

Gemeenten en de Participatiewet

Een onderzoek naar de implementatie bij gemeenten



W!se up
Consultancy

April 2015

Colofon

In eigen beheer is Wise up Consultancy een onderzoek gestart naar de keuzes die gemeenten maken in het implementeren van de Participatiewet.

Voor dit onderzoek zijn interviews afgenomen met 6 gemeenten en het UWV 's-Hertogenbosch. Op deze manier is kwalitatief inzicht vergaard over de wijze waarop gemeenten de Participatiewet gaan organiseren.

Uitgave: Gemeenten en de participatiewet, een onderzoek naar de implementatie van de Participatiewet, April 2015, door Wise up Consultancy.

Auteurs:

Mevrouw M.J.D Geenen MSc. en de heer L.M. Damen MSc.

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| 1. Vraagstelling en onderzoeksopzet | 4 |
| 1.1 Onderzoeksvraagstelling | 4 |
| 1.2 Leeswijzer | 5 |
| 2. De uitdagingen van de Participatiewet | 6 |
| 2.1 Sociaal Akkoord | 6 |
| 2.2 Vraagstukken | 7 |
| 3. De Participatiewet per gemeente | 8 |
| 3.1 Gemeente Oss | 8 |
| 3.2 Gemeente Heerlen | 10 |
| 3.3 Baanbrekers van de gemeenten Waalwijk, Heusden en Loon op Zand..... | 12 |
| 3.4 Gemeente Weert..... | 14 |
| 3.5 Gemeente Tilburg..... | 16 |
| 3.6 Gemeente Drechtsteden | 18 |
| 4. Verbindende thema's | 20 |
| 4.1 Thema 1. De klant..... | 20 |
| 4.2 Thema 2. Sociale werkvoorziening en beschut werk | 21 |
| 4.4 Thema 3. Wajong | 22 |
| 4.3 Thema 4. Samenwerken in de regio | 22 |
| 5. Conclusies | 25 |
| 6. Aanbevelingen..... | 26 |
| 6.1 Netwerktheorie en daarbij passende aanbevelingen | 26 |
| 6.2 Faciliteren van effectiviteit door te kijken naar het samenwerkingsverband | 26 |
| 6.3 Aanbevelingen regionale samenwerking | 28 |
| _Toc415839886 | |
| Bijlage I, Bronvermelding | 30 |

1. Vraagstelling en onderzoeksopzet

Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten met de invoering van de Participatiewet verantwoordelijk voor alle mensen die kunnen werken maar daarbij ondersteuning nodig hebben (Rijksoverheid, 2015). De wet vervangt de Wet Werk en Bijstand, de Wet Sociale Werkvoorziening en een gedeelte van de Wajong. De visie achter de wet is dat alle mensen als volwaardige burgers mee kunnen doen aan de samenleving. Bij voorkeur in de vorm van regulier werk maar als dat (nog) een brug te ver is op een andere manier kunnen participeren in de samenleving (Ministerie van Sociale zaken, 2013).

Met de invoering van de Participatiewet worden gemeenten verantwoordelijk voor alle mensen met arbeidsarbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben en krijgen er meer bevoegdheden en taken bij. De Participatiewet is er gekomen met de doelstelling om zoveel mogelijk regulier te laten werken; het 'iedereen doet mee' principe. Gemeenten dienen zicht te richten op het optimaliseren van de verdiencapaciteit van mensen, het bieden van maatwerkoplossingen waarbij het sociale netwerk centraal staan, het bieden van dienstverlening aan kwetsbare groepen, het intensiveren van contacten met het bedrijfsleven en het faciliteren van ontmoetingen tussen werkgevers en werkzoekenden.

1.1 Onderzoeksvraagstelling

Met de invoering van de Participatiewet gaat naast een uitbreiding van het takenpakket ook een forse bezuiniging gepaard. Gemeenten moeten met minder middelen meer mensen aan het werk helpen. Deze dubbele uitdaging vraagt van gemeenten dat ze strategisch nadenken over de manier van werken en de inrichting van sociale voorzieningen.

Wise up is een onderzoek gestart naar de keuzes die gemeenten maken betreffende de implementatie van de Participatiewet; hoe gaan gemeenten om met de veranderingen, wat betekent dit voor de uitvoering, de visie op de klant en de samenwerking in de regio? Centraal in dit onderzoek staat de volgende vraagstelling:

Welke keuzes maken gemeenten met betrekking tot de implementatie van de Participatiewet en welke gevolgen heeft dit voor het vormgeven van de dienstverlening?

Het onderzoek heeft tot doel om de invullingen van gemeenten op te halen en te delen, zodat gemeenten van elkaar kunnen leren. Daarnaast is het onderzoek bedoeld om te achterhalen wat de generieke overeenkomsten en knelpunten zijn bij de implementatie van de Participatiewet.

Om de onderzoeksvraagstelling te beantwoorden is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode van het semi-gestructureerde interview. Deze methode maakt het mogelijk om een gedetailleerd beeld per gemeente te construeren. In totaal hebben 6 gemeenten deelgenomen aan het onderzoek. De deelnemende gemeenten zijn: Heerlen, Oss, Weert, Tilburg, Drechtsteden en de samenwerkende gemeenten Waalwijk, Loon op Zand en Heusden. Daarnaast heeft ook het UWV deelgenomen aan het onderzoek.

1.2 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

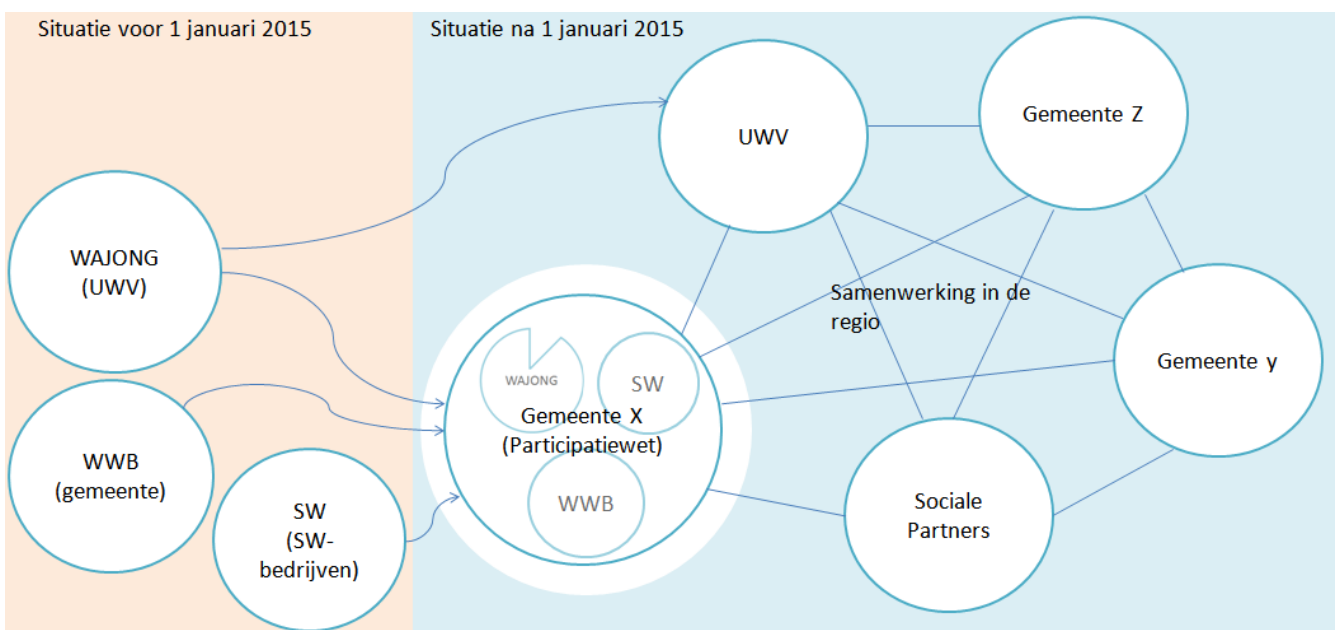
- In Hoofdstuk 2 wordt een korte inleiding gegeven over de Participatiewet en welke uitdagingen dit met zich meebrengt voor gemeenten.
- In Hoofdstuk 3 wordt vervolgens per gemeente besproken hoe zij omgaan met de Participatiewet en welke keuzes zij maken inzake de implementatie.
- In Hoofdstuk 4 worden vier belangrijke thema's behandeld waar gemeenten de belangrijkste keuzes maken. Hierin is de input van alle gemeenten verwerkt.
- In Hoofdstuk 5 worden de conclusies gegeven ten aanzien van het onderzoek
- In Hoofdstuk 6 volgen de aanbevelingen. Deze zijn toegespitst op het thema samenwerken in de regio omdat gemeenten op dit thema nog het meest zoekend zijn hoe de uitvoering van de participatiewet in de praktijk precies vorm gaat krijgen.

2. De uitdagingen van de Participatiewet

De Participatiewet gaat gepaard met een aantal ingrijpende veranderingen:

- Ten eerste de afschaffing van de Wsw; nieuwe instroom is niet meer mogelijk en wachtlijsten vervallen. Alleen mensen die al een Wsw-plek hebben, houden recht op een door de gemeente te organiseren dienstbetrekking (sterfhuisconstructie). Er blijft op termijn alleen een mogelijkheid tot volledig beschermt werk voor 30.000 personen in Nederland.
- De tweede grote verandering is de aanscherping van de Wajong: alleen wie volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, komt in aanmerking voor een Wajong-uitkering. Wie arbeidsvermogen heeft, kan een beroep doen op de Participatiewet. Een uitzondering wordt gemaakt voor de zittende populatie Wajong. Zij worden herkeurd maar blijven wel in de Wajong en onder verantwoordelijkheid van het UWV.
- Tot slot wordt van gemeenten veel meer samenwerking verwacht in de arbeidsmarktregio's, gericht op gezamenlijke dienstverlening naar klanten en werkgevers en de invulling van de zgn. baanafspraken. De veranderingen die de participatiewet met zich meebrengt, zijn hieronder figuurlijk weergegeven.

