



Opdrachtgever

Inspectie SZW

Onderzoek

Einddatum – 1 januari 2014

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid

Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid

Conclusie

In 35 arbeidsmarktregio's moeten overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen gezamenlijk zorgen voor een goede aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Hiervoor is het nodig dat in deze regio's de partijen die het regionaal arbeidsmarktbeleid moeten vormgeven, bij elkaar komen en afspraken erover maken.

Deze rapportage geeft, samen met de onderliggende deelonderzoeken, een beeld van de voortgang rond het maken van afspraken en de inhoud van de afspraken op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid. Verder wordt meer duidelijk of de afspraken worden doorvertaald naar de werkvloer en daar waar dat gebeurt, hoe de aansturing van de werkvloer en de uitvoering door de professionals op de werkvloer plaatsvindt.

De gemeenten zijn actief in het bij elkaar brengen van partijen en zij verwachten daarbij van ondernemers dat zij aangeven hoe gemeenten zich het beste kunnen inzetten om activiteiten op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand te brengen. De gemeenten vervullen vooral een rol als facilitator en financier en zijn daarmee vooral organisatorisch en procesgericht. Als facilitator willen gemeenten randvoorwaarden scheppen waarbinnen de activiteiten op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid op gang kunnen komen. Gemeenten stellen hiervoor menskracht en netwerken beschikbaar. De rol van financier bestaat uit het beschikbaar stellen van geld voor de organisatorische kant van regionaal arbeidsmarktbeleid en voor concrete arbeidsmarktversterkende en herstellende activiteiten. Bepaalde provincies vervullen ook een belangrijke rol als financier.

De uitvoerende rol van gemeenten met betrekking tot het aan het werk krijgen van uitkeringsgerechtigden vormt een klein onderdeel in de afspraken. Weinig activiteiten zijn specifiek gericht op de gemeentelijke doelgroepen (zoals WWB-ers). Nog minder daarvan brengen (extra) werkzaamheden van de professionals op de werkvloer van de afdeling W&I met zich mee. Van de 30 specifiek hiervoor onderzochte afspraken (betrokkenheid werkvloer W&I) zijn er vooralsnog maar twee afspraken die aan alle criteria van dit onderzoek voldoen en die tot uitvoering zijn

gekomen op de werkvloer van de afdeling Werk en Inkomen. Deze afspraken worden met veel energie uitgevoerd en ze verlopen overwegend succesvol (met concrete resultaten).

[Link naar bestand](#)

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/1o69h1q3>



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Afspraken en resultaten

*regionaal
arbeidsmarktbeleid*



Inspectie SZW
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid

Colofon

Rapport	Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid
Nummer	R14/03
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-270-7
Datum	Maart 2014

Voorwoord

In de 35 arbeidsmarktregio's moeten overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen samenwerken om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar te laten aansluiten. Om deze samenwerking vruchtbaar te laten zijn is het cruciaal dat er concrete afspraken over de invulling van het regionaal arbeidsmarktbeleid worden gemaakt.

De betrokkenheid van gemeenten bij deze afspraken is belangrijk omdat zij er voor kunnen zorgen dat de kansen om werk te krijgen voor mensen met een WWB uitkering verbeteren. Daarbij is het van belang dat de afspraken tussen de drie betrokken partijen zo concreet mogelijk zijn en dat het uiteindelijk op de werkvloer van Werk en Inkomen bij de gemeenten tot daadwerkelijke uitvoering van de afspraken komt.

Met deze rapportage geeft de Inspectie een beeld van de voortgang rond het maken van afspraken, de inhoud van de afspraken en een doorkijk naar de uitwerking op de werkvloer.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

	Colofon—2
	Voorwoord—3
1	Samenvatting en oordeel—7
1.1	Probleemanalyse en doelstelling—7
1.2	Vraagstellingen, toezichtkader en toetsingskader—7
1.3	Samenvatting—7
1.4	Oordeel—9
2	Inleiding—11
2.1	Onderwerp en probleemanalyse—11
2.2	Programmadoel—12
2.3	Centrale vraagstelling en vragen onderzoeken—12
2.4	Toezichtkader en toetsingskader—14
2.5	Achtergrond en aanpak van de uitgevoerde onderzoeken—14
2.6	Afbakening van de uitgevoerde onderzoeken—16
3	Regionale afspraken—17
3.1	Afspraken die aan de criteria voldoen—17
3.2	Betrokken partijen—18
3.3	Conclusie—19
4	De inhoud van de afspraken—21
4.1	Probleemanalyses en doelstellingen—21
4.2	Doelgroepen en sectoren—22
4.3	Concreetheid doelstellingen—23
4.4	Conclusies—25
5	De betrokkenheid van gemeenten bij de afspraken—27
5.1	Rol van gemeenten—27
5.2	Afspraken met betrekking tot uitkeringsgerechtigden—28
5.3	Uitvoering van de onderzochte afspraken—28
5.4	Conclusie—32
6	Bestuurlijke reacties en naschrift Inspectie—33
6.1	Samenvatting reactie Divosa—33
6.2	Samenvatting reactie UWV—34
6.3	Samenvatting reactie VNG—35
	Bijlagen 1 Integrale bestuurlijke reacties—39
	Bijlage 2 Lijst van de belangrijkste begrippen—49
	Bijlage 3 Publicaties van de Inspectie SZW, directie werk en inkomen—51

1 Samenvatting en oordeel

1.1 Probleemanalyse en doelstelling

In 35 arbeidsmarktregio's moeten overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen gezamenlijk zorgen voor een goede aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Hiervoor is het nodig dat in deze regio's de partijen die het regionaal arbeidsmarktbeleid moeten vormgeven, bij elkaar komen en afspraken erover maken.

Deze rapportage geeft, samen met de onderliggende deelonderzoeken, een beeld van de voortgang rond het maken van afspraken en de inhoud van de afspraken op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid. Verder wordt meer duidelijk of de afspraken worden doorvertaald naar de werkvloer en daar waar dat gebeurt, hoe de aansturing van de werkvloer en de uitvoering door de professionals op de werkvloer plaatsvindt.

1.2 Vraagstellingen, toezichtkader en toetsingskader

De centrale onderzoeksvraag voor de rapportage is als volgt:

In hoeverre hebben de gemeenten, al of niet samen met UWV, concrete afspraken gemaakt met ondernemers en/of onderwijsinstellingen in het kader van het regionale arbeidsmarktbeleid, tot welke concrete resultaten hebben deze afspraken geleid en hoe hebben de gemeenten en hun uitvoerende professionals zich daarvoor ingezet?

Het toezichtkader bestaat uit de wettelijke bepalingen voor de realisatie van regionaal arbeidsmarktbeleid vastgelegd in de Wet SUWI (van kracht vanaf 2002), inclusief de Wet Wijziging SUWI die 1-7-2012 in werking is getreden.

Het onderzoek is voor groot deel beschrijvend van aard. Daar waar relevant, hanteert de Inspectie als toetsingskader algemeen aanvaarde uitgangspunten omtrent de mate van gewenste concreetheid van afspraken en doelstellingen en omtrent sturing en verantwoording van de uitvoering van afspraken.

1.3 Samenvatting

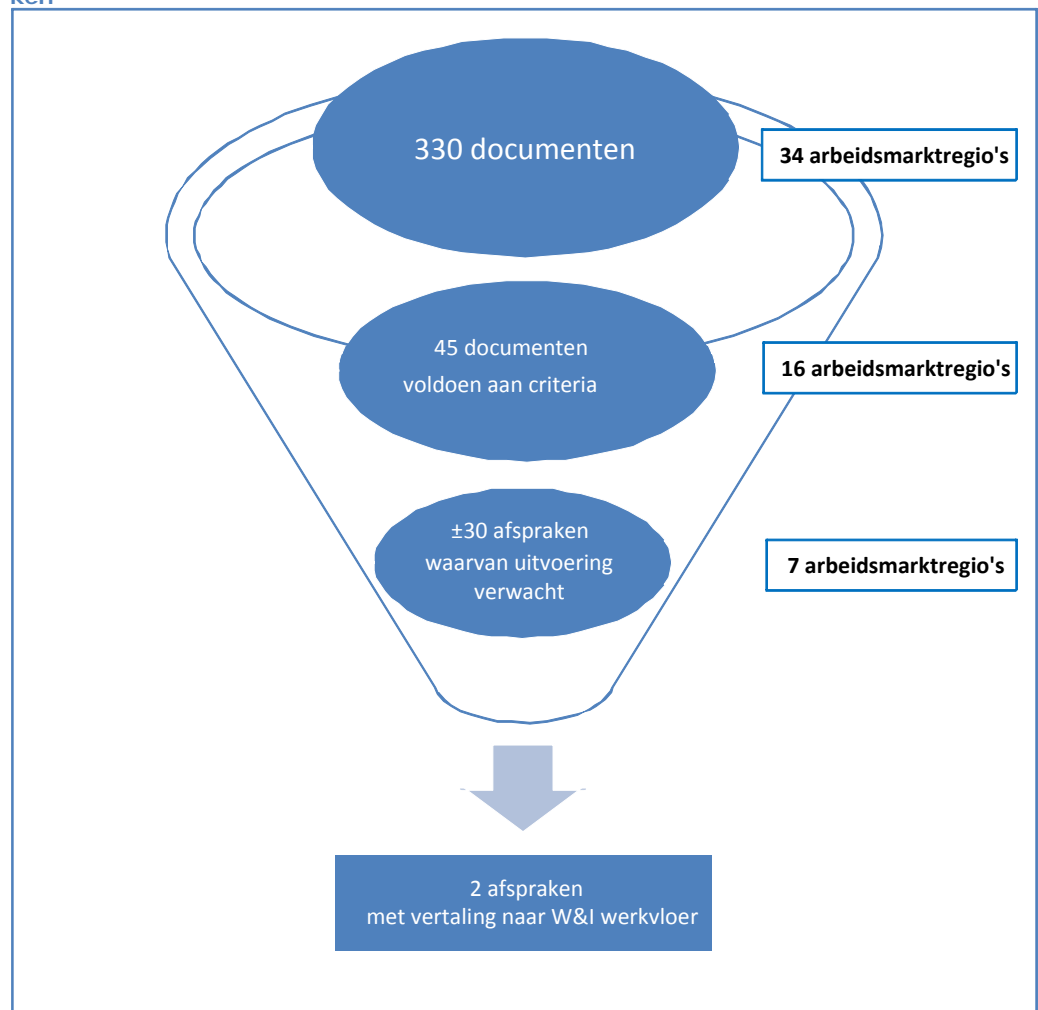
Op verzoek van de Inspectie hebben de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's documenten toegezonden betreffende afspraken over regionaal arbeidsmarktbeleid. Er zijn 330 documenten ontvangen van 34 arbeidsmarktregio's; van één regio is geen informatie ontvangen. Bij 16 regio's – bijna de helft – zijn afspraken gevonden die voldoen aan de voor dit onderzoek gestelde criteria: ze hebben betrekking op regionaal arbeidsmarktbeleid, de afdeling Werk en Inkomen van de centrumgemeente is betrokken, evenals (vertegenwoordigers van) ondernemers en/of onderwijsinstellingen, de afspraken zijn gemaakt na 1 januari 2010, en schriftelijk vastgelegd. Het gaat bij deze 16 regio's om 45 documenten met afspraken. Opmerkelijk is dat van deze 45 documenten bijna de helft afkomstig is uit één provincie, bestaande uit 5 arbeidsmarktregio's.

