsidie. Centrumgemeenten kunnen subsidie aanvragen voor projecten die zich richten op de participatie van de hierboven genoemde groepen. Per gemeente mogen er maximaal twee projecten worden ingediend waarvan in ieder geval één zich moet richten op leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs.

Er zijn tot slot verschillende voorbeelden waarin private en publieke partijen op landelijk niveau samenwerken om uitstroom naar werk te realiseren.

- Link2Work. Dit is een gezamenlijk initiatief van de SER-leden VNO-NCW/MKB-Nederland, FNV Jong, CNV Jongeren, MHP Young Professionals, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Ambassadeur Aanpak Jeugdwerkloosheid Mirjam Sterk. Via de netwerken van deze organisaties en de gemeenten Amsterdam en Rotterdam werft Link2Work personen uit het bedrijfsleven om jongeren te helpen de stap naar werk te maken. Deze bedrijfsmentoren werken in diverse sectoren en hebben enkele jaren werkervaring als werkgever, ondernemer, werknemer of zelfstandige zonder personeel. (start dec 2013)
- Nationaal techniekpact. Onderwijsinstellingen, werkgevers, werknemers, jongeren, topsectoren, regio's en de rijksoverheid hebben een nationaal techniekpact afgesloten om de tekorten aan technici terug te dringen.
- Locus. Locus is opgericht door Divosa en Cedris. Het is een netwerk waarbij 53 SW-bedrijven, 45 gemeenten en 28 bedrijven met vestigingen in meerdere regio's zijn aangesloten. In het Locus-netwerk maken partijen afspraken, zodat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen werken naar vermogen. Het voordeel voor bedrijven is dat zij niet per regio aparte afspraken hoeven te maken. Locus publiceerde onder andere een folder met tips en goede voorbeelden voor de regionale werkbedrijven.

Het actieteam crisisbestrijding

Het actieteam crisisbestrijding is ingesteld voor het stroomlijnen van de aanpak van de werkloosheid. Naast bestuurders en beleidsmedewerkers van werkgeversorganisaties en vakbonden zijn ook vertegenwoordigers van de VNG, Forum UUV, Aanpak Jeugdwerkloosheid en de ministeries SZW en OCW. 'Dit actieteam heeft tot taak om ondersteuning te bieden aan sectoren en regio's die komen met plannen om de crisis te bestrijden, de (administratieve) belemmeringen zoveel mogelijk weg te werken en om sectoren die in crisis verkeren maar die geen aanpak op ontwikkelen hiertoe aan te sporen.' Het actieteam crisisbestrijding verzamelt beschikbare informatie over de Regeling cofinanciering sectorplannen en maakt overzichten met de stand van zaken.

Bijlage 3 Methodologische verantwoording

Enquête 35 regio's

In elk van de 35 arbeidsmarktregio's is een telefonisch half gestructureerd interview gehouden met een vertegenwoordiger van de centrumgemeente of in een enkel geval UWV. Het belangrijkste doel hiervan was het verkrijgen van een landelijk beeld van de regionale samenwerking ten aanzien van de werkgeversdienstverlening. De interviews vonden plaats in de maanden september en oktober 2014. De regio's hebben zelf de respondenten aangewezen die het beste op de hoogte waren van de stand van zaken van de regionale samenwerking. Voorafgaand aan de telefonische interviews zijn de relevante documenten van de regio bestudeerd die informatie bevatten over de samenwerking en de werkgeversdienstverlening. In de interviews is ingegaan op de mate waarin de samenwerking aan de door de Inspectie opgestelde uitgangspunten voldoet. Daarnaast leverden de interviews informatie op over de gekozen vorm van de samenwerking en de mate waarin sprake is van vraaggerichte dienstverlening. Er is in het algemeen niet om uitgebreide verdiepende informatie verzocht, maar bij bepaalde vragen is wel kort doorggevraagd op bijvoorbeeld achtergronden van gemaakte keuzes.