Figuur 1, weergave veranderingen participatiewet



2.1 Sociaal Akkoord

De hiervoor genoemde garantiebannen zijn de uitkomst van het op 11 april 2013 gesloten Sociaal Akkoord tussen staatssecretaris Klijnsma en de sociale partners. In dit akkoord is opgenomen dat 125.000 mensen met een arbeidsbeperking de komende jaren bij een reguliere werkgever werk dienen te vinden: 100.000 baanafspraken in het bedrijfsleven en 25.000 bij de overheid. Voor de

mensen die gaan werken in een baanafpraak komen een aantal instrumenten beschikbaar, waaronder een loonkostensubsidie die werkgevers kunnen ontvangen om zo het verschil tussen de loonwaarde van een werknemer en het Wettelijk Minimumloon (WML) te compenseren. Op deze manier wordt het voor werkgevers aantrekkelijker om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De uitvoering van deze baanafpraak zal plaatsvinden via 35 op te richten Regionale Werkbedrijven, per arbeidsmarktregio één Werkbedrijf. Een Regionaal Werkbedrijf is een samenwerkingsverband van regiogemeenten, UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties die samenwerken in het verbinden van werkgevers met de doelgroep van de baanafpraak. Het Werkbedrijf zou idealiter hét loket moeten worden waar werkgevers en overheid elkaar vinden als het gaat om het invullen van arbeidsplaatsen met werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt (De Werkkamer, 2014).

2.2 Vraagstukken

De veranderingen in het kader van de Participatiewet brengen voor gemeenten een aantal vraagstukken met zich mee:

- Wat betekent de Participatiewet voor de visie op de klant? Waar geven gemeente prioriteit aan en op welke manier kijk je naar de klant en de mogelijkheden op duurzame arbeid?
- Hoe gaan gemeenten om met de afschaffing van de Wsw? Wat betekent dit voor de bestaande SW-bedrijven en het begeleiden van deze doelgroep naar reguliere werkgevers?
- Gemeenten moeten meer samenwerken in de arbeidsmarktregio; hoe verloopt dit? Hoe zit het met de rol van de centrumgemeenten en is er voldoende draagvlak voor samenwerking?
- Hoe gaan gemeenten om met de nieuwe doelgroep van jonge arbeidsgehandicapten? Hoe wordt de benodigde expertise georganiseerd en wordt de dienstverlening hierop aangepast?

In het volgende hoofdstuk wordt per gemeente ingegaan op deze 4 vraagstukken en de wijze waarop iedere gemeente hiermee omgaat.

3. De Participatiewet per gemeente

In dit hoofdstuk wordt per gemeente die heeft deelgenomen aan dit onderzoek op een 4-tal onderwerpen een beeld geschetst van de wijze waarop men aankijkt tegen de implementatie van de Participatiewet en hoe men er in de uitvoering mee omgaat.

3.1 Gemeente Oss

De gemeente Oss is gelegen in de arbeidsmarktregio Noordoost-Brabant welke in totaal uit 18 gemeenten bestaat. 's-Hertogenbosch is de centrumgemeente. We hebben gesproken met Ester Biezen, hoofd Werk en Inkomen/Regionaal bureau leerplicht en VSV binnen de gemeente Oss. Daarnaast is ze regionaal transitiemanager Participatiewet voor de 11 gemeenten in de regio Oos-Oost.



Participatiewet en de klant

Voor de gemeente Oss betekent de invoering van Participatiewet, naast de implementatie van de nieuwe wetgeving, tevens een gekantelde manier van werken, een nieuwe visie op de klant. Als we de klant eigenaar willen maken van zijn of haar vraag/probleem vraagt dat om een andere manier van kijken naar dienstverlening en verdergaande professionalisering van de organisatie. In de Participatiewet staat meer dan ooit het leren en het gedrag van de klant centraal; de klant in zijn/haar kracht zetten. De methodiek van “progressiegericht werken” is ingevoerd. Er worden meer vragen gesteld als ‘Wat ga je zelf doen om werk te krijgen?’ en er wordt meer gefocust op wat wel goed gaat in plaats van wat niet goed gaat. De gespreksvoering met klanten krijgt zo een focus op de mate van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de klant. Dit interne veranderingsproces wordt begeleid door een organisatiecoach en is bewust bottom-up ingestoken door te beginnen bij de consultants, die dagelijks met de klanten te maken hebben.

Het feit dat er minder budget is om klanten te ondersteunen, zou kunnen leiden tot de keuze voor strenger sanctioneren. Dit past echter niet bij de visie van de gemeente Oss. Er wordt sterker ingezet op fraudepreventie in plaats van strenger sanctioneren. Wat betreft de inzet van loonwaardebepaling en loonkostensubsidies heeft de gemeente Oss een voorsprong, ze waren één van de pilotgemeenten die werkten met de loonsdispensatie (voorloper van de loonkostensubsidie). Die ervaring blijkt van grote meerwaarde, het bepalen van de loonwaarde, kijken naar mogelijkheden in plaats van beperkingen was al geïmplementeerd in de dienstverlening. Daarnaast heeft de gemeente 2 consultants laten opleiden tot gecertificeerd arbeidsdeskundigen.

Sociale werkvoorziening

De WSW wordt in de regio Noord Brabant Oost-Oost al jaren uitgevoerd door IBN. IBN werkt voor 11 gemeenten in de arbeidsmarktregio (in 's-Hertogenbosch is dit Weener XL en in de Meijerij is dit WSD). Ook na 1 januari zal IBN zich blijven inzetten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De 11 gemeenten en IBN zijn op 1 oktober 2014 gestart met een pilot, waarin IBN de doelgroep beschut en mensen met een loonwaarde tussen de 30-80% plaatst op vacatures, die

ontstaan door uitstroom in de WSW. De 11 gemeenten plaatsen klanten uit de Participatiewet rechtstreeks regulier of ook met loonkostensubsidie. De pilot wordt na 2 jaar geëvalueerd. In de pilotperiode wordt de infrastructuur en expertise van IBN en gemeenten zo goed mogelijk benut.

Samenwerking in de regio

De totale arbeidsmarktregio Noordoost Brabant bestaat uit 18 gemeenten met 's-Hertogenbosch (centrumgemeente), de Meijerij (6 gemeenten) en de regio Oost-Oost (11 gemeenten). Deze arbeidsmarktregio koos er voor om bij de implementatie van het regionaal werkbedrijf aan te sluiten bij de filosofie van "Noordoost Brabant Werkt!", een onderdeel van de Agrifoodcapital (www.agrifoodcapital.nl). De Agrifoodcapital is een netwerkorganisatie van ondernemers, onderwijs en overheid. Partijen werken samen in concrete projecten en programma's. De vraag van de werkgevers is leidend.

Wajong

In Oss is de taak van leerplicht en voortijdig schoolverlaten ondergebracht bij de sociale dienst. Hierdoor kan goed gestuurd worden op samenwerking en resultaten in de keten van werk, inkomen en onderwijs. De Osse politiek heeft er voor gekozen om jongeren met en zonder uitkering tussen de 16 en 27 jaar als prioritaire doelgroep te benoemen. Aansluiting van PRO en VSO heeft volop aandacht en de komende periode wordt de integrale jongerenaanpak verder uitgebreid.

Tot slot

De gemeente Oss is van mening dat de Participatiewet niet alleen een verandering is van een aantal wetten en regels die leiden tot nieuwe vormen van organiseren maar dat het ook gaat om een cultuurverandering binnen de eigen organisatie. De medewerkers werken volgens de methodiek "progressiegericht werken", waarbij werken vanuit de eigen kracht en mogelijkheden centraal staat. Het goede gesprek voeren is een cruciale succesfactor voor een succesvolle implementatie van de Participatiewet.

3.2 Gemeente Heerlen

De gemeente Heerlen is gelegen in de arbeidsmarktregio Zuid-Limburg en bestaat in totaal uit 18 gemeenten. Heerlen is de centrumgemeente. We hebben gesproken met Erick Hildebrand, projectleider participatie.



Participatiewet en de klant

De Participatiewet zorgt er volgens de gemeente Heerlen voor dat afgestapt wordt van het productdenken dat jaren de overhand had en weer meer naar de klant wordt gekeken. De gemeente wil op methodische wijze inzicht krijgen in talenten en competenties van mensen. Dit moet zorgen voor een basis om verder te werken. De gemeente is bezig met het uitwerken van nieuwe functieprofielen voor de eigen medewerkers en gaat op basis daarvan een opleidingsprogramma vormgeven. Belangrijkste doel van dit traject is dat professionals in de eigen organisatie leren om binnen kaders te acteren en de vrijheid nemen om te ondernemen voor de klant.

Sociale werkvoorziening

Voorheen was de WSW-dienstverlening van gemeente Heerlen georganiseerd bij Licom. Na een faillissement is dat veranderd in WOZL (werkvoorzieningschap oostelijk Zuid-Limburg). WOZL werkt voor de 8 Parkstad-gemeenten waar Heerlen onderdeel van is. De samenwerking met WOZL is goed, Heerlen ziet WOZL als een werkgever voor de doelgroep Wsw en daarnaast als de partner die beschut werk gaat aanbieden voor een kleine doelgroep waarvoor dit nog noodzakelijk is. De sterfhuisconstructie wordt hiermee wat afgeremd. Het bedrijf blijft daarmee kenmerken van een voormalig SW-bedrijf behouden, maar het onderdeel detacheringen zal getransformeerd kunnen worden voor de brede Participatiewetopdracht. De detacheringsspoort die WOZL heeft wordt daartoe als een belangrijk onderdeel gezien van de dienstverlening. Wat betreft de acquisitie van nieuwe reguliere werkplekken is een belangrijke taak weggelegd bij het regionale Werkgeversservicepunt die als één identiteit naar buiten toe gaat opereren voor de doelgroepen, het spreekt voor zich dat WOZL hier onderdeel van uitmaakt.