Veel van de toegezonden documenten zijn door de Inspectie als niet relevant beoordeeld voor het onderzoek: ze voldeden niet aan de criteria. Ze hadden betrekking op lokaal gemeentelijk beleid of bevatten bestuurlijke en ambtelijke visies. Ook heeft de Inspectie vaak documenten aangetroffen met de visies van gemeenten en UWV over werkgeversdienstverlening. Een groot aantal documenten ging over de aanpak van de jeugdwerkloosheid en de ontsluiting van het werkzoekendenbestand. Deze documenten zijn niet meegenomen in het onderzoek omdat ze gekoppeld zijn aan subsidieverstrekking door het Rijk en op basis daarvan ook beoordeeld zijn door het Rijk.

Bij 7 van de 16 regio's heeft de Inspectie documenten aangetroffen waarvan de verwachting was dat afspraken inmiddels tot uitvoering zijn gekomen. Het gaat daarbij om circa 30 afspraken. Uit nader onderzoek kwam naar voren dat er slechts twee afspraken zijn die aan de gestelde criteria bleken te voldoen *en* die (reeds) een concrete invulling en vertaling naar de W&I werkvloer kennen.

In onderstaand figuur is een weergave van het beschreven proces opgenomen.

Figuur 1 Overzicht van ontvangen documenten naar uitgevoerde afspraken



De partijen die – naast de gemeenten – betrokken zijn bij de afspraken (in de 45 documenten) zijn met name UWV, ondernemers en onderwijsinstellingen. Ondernemers laten zich vooral vertegenwoordigen door belangenorganisaties en scholen zijn op alle niveaus vertegenwoordigd. Bij een aantal afspraken zijn ook SW-bedrijven betrokken, maar dat is in minder dan de helft van de regio's.

De inbreng van de gemeenten in de afspraken is vooral organisatorisch en procesgericht. Ze leveren menskracht, regelen overleg en hebben een actieve rol in het bij elkaar brengen van partijen. Ongeveer de helft van de provincies die betrokken zijn bij de onderzochte afspraken met betrekking tot het regionaal arbeidsmarktbeleid, heeft de rol van (co)financier. Ze stellen financiële middelen beschikbaar voor overlegstructuren of concrete projecten.

Het arbeidsmarktbeleid moet op regionaal niveau vorm gegeven worden omdat op dat niveau rekening gehouden kan worden met de specifieke regionale kenmerken en behoeften van de arbeidsmarkt. De inhoud van de afspraken vertoont echter weinig regionale diversiteit. Dit geldt vooral voor de probleemanalyses en doelstellingen in de afspraken, welke vrijwel altijd op hetzelfde neerkomen. Verder wordt binnen sectoren geen onderscheid aangebracht qua subsectoren en functies, en doelgroepen zijn veelal aspecifiek omschreven zoals 'ouderen' of 'jongeren'.

De in de afspraken opgenomen doelstellingen zijn meestal niet concreet geformuleerd, maar abstract en algemeen. Dit geldt ook voor doelstellingen op operationeel niveau, waar concretisering noodzakelijk is. Hierdoor kan uit de afspraken vaak niet herleid worden door wie en/of hoe de doelstellingen gerealiseerd moeten worden en/of welke middelen moeten worden ingezet.

Naast hun organisatorische en procesgerichte inbreng hebben gemeenten ook een uitvoerende rol. Een klein deel van de afspraken heeft betrekking op deze uitvoerende taak van gemeenten, zijnde het aan het werk krijgen van mensen met een WWB uitkering.

Waar W&I wel betrokken is, zijn er zoals genoemd slechts twee afspraken gevonden waaraan wel (al) concrete uitvoering wordt gegeven op de W&I werkvloer. Beide afspraken worden met veel energie uitgevoerd en verlopen overwegend succesvol (met concrete resultaten). In beide gevallen houdt de vertaling naar de eigen gemeentelijke organisatie in dat de regionale afspraak is ingevlochten in het standaard werkproces voor het plaatsen van werkzoekenden.

1.4 Oordeel

Eén van de doelstellingen van het stelsel van sociale zekerheid is het begeleiden van mensen met een uitkering naar werk. Gemeenten en UWV hebben de opdracht gekregen samen met ondernemers en onderwijsinstellingen het regionale arbeidsmarktbeleid zodanig vorm en inhoud te geven dat deze doelstelling wordt gerealiseerd. De gemeenten hebben daarbij een regisserende rol gekregen.

De Inspectie heeft in 2012 onderzoek gedaan naar de regierol die gemeenten hebben bij het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid. Het oordeel van de Inspectie was dat er veel belemmeringen zijn die maken dat de inspanningen die gemeenten doen niet snel zullen leiden tot een samenhangende aanpak van het regionaal arbeidsmarktbeleid. Uit dit onderzoek kwam onder andere naar voren dat in veel regio's de samenwerking zich nog in de overlegfase bevindt.

Uiteindelijk is het de bedoeling dat het overleg leidt tot concrete uitvoering van de afspraken die worden gemaakt. Het onderhavige onderzoek 'Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid' laat naar de mening van de Inspectie zien dat er te weinig concrete afspraken tussen de partijen die het regionaal arbeidsmarktbeleid vorm moeten geven, zijn gemaakt. Daar waar er wel afspraken zijn gemaakt, zijn ze maar in beperkte mate gericht op het aan het werk krijgen van uitkeringsgerechtigden. Waar dit wel het geval is komen de afspraken uiteindelijk beperkt tot uitvoering op de W&I werkvloer. In het licht van de participatiedoelstelling van het kabinet is dit alles een gemiste kans. Het klemt des te meer dat er zo weinig concrete afspraken op de W&I werkvloer tot uitvoering komen, omdat daar waar dat wel gebeurt, het succesvol is.

Ook is er niet genoeg maatwerk op regionaal niveau in de afspraken opgenomen. Hierdoor worden wellicht mogelijkheden onbenut gelaten om uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt te kunnen begeleiden.

Kortom, op deze manier is de meerwaarde van het regionaal arbeidsmarktbeleid voor mensen die in een uitkeringssituatie zitten, onvoldoende.

2 Inleiding

2.1 Onderwerp en probleemanalyse

In 35 arbeidsmarktregio's moeten overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen gezamenlijk zorgen voor een goede aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.¹ Een goede aansluiting tussen vraag en aanbod is essentieel om zoveel mogelijk mensen te laten participeren op de arbeidsmarkt. In 2012 heeft de Inspectie SZW onderzoek gedaan naar de rol van gemeenten als regisseur bij het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid. Uit het onderzoek, getiteld 'Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid', kwam naar voren dat het tot stand komen van regionaal arbeidsmarktbeleid een moeizaam proces is met veel knelpunten.² Het onderzoek dat in 2013 door de Inspectie is uitgevoerd bouwt verder op het onderzoek uit 2012. In 2013 inventariseert de Inspectie in welke arbeidsmarktregio's afspraken worden gemaakt en wat die afspraken inhouden. Verder onderzoekt de Inspectie de doorwerking van de afspraken op de werkvloer bij gemeenten.

Uit het onderzoek van de Inspectie in 2012 blijkt dat het niet zonder meer vanzelfsprekend is dat er op regionaal arbeidsmarktniveau afspraken tot stand komen. De interne gemeentelijke afstemming tussen afdelingen W&I, EZ en Onderwijs is er niet altijd. De veelheid aan verschillende gemeentelijke samenwerkingen in een arbeidsmarktregio maakt de aansturing van gemeenten door een centrumgemeente lastig. Uit het onderzoek uit 2012 blijkt verder dat er vooral veel overleg gevoerd wordt en dat er nog maar weinig tot concrete afspraken wordt gekomen. En natuurlijk hebben de verschillende partijen in een arbeidsmarktregio allemaal hun eigen belangen. Ondernemers willen snel en goed personeel en onderwijsinstellingen waren tot voor kort gericht op het zoveel mogelijk laten afstuderen van studenten vanwege de financieringssysteematiek zonder rekening te houden met de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.

Naast deze belemmeringen krijgen de gemeenten in 2014 en 2015 de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een grote veranderingsopgave met gelijktijdig een bezuinigingsopgave die gemeenten veel tijd en energie gaan kosten.

Het is maar de vraag, gezien bovenstaande belemmeringen en ontwikkelingen, of in alle 35 arbeidsmarktregio's de partijen die het regionaal arbeidsmarktbeleid vorm moeten geven, bij elkaar komen en afspraken maken. Gebeurt dit niet dan is het lastig een verbetering tussen vraag en aanbod te realiseren. Om zicht te krijgen in de omvang van dit risico is ten behoeve van het eerste deelonderzoek van deze rapportage geïnventariseerd of er in de regio's afspraken worden gemaakt en wat voor soort afspraken dit zijn. In het tweede deelonderzoek van deze rapportage is gekeken of de afspraken die onder regie van de gemeenten op regionaal niveau tot stand komen, worden gecommuniceerd met en doorvertaald naar het uitvoeringsniveau, of de professionals op de werkvloer deze afspraken uitvoeren en welke resultaten dit oplevert.

¹ Het principe van de samenwerking komt uit de Memorie van Toelichting. Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

² Inspectie SZW. Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid. 's-Gravenhage: Inspectie SZW, mei 2013.

2.2 Programmadoel

Het stelsel van sociale zekerheid - en in het verlengde daarvan het regionaal arbeidsmarktbeleid - moet onder andere gericht zijn op het bevorderen van arbeidsdeelname. Samenwerking tussen de partijen die het regionaal arbeidsmarktbeleid vorm moeten geven is essentieel voor het goed functioneren van dit stelsel. Afspraken zijn nodig om de samenwerking vorm en inhoud te geven. Daarbij hebben gemeenten een regisserende rol gekregen.

De rapportage met de onderliggende deelonderzoeken geven een beeld van de voortgang rond het maken van afspraken en de inhoud en mate van concreetheid van de afspraken op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid. Verder wordt meer duidelijk hoe de afspraken worden doorvertaald naar de werkvloer, de wijze van aansturing en de daadwerkelijke uitvoering van de afspraken door de professionals.

Met deze inzichten draagt de Inspectie met haar toezicht bij aan de mogelijkheden tot effectievere samenwerking in de arbeidsmarktregio's en een verbetering van de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers. De inzichten kunnen verder ondersteunend zijn bij het opstellen van toekomstige afspraken. Verder wordt duidelijk of de gemaakte afspraken daadwerkelijk een positieve invloed hebben op de werking van het stelsel, in die zin, dat de arbeidsdeelname wordt bevorderd. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan de minister nagaan in hoeverre de algemene beleidskaders, die door de rijksoverheid zijn geformuleerd, ingevuld worden.

2.3 Centrale vraagstelling en vragen onderzoeken

De centrale onderzoeksvraag voor de rapportage is als volgt:

In hoeverre hebben de gemeenten, al of niet samen met UWV, concrete afspraken gemaakt met ondernemers en/of onderwijsinstellingen in het kader van het regionale arbeidsmarktbeleid, tot welke concrete resultaten hebben deze afspraken geleid en hoe hebben de gemeenten en hun uitvoerende professionals zich daarvoor ingezet?

De centrale vraagstelling van de rapportage wordt beantwoord met behulp van twee deelonderzoeken die ieder een eigen centrale vraag hebben.