Van de interviews zijn verslagen gemaakt, waarin de gesloten antwoorden zijn aangevinkt en de toelichtingen op de vragen, meestal samengevat, zijn weergegeven. De antwoorden zijn vervolgens ingevoerd in Excel en ingelezen en geanalyseerd in SPSS. De analyses bestonden uit rechte tellingen en enkele kruistabellen.

Vijf verdiepende casestudies

Van de 35 arbeidsmarktregio's zijn er vijf geselecteerd waarin verdiepende casestudies zijn gehouden. De interviews voor deze casestudies vonden hoofdzakelijk plaats in de maanden oktober en november, met een uitloop in december.

Selectie cases

De vijf cases zijn geselecteerd op maximale variatie in de kenmerken, om zo te achterhalen welke gemeenschappelijke factoren in de gecoördineerde aanpak van werkgeversdienstverlening een rol spelen. Er is gevarieerd op zowel de afhankelijke variabele, de kwaliteit van de samenwerking, als een aantal onafhankelijke variabelen (zie hieronder). Om een idee te krijgen van de kwaliteit van de samenwerking is gebruik gemaakt van een beeld dat is opgesteld door de aanjagers van de programmaraad.

De diversiteit in de cases is bereikt door te spreiden op de volgende onafhankelijke variabelen:

- *De kwaliteit van de arbeidsmarkt.* De verwachting is dat de kwaliteit van de arbeidsmarkt van invloed is op de samenwerking. Het is bijvoorbeeld voorstelbaar dat de concurrentie tussen gemeente en UWV op beschikbare vacatures groter is, wanneer het aanbod van vacatures beperkt is. Dit zou van invloed kunnen zijn op de bereidheid om samen te werken of om dit juist niet te doen. Om een inschatting te maken van de situatie op de arbeidsmarkt is gebruik gemaakt van de informatie die op regionaal niveau beschikbaar is: de kans op werk, de nettoparticipatiegraad, percentage NWW, en de werkgelegenheidsquote (bron: atlas voor gemeenten 2014 en UWV arbeidsmarktinformatie).

- *Aantal betrokken partijen, inclusief subregio's.* De verwachting is dat het aantal partijen van invloed is op de samenwerking, omdat bij een groter aantal gemeen-

ten, subregio's en SW-bedrijven er meer afstemming noodzakelijk is. Daarbij opereren deze laatsten soms in meerdere regio's wat de samenwerking ook kan compliceren. Subregio's kunnen hun eigen keuzes maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de invulling van de werkgeversdienstverlening met minimale afstemming met de regio. Deze criteria hebben uiteindelijk geleid tot de selectie van de volgende vijf cases:

Regio	Arbeidsmarkt	Aantal gemeenten	Aantal SW-bedrijven	Subregio's	Regionale samenwerking
Friesland	-	27	3	Geen	Goed
Gooi- en Vechtstreek	+	10	2	2	Niet goed
Rijnmond	+/-	20	6	6	Redelijk
Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	+	15	6	4	Redelijk
Helmond	+/-	7	1	Geen	Goed

Uitvoering interviews

In elke case zijn 9 à 10 interviews gehouden. Er is gekozen deze uit te voeren op het bestuurlijk niveau en het hoger management, omdat de coördinatie werkgeversdienstverlening vorm krijgt vanuit de bestuurlijke afspraken die daarover gemaakt zijn en door de wijze waarop het management daar op stuurt. Er is gesproken met het hoofd sociale zaken en de relevante wethouder van de centrumgemeente. Daarnaast is er in gemiddeld twee andere gemeenten in de regio de wethouder en het hoofd sociale zaken geïnterviewd. Indien er sprake is van subregio's zijn dit de 'centrumgemeenten' van de subregio, anders zijn twee andere gemeenten gekozen. Deze keuze is in principe aselekt gemaakt, tenzij er een specifieke reden was hiervan af te wijken, bijvoorbeeld wanneer een gemeente niet wil deelnemen aan de gekozen samenwerkingsvorm.