Samenwerking in de regio

Heerlen is centrumgemeente in een regio met veel verstedelijking en daarmee grote buurgemeenten; Sittard, Geleen en Maastricht vallen onder dezelfde arbeidsmarktregio. Een centrumgemeente krijgt de verantwoordelijkheid en voortrekkersrol voor de hele regio, maar geen mandaat. Dat betekent dat alles gedaan moet worden op basis van goede onderlinge relaties en consensus en dat er op veel niveaus geschakeld moet worden: van bestuurlijk tot ambtelijk. Iedere gemeente heeft eigen belangen en een politieke visie. Dat maakt samenwerking soms lastig, met name omdat er tussen de gemeenten in Zuid-Limburg geen hiërarchie bestaat en er geen natuurlijke leider aanwezig is omdat meerdere gemeenten groot in omvang zijn. Het individuele belang gaat daarom nogal eens voor op het gezamenlijke doel voor de arbeidsmarktregio. Door ervoor te kiezen om nu vooral samen te werken op de inhoud worden de gezamenlijke belangen het snelst zichtbaar en kunnen resultaten worden geboekt, bijvoorbeeld op het gebied van gezamenlijke instrumenten. In de samenwerking richting een gezamenlijke werkgeversdienstverlening en de inrichting van het Regionaal Werkbedrijf zijn nog genoeg stappen te zetten. Door hier gebruik te maken van de

bestaande samenwerkingsstructuur op de inhoud en het werken aan de vertrouwensrelatie is het slagen van het Regionaal Werkbedrijf het meest kansrijk.

Wajong

De komst van de Wajong naar gemeenten vergt nieuwe expertise van gemeenten. De gemeente Heerlen is al een tijd geleden gestart met het inrichten van het jongerenloket waarin intensief wordt samengewerkt met arbeidsdeskundigen van het UWV. Juist deze mensen hebben de jarenlange expertise en ervaring die nodig is om te kunnen werken met deze doelgroep, dat moet niet verloren gaan. Ondanks dat er niet voor iedere jongere een (financiële) verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente pakt het loket wel iedere jongere op, samen met het onderwijs. Als zich een knelpunt voordoet, ook financieel, dan springt de gemeente in. Het gaat om oplossingsgericht denken; de partners en de expertise zijn in huis, daar moet slim gebruik van worden gemaakt. Een probleem zal zich voordoen als het UWV zich (noodgedwongen) terugtrekt als partner vanwege hun veranderende rol omtrent jonggehandicapten. De rol van de arbeidsdeskundigen in het jongerenloket zal dan kunnen verdwijnen en daarmee ook een deel van de expertise en het netwerk. De gemeente Heerlen wil onderzoeken hoe dit gat opgevuld kan worden zonder dat de dienstverlening richting jongeren hieronder lijdt.

Tot slot

De Participatiewet biedt, ondanks de bezuinigingen en nieuwe kaders, ook ruimte voor een stukje creativiteit. Alle middelen voor mensen met arbeidsvermogen komen op één begroting terecht waarmee gemeenten in een arbeidsmarktregio samen creatieve oplossingen kunnen bedenken. Daarnaast maakt de Participatiewet het makkelijker om duurzame relaties met werkgevers aan te gaan voor meerdere doelgroepen, de inzet van langdurige loonkostensubsidie is hier een voorbeeld van. Zorgpunt is volgens de gemeente Heerlen dat vanuit het Rijk een aantal zaken nog niet op orde zijn, zoals de no-risk polis, de inzet van jobcoaching en het doelgroepregister voor de baanafspraken dat UWV gaat beheren. Zolang deze zaken niet voldoende duidelijk zijn zullen werkgevers nog huiverig zijn om mensen aan te nemen.

3.3 Baanbrekers van de gemeenten Waalwijk, Heusden en Loon op Zand

Baanbrekers is de uitvoeringsorganisatie van de gemeenten Waalwijk, Heusden en Loon op Zand, gelegen in de arbeidsmarktregio Midden-Brabant. De arbeidsmarktregio bestaat in totaal uit 11 gemeenten, Tilburg is de centrumgemeente. We hebben gesproken met Jef van Dijk, beleidsadviseur strategie bij Baanbrekers.



Participatiewet en de klant

Baanbrekers ziet de Participatiewet als vernieuwing en aanscherping van de oude WWB wetgeving uit 2004, waarin het toeleiden naar werk eveneens voorop stond. Nadeel is dat een deel van de ontschotting tussen doelgroepen niet volledig wordt doorgevoerd nu o.a. de bestaande Wajongers bij UWV blijven, dat is jammer. De bezuinigingen die de wet met zich meebrengt hebben een groot effect op de dienstverlening, er wordt nog meer zelfredzaamheid verwacht van mensen om zelfstandig een plek te vinden op de arbeidsmarkt. Er wordt alleen ondersteund als dat niet lukt. Baanbrekers heeft haar kandidaten in drie categorieën ingedeeld; categorie a, b en c. Van mensen in categorie A wordt verwacht dat ze zelf in staat zijn werk te vinden, categorie B heeft ondersteuning nodig van de gemeente maar is eveneens kansrijk en voor categorie C zijn de kansen heel klein. Baanbrekers focust zich vooral op A en B, met een kleine ruimte voor participatiepilots voor de doelgroep in categorie C. Met name de baanafpraak biedt mogelijk toch een aantal arbeidsbeperkten een kans op arbeidsparticipatie.

Sociale werkvoorziening

In vergelijking tot andere sociale diensten heeft Baanbrekers veel ervaring met de SW-doelgroep. Baanbrekers is ontstaan na een fusie tussen de ISD Midden-Langstraat en sociale werkvoorziening WML. Medewerkers van Baanbrekers hebben de doelgroep daarmee altijd zelf bediend en hebben veel expertise op dit vlak. In de nieuwe situatie blijft de doelgroep bestaan, alleen moet er anders mee worden omgegaan in het kader van plaatsing. Van de beschutte omgeving naar reguliere werkgevers. Zorgpunt zijn de kosten van de dienstverlening voor deze doelgroep, de dekking hiervoor zal in de eerste jaren lastig zijn omdat subsidies worden afgebouwd. Door sterk in te zetten op detacheren bij reguliere werkgevers wil Baanbrekers op termijn meer inkomsten gaan genereren om dit te compenseren. Er wordt dus ingezet op het optimaliseren van de loonwaarde van de medewerkers.

Samenwerking in de regio

Baanbrekers zit in een arbeidsmarktregio met 11 gemeenten en Tilburg als centrumgemeente. De 3 gemeenten in Baanbrekers hebben reeds een lange samenwerkingsrelatie, door de invoering van de Participatiewet wordt de samenwerking met Midden-Brabant geïntensiveerd. De bedoeling is om de werkgeversdienstverlening in relatie tot de realisatie van de baanafspraken in belangrijke mate te uniformeren voor alle gemeenten, dat is nog een uitdaging. Prioriteit ligt nu bij de inrichting van het Regionaal Werkbedrijf voor de invulling van de baanafspraken.

In de diverse subregio's in Midden-Brabant is de afgelopen jaren sterk geïnvesteerd in het netwerk met werkgevers, dat moet nu opnieuw worden bekeken in een groter verband. De gemeente Tilburg

heeft bijvoorbeeld een heel andere aanpak en werkt meer met re-integratiebedrijven en hanteren een strikte scheiding tussen de bemiddeling van doelgroepen. Alle gemeenten in de regio willen hun lokale identiteit graag behouden, het vertrouwensproces is fragiel. Om toch goed samen te kunnen werken moet het gemeenschappelijk belang voorop staan, de bemiddeling van klanten en een goede relatie met werkgevers. Volgens Baanbrekers zal er stapsgewijs aan samenwerking gewerkt moeten worden. Het benoemen van de voordelen van samenwerken in de regio is daarbij belangrijk. Werkgevers zullen meer vertrouwen in de overheid hebben wanneer er met één verhaal naar buiten getreden wordt. Om dat te bereiken is wederzijds vertrouwen nodig. In de regio is nu gekozen voor een stapsgewijze aanpak waarbij de 'makkelijke' zaken eerst worden gedaan en vervolgens de rest. Verregaande samenwerking betekent ook in financieel opzicht veel, hoe ga je om met de risico's en de inzet van middelen op regionale schaal? Dat soort vragen zullen in de komende periode beantwoord moeten worden.

Wajong

Baanbrekers heeft vanuit de ervaring met de SW-populatie ook veel kennis van Wajongers, qua expertise worden daar geen problemen verwacht. Wat nu belangrijker wordt dan voorheen is de relatie met het onderwijs, met name het speciaal- en praktijkonderwijs. De nieuwe doelgroep moet zo snel mogelijk goed in beeld zijn, daar wordt nu op ingezet. De kennis en ervaring van UWV wordt hier ook bij ingeschakeld.

Tot slot

De intensieve samenwerking die van de arbeidsmarktregio's wordt verwacht is enerzijds een onzekere factor die veel tijd en onderling vertrouwen nodig heeft. Anderzijds biedt het ook kansen, je krijgt als regio meer slagkracht en onderlinge concurrentie verdwijnt, daar is iedereen bij gebaat. Het biedt daarnaast kansen voor werkgevers, het vertrouwen in de overheid kan bij uniform beleid en regelgeving sneller groeien. Beleidsmatig zijn alle voorbereidingen voor de Participatiewet klaar en de besluitvorming is afgerond. Rondom loonwaardebepaling is een aanbesteding uitgezet voor de inkoop van dit instrument. Dit zijn allemaal zaken aan de achterkant, er moet nog veel gebeuren aan de voorkant rondom de dienstverlening naar werkgevers.