De centrale vraag van het eerste deelonderzoek 'Afspraken regionaal arbeidsmarktbeleid' luidt: *Welke concrete afspraken hebben de gemeenten, al of niet samen met UWV, gemaakt met ondernemers en/of onderwijsinstellingen in het kader van regionaal arbeidsmarktbeleid in de 35 arbeidsmarktregio's?*

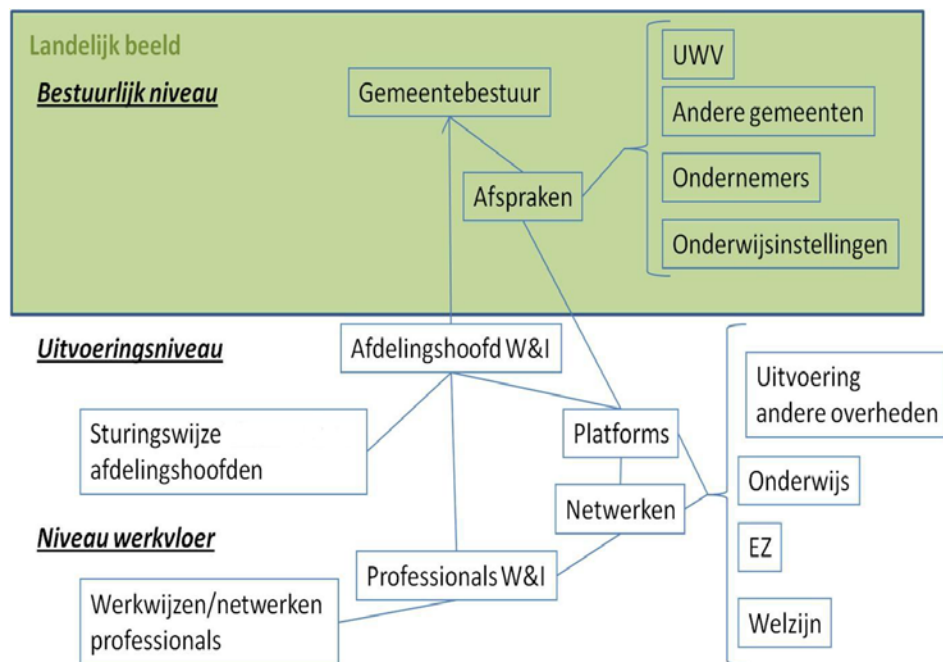
Dit eerste deelonderzoek geeft inzicht in de voortgang halverwege 2013 rond het maken van afspraken tussen de bij het regionaal arbeidsmarktbeleid betrokken partijen. Ook wordt op hoofdlijnen een beeld gegeven van de betrokkenen, de inhoud en de concreetheid van de afspraken.

De centrale vraag van het tweede deelonderzoek 'Regionaal arbeidsmarktbeleid op de W&I werkvloer' luidt: *In hoeverre zijn de regionale afspraken die gemeenten met ondernemers en/of onderwijsinstellingen in het kader van het regionale arbeidsmarktbeleid hebben gemaakt, vertaald naar de werkvloer van gemeenten en tot welke resultaten leidt de wijze waarop de professionals deze afspraken uitvoeren?*

Dit deelonderzoek geeft een beschrijving van de wijze waarop de gemeenten de afspraken, die in het kader van regionaal arbeidsmarktbeleid zijn gemaakt, uitvoeren.

In onderstaand schema wordt de samenhang tussen de twee deelonderzoeken weergegeven.

Figuur 2 Samenhang tussen de deelonderzoeken



Toelichting bij het schema:

In het schema zijn de drie niveaus in beeld gebracht waarop het onderzoek betrekking heeft: het bestuurlijk, het uitvoerings- en het werkvloerniveau. Per niveau geeft het schema aan welke partijen betrokken zijn.

Het groen gekleurde gedeelte heeft betrekking op het eerste deelonderzoek (*Afspraken regionaal arbeidsmarktbeleid*). Dit onderzoek richt zich op het bestuurlijk niveau met de vraag welke *afspraken* het *gemeentebestuur* heeft gemaakt met ondernemers, onderwijsinstellingen en andere overheden.

Op het uitvoerend niveau (*Regionaal arbeidsmarktbeleid op de W&I werkvloer*) is het afdelingshoofd W&I de centrale aansturende partij. Aan hem/haar is de taak de bestuurlijke afspraken te vertalen naar het werkvloerniveau.

Op het niveau van de werkvloer staan de professionals W&I centraal. Hier is de vraag welke werkwijzen zij hanteren om het arbeidsmarktbeleid uit voeren, in dit geval de specifieke afspraken die op dit gebied gemaakt zijn en door de Inspectie geselecteerd.

2.4 Toezichtkader en toetsingskader

Het toezichtkader bestaat uit de wettelijke bepalingen voor de realisatie van regionaal arbeidsmarktbeleid vastgelegd in de Wet SUWI (van kracht vanaf 2002), inclusief de Wet Wijziging SUWI die 1-7-2012 in werking is getreden.

In de Memorie van Toelichting van de Wet Wijziging SUWI is over regionaal arbeidsmarktbeleid vastgelegd dat UWV en gemeenten samenwerken bij diensten aan werkgevers en bij taken voor de regionale arbeidsmarkt.

Bij de totstandkoming van dit beleid en het bij elkaar brengen van publieke en private partijen ligt er een logische voortrekkersrol bij de gemeenten.³ Het is voor de hand liggend dat naast gemeenten en UWV, ook werkgevers en onderwijsinstellingen participeren in regionale platforms. Ook andere partijen kunnen daar (structureel of ad hoc) bij betrokken worden. Daarbij kan gedacht worden aan re-integratiebedrijven, uitzendbureaus en WSW bedrijven.

De Wet Wijziging SUWI heeft ten doel om de arbeidsmarkt efficiënter te laten werken en om de participatie van de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te bevorderen. Bepalend is dat gemeenten onderling en met UWV samenwerken voor de ontwikkeling van een effectief regionaal arbeidsmarktbeleid en voor een effectieve dienstverlening aan werkgevers.

Voor de afspraken die er met betrekking tot het regionaal arbeidsmarktbeleid gemaakt moeten worden zijn, naast deze bepalingen in de Memorie van Toelichting van de Wet Wijziging SUWI, in de wetgeving geen andere bepalingen of normen opgenomen waaraan zij moeten voldoen.

De beide deelonderzoeken zijn voor een groot deel beschrijvend van aard. Er wordt beschreven welke afspraken zijn gemaakt, welke partijen meedoen en wat de globale inhoud van de afspraken is. Voor het toetsingskader hanteert de Inspectie ten behoeve van het eerste deelonderzoek - daar waar relevant - de uitgangspunten die zijn geformuleerd ten behoeve van het algemeen gebruikte SMART-principe en het eveneens algemeen aanvaarde PDCA-model.

Het tweede deelonderzoek heeft als oogmerk te beschrijven op welke wijze de gemeente de afspraken die in het kader van regionaal arbeidsmarktbeleid zijn gemaakt, uitvoert. De inhoud van de afspraken staat niet centraal. Het wettelijk normkader is beperkt tot de aanwijzing dat gemeenten de samenwerking met werkgevers en onderwijsinstellingen dienen te zoeken en hiertoe het voortouw moeten nemen. Specifieke indicatoren zijn hiervoor door de wetgever niet uitgewerkt. De toetsing die heeft plaatsgevonden is derhalve of de afspraken door het bestuur geheel of gedeeltelijk zijn vertaald naar de werkvloer.

2.5 Achtergrond en aanpak van de uitgevoerde onderzoeken

De centrumgemeenten in de 35 arbeidsmarktregio's hebben de regie gekregen bij het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid. Zij dienen daartoe afspraken te maken met de andere partijen in de regio. De *afspraken* die de centrumgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's samen met de andere partijen in de regio

³ Memorie van Toelichting. Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, Kamerstukken II 2011-2012, 33 065, paragraaf 2.1.2, kopje 'Regionaal Arbeidsmarktbeleid'.

maken op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid vormen daarmee de onderzoekspopulatie voor het eerste deelonderzoek.

De Colleges van Burgemeester en Wethouders van de 35 centrumgemeenten zijn door de Inspectie schriftelijk benaderd met het verzoek de afspraken op te sturen. In het verzoek zijn de volgende criteria voor de afspraken aangegeven:

- **De afspraken moeten betrekking hebben op arbeidsmarktbeleid.** Afspraken hebben betrekking op arbeidsmarktbeleid wanneer ze gericht zijn op het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod. Dat kan door: het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, het verbeteren van het matchen van vacatures en werkzoekenden, het aantrekken van nieuwe of het behoud van bestaande werkgelegenheid.
- **De afdeling Werk en Inkomen van de centrumgemeente is betrokken bij de afspraken.**
- **Ofwel ondernemers, ofwel onderwijsinstellingen, ofwel beiden, zijn betrokken bij de afspraken.**
- Het gaat om **afspraken die gemaakt zijn in de periode 1 januari 2010 tot en met het moment dat het onderzoek wordt uitgevoerd.**
- De afspraken moeten zijn gemaakt met **betrokkenheid van de centrumgemeente**. Ze kunnen betrekking hebben op subregionaal of lokaal niveau, maar dienen echter altijd in dienst te staan van regionale afspraken.
- **De afspraken moeten schriftelijk zijn.** De Inspectie kiest voor schriftelijke afspraken omdat deze een meer formele status hebben en omdat moet kunnen worden vastgesteld of ze SMART geformuleerd zijn.

De van de centrumgemeenten ontvangen afspraken met betrekking tot het regionaal arbeidsmarktbeleid vormen de basis op grond waarvan de centrale vraag van het eerste deelonderzoek is beantwoord. De teksten van de ontvangen documenten zijn geanalyseerd en de uitkomsten daarvan vormen de onderbouwing voor de onderzoeksbevindingen.

Op basis van de inventarisatie van afspraken in het eerste deelonderzoek is een selectie gemaakt van de regio's voor het tweede deelonderzoek. Criterium was of, volgens de toegezonden documenten, de afspraken inmiddels op de W&I werkvloer tot uitvoering waren gekomen.

Het tweede deelonderzoek bestaat uit twee rondes van diepte-interviews: een inventariserende gespreksronde en een verdiepende gespreksronde. De informanten van het onderzoek – degenen die geïnterviewd zijn – zijn de functionarissen die direct betrokken zijn bij de realisatie van de afspraken binnen de gemeente.

In de inventariserende gespreksronde heeft de Inspectie in kaart gebracht in hoeverre er reeds uitvoering wordt gegeven aan de afspraken, voor zover vallend onder het werkgebied van de gemeente. En, voor zover er uitvoering aan wordt gegeven, op welke wijze dit in grote lijnen gebeurt en hoe dit verloopt.

Vervolgens is binnen twee regio's een verdiepende gespreksronde gehouden. Dit zijn de enige regio's waarbinnen op de W&I werkvloer concreet uitvoering wordt gegeven aan een afspraak op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid. Zowel de informatie verkregen uit de diepte-interviews als uit de (via het eerste en tweede deelonderzoek) verkregen documentatie is betrokken in de analyse van het onderzoek.