Daarnaast is in elke regio de manager werkgeversdienstverlening van UWV geïnterviewd, een vertegenwoordiger van een betrokken werkgeversorganisatie en een hoofd van een SW-bedrijf. Indien deze betrokken is bij de samenwerking, is ook de regiomanager van UWV geïnterviewd. In de praktijk bleek niet in elke gemeente een hoofd sociale zaken te zijn, omdat de dienstverlening is ondergebracht in bijvoorbeeld een Gemeenschappelijke Regeling, waarin ook de beleidstaken worden uitgevoerd. In dat geval is een vertegenwoordiger van de intergemeentelijke sociale dienst geïnterviewd. Ook waren niet in alle regio's werkgeversorganisaties en SW-bedrijven betrokken. In die cases zijn deze interviews niet uitgevoerd. Zie bijlage 6 voor de gerealiseerde interviews.

Analyse interviews

Alle interviews zijn opgenomen, schriftelijk uitgewerkt, gecodeerd en geanalyseerd met behulp van ATLAS.ti. De analyse is op twee manieren uitgevoerd. Allereerst zijn caseverslagen opgesteld. Hierin is per regio met de informatie uit de face-to-face interviews, het eerder afgenomen telefonische interview en de bestudeerde documenten de stand van zaken ten aanzien van de samenwerking weergegeven en zijn eventuele verschillen van inzicht tussen actoren benoemd. De caseverslagen geven de mogelijkheid om snel een overzicht te krijgen van de stand van zaken op een bepaald thema. Door de verslagen naast elkaar te leggen wordt de rode draad tussen de cases zichtbaar.

Om de informatie uit de caseverslagen te verdiepen en eventueel te nuanceren zijn alle interviews gezamenlijk (niet per case) geanalyseerd in ATLAS.ti. Op deze manier kon bijvoorbeeld worden bekeken wat alle centrumgemeenten zeggen over de visie op werkgeversdienstverlening.

Betrouwbaarheid en validiteit

In het onderzoek zijn de betrouwbaarheid en de validiteit van de gegevensverzameling en -analyse zo goed mogelijk gewaarborgd. Om de interne betrouwbaarheid te vergroten is allereerst gebruik gemaakt van onderzoekerstriangulatie. Alle interviews zijn door twee onderzoekers afgenomen om de kans op vertekening zo klein mogelijk te houden. Daarbij is er tussen de verschillende tweetallen gerouleerd, zodat er geen vaste tweetallen waren. Wanneer bijvoorbeeld onderzoeker B meeging naar de interviews van de case van onderzoeker A, ging A niet ook mee naar B, maar werd hiervoor een andere interviewer gevraagd. Verder heeft er op verschillende momenten in het onderzoek afstemming plaatsgevonden tussen alle onderzoekers. In deze bijeenkomsten zijn concrete interviews besproken en is nagegaan of de interviewers nog vanuit dezelfde invalshoek werkten. Ook tijdens het coderen van de data en het opstellen van de caseverslagen zijn dergelijke bijeenkomsten gehouden. Er is nagegaan of de bij het coderen betrokken onderzoekers dezelfde interpretaties van de codes hanteerden. Het gebruik van ATLAS.ti heeft daarnaast bijgedragen aan de interne betrouwbaarheid, omdat het inzichtelijk maakt op welke manier is gewerkt en hoe conclusies tot stand zijn gekomen.

De externe betrouwbaarheid van het onderzoek heeft betrekking op de herhaalbaarheid van het onderzoek. In sociaal wetenschappelijk onderzoek is herhaalbaarheid vaak moeilijk te realiseren, omdat het onderwerp van studie veranderlijk is. Bij een herhaling van het onderzoek, zullen dus niet dezelfde resultaten worden gevonden. Wel kan zoveel mogelijk inzicht worden gegeven in de wijze van dataverzameling en -analyse. Om de externe betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten is er gebruik gemaakt van letterlijke transcripten. Deze zijn vervolgens gecodeerd in ATLAS.ti. Dit maakt inzichtelijk op welke data de conclusies zijn gebaseerd en hoe daartoe is gekomen.