3.4 Gemeente Weert

De gemeente Weert is gelegen in de arbeidsmarktregio Midden-Limburg en bestaat in totaal uit 7 gemeenten. Roermond is de centrumgemeente. We hebben gesproken met Marianne van de Ven, teamleider activering en werk.



Participatiewet en de klant

De gemeente Weert geeft aan dat de Participatiewet betekent dat er meer naar de eigen kracht van mensen gekeken moet worden én naar de creativiteit en visie van de gemeenten om met minder middelen toch een goede dienstverlening neer te zetten. De gemeente heeft zich als missie gesteld om een stevige sociale omgeving te creëren waarin mensen zo goed mogelijk in de samenleving kunnen participeren. Bij de intake voor een aanvraag levensonderhoud wordt daarom breed gekeken naar de leefgebieden van de cliënten. Het voorbeeld van het verstrekking van een uitkering aan iemand die toch schulden blijft maken kan niet meer voorkomen. Op termijn heeft gemeente Weert de ambitie om de schotten tussen de diverse soorten dienstverlening weg te halen, zo kan ook de klant met multiproblematiek beter worden geholpen. De dwarsverbanden die de Participatiewet legt maakt dat nu al mogelijk, maar dit kost tijd eerst wil men alle tijd stoppen in een goede implementatie van de drie decentralisaties (jeugdhulp, WMO en uitvoering participatiewet) de transformatie van het Sociaal Domein is de volgende stap.

Weert legt de focus op kansen, er zitten voldoende mensen in de uitkering die bij een verdere aantrekking van de economie prima aan het werk kunnen. Er zal met name ingezet worden op deze groep, de zogenaamde categorie 1 en 2 doelgroep. Categorie 1 zijn de mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Zij zijn met geen of minimale dienstverlening bemiddelbaar naar arbeid. Categorie 2 zijn mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Aan de bovenkant van deze categorie zitten mensen die meer begeleiding van de consulent nodig hebben om uit te kunnen stromen naar een reguliere baan. De mensen aan de onderkant van categorie 2 en in categorie 3 is veel aan begeleiding en instrumenten nodig. De gemeente zal daarbij een afweging maken tussen kosten en verwachte baten. Alle uitkeringsgerechtigden, ook voormalig SW'ers en Wajongers worden ingedeeld naar deze categorieën.

Sociale werkvoorziening

In Midden-Limburg zijn momenteel 2 SW-bedrijven; Westrom voor de regio Roermond en Risse Groep voor de regio Weert. Een extern bureau heeft een onderzoek gedaan naar een mogelijke fusie. Op dit moment ligt het rapport bij de verschillende gemeenteraden ter bespreking. Omdat de WSW met de komst van de nieuwe participatiewet niet meer in de oude vorm bestaat, komt er voor de SW bedrijven sowieso een andere rol, wat die rol precies inhoudt is nog niet helder. De organisatie zal in ieder geval meer als een reguliere werkgever moeten gaan functioneren. Er zullen altijd mensen blijven die alleen in beschutte werkplaatsen kunnen werken, maar dit is maar een klein deel t.o.v. de huidige populatie. Weert wil in 2015 nog geen beschut werkplekken realiseren, mensen zullen zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers worden geplaatst.

In de uitvoering is op dit moment een belangrijke taak weggelegd voor Werk.Kom, de uitvoeringsorganisatie van de gemeenten Weert, Nederweert en huidig SW-bedrijf Risse Groep. Zij zijn op dit moment verantwoordelijk voor de bemiddeling van de meest kansrijke doelgroepen uit de

WWB en SW richting regulier werk en geven uitvoering aan de werkgeversbenadering van Weert e.o. Werk.Kom zal ook na 1 januari 2015 een belangrijke rol blijven spelen in de uitvoering, nu voor een bredere doelgroep. Het feit dat er in Midden-Limburg nog geen gezamenlijke werkgeversbenadering is voor de hele arbeidsmarktregio maakt dat de komende periode gebruikt gaat worden om te kijken naar de positionering van de werkgeversdienstverlening van Werk.kom en de relatie met de dienstverlening in de andere gemeenten.

Samenwerking in de regio

De arbeidsmarktregio Midden-Limburg bestaat uit 7 gemeenten. Er wordt al sinds 2011 gezamenlijk arbeidsmarktbeleid vastgesteld op regionale schaal en er zijn op diverse niveaus overlegstructuren ingericht tussen alle gemeenten. Die samenwerking verloopt prima en het instrumentarium en de verordeningen zijn nagenoeg overal gelijk. Het financiële voordeel dat samenwerken oplevert, wordt door de druk op het participatiebudget steeds belangrijker. Deze bestaande samenwerkingsstructuur zal worden gebruikt als basis voor de inrichting van het Regionaal Werkbedrijf in 2015, samen met UWV en de werkgevers- en werknemersorganisaties. De uitdaging zit in het vormgeven van de werkgeversdienstverlening. In de regio Weert heeft Werk.Kom deze taak en de regio Roermond heeft een eigen werkgeversloket. In het kader van de baanaspraken maar ook voor de Participatiewet-doelgroep als geheel moet de dienstverlening richting werkgevers beter afgestemd en geïntegreerd worden. Dit proces zal naar verwachting tijd kosten en zich de komende maanden ontvouwen.

Wajong

De komst van een deel van de Wajong-populatie maakt dat de relaties met het speciaal onderwijs en praktijkonderwijs in Midden-Limburg belangrijker worden, de gemeente moet meer jongeren zonder startkwalificatie naar werk gaan begeleiden. Een belangrijke rol is hier weggelegd voor uitvoeringsorganisatie Werk.Kom en het bestaande samenwerkingsverband van scholen en maatschappelijke partners om te voorkomen dat deze groep in een uitkering terecht komt.

Tot slot

Ondanks dat er zeker nog onzekerheden zijn is de gemeente positief gestemd over de implementatie. Dit soort ingrijpende veranderingen maakt dat je als organisatie gedwongen wordt kritisch te kijken naar de eigen dienstverlening en processen, dat is positief. Anderzijds zijn er ook zorgen, er is nog geen helderheid over het loonwaarde-instrument dat wordt gekozen als arbeidsmarktregio en er moeten nog veel mensen herbeoordeeld worden. De gemeente Weert is kritisch op de prijzen die UWV hanteert voor het bepalen van de loonwaarde en de registratie voor een baanafpraak die verplicht via het UWV moet plaatsvinden in het doelgroepregister.

3.5 Gemeente Tilburg

De gemeente Tilburg is gelegen in de arbeidsmarktregio Midden-Brabant en bestaat in totaal uit 11 gemeenten. Tilburg is de centrumgemeente. We hebben gesproken met Linda Meerbeek, beleidsontwikkelaar economie & arbeidsmarkt.



Participatiewet en de klant

Tilburg zet sterk in op efficiëntere en effectievere dienstverlening, ze doen dit volgens het NOMA-model (Nieuw Ondersteuningsmodel Arbeidsmarkt). De opgave van NOMA is dienstverlening vorm te geven waarin maximaal aansluiting wordt gevonden bij de behoefte van werkgevers en de in de individuele klant aanwezige kracht. NOMA is gebaseerd op vier in samenhang functionerende pijlers: poort, begeleiding, werkgeversdienstverlening, dienstverlening. Aan de poort vindt het eerste contact met de klant plaats, die wordt ingedeeld in 3 categorieën. Categorie 1 en 2 zijn mensen die kansrijk zijn om binnen 12 maanden te bemiddelen, hier wordt het participatiebudget voor ingezet. Voor categorie 3 wordt geen participatiebudget ingezet, wel wordt er zorg en hulpverlening geboden.

De pijler begeleiding wordt uitgevoerd door externe partijen Diamantgroep en Sagenn. Zij voeren alle activiteiten uit die gericht zijn op duurzame plaatsing op arbeid en passen de begeleiding aan op de behoeften van klanten. De pijler werkgeversdienstverlening is verantwoordelijk voor het ophalen en scheppen van baanopeningen en het vraaggericht matchen en plaatsen van klanten bij werkgevers. Hierbij wordt samengewerkt met alle partijen in de keten (UWV, scholen etc.), een gezamenlijke werkgeversdienstverlening is het uitgangspunt. Tot slot de pijler dienstverlening, die wordt uitgevoerd door de afdeling Werk & Inkomen van de gemeente Tilburg en gaat over rechtmatigheid, handhaving, informatieverstrekking etc.

Voor jongeren tot 27 jaar voert de gemeente Tilburg apart beleid in de vorm van jongerenloket BLINK. Hierin wordt o.a. samengewerkt met UWV, scholen en Regionaal Trajectbureau Route 35. Blink helpt jongeren als ze een uitkering aanvragen, als zij werk zoeken en/of als zij niet weten welke opleiding passend is. Het loket is een fysieke plek en sluit aan bij de hiervoor beschreven dienstverlening. Jongeren krijgen hiermee een stuk extra dienstverlening aangeboden vanuit BLINK om jeugdwerkloosheid te bestrijden.

Sociale werkvoorziening

Diamant groep vormt samen met UWV en reïntegratiebedrijf Sagenn de belangrijkste partners voor de gemeente Tilburg om klanten te begeleiden naar werk of participatie. Daarnaast had Diamant groep de aanvullende taak de sociale werkvoorziening uit te voeren. De Diamant groep wordt gezien als een leerwerkbedrijf, een begeleidings- en bemiddelingsorganisatie en een werkgever. Deze infrastructuur biedt niet alleen bestaande SW'ers beschutte werkplekken, maar vormt ook voor bijstandsklanten zinvolle 'decors' om al werkende weg goed voorbereid te worden op de reguliere arbeidsmarkt. Wat de precieze positie van Diamant groep gaan worden in de toekomst is ten tijde van dit onderzoek nog niet definitief helder. De gemeente heeft ter voorbereiding wel al diverse scenario's uitgewerkt. Wat duidelijk is, is dat de huidige infrastructuur wordt gezien als waardevol en dat de kerntaak voor Diamant groep moet zijn een leerwerkbedrijf/begeleidingsorganisatie. De

andere taken (beschut werk, detachering) die Diamant Groep uitvoert worden voorlopig in stand gehouden omdat deze een gunstig effect hebben op de begroting.