2.6 Afbakening van de uitgevoerde onderzoeken

De Inspectie heeft bij de 35 centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's de afspraken uitgevraagd die zij hebben gemaakt op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid. Hierbij heeft de Inspectie zes criteria benoemd waaraan de betreffende afspraken moeten voldoen. De criteria zijn in de vorige paragraaf genoemd. De Inspectie was op zoek naar documenten met afspraken die geïnitieerd zijn op regionaal niveau.

Regionaal arbeidsmarktbeleid wordt door SZW als een belangrijk instrument gezien voor het tot stand laten komen van een goede aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De betrokkenheid van Werk en Inkomen is daarbij belangrijk omdat ook mensen vanuit een uitkeringssituatie weer duurzaam toegeleid moeten worden naar de arbeidsmarkt. In de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de wet SUWI wordt daarbij gewezen op het belang van de bijdrage van ondernemers en onderwijsinstellingen, en de regisserende rol van centrumgemeenten. Dit onderzoek vloeit voort uit het al eerder genoemde onderzoek van de Inspectie uit 2012 naar de regierol van gemeenten. In navolging op dat onderzoek heeft de Inspectie ook deze keer het onderzoek ingestoken bij centrumgemeenten: zij zijn de cruciale spin in het web bij de beoogde samenwerking tussen de diverse actoren op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid.

De Inspectie concentreert zich bij haar onderzoek op de afspraken waarin de samenwerking wordt vastgelegd voor de regionale aanpak van de arbeidsmarktproblematiek. Deze samenwerking is cruciaal voor het goed vormgeven van het regionaal arbeidsmarktbeleid. Ook instanties als de Programmaraad Werk en Inkomen en het Arbeidsmarktplatform PO achten de regionale aanpak van groot belang. De Programmaraad heeft regionale aanjagers benoemd die ondersteuning kunnen bieden bij het vormgeven van het regionaal arbeidsmarktbeleid en het Arbeidsmarktplatform heeft regiocoördinatoren aangewezen die hun expertise in de regio's aanbieden op het gebied van onderwijs. Kortom, in deze periode waarin de Nederlandse economie onder druk staat, wordt veel belang gehecht aan goede samenwerking tussen overheden, ondernemers en onderwijs omdat dit de partijen zijn die een belangrijk ondersteunende rol hebben bij het vlot trekken van de (regionale) arbeidsmarkt.

De afspraken waar het onderzoek van de Inspectie zich op richt moeten door de regio's geïnitieerd zijn. Afspraken die voortvloeien uit een landelijk initiatief en gekoppeld zijn aan subsidieverstrekking door het Rijk (bijvoorbeeld Aanpak Jeugdwerkloosheid en de samenwerking met uitzendbureaus om de werkzoekendenbestanden beter inzichtelijk te maken en de dienstverlening aan werkgevers te verbeteren) worden buiten beschouwing gelaten.

De Inspectie is zich er van bewust dat niet alles wat er in de keten van Werk en Inkomen gebeurt op het terrein van regionaal arbeidsmarktbeleid voortvloeit uit afspraken die tussen bestuurders van overheid, ondernemers en onderwijsinstellingen hieromtrent worden gemaakt. Er zijn andere niveaus dan het regionale waarop afspraken worden gemaakt en acties worden ondernomen. Met de uitspraken in deze rapportage doet de Inspectie geen enkele uitspraak over deze andere activiteiten die landelijk binnen arbeidsmarktregio's en afzonderlijke gemeenten plaatsvinden om uitkeringsgerechtigden naar werk te bemiddelen.

3 Regionale afspraken

De Inspectie heeft bij haar verzoek aan gemeenten om afspraken over regionaal arbeidsmarktbeleid toe te sturen veel documenten ontvangen. Een heel groot deel van deze documenten is door de Inspectie niet meegenomen in het onderzoek omdat ze niet aan de criteria voldeden.

3.1 Afspraken die aan de criteria voldoen

Het verzoek van de Inspectie om toezending van afspraken heeft ertoe geleid dat 34 van de 35 arbeidsmarktregio's documenten hebben toegezonden. Deze 34 regio's hebben 330 documenten opgestuurd. Hiervan voldeden 45 aan de genoemde criteria in paragraaf 2.5. De afspraken die deze 45 documenten over regionaal arbeidsmarktbeleid bevatten, beschouwt de Inspectie als de onderzoekspopulatie voor dit onderzoek.

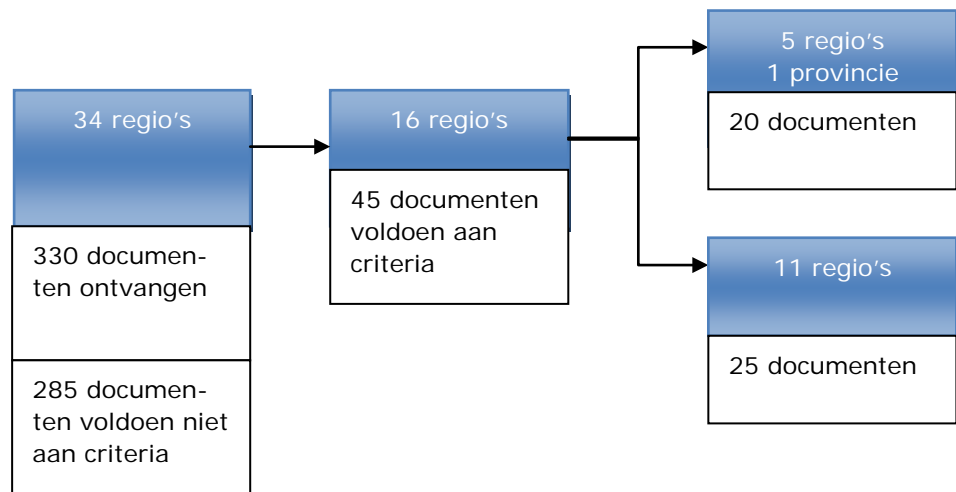
285 documenten voldeden niet aan de criteria die de Inspectie had geformuleerd. Deze documenten behoren daarom niet tot de onderzoekspopulatie van dit onderzoek. Dit wil overigens niet zeggen dat deze documenten geen betrekking hebben op regionaal arbeidsmarktbeleid. Bijna al deze documenten hebben in meer of mindere mate wel betrekking op regionaal arbeidsmarktbeleid, maar de Inspectie heeft een strikte selectie gemaakt aan de hand van de door haar geformuleerde criteria.

Een overgroot deel van de 285 documenten bevat geen concrete afspraken tussen overheid en ondernemers en/of onderwijsinstellingen. Wat is toegezonden zijn marktbeperkingsplannen, stukken over arbeidsmarktinformatie en samenwerkingsstructuren. Veel documenten bevatten bestuurlijke en ambtelijke visies over samenwerking tussen gemeenten onderling, en met SW-bedrijven en UWV. De Participatiewet en werkgeversdienstverlening zijn daarbij veel genoemde onderwerpen. Vaak wordt gekeken hoe ondernemers en onderwijsinstellingen bij deze samenwerking betrokken kunnen worden, benaderd vanuit het oogpunt van de gemeenten. Het zijn dus vooral gemeentelijke visies. In veel van deze documenten wordt *over* ondernemers en onderwijsinstellingen gesproken en zijn deze partijen nog niet betrokken bij visie- en planvorming. In het onderzoek dat de Inspectie in 2012 heeft gedaan naar de Regierol van gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid is dit ook geconstateerd.

Volgens de criteria, zoals aangegeven in paragraaf 2.5, moeten de afspraken minimaal betrekking hebben op subregionaal niveau waar de centrumgemeente (als coördinator) bij betrokken is. Bij een kwart van de 285 documenten is er sprake van lokaal gemeentelijk beleid. De verbinding met de regio blijkt dan niet uit de documenten. Veel documenten bevatten ook bestuurlijke of ambtelijke visies. Meer dan de helft van de regio's heeft documenten toegestuurd over de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Deze documenten zijn buiten beschouwing gelaten, net als documenten over het ontsluiten van het werkzoekendenbestand (in samenwerking met arbeidsbureaus). De beide hiervoor genoemde regelingen zijn gekoppeld aan subsidieverstrekking door het Rijk en op basis daarvan ook beoordeeld door het Rijk.

De 45 documenten die aan de criteria voldoen zijn afkomstig uit 16 arbeidsmarktregio's. 20 van de 45 documenten met afspraken (bijna 45%) zijn afkomstig van (5) arbeidsmarktregio's die samen één provincie vormen. De overige 25 documenten zijn door 11 arbeidsmarktregio's aangeleverd, die behoorlijk verspreid zijn over het land.

Figuur 3 Overzicht van ontvangen documenten naar onderzoekspopulatie



3.2 Betrokken partijen

Bij het vormgeven van het regionaal arbeidsmarktbeleid zijn diverse partijen betrokken. Vanuit hun eigen belangen en verantwoordelijkheid geven ze invulling aan hun betrokkenheid. De overheid is verantwoordelijk voor het toeleiden van werkzoekenden naar (betaald) werk. Ondernemers hebben er belang bij hun behoefte aan personeel en opleiding zo duidelijk mogelijk te definiëren. En onderwijsinstellingen moeten er voor zorgen dat de onderwijsmogelijkheden aansluiten bij de behoefte die er is.

Arbeidsmarktbeleid moet vorm krijgen door publieke en private samenwerking. Het ligt voor de hand dat, naast gemeenten en UWV, ook ondernemers, onderwijsinstellingen, re-integratiebedrijven, uitzendbureaus en SW-bedrijven meedoen. Overheid, ondernemers en onderwijsinstellingen zijn inderdaad ook allemaal goed vertegenwoordigd bij de afspraken die door de Inspectie zijn beoordeeld. Van overheidszijde zijn gemeenten en UWV eigenlijk altijd betrokken bij de afspraken. De provincie is vaak betrokken als subsidieverstrekker bij projecten. De SW-bedrijven zijn in minder dan de helft van de regio's bij de afspraken betrokken.

Het bedrijfsleven laat zich vooral vertegenwoordigen via ondernemersorganisaties. Het zijn (lokale) werkgeversverenigingen, sectorvertegenwoordigers, VNO-NCW, MKB – en in iets mindere mate de Kamer van Koophandel, re-integratiebedrijven, uitzendbureaus, CNV, FNV, MHP en Abvakabo - die input geven als vertegenwoordigers voor het bedrijfsleven. Individuele werkgevers zijn betrokken via concrete projecten op operationeel niveau, zoals bijvoorbeeld bij een leerwerkloket.

Onderwijsinstellingen op alle niveaus zijn bij de afspraken betrokken. ROC's, MBO en HBO opleidingen, universiteiten, leerwerkbedrijven en soms een VMBO doen mee.

3.3 Conclusie

Van 16 regio's heeft de Inspectie documenten ontvangen die voldoen aan de criteria zoals de Inspectie die heeft geformuleerd. In totaal zijn het 45 van de 330 documenten die zijn toegezonden, op basis waarvan de Inspectie het onderzoek heeft gedaan. In deze 45 documenten zijn afspraken aangetroffen die betrekking hebben op regionaal arbeidsmarktbeleid. Bij deze afspraken zijn overheid, ondernemers en onderwijsinstellingen nagenoeg altijd alle drie betrokken.

4 De inhoud van de afspraken

De Inspectie heeft de inhoud van de afspraken met betrekking tot regionaal arbeidsmarktbeleid geanalyseerd. In dit hoofdstuk wordt in enkele paragrafen ingegaan op de belangrijkste aspecten die de Inspectie daarbij heeft onderkend.