De validiteit van het onderzoek valt uiteen in interne en externe validiteit. Interne validiteit houdt in dat er zo min mogelijk sprake is van systematische vertekeningen in het onderzoek. De validiteit is vergroot door gebruik te maken van onderzoekers- en datatriangulatie. Er is gebruik gemaakt van verschillende bronnen, documenten en interviews, en van verschillende onderzoekers om bevindingen te verifiëren. Daarnaast is een "member check" uitgevoerd. Elke regio heeft het caseverslag bekeken en gecontroleerd op juistheid. Daarbij zijn na afloop van de dataverzameling en de analyses de voorlopige bevindingen voorgelegd aan een aantal vertegenwoordigers van arbeidsmarktregio's. Er is gekeken in hoeverre zij de bevindingen herkennen en eventueel konden aanvullen of nuanceren.

Door te variëren in kenmerken bij de selectie van de cases (zie hierboven) is geprobeerd de externe validiteit te vergroten. Er is gezocht naar relevante factoren in de samenwerking die de verschillende cases gemeen hebben, ongeacht de achtergrondkenmerken in de case.

Als onderdeel van het onderzoek heeft de Inspectie een feedbacksessie georganiseerd. Deelnemers van gemeenten en UWV kregen in de sessie de gelegenheid hun feedback te geven op de vraagstelling en eerste bevindingen en daarover met elkaar in gesprek te gaan. De uitkomsten van de feedbacksessie zijn aan de deelnemers teruggekoppeld. De Inspectie heeft de uitkomsten van de feedbacksessie gebruikt om de bevindingen te toetsen en aan te vullen.

Bijlage 4 Overzicht respondenten telefonische interviews

<i>Respondent</i>	<i>Arbeidsmarktregio</i>	<i>Functie</i>
Annette Hartnack	Noord-Holland (Noord)	Coördinator werkgeversdienstverlening/projectleider
Sumer Chaban	Flevoland	Strategisch beleidsadviseur
Bernice Ruiter en Gerrit van der Veen	Drenthe	Beleidsmedewerker en UWV
Ineke Schouten	Groningen	Programmamanager arbeidsmarktregio
Marleen Munneke	IJsselvechtstreek	Beleidsadviseur
Niels Krouwel	Groot Amsterdam	Programmamanager WSP
Tanja Willemsen	West-Brabant	Beleidsadviseur Arbeidsmarkt en Participatie
Anne Pauline Huizinga	Zuid-Kennemerland	Sr.beleidsadviseur
Gert Franssen	Noord-Limburg	Coord. beleidsadviseur/PL participatiewet
Joeri Stork	Zaanstreek / Waterland	Sectorhoofd Informatie en Contractmanagement
Walter Bak	Drechtsteden	Hoofd Front-Office Werk & Inkomen
Monique Genevace	Noordoost-Brabant	Directeur arbeidsmarkt en sociale zaken en transitie-manager werkontwikkelbedrijf
Ida Dral	Midden-Utrecht	Sr. Beleidsadviseur werkgeversdienstverlening en regionale samenwerking, gemeente Utrecht
Dennis Janssen	Midden-Gelderland	
Gilles Gerth	Achterhoek	Hoofd Sociale Dienst
Eveline van der Aa	Food Valley	senior medewerker cluster beleid Werk en Inkomen, portefeuillecoördinator Economie & Werkgelegenheid Regio FoodValley
Mirjam Cremers	Gorinchem	Beleidsadviseur RSD
Kiek Adriaansens - Diepenhorst	Rivierenland	
Natasja Swaving	Zuidoost-Brabant	Beleidsmedewerker
René Boone	Zeeland	
Rijvers, Ernie	Zuid-Limburg	Beleidsmedewerker
Astrid van der Kemp	Rijk van Nijmegen	
Jan Ramakers	Midden-Limburg	Senior beleidsmedewerker Arbeidsmarktbeleid
Michel Wolters	Midden-Brabant	Afdelingshoofd Werk en Inkomen
H. Brouwer	Zuid-Holland Centraal	senior beleidsmedewerker, afdeling Werk, Zorg en Inkomen
Conny de Neef	Amersfoort	Hoofd re-integratie en hoofd wsp
Thon Trugg	Haaglanden	
L.J.F. Boeding	Twente	Senior adviseur
Saskia Jaggan	Midden-Holland	
Gertrud Diender	Holland Rijnland	Afdelingsmanager back office
Jansje Zilvold	Stedenvierkant	Strategisch beleidsadviseur Projectleider sectorplan 'Samen werk maken van werk'
René Niks	Helmond de Peel	Directeur arbeidsintegratie SW-bedrijf
Mark van Gogh	Gooi- en Vechtstreek	teamleider WI Hilversum
Evert Bossema	Friesland	Regiocoördinator
Klaas Folkerts	Rijnmond	Beleidsadviseur