Samenwerking in de regio

De gemeente Tilburg pleit voor intensievere samenwerking in de regio. De praktijk is echter weerbarstig. Het draagvlak voor samenwerking is nog niet breed genoeg, er wordt nog teveel op lokale schaal invulling gegeven aan de Participatiewet. De regio kent daarnaast 6 sociale diensten en 3 SW-bedrijven (waaronder Baanbrekers in Waalwijk) en wordt gekenmerkt door verschillende werkgeversbenaderingen.

De gemeente Tilburg heeft in de rol van centrumgemeente een belangrijke taak in het vormgeven en aanjagen van deze samenwerking en het uniformeren van de dienstverlening. De opvatting van Tilburg is dat men regiogemeenten niet kan voorschrijven hoe en op welke schaal de samenwerking het beste vormgegeven dient te worden. Daarom wordt gekozen voor het structureel agenderen van regionale samenwerking vanuit een positief perspectief; samenwerking maakt de dienstverlening effectiever maar kan samengaan met behoud van invloed, sturing en lokaal maatwerk. In het kader van de vorming van het Regionaal Werkbedrijf is de vormgeving van de regionale samenwerking zowel een belangrijk speerpunt als een uitdaging.

Wajong

Tilburg voert preventief beleid met betrekking tot jonggehandicapten. Deze nieuwe doelgroep jongeren is bij de gemeente Tilburg al vroeg in beeld via het speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs of UWV waarmee goed wordt samengewerkt. De gemeente is geen voorstander van doelgroepenbeleid en zal jongeren met een arbeidshandicap zoveel mogelijk in de normale dienstverlening meenemen. Om ervoor te zorgen dat jongeren optimaal kunnen participeren, zal gedurende de begeleidingsperiode op de werkplek worden gezorgd voor verbindingen tussen de werkgever en de hulpkring rondom een jonggehandicapten om uitval te beperken. De gemeente constateert aan de andere kant niet voor iedere jonggehandicapte deze basisstructuur voldoende is. Daarom wordt met begeleidingsorganisaties afspraken gemaakt over leerwerktrajecten. Bijvoorbeeld met Prinsheerlijk die een maatwerk aanpak bieden door in-company scholing en toeleiding naar werk aan te bieden.

Tot slot

De implementatie van de Participatiewet zal voor de gemeente Tilburg in de eigen organisatie wennen zijn maar naar verwachting geen grote knelpunten opleveren. Op het gebied van de regionale samenwerking zullen nog knopen doorgemaakt moeten worden. De mate waarin de gemeente er in slaagt om de loonwaarde van het klantenbestand te verzilveren zal naar verwachting steeds zwaarder gaan wegen in de beoordeling hoe succesvol een gemeente/regio is in het uitvoeren van de Participatiewet. Er zijn echter meer zaken die meegenomen zouden moeten worden in het beoordelen en evalueren van het succes van de Participatiewet.

3.6 Gemeente Drechtsteden

De gemeente Drechtsteden is gelegen in de arbeidsmarktregio Drechtsteden en bestaat in totaal uit 6 gemeenten die gezamenlijk de sociale dienst organiseren. Drechtsteden is de centrumgemeente. We hebben gesproken met Yvonne Bieshaar, directeur sociale dienst Drechtsteden.



Participatiewet en de klant

De Participatiewet is volgens de sociale dienst Drechtsteden met name ingestoken vanuit een bezuinigingsoogpunt. De gemeente wil financieel gezond blijven. Bij het bepalen van de dienstverlening naar de klant wordt gekeken naar de loonwaarde van de klant. Klanten tussen de 50%-80% loonwaarde zullen worden gedetacheerd, onder de 50% loonwaarde zal er niet worden ingezet op re-integratie op de arbeidsmarkt, dat is een toegevoegde waarde die voor werkgevers te beperkt is volgens de gemeente en werkgevers. Het detacheren van klanten zal worden uitgevoerd door de werkgeversdienstverlening, Baanbrekend Drechtsteden. De payroll dienstverlening zal worden geleverd door het SW-bedrijf, de reden hiervoor is een financiële, het SW-bedrijf voert de payroll uit tegen de laagste prijs in vergelijking tot andere (commerciële) aanbieders.

Sociale werkvoorziening

De sociale werkvoorziening Drechtwerk wordt op termijn stopgezet. Er zal voornamelijk geen beschermt werk worden aangeboden in de arbeidsmarktregio, de Drechttraad heeft een onderzoek gevraagd naar de financiële haalbaarheid. De huidige sociale werkvoorziening zal worden afgebouwd en het bedrijf krijgt vanuit de gemeenten geen hernieuwde rol. De bedrijfsonderdelen onder het SW-bedrijf rondom facilitaire dienstverlening en groenvoorziening worden aangeboden op de markt. In principe zal een voorwaarde bij de verkoop zijn dat deze bedrijven de dienstverlening voortzetten met de huidige SW'ers. Mochten deze bedrijven toch niet levensvatbaar blijken komen deze SW'ers terug naar de gemeenten en wordt gezocht naar een andere werkplek. In de regio was veel draagvlak voor het sluiten van het SW-bedrijf omdat er (te)veel subsidie naar het bedrijf vloeide. Als mensen echt graag actief willen zijn, zal de gemeente ze begeleiden in het uitvoeren van activiteiten en vrijwilligerswerk.

Samenwerking in de regio

In de regio wordt intensief samengewerkt met 6 gemeenten en er is al sprake van één arbeidsmarktbeleid. Er is zelfs al één sociale dienst voor alle gemeenten in de werkgeversregio. Doordat deze samenwerking tussen de gemeenten al bestond staat de arbeidsmarktregio als zodanig al goed in de steigers. Het enige wat in kader van de Participatiewet nog gerealiseerd moet worden zijn het organiseren van overleggen waar ook sociale partners bij aan kunnen sluiten, dit in het kader van de vorming van het Regionaal netwerkplatform

De arbeidsmarktregio Drechtsteden heeft een samenwerkingsovereenkomst met Randstad, dit is vernieuwend in Nederland. Het gaat om een joint venture die de uniforme werkgeversbenadering vormgeeft voor de hele regio en waarin is afgesproken dat 25% van de banen afkomstig is van Randstad. Dit blijkt een succesvol en effectief construct waar enorm veel mensen mee worden bemiddeld. Door de jointventure brengt Randstad veel expertise in en wordt er vooral meer vanuit

een commerciële bril naar de arbeidsmarkt gekeken. Er is om die reden ook gekozen voor een manager afkomstig van Randstad die leiding geeft aan de jointventure.

Wajong

De VSO scholen hebben een bestaande verplichting om jongeren na hun opleiding te plaatsen op de arbeidsmarkt. Het UWV was daarbij financieel verantwoordelijk middels het verstrekken van een Wajong-uitkering. Die laatste verantwoordelijkheid komt nu bij gemeenten te liggen voor de nieuwe instroom. De gemeenten in de regio Drechtsteden nemen deze taak over, er worden daarbij geen financiële problemen verwacht. Algemeen zorgpunt is dat jonggehandicapten worden op meerdere vlakken onevenredig hard getroffen worden door de Participatiewet en daarnaast alle veranderingen in de zorg. De gemeenten in de regio Drechtsteden hebben zichzelf tot taak gesteld te onderzoeken hoe ze deze groep nog verder kan ondersteunen.

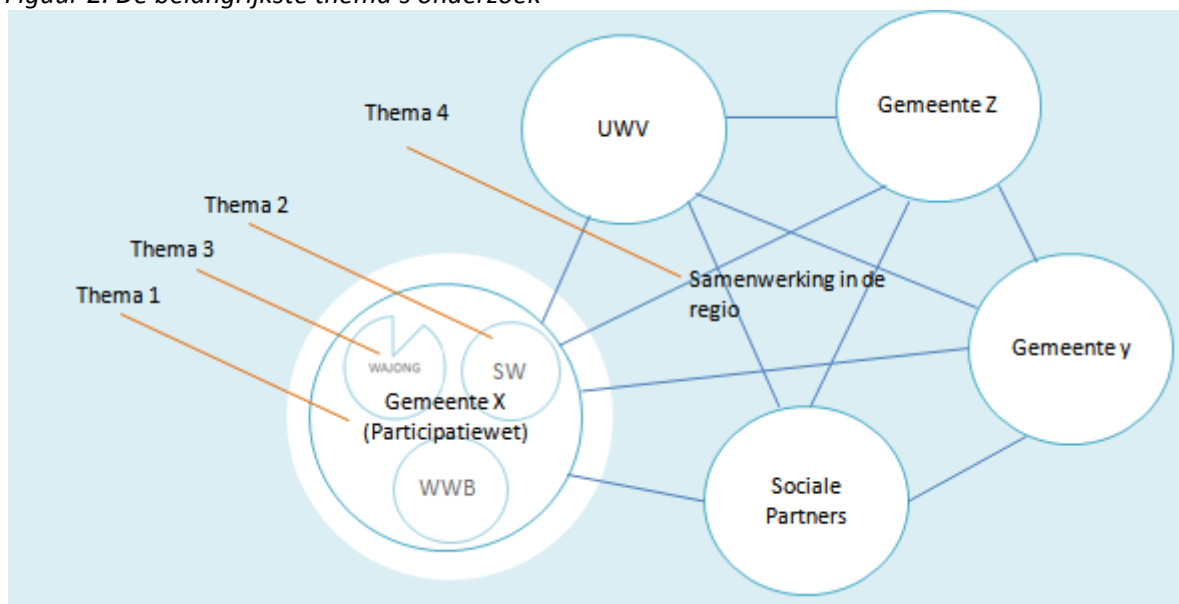
Tot slot

De Participatiewet brengt voor gemeenten in de regio Drechtsteden relatief weinig veranderingen met zich mee. De samenwerking in de regio was al aanwezig in de vorm van één sociale dienst, arbeidsmarktbeleid en werkgeversdienstverlening. De grootste verandering heeft te maken met de sluiting van de sociale werkvoorziening. Het detacheren van klanten is op basis van de ervaringen het meest effectief om plaatsingen te realiseren. Door middel van de samenwerking met Randstad is hier al een goede uitvoeringsvorm voor gevonden.