4.1 Probleemanalyses en doelstellingen

Niet elke arbeidsmarktregio kent dezelfde arbeidsmarktproblematiek. Elke regio kan te maken hebben met specifieke problemen die regionaal maatwerk vereisen met betrekking tot de aanpak ervan.⁴ Om tot maatwerk in de aanpak te kunnen komen is het belangrijk om inzicht te hebben in de ontwikkelingen en knelpunten op de regionale arbeidsmarkt.

Uit het onderzoek komt naar voren dat elk document – of set documenten – waarin afspraken zijn opgenomen, een probleemanalyse bevat. Bij afspraken die betrekking hebben op een brede aanpak van de knelpunten op de regionale arbeidsmarkt is de probleemanalyse (logischerwijs) meestal uitgebreider dan bij afspraken met een meer beperkt karakter. De analyses kennen meestal een vast stramien. Allereerst wordt op basis van macro-economische en demografische cijfers de situatie van de landelijke- en regionale arbeidsmarkt geschetst.⁵ Daar wordt informatie afkomstig van diverse organisaties bij betrokken, zoals van het CBS, SZW, UWV, gemeenten, Kenniscentra, Kamer van Koophandel, werkgevers/branche organisaties, onderwijsorganisaties etc. Door interpretatie van deze cijfers zijn vervolgens ontwikkelingen en knelpunten op de regionale arbeidsmarkt geduid. Dit gebeurt – ondanks de beschikbaarheid en raadpleging van de hierboven genoemde informatiebronnen – in de meeste afspraken op een hoog abstractieniveau.

Hoewel arbeidsmarktregio's zich in de afspraken omschrijven als unieke regio (bijvoorbeeld vanwege de bijzondere arbeidsmarkt en/of bevolkingssamenstelling en/of specifieke knelpunten, etcetera), is de uitkomst van deze analyses vaak dezelfde. In essentie komt deze op het volgende neer: *'er is nu een crisis, de werkloosheid loopt op, maar over enkele jaren als de crisis voorbij is en de vergrijzing en ontgroening toeneemt, zal er een schaarste aan arbeidskrachten optreden. Alle werklozen/werkzoekenden en schoolverlaters zijn dan nodig'*. Dit is het globale vertrekpunt voor het regionale arbeidsmarktbeleid van alle regio's.

Op basis van de analyse van de regionale arbeidsmarkt en de ambities van de samenwerkende partijen in de regio zijn vervolgens doelstellingen geformuleerd. In de onderzochte afspraken komen deze (net zoals de probleemanalyse) vrijwel altijd op hetzelfde neer. Het gaat om de volgende doelstellingen:

1. het voorkomen van werkloosheid door met werkgevers faciliteiten te creëren om werknemers te begeleiden van werk naar werk;
2. een goed opgeleide beroepsbevolking door het creëren van een opleidingsaanbod dat zoveel mogelijk aansluit op de toekomstige vraag van werkgevers in de regio;
3. een sluitende aanpak voor kwetsbare jongeren naar de arbeidsmarkt door het voorkomen van schooluitval c.q. het behalen van een startkwalificatie;

⁴ Bron: Memorie van Toelichting Wijziging wet SUW inzake aanpassing dienstverlening UWV, 2011.

⁵ Cijfers over ontwikkeling werkloosheid, bijstand, vacatures, vergrijzing/ontgroening, opleidingsniveau etc.

4. ouderen langer inzetbaar houden voor de arbeidsmarkt (ondermeer via 'Een leven lang leren');
5. een optimale benutting van het arbeidspotentieel (verhogen participatiegraad).

Deze vijf doelstellingen bestrijken samen ongeveer het hele spectrum van regionaal arbeidsmarktbeleid.

4.2 Doelgroepen en sectoren

In de afspraken worden veel doelgroepen onderscheiden waar arbeidsmarktversterkende en herstellende activiteiten op zijn gericht. De meeste activiteiten (meer dan de helft) in *elke* afspraak zijn gericht op de doelgroep jongeren. De activiteiten voor deze doelgroep vallen globaal uiteen in twee categorieën. De eerste – en grootste – categorie gaat over de aansluiting van het onderwijs richting arbeidsmarkt en de tweede categorie gaat over het voorkomen/bestrijden van schooluitval. Daarnaast is een regelmatig genoemde doelgroep mensen met een baan of een baan die dreigt te verdwijnen. De activiteiten zijn dan voornamelijk gericht op scholing tijdens werk en van baan naar baan begeleiding. Een klein aandeel van de activiteiten (ongeveer 20 procent) heeft betrekking op de doelgroep mensen met een uitkering (meestal gaat het om mensen met een WWB uitkering zonder nadere specificatie, soms om WW-ers). De daarbij genoemde activiteiten vallen meestal binnen de reguliere dienstverlening van gemeenten en UWV (zie paragraaf 5.2). Tenslotte heeft ook een klein aandeel van de activiteiten in alle afspraken specifiek betrekking op ouderen. Activiteiten kunnen gericht zijn op ouderen met een baan om die arbeidsfit te houden (via scholing) of op oudere werklozen die via interventie weer een baan moeten vinden.

De doelgroepen die in de onderzochte afspraken genoemd worden, zijn veelal specifiek omschreven, zoals de 'ouderen'. Uit de afspraak kan dan niet herleid worden of hiermee oudere werklozen, ouderen met baan, beide groepen of een andere groep ouderen wordt bedoeld. Ook wordt niet altijd beschreven wanneer iemand een 'oudere' is (bijvoorbeeld 45+, 55+, of 65+).

Naast beleidsvoornemens met betrekking tot specifieke doelgroepen bevatten alle afspraken ook activiteiten die gericht zijn op specifieke sectoren/branches van de arbeidsmarkt.⁶ Hoewel de regio's in hun afspraken vaak verscheidene sectoren benoemen, is er een duidelijke lijn te herkennen in de sectoren die altijd worden genoemd en waar de meeste activiteiten op gericht zijn. Zo worden de sectoren Zorg en Techniek in bijna elke afspraak als prioriteitgenietende sectoren vermeld. In sommige afspraken zoeken arbeidsmarktregio's nadrukkelijk de aansluiting met het top sectorenbeleid van het Rijk.⁷ Er worden dan enkele sectoren benoemd waarin de regio excelleert of wil excelleren. Naar analogie van het top sectorenbeleid van het Rijk, wordt door intensieve samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven, universiteiten en kenniscentra meer kennis en innovatie nagestreefd, waardoor de regionale economie versterkt kan worden. Soms zien de regio's daarbij – naast universiteiten – ook een rol weggelegd voor ander onderwijs zoals hogescholen, MBO's en/of ROC's.

⁶ Meestal hebben activiteiten betrekking op een doelgroep in relatie tot een arbeidsmarktsector, zoals jongeren en techniek.

⁷ Het gaat hierbij om vijf arbeidsmarktregio's afkomstig uit dezelfde provincie.

De arbeidsmarktsectoren/branches die in de onderzochte afspraken genoemd worden zijn veelal niet onderverdeeld naar subsectoren, bijvoorbeeld bij de Zorg en Techniek. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert achttien subsectoren binnen de Zorgsector, uiteenlopend van jeugdzorg, GGZ tot ziekenhuizen en AWBZ instellingen. Vanwege deze diversiteit is het noodzakelijk aan te geven in welke subsectoren en op welk niveau (opleiding) vacatures gaan ontstaan. Ook voor de Technieksector geldt dat veelal niet geduid wordt aan welk type technici er behoefte is. Het kan gaan om bouwvakkers, installateurs, elektrotechnici, metaalbewerkers, ingenieurs, systeemanalisten etc. die in verschillende arbeidsmarktsectoren werkzaam zijn.⁸

4.3 Concreetheid doelstellingen

De Inspectie vindt het belangrijk dat de regionale afspraken helder en concreet geformuleerd zijn zodat ondermeer getoetst kan worden of deze gerealiseerd worden.⁹ Dit betekent dat in de afspraken elementen zijn opgenomen die iets zeggen over wat precies het resultaat moet zijn, wie wat moet doen om dit te kunnen bereiken, wanneer iets afgerond moet zijn, hoe het resultaat te meten is etc. Een veel gebruikt management- en sturingsprincipe hierbij is het SMART-principe. Het SMART-principe is een uitwerking van de door Bill Reddin ontwikkelde MBO-methode, wat staat voor Management by Objectives.¹⁰ Ook de Algemene Rekenkamer (AR) hanteert dit principe bij diverse onderzoeken en in handleidingen.¹¹ De meeste afspraken die de Inspectie heeft onderzocht bevatten een piramide van doelstellingen. Het begint met strategische doelen die via tactische doelstellingen naar operationele doelstellingen worden vertaald. Op operationeel niveau vinden vervolgens de arbeidsmarktversterkende en herstellende activiteiten plaats (vaak uitgevoerd in projectverband).

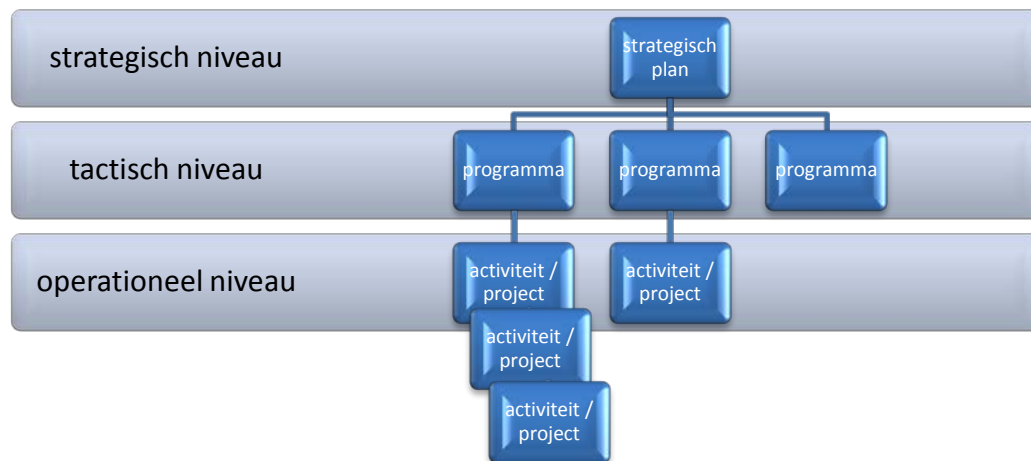
⁸ Zie het nationale Techniekpact dat in het voorjaar van 2013 is afgesloten tussen kabinet, onderwijs- werkgevers- en werknemersorganisaties.

⁹ In de Memorie van Toelichting bij wetslichaam, 31 700 XV nr 2, inzake de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2009, wordt ondermeer aangegeven dat voortrekkersgemeenten in het kader van het Bestuursakkoord de rol hebben gekregen om alle relevante partijen rond de tafel te krijgen om tot gezamenlijk regionaal arbeidsmarktbeleid te komen. In de samenwerking met werkgevers en onderwijsinstellingen wordt het belangrijk geacht tot concrete afspraken en arrangementen te komen om aan de huidige en toekomstige arbeidsvraag van werkgevers te voldoen.

¹⁰ B. Reddin & D. Ryan. Handbook of Management By Objectives, Tata McGraw-Hill, 1988.