Bijlage 5 Overzicht respondenten casestudies

Wethouders		
<i>Respondent</i>	<i>Arbeidsmarktregio</i>	<i>Functie</i>
Adries Ekhart	Friesland	Wethouder Leeuwarden (centrumgemeente)
Thiadrik Twerda	Friesland	Wethouder Franekeradeel en voorzitter ISD noordwest Fryslan
Nieske Ketelaar	Friesland	Wethouder Drachten
Yvonne van Mierlo	Helmond De Peel	Wethouder Helmond (centrumgemeente)
Marc Jeuken	Helmond De Peel	Wethouder Geldrop Mierlo
Marnix Schlösser	Helmond De Peel	Wethouder Deurne
Maarten Struivenberg	Rijnmond	Wethouder Rotterdam (centrumgemeente)
Lennart van der Linden	Rijnmond	Wethouder Barendrecht
Eric Faasen	Rijnmond	Wethouder Capelle aan de IJssel
Johan Kruithof	Stedendriehoek en NW Veluwe	Wethouder Apeldoorn
Willem Krooneman	Stedendriehoek en NW Veluwe	Wethouder Elburg
Arjo Klamer	Gooi- en Vechtstreek	Wethouder Hilversum (centrumgemeente)
Gerard Boekhoff	Gooi- en Vechtstreek	Wethouder Bussum
Janny Bakker - Klein	Gooi- en Vechtstreek	Wethouder Huizen
Hoofd sociale dienst gemeenten/medewerkers gemeenten		
<i>Respondent</i>	<i>Arbeidsmarktregio</i>	<i>Functie</i>
Ellen de Bruin	Friesland	Sectormanager werk en inkomen Leeuwarden
Marius Jellema,	Friesland	Directeur ISD noordwest Fryslan
Mw. de Vries	Friesland	Hoofd Sociale Dienst Drachten
Marc van der Ven	Helmond De Peel	Hoofd Sociale Dienst Helmond
Wim Hoogendoorn	Rijnmond	Directeur Sozawe Rotterdam
Thom de Beer	Rijnmond	Hoofd Sociale Zaken Cappelle aan de IJssel
Adile Aslan	Rijnmond	Afdelingshoofd Verstrekkingen
Haske van Aken	Stedendriehoek en NW Veluwe	Projectleider regioplan
Alan Wemmenhove	Stedendriehoek en NW Veluwe	Accountmanager WGD
Irma te Brake	Stedendriehoek en NW Veluwe	Accountmanager Delta Zutphen
Jaap Hofstra	Stedendriehoek en NW Veluwe	Arbeidsconsulent SD Veluwe
Jansje Zilvold	Stedendriehoek en NW Veluwe	Teammanager WGD
Theo Beijer	Stedendriehoek en NW Veluwe	Directeur Activerium
Petra Aipassa	Gooi- en Vechtstreek	Afdelingsmanager Hilversum
Pieter Lensselink	Gooi- en Vechtstreek	Afdelingsmanager Bussum
Jeroen Bigot	Gooi- en Vechtstreek	Afdelingsmanager Huizen
UWV		
<i>Respondent</i>	<i>Arbeidsmarktregio</i>	<i>Functie</i>
Jitze Bok	Friesland	Regiomanager UWV
Jan Huygen	Friesland	Manager werkgeversdienstverlening
Hans Marell	Helmond De Peel	Regiomanager UWV
Manon Tubée	Helmond De Peel	Manager werkgeversdienstverlening
Marina Siebkes	Rijnmond	Regiomanager UWV
Marianne Lentz	Stedendriehoek en NW Veluwe	Regiomanager UWV
Evert van Scherpenzeel	Gooi- en Vechtstreek	Regiomanager UWV
Werkgeversorganisaties		
<i>Respondent</i>	<i>Arbeidsmarktregio</i>	<i>Functie</i>
Sjoerd Wind	Friesland	Regiomanager VNO-NCW
Chris Lorist	Stedendriehoek en NW Veluwe	Regiomanager VNO-NCW
Nicole Swinkels	Helmond De Peel	Projectmanager Werkgeversplein
SW-Bedrijven		
<i>Respondent</i>	<i>Arbeidsmarktregio</i>	<i>Functie</i>
Trijn van der Meulen	Friesland	Directeur Empatec
Dianne Kortschot	Stedendriehoek en NW Veluwe	Manager Deventer Werktalet
René Niks	Helmond De Peel	Directeur arbeidsintegratie SW-bedrijf