4. Verbindende thema's

In dit hoofdstuk wordt, op basis van de beschrijvingen per gemeente, nogmaals ingegaan op de centrale thema's (zie figuur 2) uit de Participatiewet maar dan vanuit het oogpunt van verbinding; waar zitten de belangrijkste overeenkomsten wat zijn zaken waar iedere gemeente mee worstelt? Door op deze manier te kijken ontstaat op een meer strategisch niveau inzicht in de processen die spelen rondom de implementatie van de Participatiewet.

Figuur 2. De belangrijkste thema's onderzoek



4.1 Thema 1. De klant

De Participatiewet neemt met zich mee dat gemeenten anders gaan aankijken tegen hun klantenbestand. De gemeenten zijn het er over eens dat ze met meer mensen moeten helpen met minder middelen. Grofweg valt in de aanpak van gemeenten een tweedeling te zien. Zo zijn er gemeenten die alle doelgroepen blijven bedienen en zijn er gemeenten die ervoor kiezen om doelgroepen te categoriseren en bepaalde groepen niet meer te bedienen. Deze twee varianten onderscheiden zich op de volgende kenmerken:

1. Dienstverlening alle klanten: de gemeenten in dit onderzoek die alle klanten blijven bedienen zitten in een cultuurverandering. Deze gemeenten zetten er op in om de professional waarmee zij werken weer te leren professional te zijn. Voorheen hadden deze professionals, zo geven deze gemeenten aan, relatief weinig beweegruimte. De visie van deze gemeenten is dat ze juist binnen de nieuwe situatie die ontstaat door de komst van de Participatiewet de kracht van de professional nodig hebben om maatwerk te leveren. Het vraagt meer creativiteit om iemand in zijn kracht te zetten en te kijken in welke functie of binnen welke organisatie iemand tot zijn recht komt.

2. Dienstverlening gecategoriseerde klanten: de gemeenten die ervoor kiezen klanten te categoriseren maken deze keuze met name vanuit financieel oogpunt. De gemeenten die voor deze

manier van werken kiezen verdelen de doelgroep in 3 categorieën. De indelingsverschillen wijken onderling af maar het achterliggende model is gelijk en bestaat uit de volgende klantgroepen:

Categorie 1: deze groep is in principe zelf in staat om werk te vinden.

Categorie 2: de tweede groep zou met hulp uiteindelijk de weg naar werk moeten kunnen vinden.

Categorie 3: de derde groep is de groep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt.

De gemeenten die deze indeling gebruiken richten zich met name op categorie 1 en 2.

4.2 Thema 2. Sociale werkvoorziening en beschut werk

Omdat de instroom in de WSW stopt en er slechts voor een kleine groep beschut werk mogelijk blijft, is de positie en toekomst van het SW-bedrijf in iedere gemeente ter discussie komen te staan. De omgang met dit vraagstuk verschilt per gemeente. Er kan voor worden gekozen om de sociale werkvoorziening in de huidige vorm helemaal af te bouwen en beschut werk elders organiseren. De regio Drechtsteden kiest bijvoorbeeld voor deze aanpak en hevelt een aantal taken over naar de sociale dienst. Daarnaast wordt een vernieuwende samenwerking aangegaan met uitzendorganisatie Randstad om de detacheringen uit te voeren. De andere gemeenten uit dit onderzoek kiezen voor een variant waarbij het huidige SW-bedrijf niet verdwijnt maar meer zal worden benaderd als een reguliere werkgever die plaats biedt aan instroom van mensen in het kader van de Participatiewet. Dit heeft veelal te maken met de in de meeste gevallen goede marktpositie van deze bedrijven en de bestaande dienstverlening. Deze kennis en expertise over de doelgroep gaat door de instandhouding niet verloren en ze bieden kansen als werkgever. Met name de detachingsmogelijkheden die SW-bedrijven hebben worden hierbij genoemd.

Het zorgpunt dat deze gemeenten gemeenschappelijk hebben zitten in de financiële kant. De SW-bedrijven waren gewend om van gemeenten en van het Rijk relatief hoge vergoedingen te ontvangen voor mensen met een SW-indicatie die bij ze kwamen werken of vanuit het SW-bedrijf gedetacheerd werden. Deze financiële vergoeding wordt nu minder en anders georganiseerd. Dit heeft consequenties voor het oude businessmodel dat gemeenten en SW-bedrijven nu met elkaar hebben. Nog niet duidelijk is of het lukt om financieel gezond te blijven. Uit de interviews komt naar voren dat men de komende periode ervaringen wil opdoen met hoe deze reguliere werkgeversrol uitpakt in de praktijk werkt alvorens besluiten te nemen over de definitieve toekomst van de SW-bedrijven.

Als het gaat om beschut werk hebben veel gemeenten nog geen definitieve keuzes gemaakt over hoe ze dit gaan organiseren en of en welke rol het SW-bedrijf hierin krijgt. Vanwege de expertise en het aanbod aan beschutte werkplekken voor deze groep kiezen veel gemeenten er voor dit (voorlopig) bij de bestaande SW-bedrijven te doen. Vanuit het oogpunt dat beschut werk straks nog maar voor een heel kleine groep nodig blijft twijfelen enkele gemeenten of hier eigenlijk wel een aparte voorziening voor nodig is en dus of het nodig is om hiervoor een apart organisatieonderdeel voor in stand te houden.

Met uitzondering van Drechtsteden hechten de gemeenten in dit onderzoek veel waarde aan de huidige positie van het SW-bedrijf; en dan vooral aan de kennis, expertise en het netwerk van deze bedrijven om de doelgroep van de Participatiewet naar een werkplek te begeleiden. Het zal komend jaar moeten blijken of SW-bedrijven in staat zijn de rol van reguliere werkgever goed te vervullen met alle voorwaarden en financiële consequenties die daaraan verbonden zijn.

4.4 Thema 3. Wajong

Met de invoering van de Participatiewet komen gemeenten in aanraking met een nieuwe doelgroep die voorheen ondersteund en gefaciliteerd werd door het UWV. Bij het UWV blijven alleen de jongeren over die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Alle jongeren die nog kunnen werken komen bij gemeenten terecht en hebben recht op dienstverlening in het kader van de Participatiewet. Uit de gesprekken komt naar voren dat gemeenten de 'voormalig' Wajongers wat betreft instrumenten niet anders behandelen dan de rest van de doelgroep onder de Participatiewet. Ook voor deze groep geldt dat er wordt uitgegaan van wat iemand wel kan in plaats van wat iemand niet kan en is de focus het vinden van regulier werk (al dan niet met ondersteuning). Wat wel wordt genoemd als vernieuwing is dat men meer wil inzetten op de relatie met scholen, met name speciaal- en praktijkonderwijs. Het is in belang van de jonggehandicapten maar ook in het belang van de gemeente om ervoor te zorgen dat vroegtijdig schoolverlaten wordt voorkomen en de overgang van school naar werk zonder problemen verloopt.

Daarnaast wordt duidelijk dat het instrumentarium weliswaar gelijk is voor de hele doelgroep van de Participatiewet, maar dat voor jongeren vaak wel een aparte aanpak wordt gekozen. Zo wordt er gebruik gemaakt van o.a. jongerenloketten met specifieke expertise over de doelgroep die zich richten op informatievoorziening, opleiding en preventie. Andere gemeenten leggen een relatie met het SW-bedrijf waar van oudsher ook veel kennis zit over mensen en zetten die in. Reden dat gemeenten vaak extra inzetten op jongeren komt voort uit de opvatting dat jongeren met een arbeidshandicap hard getroffen worden door de bezuinigingen. Door de invoering van de Participatiewet, maar ook door de ontwikkelingen in het kader van passend onderwijs en de veranderingen in de zorg. Het is een zorgpunt of de dienstverlening die gemeenten nu kunnen bieden op termijn voldoende toereikend zal zijn.

Perspectief UWV

Het UWV geeft aan dat gemeenten nog niet volledig zijn ingericht op de komst van de arbeidsgehandicapten. Het UWV merkt dat gemeenten nog veel vragen hebben over hoe de dienstverlening het beste ingericht kan worden. UWV zet daarom actief in op samenwerking met gemeenten omtrent de expertise voor de bemiddeling van jonggehandicapten.

4.3 Thema 4. Samenwerken in de regio

Iedere gemeente in Nederland is momenteel onderdeel van één van de 35 arbeidsmarktregio's. In het kader van dit onderzoek hebben we gesproken met zowel centrumgemeenten (Heerlen, Tilburg en Dordrecht) als niet-centrumgemeenten (Weert, Waalwijk en Oss). Vanuit het Rijk is bepaald dat gemeenten in iedere arbeidsmarktregio nauw moeten samenwerken in de uitvoering van de Participatiewet en bij de invulling van de garantiebanen in het kader van het Sociaal Akkoord. Allemaal bedoeld om vraag en aanbod van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt nog beter met elkaar te matchen en daarbij dezelfde instrumenten te gebruiken om op deze manier zoveel mogelijk mensen een plek te kunnen bieden bij reguliere werkgevers. Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat alle gemeenten die hebben deelgenomen in beginsel een goede samenwerkingsrelatie hebben in de betreffende arbeidsmarktregio: er zijn regionale overlegstructuren en instrumentarium en beleid zijn grotendeels gelijk. Het blijkt echter ook dat er

nog genoeg te doen is en dat daarbij een aantal overeenkomsten tussen gemeenten te onderscheiden zijn.