¹¹ De AR hanteert bij de formulering van beleidsdoelen het SMART+C principe, hierbij staat de C voor 'consistent'. De website van de AR bevat diverse onderzoeken, handleidingen en brochures waarin de AR gebruik maakt van het SMART+C criterium.

Figuur 4 Doelstellingenpiramide



Volgens uitgangspunten uit de organisatiekunde zijn doelstellingen op strategisch niveau meer algemeen en abstract van aard. Het gaat daarbij veelal om het uitspreken van missies en visies. Doelstellingen op tactisch niveau zijn al meer richtinggevend en doelstellingen op operationeel niveau moeten helder en concreet zijn, wil er sturende werking vanuit kunnen gaan.

De Inspectie constateert in het onderzoek dat de tactische doelstellingen die voortvloeien uit de strategische doelstellingen vaak nog steeds algemeen en abstract zijn, en dat operationele doelstellingen in bijna alle afspraken (op twee regio's na) niet helder en concreet geformuleerd zijn.

De operationele doelstellingen bevatten soms inspanningsverplichtingen zoals 'partijen zetten zich in om publiek-private samenwerking te stimuleren', of 'partijen proberen een gezamenlijke werkgeversdienstverlening te initiëren'. Als er kwantitatieve en/of kwalitatieve doelstellingen zijn geformuleerd dan valt in de meeste gevallen niet goed te herleiden wie de doelstelling moet realiseren en/of hoe die gerealiseerd moet worden en/of welke middelen daarvoor worden ingezet (zoals de financiering die nog niet rond is). Het is daarmee vaak onduidelijk welke partij waarvoor verantwoordelijk is, of het initiatief moet nemen en welke concrete bijdrage van (de overige) partijen wordt verwacht. Als de doelstellingen betrekking hebben op een arbeidsmarktsector of doelgroep dan zijn deze niet altijd specifiek omschreven. In de meeste operationele doelstellingen is wel een tijdspad of einddatum opgenomen.

Verantwoording

De Inspectie acht het van belang dat partijen continu aandacht hebben voor en sturen op de realisatie van de gemaakte afspraken.¹² De Inspectie is derhalve nagegaan of in de 45 documenten die afspraken over regionaal arbeidsmarktbeleid bevatten er aandacht is voor verantwoording van de realisatie van doelstellingen. Driekwart van de documenten met afspraken bevatten teksten over het afleggen van verantwoording, waar een evaluatie vaak deel van uitmaakt. De meeste documenten bevatten derhalve aanwijzingen dat partijen een cyclische benadering van

¹² De PDCA-cyclus van Deming is hiervoor een gangbare methode. De Inspectie heeft met name gekeken of er aandacht is voor de C van check; de verantwoording over de uitvoering door de plannen te vergelijken met de realisatie. Een evaluatie kan hier onderdeel van uitmaken.

de realisatie van de afspraken nastreven. Maar de teksten in de documenten hebben vooral betrekking op de procedurele aspecten van het verantwoorden (wie aan wie, wanneer). Waarover exact verantwoord moet worden is vrijwel nooit beschreven, ook niet welke acties ondernomen moeten worden om te kunnen verantwoorden.

4.4 Conclusies

De inhoud van de in het onderzoek betrokken afspraken (45 documenten uit 16 regio's) vertoont weinig diversiteit. Dat geldt voor zowel de probleemanalyses, de doelstellingen als voor de sectoren en doelgroepen waar de meeste activiteiten uiteindelijk op zijn gericht.

Veel activiteiten focussen zich op jongeren in relatie tot de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en op mensen met een baan die arbeidsfit moeten blijven of begeleid moeten worden naar ander werk (bij dreigende werkloosheid). Relatief weinig activiteiten zijn specifiek gericht op mensen met een uitkering.

De situatie op de eigen regionale arbeidsmarkt (probleemanalyse) is vaak abstract beschreven. Doelgroepen en arbeidsmarktsectoren die erin betrokken worden, zijn in de meeste afspraken niet duidelijk gespecificeerd/afgebakend.¹³

De doelstellingen die partijen opnemen in de afspraken zijn meestal niet concreet geformuleerd. Ook niet op het operationele niveau waar dat noodzakelijk is. Hierdoor kan uit dergelijke afspraken niet herleid worden wie waarvoor verantwoordelijk is, welke bijdrage partijen moeten leveren en hoe activiteiten uitgevoerd moeten worden.

De bepalingen in de afspraken over het afleggen van verantwoording omtrent de realisatie van doelstellingen hebben vooral betrekking op procedurele aspecten. Waarover en hoe verantwoord moet worden is niet aangegeven.

¹³ Een enkele arbeidsmarktregio beschrijft de ontwikkelingen en knelpunten - inclusief doelgroepen en arbeidsmarktsectoren - in de afspraken wel zo concreet mogelijk.

5 De betrokkenheid van gemeenten bij de afspraken

Uit de 45 documenten waarin afspraken zijn gemaakt op het terrein van regionaal arbeidsmarktbeleid heeft de Inspectie afgeleid wat de inbreng en betrokkenheid van gemeenten bij de afspraken inhoudt.

5.1 Rol van gemeenten

Facilitator

De rol van gemeenten wordt in de afspraken veelal beschreven in termen als regisseur, facilitator, netwerkpartner, intermediair of als kaderstellend.

In diverse afspraken wordt aangegeven dat de overheid (in casu gemeenten) andere partijen (ondernemers, onderwijs, kennisinstututen etc.) in netwerken bij elkaar wil brengen om samen tot ideeën en aanpakken te komen voor het verbeteren van de regionale arbeidsmarkt. Gemeenten geven aan het initiatief hierin meer bij de andere partijen te willen leggen, met name bij werkgevers. Deze moeten aangeven hoe de overheid hen kan faciliteren om in de huidige en toekomstige regionale behoefte aan arbeidskrachten te voorzien. De gemeente kan daarvoor haar netwerk inzetten, eventueel zelf middelen ter beschikking stellen (menskracht of geld) of externe financiering zoeken.

Uitvoerder

Naast deze rollen als regisseur en facilitator, vervullen gemeenten ook de rol van uitvoerder. Ze hebben dan een inspanning- of outputplicht ten aanzien van activiteiten in het kader van het regionaal arbeidsmarktbeleid. Deze activiteiten komen meestal overeen met de reguliere dienstverlening van gemeenten aan mensen met een WWB uitkering (zie ook paragraaf 5.2: 'van uitkering naar werk').

Financier

Daar waar uit de afspraken afgeleid kan worden wie de financiering van de activiteiten verzorgt (wie kostendrager is), blijken de gemeenten de grootste 'financiers'. Gemeenten zijn vrijwel altijd financier van de organisatorische kant. De overheadkosten die voortvloeien uit overleg- en uitvoeringsstructuren ten behoeve van het regionale arbeidsmarktbeleid, komen doorgaans voor het grootste deel voor rekening van de gemeenten. Deze kosten worden uitgedrukt in geld of in te zetten personeel.

Daarnaast financieren gemeenten arbeidsmarktversterkende en -herstellende activiteiten. Als deze activiteiten gericht zijn op de bestrijding van jeugdwerkloosheid, wat vaak het geval is, dan zetten gemeenten echter daarvoor bestemde subsidies van het Rijk in. Voor activiteiten die gericht zijn op scholing vanuit werk zoeken partijen naar externe financieringsbronnen, zoals de Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen (O&O fondsen), Europees Sociaal Fonds (ESF) of betrokken onderwijsinstellingen en sectoren/bedrijven.

Naast gemeenten zijn ook (bepaalde) provincies vaak in de afspraken genoemd als financieringsbron. Daarbij gaat het meestal om subsidies die verstrekt zijn om overlegstructuren, zoals een platform voor onderwijs en arbeidsmarkt, in het leven te roepen (en te houden), maar ook om cofinanciering van concrete activiteiten. De cofinanciering kan oplopen tot 50 procent.

5.2 Afspraken met betrekking tot uitkeringsgerechtigden

Arbeidsmarktmaatregelen gericht op uitkeringsgerechtigden

Van de beschreven activiteiten in alle afspraken in de 45 documenten op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid heeft circa 20 procent betrekking op uitkeringsgerechtigden (al dan niet vallend onder de verantwoordelijkheid van gemeenten).¹⁴ Circa 15 procent betreft activiteiten rond 'van uitkering naar werk' en circa 5 procent rond 'scholing vanuit de uitkering'.

Van uitkering naar werk activiteiten hebben veelal betrekking op de reguliere (keten)dienstverlening van gemeenten en UWV aan mensen met een WWB of WW uitkering, zoals het begeleiden van werkzoekenden, het matchen van het aanbod met vacatures of het opzetten van een gezamenlijke werkgeversdienstverlening. Activiteiten rond *scholing vanuit de uitkering* hebben voornamelijk betrekking op programma's voor de aanpak van laaggeletterdheid, inburgering en leerwerk plekken.

Gemeentelijke W&I doelgroep

De groep uitkeringsgerechtigden die specifiek onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt, de mensen met een WWB uitkering, komt weinig aan bod in de afspraken. Dit terwijl veel verschillende doelgroepen zijn benoemd waar arbeidsmarktmaatregelen op zijn gericht. Het kleine aandeel van de activiteiten dat specifiek betrekking heeft op WWB uitkeringsgerechtigden, betreft de versterking van de uitgangspositie ten opzichte van arbeidsmarkt (training vaardigheden, houding en gedrag), het vervullen van een maatschappelijke tegenprestatie of de mogelijkheid in te stromen op leerwerkplekken.

5.3 Uitvoering van de onderzochte afspraken

De kunst van samenwerking zit hem niet in het praten over samenwerking, of in het maken van samenwerkingsafspraken, maar vooral in het daadwerkelijk uitvoeren van deze afspraken. Dit geldt ook voor de partijen die het regionaal arbeidsmarktbeleid vorm moeten geven.

Van de 16 arbeidsmarktregio's waar documenten met afspraken op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid zijn gevonden die aan de door de Inspectie gestelde criteria voldoen, was bij 7 regio's de verwachting dat afspraken inmiddels tot uitvoering zijn komen. Dit gezien het moment van ondertekening van de plannen (niet te recent), de planning die aangaf dat activiteiten gestart moesten zijn en de concreetheid van de plannen (minst vrijblijvend). Het gaat daarbij om een dertigtal afspraken. De Inspectie heeft nader geïnventariseerd in hoeverre er uitvoering wordt gegeven aan deze afspraken op de gemeentelijke W&I werkvloer.

Het blijkt dat binnen deze zeven regio's *weinig* afspraken bestaan waar sprake is van regionaal arbeidsmarktbeleid waarbij ook de *werkvloer* van de gemeentelijke afdeling W&I betrokken is. Gemeenten zijn vaak vanuit een andere, niet-W&I rol betrokken bij de afspraken (de plaatsing van uitkeringsgerechtigden in werk is niet de primaire insteek), de afspraken behelzen geen werkvloeractiviteit (maar activiteiten als het netwerken met en volgen van ontwikkelingen bij ondernemers en onderwijsinstellingen) of de uitwerking van de afspraken betreft puur lokale projecten, met puur lokale werking (die niet in dienst staan van regionale afspraken).

¹⁴ Zie ook paragraaf 4.2 over doelgroepen en sectoren.