Bijlage 6 Deelnemers feedbacksessie

<i>Deelnemer</i>	<i>Arbeidsmarktregio/stad</i>	<i>Functie</i>
Marieke Boskman	Midden-Brabant	Teammanager Werk en Inkomen
Jansje Zilvold	Stedendriehoek en NW Veluwe	Strategisch beleidsadviseur Projectleider sectorplan 'Samen werk maken van werk'
Folkerts K.A. (Klaas)	Rijnmond	Beleidsadviseur
Jan Huygen	Friesland	Manager werkgeversdiensten
Roel Meijer	Rijnmond	Regiomanager UWV
Hans Marell	Helmond-De Peel	Regiomanager UWV
Kees van Geffen	Achterhoek	Regiomanager UWV
Pieter Paul van de Wouw	Zuid-Limburg	Afdelingshoofd
Arjan Kampman	Programmaraad	Procesbegeleider
Antionette Verveen	Achterhoek	Hoofd afdeling werk en inkomen
Riëtte Winkens	Maastricht	Procesmanager Podium 24
Jenny van Leeuwen	Maastricht	Manager Podium 24
Elfriede Boer	Zaltbommel	Projectleider Regionaal Inkomen Werk
Haske van Aken	Stedendriehoek en NW Veluwe	Projectleider regioplan
<i>Toehoorder</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
Fiona de Haan	Ministerie SZW	Beleidsmedewerker UBN
Hester Houwing	UWV	Kennisadviseur UWV-SBK
Elize de Bar	UWV	Beleidsadviseur UWV
<i>Externe spreker</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
Paul Bulterman	-	Zelfstandig adviseur

Bijlage 7 Overzicht geraadpleegde documenten

1. Marktbewerkingplannen/marktanalyses	24
2. Jaarplannen/jaarverslagen	8
3. Implementatie-/uitvoeringsplannen	10
4. Plannen van aanpak, visiedocumenten, voorstellen, werkprogramma's	36
5. Samenwerkingsovereenkomsten, intenties, afstemmingsstructuren	11
6. Sectorplannen/sectorgerichte documentatie	8
7. Projectbrieven, reacties, presentaties, voorstellen aan raad/college	9
8. Beleidsdocumenten	25
9. Overig	22
Totaal aantal geraadpleegde documenten	153