- Vertrouwen. In alle interviews is naar voren gekomen dat de mate van samenwerking in de regio afhangt van het vertrouwen dat bestaat tussen de partijen. In de gesprekken wordt duidelijk dat veel gemeenten nog niet gewend zijn om op deze dossiers verregaande samenwerking te organiseren. Zeker op het gebied van de werkgeversbenadering bestaat de neiging om eerder competitief dan coöperatief gedrag te vertonen. Alle gemeenten worstelen met dit thema, vooral de centrumgemeenten van wie een voortrekkersrol wordt verwacht zonder dat zij daarbij andere gemeenten zaken willen 'opleggen'. De koers die over het algemeen wordt gekozen is een focus op de doelen en de (financiële) voordelen die samenwerking oplevert. Door dit als uitgangspunt te hanteren lukt het alle gemeenten tot nu toe om de Participatiewet en de invulling van de garantiebanen goed voor te bereiden.
- Centrumgemeenten. Een ander issue dat speelt in meerdere arbeidsmarktregio's is rol van de centrumgemeenten. De verwachte voortrekkersrol is in de praktijk vaak lastig te realiseren. Want, hoe creëer je hier draagvlak voor deze rol als in de praktijk iedere gemeenten gelijke rechten en plichten heet? In een grote arbeidsmarktregio met veel gemeenten of met meerdere grotere gemeenten is dit een serieus knelpunt. Het behouden van autonomie is voor iedere gemeente, ook de centrumgemeente belangrijk, belangrijk. Om de samenwerking succesvol te laten zijn kiezen de centrumgemeenten in dit onderzoek ervoor om stapsgewijs te werken aan deze onderlinge relatie zonder veel druk uit te voeren, de autonomie van iedere gemeente te respecteren en te focussen op de meerwaarde in de samenwerking.
- Werkgeversbenadering. Dit blijkt qua praktische invulling misschien wel het meest lastige onderdeel van de samenwerking te zijn. Tot nu toe was dit veelal een gemeentelijke aangelegenheid of tussen een klein aantal gemeenten. Landelijk beleid om dit op het niveau van de arbeidsmarktregio vorm te geven is overal nog volop in ontwikkeling. Hoe behoud je toch de goede relatie met werkgevers, die er vaak op gemeentelijk niveau is, door de samenwerking op te schalen? En wie vervult welke taken en hoe ga je alles registreren? De gemeenten geven aan dat het tijd kost alvorens een gezamenlijke werkgeversbenadering volledig is ingebed en georganiseerd voor de hele arbeidsmarktregio.

Perspectief UWV 's-Hertogenbosch

In het kader van dit onderzoek hebben is ook met het UWV gesproken om vanuit ander perspectief naar de arbeidsmarktregio's te kijken. Dit interview is afgenomen met de Manager Werkzoekende dienstverlening van het UWV in 's-Hertogenbosch.

Het UWV geeft aan dat er samen met alle regio's hard wordt gewerkt aan het vormgeven van de gezamenlijke werkgeversdienstverlening. Het is in de praktijk soms lastig om dit te realiseren omdat het in beginsel een bestuurlijk akkoord betreft wat operationeel moet worden doorgezet. Dat betekent dat in de uitvoering zaken veel tijd vergen. Daar komt nog eens bij dat er binnen elke gemeente in een arbeidsmarktregio verantwoording moet worden afgelegd aan de gemeenteraden. Dan is elke keer weer de vraag hoe men omgaat met de individuele gemeentebelangen. Een voorbeeld is de besluitvorming rondom het gezamenlijke instrument voor loonwaardebepaling, in sommige regio's wordt nog met meerdere instrumenten gewerkt omdat de besluitvorming niet gelijk loopt per gemeente. Dat wordt nu tijdelijk toegestaan maar in de toekomst niet meer. Dit

soort bestuurlijke perikelen zegt echter niet iets over de bereidheid tot samenwerken, die is vaak goed zo is de ervaring.

5. Conclusies

De invoering van de Participatiewet en uitvoering van de afspraken uit het Sociaal Akkoord betekenen een ingrijpende wijziging voor gemeenten; in de uitvoering, maar ook in beleid en samenwerking in de regio. Er wordt een verbetering in de dienstverlening gevraagd, gecombineerd met een bezuiniging; een dubbele uitdaging.

Algemene conclusie die op basis van de gesprekken kan worden getrokken is dat blijkt dat de gemeenten deze uitdagingen niet ziet als een belemmering maar als een kans om kritisch te kijken naar het eigen functioneren en veranderingen door te voeren. Uiteraard zijn er zorgen maar het focussen op kansen en samenwerking en het verbeteren van de eigen dienstverlening voert de boventoon.

De deelnemende gemeenten aan dit onderzoek zijn grotendeels tevreden over de voortgang omtrent de implementatie van de Participatiewet in de eigen organisatie. Het toerusten van de uitvoerende medewerkers, op de nieuwe situatie die is ontstaan sinds januari 2015, is waar gemeenten prioriteit aan geven. Zij staan aan de voorkant en de overgang naar de nieuwe dienstverlening moet voor bestaande en nieuwe klanten soepel verlopen. Op basis van de gesprekken wordt duidelijk dat de gemeenten veel aandacht hebben besteed aan dit interne proces en vertrouwen hebben in een goede uitrol.

Aan de achterkant spelen op beleidsniveau echter een aantal vraagstukken waar in de komende maanden duidelijkheid over moet komen; hoe gaan de zaken lopen rondom beschut werk, de afbouw van de sociale werkvoorziening, is de (voorlopig) gekozen positionering van de voormalig SW-bedrijven de juiste, hoe zal de regionale samenwerking zich ontwikkelen en hoe gaat de invulling van de garantiebannen via het Regionaal Werkbedrijf verlopen? Allemaal vragen waarover nog veel onduidelijk is en waar gemeenten zich in meer of mindere mate zorgen over maken. Het zijn daarnaast zaken die vragen om het maken van strategische keuzes en besluiten. Besluiten die gemeenten veelal niet alleen kunnen maken maar in samenwerking moeten gebeuren met de andere gemeenten in de regio en partijen als UWV moeten worden genomen. Dit vergt veel tijd, afstemming en het kweken van onderling vertrouwen. Gemeenten er daarbij voor om in te zetten op het zichtbaar maken van de voordelen van samenwerking en op basis daarvan stappen te zetten. Op deze manier wordt het snelst vooruitgang geboekt. Op termijn wordt het dan makkelijker om de 'moeilijke' dossiers te bespreken en ook daarin gezamenlijk besluiten te nemen.

6. Aanbevelingen

Uit de interviews blijkt dat het grootste vraagstuk waar gemeenten en UWV mee worstelen de samenwerking in de regio is t.a.v. het regionaal werkbedrijf en de gezamenlijke werkgeversbenadering. Men ziet het belang er van in, maar hoe deze samenwerking precies vorm moet gaan krijgen blijft een uitdaging, mede door de verschillende belangen, verschillen in de omvang van gemeenten en verschillen in de ambities met betrekking tot de mate van samenwerking. Daarom wordt een inzage gegeven in de relevante netwerktheorie die toepasbaar is op de samenwerking in de regio zodat er handvatten geboden kunnen worden aan het vormgeven van deze samenwerking en hoe deze het effectiefst is in te richten.

6.1 Netwerktheorie en daarbij passende aanbevelingen

Netwerktheorie is een wetenschap die zijn oorsprong heeft in de sociologie, antropologie en sociale psychologie maar zich verspreidt over allerlei soorten disciplines (Hennig, Brandes, Pfeffer, Mergel, 2012). Het is een wetenschap waarin de interesse het afgelopen decennium explosief is gegroeid (Borgatti, Mehra, Brass, Labianca, 2009). Het houdt zich bezig met de sociale structuren van relaties waarin een persoon, groep, of organisatie zich bevindt en hoe dit het gedrag deze entiteiten beïnvloedt.

Dit wil niet zeggen dat het aangaan van relaties altijd leidt tot positieve uitkomsten voor een organisatie of in dit geval een gemeente. De manier waarop een netwerk is gestructureerd, faciliteert een organisatie maar kan bijvoorbeeld ook de bewegingsruimte van een organisatie enorm beperken. Het is daarom belangrijk om een duidelijke visie en doelstelling te hebben want alleen dan kunnen er strategische keuzes worden gemaakt om voor bepaalde samenwerkingsverbanden te kiezen. We denken immers ook na hoe we organisaties inrichten en besturen. Hetzelfde geldt voor netwerken. Hieronder wordt besproken hoe een netwerk en de prestatie/effectiviteit van het netwerk samenhangen.

6.2 Faciliteren van effectiviteit door te kijken naar het samenwerkingsverband

Gemeenten, UWV en sociale partners hebben beide als kerntaak om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen. Het is daarom de bedoeling dat zij de krachten bundelen en werkgevers één loket en één aanspreekpunt te bieden. Zij behouden zelf daarbij hun eigen taken en verantwoordelijkheden voor re-integratie en bemiddeling van hun klantgroepen. De doelstelling is daarmee: effectiviteit van de werkgeversdienstverlening. Binnen dit samenwerkingsverband zullen meerdere gemeenten zitting nemen, het UWV, sociale partners en eventueel nog andere samenwerkingspartners.

Het gaat dus niet om de prestaties van één organisatie maar het behalen van een gezamenlijke doelstelling door meerdere organisaties (netwerkoutput). Dit is een wezenlijk verschil met wanneer er wordt gekeken naar het netwerk van één organisatie en of het netwerk deze organisatie remt of faciliteert in het behalen van haar doelstellingen en met wat voor soort partijen een samenwerking idealiter aangegaan wordt.