Voor zover er *wel* sprake is van regionaal arbeidsmarktbeleid waarbij de gemeentelijke W&I afdeling betrokken is, bevindt de nadere uitwerking van desbetreffende afspraken zich deels nog in de ontwikkelingsfase. Hieraan liggen in de beleidsontwikkeling opgelopen hobbels en vertragingen ten grondslag; in enkele gevallen is eerst gestart met een pilot. Deze afspraken kennen nog geen uitvoeringspraktijk op de werkvloer, of de uitvoering is nog onvoldoende ingeregeld.

Per saldo heeft de Inspectie slechts *twee* afspraken gevonden die wel aan de gestelde criteria voldoen *en* die (al) een concrete invulling en vertaling naar de W&I werkvloer kennen. De twee afspraken waar het om gaat zijn de opdrachtovereenkomst betreffende de Gouden Lijst en het samenwerkingsverband Baanbrekend. De uitwerking van beide afspraken vindt in verscheidene gemeenten of regio's plaats. De opdrachtovereenkomst betreffende de Gouden Lijst is nader onderzocht bij het gezamenlijke Werkplein te Etten-Leur, waar vijf gemeenten onder vallen. Baanbrekend is onderzocht binnen Drechtsteden, een samenwerkingsverband tussen Dordrecht en zes naburige gemeenten. In de boxen op pagina 25 en 26 staat een omschrijving van beide casussen.

In beide casussen blijkt de uitvoering door W&I van de afspraken op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid te zijn ingebed in het reguliere proces. Dit reguliere W&I proces bestaat uit het motiveren en begeleiden van klanten richting de arbeidsmarkt en het ondersteunen en stimuleren bij de totstandkoming van de match tussen vraag en aanbod. Niet alleen de uitvoering, maar ook de aansturing door de leidinggevenden lijkt niet veel anders dan in het reguliere werkproces, waarbij op gezette tijden tussentijdse resultaten worden besproken.

Zowel in Drechtsteden als in Etten-Leur heeft evaluatie van de afspraken plaatsgevonden. Bij beide worden goede resultaten behaald. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt verder dat de professionals op de werkvloer zich met veel enthousiasme en energie inzetten voor dit goede resultaat.

Box 1 Casusbeschrijving 'De Gouden Lijst'

De **Gouden Lijst** is een lijst van beroepen in vier sectoren van West Brabant, met daarbinnen gespecificeerde functieniveaus, waar de meeste kansen liggen om werkzoekenden te plaatsen omdat daar de komende jaren de meest urgente tekorten te verwachten zijn. Het gaat daarbij om de sectoren Zorg, Zakelijke dienstverlening, Groen en Techniek. Alle gemeenten binnen de arbeidsmarktregio West Brabant hebben zich ten opzichte van het regionaal platform Arbeidsmarktbeleid (rpA) van West Brabant gecommitteerd aan in totaal honderd plaatsingen op beroepen van de Gouden Lijst. Per subregio zijn hier aparte prestatieovereenkomsten voor afgesloten. Werkgeversorganisaties hebben zich, door deelname aan het rpA, ook aan deze afspraken gecommitteerd. Het rpA fungeert als opdrachtgever en stuurgroep.

Plaatsingen gelden voor kandidaten uit de groep 'onbenut arbeidspotentieel' (uitkeringsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden, jongeren 15-28 jaar). Er is sprake van een plaatsing indien er een arbeidsovereenkomst overlegd kan worden van minimaal 12 uur per week, betreffende één van de beroepen van de Gouden Lijst. Ten hoogste 20 procent van de plaatsingen mag afwijken van de functieniveaus zoals aangegeven op de Gouden Lijst. De financiële bijdrage per plaatsing bedraagt €3.000, waarvan de helft uit provinciale subsidie.¹⁵

In Etten-Leur gebeurt de uitvoering van de Gouden Lijst afspraak geheel via het standaard werkproces van het gezamenlijke Werkplein van de vijf betrokken gemeenten. Werkgeversadviseurs en werkcoaches hebben hierin standaard een rol. De teamleider zet de lijnen uit waarbinnen deze professionals opereren en bespreekt de gepleegde inzet en resultaten op maandbasis in het werkoverleg. De werkgeversadviseurs speuren naar plaatsingsmogelijkheden voor werkzoekenden, halen vacatures binnen en reiken die de werkcoaches aan. De werkcoaches houden zicht op het bestand met werkzoekenden en kunnen klanten bij de werkgeversadviseurs 'gemasseerd' om hun vacatures meer passend te maken voor de kandidaten. Aan de andere kant wordt door de werkcoaches bij de kandidaten gewerkt aan hun empowerment en activering.

Specifiek met betrekking tot de Gouden Lijst werken de werkgeversadviseurs aan het uitbouwen van hun netwerk in de betrokken sectoren en bedrijven waar Gouden Lijst functies zijn. Kandidaten die – gezien hun opleiding, werkverleden en motivatie – in aanmerking komen voor beroepen op de Gouden Lijst worden door de werkcoaches geattendeerd en gemotiveerd om te solliciteren, dan wel worden begeleid naar een plaatsing. Dat kan ook via afspraken over opleiding, werkervaringsplaatsen, proefplaatsingen.

In 2013 dienen vanuit de vijf bij het Werkplein betrokken gemeenten 20 kandidaten geplaatst te worden bij werkgevers in functies die voldoen aan de Gouden Lijst. Tot en met augustus is driekwart van de plaatsingen (15) gerealiseerd, wat in lijn is met de beoogde resultaten. Het betreft zowel plaatsingen in betaalde banen, als proefplaatsingen en leerbanen. Men verwacht de beoogde twintig plaatsingen aan het eind van het jaar zeker te halen.

Een van de door betrokkenen genoemde belemmeringen in de uitvoering is dat de functieniveaus op de Gouden Lijst weinig kansen bieden voor laaggeschoolden, terwijl die een belangrijk deel van de WWB-populatie vormen. Het hoge functieniveau maakt dat in veel gevallen een match vanuit het uitkeringsbestand niet haalbaar is. Daarnaast constateren betrokkenen dat er tijd nodig is om de regeling bij iedereen goed 'tussen de oren' te krijgen. De werkdruk en caseload is het afgelopen jaar alleen maar toegenomen, wat het niet eenvoudiger maakt om aandacht te geven aan de Gouden Lijst. (Faciliteiten voor) een goede communicatie tussen de betrokken professionals is van belang, evenals (een eenduidige) communicatie richting werkgevers.

¹⁵ Bronnen: (a) Uitvoeringsprogramma 2012-2015. West Brabant Werkt en pakt door! (b) Opdrachtovereenkomst West-Brabant werkt en pakt door! "Onbenut arbeidspotentieel plaatsen op de Gouden Lijst".

Box 2 Casusbeschrijving 'Baanbrekend'

Baanbrekend is een publiek-private samenwerking tussen Nederlandse gemeenten en Randstad Groep Nederland om uitkeringsgerechtigden naar werk te bemiddelen. De gemeenten beschikken over grote bestanden van uitkeringsgerechtigden en deskundigheid in de begeleiding van deze mensen, terwijl Randstad beschikt over een database met vacatures en de expertise bij het matchen van mensen en werk. Baanbrekend is bedoeld voor uitkeringsgerechtigden met een WWB uitkering met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Dit houdt in dat mensen binnen 3 tot 6 maanden bemiddelbaar moeten zijn naar werk. Dit kan gaan om nieuwe instroom, maar ook om mensen die al langer in de bijstand zitten. Het doel is om kandidaten binnen 4 tot 8 weken aan (tijdelijk of vast) werk te helpen. De kandidaten die direct kunnen werken, worden voorgesteld bij werkgevers. Anderen krijgen begeleiding op de werkvloer, een korte werkgerelateerde opleiding of een werkervaringsplaats (al dan niet tegen tijdelijk gereduceerd tarief).¹⁶ Baanbrekend heeft momenteel locaties in vier gemeenten. Alleen op de initiatieflocatie van Drechtsteden is Baanbrekend een zelfstandige werkende eenheid. Op de andere locaties is sprake van projectgeoriënteerde uitbreiding van het oorspronkelijk initiatief door Randstad.

Baanbrekend Drechtsteden (BBD) is gestart in 2011. De formele grondslag onder de samenwerking betreft die van opdrachtgever (de regionale Sociale Dienst Drechtsteden: SDD) en opdrachtnemer (Randstad). Randstad en SDD professionals werken samen in een matchings-team en leren zo van elkaar. De sleutelrollen bij BBD worden vervuld door de accountadviseurs, die bemiddelen tussen werkgevers en werkzoekenden, en de adviseurs bemiddeling, die werkzoekenden selecteren en voorbereiden op hun toekomstige baan. De accountadviseurs werven vacatures. De adviseurs bemiddeling selecteren kandidaten die mogelijk geschikt zijn voor de aangeboden functie. Zij begeleiden de kandidaten en, indien daartoe aanleiding is, zorgen voor een passende opleiding of training. De SDD financiert de opleidingskosten. Kosten voor re-integratie worden alleen gemaakt wanneer er waarborg op werk is. De plaatsing is gericht op duurzame arbeidsrelaties, wat inhoudt dat mensen in principe niet terugkeren naar de WWB.

Arrangementen met werkgevers voorzien er zo goed mogelijk in dat deze zich committeren aan duurzame arbeidsrelaties. Het gaat in de arrangementen altijd om toezeggingen van concrete vacatures en plaatsingsverzoeken door werkgevers, variërend van 5-20 kandidaten. Alle arrangementen hebben baangaranties voor kandidaten die de benodigde opleiding behaald hebben en motivatie tonen.

De resultaten over 2011 en 2012 worden in een evaluatie als positief beoordeeld. De plaatsingsscore van BBD over 2011 en 2012 was 60 procent van alle bij BBD aangemelde klanten (werkgevers). Het plaatsingsresultaat is het dubbele van het aantal dat de re-integratiebureaus en het werkgeversservicepunt voorheen realiseerden. In 2011 betekende dit 453 plaatsingen, in 2012 een aantal van 468. BBD realiseerde in die periode 1,5 plaatsing per fte per week. Met dit resultaat zijn baten en lasten van BBD in balans. Over 2013 tot en met week 32 zijn in totaal 409 plaatsingen gerealiseerd.

Beoogd was om in 2011 een aantal van 632 duurzame plaatsingen te realiseren en in 2012 een aantal van 800. Deze aantallen zijn dus niet gehaald. Dit had voornamelijk te maken met aanloopproblemen (zoals een onduidelijke positionering van BBD, onvoldoende uitwisseling van kennis en netwerken van SDD en Randstad) en een verkeerde inschatting van de plaatsingsmogelijkheden (minder vraag naar arbeid, minder mogelijkheden voor SDD klanten dan voorzien). Uit de evaluatie komt naar voren dat er nu stabilisatie zichtbaar is in proces en sturing.¹⁷

¹⁶ Bronnen: www.randstad.nl en www.baanbrekenddrechtsteden.nl. September 2013.

¹⁷ Bron: Raadsinformatiebrief Drechtsteden d.d. 17 januari 2013.

5.4 Conclusie

De gemeenten zijn actief in het bij elkaar brengen van partijen en zij verwachten daarbij van ondernemers dat zij aangeven hoe gemeenten zich het beste kunnen inzetten om activiteiten op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand te brengen. De gemeenten vervullen vooral een rol als facilitator en financier en zijn daarmee vooral organisatorisch en procesgericht. Als facilitator willen gemeenten randvoorwaarden scheppen waarbinnen de activiteiten op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid op gang kunnen komen. Gemeenten stellen hiervoor menskracht en netwerken beschikbaar. De rol van financier bestaat uit het beschikbaar stellen van geld voor de organisatorische kant van regionaal arbeidsmarktbeleid en voor concrete arbeidsmarktversterkende en herstellende activiteiten. Bepaalde provincies vervullen ook een belangrijke rol als financier.