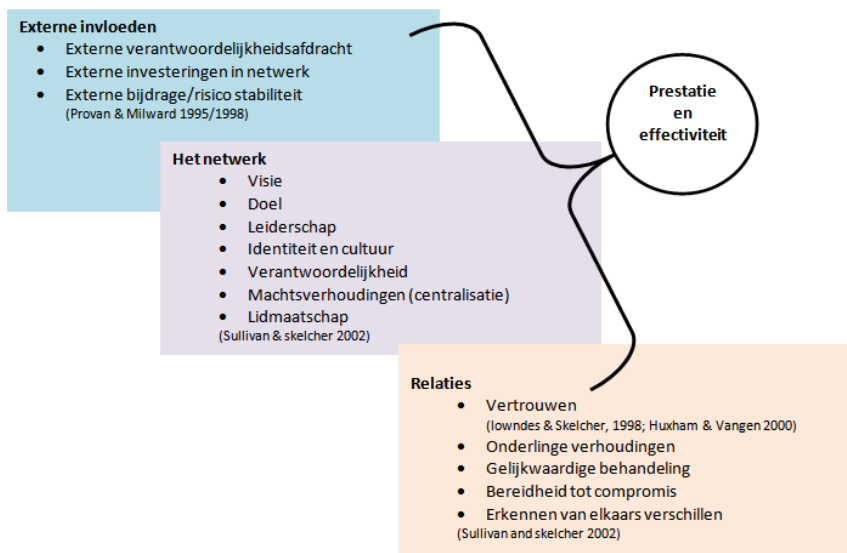
Om te bepalen of een netwerkorganisatie van samenwerkende overheden op de juiste manier is ingericht om effectiviteitsdoelstellingen te behalen is figuur 2 opgesteld. In figuur 2 staan aspecten van een samenwerking weergegeven die effect hebben op de effectiviteit (en prestaties) van een heel netwerk oftewel de output van het samenwerkingsverband. De overkoepelende factoren zoals

die uit literatuuronderzoek naar voren komen als zijnde belangrijk voor het faciliteren van effectiviteit van een netwerk als geheel zijn:

- De mate waarin externe invloeden worden beperkt en zijn gecentreerd (Provan & Milward 1995, 1998)
- De kracht van het netwerk (Sullivan & Selcher, 2002)
- De mate waarin relaties hecht zijn en er vertrouwen is binnen het netwerk (Lowndes & Skelcher, 1998; Huxham & Vangen, 2000, Sullivan & Skelcher 2002)

Deze drie overkoepelende factoren worden hierna verder toegelicht.

Figuur 2: Samenhang succesfactoren die leiden tot prestatie en effectiviteit op basis van netwerktheorie en onderzoek



Factor 1. De mate waarin externe invloeden worden beperkt en zijn gecentreerd

Wordt er gefocust op effectiviteit van het samenwerkingsverband (zoveel mogelijk prestatie in relatie tot de middelen) dan is het van belang dat er een belangrijke mate van stabiliteit is in het netwerk (Provan & Milward, 1995). Om die stabiliteit te waarborgen is uit onderzoek van Provan & Milward (1995) gebleken dat er daarvoor sprake moet zijn van een bepaalde omgeving waarbinnen het netwerk opereert. Zo moet er maar één organisatie of persoon zijn waaraan het netwerk verantwoording afdraagt over haar resultaten en acties. Anders kunnen er verschillende eisen worden gesteld aan het netwerk en komt dit de stabiliteit van het netwerk niet ten goede. Daarnaast is het belangrijk dat er niet te veel veranderingen worden opgelegd aan het netwerk en dat financiering die het netwerk krijgt stabiel blijft. Deze punten zijn in figuur 2 samengevat als de externe invloeden.

Factor 2. De kracht van het netwerk

Vervolgens is het ook belangrijk dat er *binnen* het netwerk wordt gekeken of alle factoren aanwezig zijn die effectiviteit faciliteren (in figuur 2: 'het netwerk'). Belangrijk voor het creëren van een gezamenlijke output van een netwerk is dat het voor alle samenwerkingspartners duidelijk is waar ze

mee bezig zijn. Ze moeten allemaal bijdragen aan hetzelfde doel. Een gezamenlijke visie, cultuur, identiteit en gezamenlijk doel helpt daarbij. Daarnaast komt het de stabiliteit van het netwerk ten goede als één organisatie binnen het netwerk de leiding heeft, dit kan ook een toezichtsorganisatie zijn die in het leven wordt geroepen door het netwerk of een onafhankelijke organisatie.

Factor 3. De mate waarin relaties hecht zijn en er vertrouwen is binnen het netwerk

Ten slotte is het belangrijk dat de verhoudingen goed zijn tussen de samenwerkingspartners ('relaties' in figuur 2). Om ervoor te zorgen dat actoren in een netwerk elkaar goed ondersteunen is er vertrouwen nodig. Vertrouwen kan dienen als een alternatief voor hiërarchie (McEvily, et al. 2003) en helpt om gedrag te coördineren (Bachman, 2001). Zo limiteert vertrouwen opportunistisch gedrag (Cropper, Ebers, Huxham & Ring, 2008). Het helpt partners te delen en bij te dragen. Daarnaast zijn partners er minder om bekommerd om te controleren of de ander wel evenveel bijdraagt. Vertrouwen kan ook worden gestimuleerd door een netwerk op een bepaalde manier vorm te geven; als alle partners in een netwerk contact hebben met elkaar neemt het vertrouwen toe. Het is dus van belang dat alle organisaties in dit netwerk met elkaar contact hebben.

6.3 Aanbevelingen regionale samenwerking

Om de samenwerking in de regio zo effectief mogelijk in te richten is het van belang te sturen op: het beperken van externe invloeden, de kracht van het netwerk en de mate waarin relaties hecht zijn en er vertrouwen is binnen het netwerk.

Wanneer een relatie wordt gelegd met de resultaten uit het onderzoek zoals gepresenteerd in de vorige hoofdstukken, dan komen er een aantal aanbevelingen naar voren waar de gemeenten mogelijk gebruik van zouden kunnen maken in hun aanpak.

- Een gezamenlijke visie formuleren komt de effectiviteit van samenwerkingsverbanden ten goede. Daarnaast geldt hetzelfde voor het creëren van eigen identiteit en cultuur. Als de samenwerking bestaat uit onafhankelijke actoren om uitvoering te geven aan de doelstellingen zal zowel een eigen identiteit als cultuur redelijk vanzelf ontstaan.
- Het komt de stabiliteit van een netwerk ten goede wanneer één organisatie de leiding neemt. In veel gevallen kan deze rol het beste worden opgepakt door de kerngemeente omdat deze ook verantwoordelijk is voor de opzet van het samenwerkingsverband. Echter er kan ook besloten worden dat een andere organisatie het voortouw neemt. Dit kan een andere organisatie zijn uit het netwerk maar kan ook de oprichting van een nieuwe of onafhankelijke organisatie zijn. Deze nieuwe of onafhankelijke organisatie moet dan het mandaat van alle gemeenten ontvangen en heeft vervolgens als taak om uitvoering te geven aan de doelen van het regionaal werkbedrijf en het samenwerkingsverband. Dit is organisatorisch alleen houdbaar als men voor ogen heeft om samenwerking met elkaar aan te gaan die verder gaat dan de minimumeisen die worden gesteld aan het samenwerkingsverband vanuit de centrale overheid. Dit komt omdat het inrichten van een nieuwe organisatie een relatief zwaar instrument is om een twee maal jaarlijks overleg te waarborgen.
- Het is belangrijk dat de financiën over langere tijd stabiel zijn. Gemeenten zullen daar dus goede afspraken over moeten maken anders daalt de effectiviteit van het netwerk. Er kan nog beter

gekozen worden voor een stabiel wat lager budget met bijpassende realistische doelstellingen dan hoge budgetten waarvoor het draagvlak gemakkelijk kan wegvallen.

- Het is heel belangrijk om een gezamenlijke output vast te stellen, een gezamenlijk tempo en één toezichthouder aan te stellen. Dit is heel goed mogelijk voor de gezamenlijke werkgeversbenadering. Er kan goed door het netwerk van gemeenten, sociale partners en UWV worden onderhandeld over de doelstellingen van de samenwerking. Daarna is het belangrijk dat slechts één organisatie toetst of het werkbedrijf deze doelstellingen behaald zodat de spelregels tussendoor niet worden veranderd en het samenwerkingsverband geen druk voelt vanuit alle samenwerkingspartners, maar zich alleen hoeft te focussen op de geformuleerde doelstellingen.
- Vertrouwen is de smeerolie van samenwerkingsverbanden. Organiseer gezamenlijke sessies waarin men bijvoorbeeld alleen gaat kijken naar elkaars positie en belangen. Op die manier wordt transparantie gecreëerd wat het vertrouwen ten goede komt. Daarnaast is het van belang dat de organisatie die de leidende rol heeft, er op toe ziet dat alle partners in de samenwerking gelijkwaardig worden behandeld.
- Voldoende onderlinge contacten organiseren is ook belangrijk dit kan bijv. door middel van conferenties, workshops, online community etc. Op die manier kunnen de relaties worden versterkt.

Als u meer wilt weten over het onderzoek of door wilt praten over deze aanbevelingen, mail dan gerust naar:

lars.damen@wiseup.nl

Bijlage I, Bronvermelding

Namens Wise up Consultancy willen wij de volgende mensen bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek:

- ❖ Esther Biezen, gemeente Oss.
- ❖ Erick Hildebrand, gemeente Heerlen.
- ❖ Jef van Dijk, Baanbrekers (gemeenten Waalwijk, Heusden en Loon op Zand).
- ❖ Marianne van de Ven, gemeente Weert.
- ❖ Linda Meerbeek, gemeente Tilburg.
- ❖ Yvonne Bieshaar, gemeente Drechtsteden.
- ❖ Marcel Swinkels, UWV.

Gebruikte bronnen

Rijksoverheid, 2014: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/Participatiewet>

Ministerie SZW: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2013/6/Participatiewet-en-quotum.pdf>

De Werkkamer, informatie november 2014.