De uitvoerende rol van gemeenten met betrekking tot het aan het werk krijgen van uitkeringsgerechtigden vormt een klein onderdeel in de afspraken. Weinig activiteiten zijn specifiek gericht op de gemeentelijke doelgroepen (zoals WWB-ers). Nog minder daarvan brengen (extra) werkzaamheden van de professionals op de werkvloer van de afdeling W&I met zich mee. Van de 30 specifiek hiervoor onderzochte afspraken (betrokkenheid werkvloer W&I) zijn er vooralsnog maar twee afspraken die aan alle criteria van dit onderzoek voldoen en die tot uitvoering zijn gekomen op de werkvloer van de afdeling Werk en Inkomen. Deze afspraken worden met veel energie uitgevoerd en ze verlopen overwegend succesvol (met concrete resultaten).

6 Bestuurlijke reacties en naschrift Inspectie

6.1 Samenvatting reactie Divosa

Divosa geeft ondermeer aan met interesse kennis te hebben genomen van de conceptrapportage 'Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid'.

Vervolgens geeft Divosa aan dat niet veel van de 330 documenten die zijn toegezonden door centrumgemeenten voldeden aan de criteria van de Inspectie. Zo moest ondermeer de afdeling Werk en Inkomen betrokken zijn bij de afspraken en zijn afspraken in het kader van de bestrijding van jeugdwerkloosheid buiten beschouwing gelaten omdat deze al eerder zijn beoordeeld. Uiteindelijk zijn 45 documenten door de Inspectie beoordeeld. Divosa is van mening dat de voorkant van het onderzoek daarmee erg smal is geworden.

Divosa is tevens van mening dat de onderzoekscriteria die de Inspectie heeft opgesteld geen recht doen aan de beleidsverantwoordelijkheid van gemeenten die breder is dan uitsluitend de betrokkenheid van de afdeling werk en inkomen.

Divosa onderschrijft de constatering van de Inspectie dat gemeenten vooral een organisatorische en procesmatige rol hebben bij de afspraken over het regionale arbeidsmarktbeleid. Tenslotte herkent Divosa het beeld dat de samenwerking zich nog in de overlegfase bevindt. Divosa tekent daarbij aan dat regionaal arbeidsmarktbeleid niet vanzelf tot stand komt. Het vraagt commitment van alle partijen. Gemeenten en arbeidsmarktregio's zijn volop in ontwikkeling en dat vraagt veel overleg, beleidsvisies en oriëntatie. Die moeten vervolgens uitgewerkt worden in concrete afspraken.

Naschrift reactie Inspectie SZW

In het onderhavige onderzoek heeft de Inspectie zich specifiek gericht op de *afspraken* die gemaakt zijn tussen overheid, ondernemers en onderwijs (de drie O's), als een verbijzondering van het bredere onderzoek naar regionaal arbeidsmarktbeleid van de Inspectie uit 2012. De Inspectie heeft zich hierop gefocust omdat partijen op zowel landelijke als regionaal niveau waarde hechten aan concrete afspraken tussen de drie O's, waar transparantie, commitment en daadkracht van uit gaan. Het onderhavige onderzoek heeft daarmee niet als doel het hele regionale arbeidsmarktbeleid te onderzoeken en beoordelen. Dit verklaart waarom van de 330 toegezonden documenten er 45 geselecteerd zijn als basis voor het onderzoek.

Eén van de voorwaarden waaraan een afspraak volgens de Inspectie moet voldoen is dat de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente erbij betrokken moet zijn. Hiervoor is om twee redenen gekozen. Allereerst biedt de Inspectie inzicht in de effectiviteit van het stelsel van werk en inkomen door onderzoek te doen naar het uitvoeringsstelsel van de sociale zekerheidswetten. Daarmee houdt zij dus toezicht op dat deel van gemeenten dat zich hiermee bezig houdt. Over afspraken waar de afdeling Werk en Inkomen (als een afgeleide van de gemeentelijke taak op het terrein van Werk en Inkomen) niet bij betrokken is, kan de Inspectie daarom geen oordeel geven. Ten tweede is regionaal arbeidsmarktbeleid in de visie van het kabinet en SZW een belangrijk instrument ter verhoging van de participatiegraad door mensen met een uitkering – via regionale afspraken – uit te laten stromen naar

werk. De gemeentelijke afdeling Werk en Inkomen heeft de taak hier uitvoering aan te geven en daarom hecht de Inspectie eraan dat de afdeling betrokken is bij de afspraken.

Regionaal arbeidsmarktbeleid is niet van vandaag op morgen gerealiseerd. Het vereist inderdaad overleg, oriëntatie en visievorming, alvorens tot afspraken gekomen kan worden. Partijen trachten al vele jaren, weliswaar onder wisselende omstandigheden maar altijd met dezelfde doelstelling, regionaal arbeidsmarktbeleid van de grond en werkend te krijgen. Veel arbeidsmarktregio's blijven echter in de overleg fase zitten. Juist in deze tijd met hoge werkloosheid is het van belang dat het overleg wordt omgezet in concrete afspraken.

6.2 Samenvatting reactie UWV

UWV geeft ondermeer aan dat UWV en gemeenten samenwerken ten behoeve van de ontwikkeling van een effectief regionaal arbeidsmarktbeleid en een effectieve dienstverlening aan werkgevers. UWV en gemeenten hebben hierin een gezamenlijke taak. Het onderzoek van de Inspectie richt zich echter alleen op gemeenten, UWV is niet benaderd.

Verder is UWV van mening dat het uitsluiten van regionale afspraken die op landelijk niveau geïnitieerd en gesubsidieerd zijn, zorgt voor een te smalle basis voor het onderzoek. Hierdoor kan geen goed oordeel gegeven worden over de feitelijke situatie in de arbeidsmarktregio's en de meerwaarde die de inzet van gemeenten en UWV heeft voor de uitkeringsgerechtigden. Daarbij komt dat landelijke subsidieregelingen steeds vaker op basis van co-financiering worden verstrekt. Daarmee verdienen dergelijke regelingen een plaats in het onderzoek, aldus UWV.

Het valt UWV tenslotte op dat gemeenten geen afspraken of businessplannen hebben ingestuurd over samenwerkingsverbanden Leren en Werken cq. Leerwerkloketten. Deze regionale samenwerkingsverbanden fungeren eveneens als een platform voor regionale afspraken.

Naschrift reactie Inspectie SZW

De 35 centrumgemeenten hebben de regiorol toebedeeld gekregen als het gaat om het bij elkaar brengen en laten samenwerken van de verschillende partijen die betrokken zijn bij regionaal arbeidsmarktbeleid. De *afspraken* die de centrumgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's met de andere partijen in de regio maken die moeten leiden tot het naar de arbeidsmarkt terugkeren van uitkeringsgerechtigden, vormen voor de Inspectie de onderzoekspopulatie. Aan de centrumgemeenten – als spin in het regionale web - is derhalve gevraagd afspraken op te sturen die voldoen aan de criteria van de Inspectie. De samenwerking tussen gemeenten en UWV maakt geen onderdeel uit van deze criteria. De focus van de Inspectie is gelegen bij de samenwerking met ondernemers en/of onderwijsorganisaties. De ingezonden afspraken die voldoen aan deze criteria, hebben de insteek van het onderzoek bepaald en vormen de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

De Inspectie heeft convenanten en afspraken die op Rijks/landelijk initiatief en via rijkssubsidies tot stand zijn gekomen om twee redenen buiten beschouwing gelaten. De eerste reden is dat de Inspectie in dit onderzoek wil vaststellen welke initiatieven/afspraken nu in de regio's zelf ontstaan en niet top down worden 'uitgerold'. Een belangrijk argument om regionale arbeidsmarkten te onderkennen en regionaal

arbeidsmarktbeleid te voeren is dat regionale partijen elkaar snel kunnen vinden, weten wat nodig is, slagvaardig kunnen operen en daarbij maatwerk kunnen leveren.

Daarnaast is het zo dat de meeste van de betreffende landelijke afspraken al beoordeeld zijn (door SZW) om voor subsidie in aanmerking te komen, en ook al landelijk geëvalueerd zijn, zoals de aanpak van de bestrijding jeugdwerkloosheid (1^e ronde startdatum 2009).

6.3 Samenvatting reactie VNG

De VNG is verbaasd over de negatieve toon van het conceptrapport van de Inspectie. De VNG constateert daarbij dat de gevolgde onderzoeksmethode ondeugdelijk is en herkent zich zeker niet in de uitkomsten.

De VNG heeft zoals gezegd vragen bij de onderzoeksmethode van de Inspectie. In dat kader verwijst de VNG naar het ontbreken van een uitleg door de Inspectie over het gehanteerde toetsingskader, en vraagt ze zich af waar het onderzoek zich nu precies over uitstrekt.

Verder heeft de Inspectie naar de mening van de VNG enkele onduidelijke en soms verkeerde aannames gedaan in haar onderzoek. Zoals: "In de 35 arbeidsmarktregio's moeten overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen gezamenlijk zorgen voor een goede aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt."

Met deze perceptie van arbeidsmarktregio's geeft de Inspectie een verkeerd beeld van de beleidsintentie bij de vorming van arbeidsmarktregio's en een verkeerde uitleg van het wettelijke kader. De intenties zijn immers bedoeld om een vruchtbare situatie te creëren waarbij lokale overheden, landelijk publieke organisaties, private partijen en vertegenwoordigers en diverse andere belanghebbenden elkaar in de regio kunnen treffen voor adressering van uitdagingen en kansen en voor het opzetten van samenwerking. Publieke taken, maatschappelijke opdrachten en private doelen en belangen kunnen elkaar zo vinden en (proberen te) binden. Een gewenste ontwikkeling is daarbij echter niet af te dwingen, de realiteit is wat dat betreft weerbarstig en veelkleurig.

De VNG geeft verder aan dat de arbeidsmarkt van iedereen is, waarbij de sleutel voor succesvolle arbeidsinpassing in handen is van de werkgever. Gemeenten en ook andere publieke organisaties kunnen een match niet afdwingen. Er is geen wet die gemeenten bevoegdheden geeft om samenwerking met ander (en vooral private) partijen af te dwingen. Het is een samenspel van publieke taken en private belangen die in een juiste setting tot kansrijke samenwerking kan leiden, aldus VNG. Dit krachtenveld weegt de Inspectie niet goed mee.

De VNG vindt het onbegrijpelijk dat het conceptrapport niet meeweegt dat gemeenten en andere publieke organisaties en hun veronderstelde partners (als bedrijven en onderwijsinstellingen), zich al enkele jaren geconfronteerd weten met een sterke teruggang in omzetten, steeds kleinere budgetten en toenemende onzekerheid over de eigen toekomst. Onder dergelijke omstandigheden is het vinden van een juiste setting voor samenwerking erg moeilijk. Daarbij spelen ook regionale economische verschillen een grote rol. Ook daaraan gaat de Inspectie volgens de VNG voorbij.

Tenslotte geeft de VNG aan dat zij als koepelorganisatie van gemeenten, en binnen de Programmaraad een hoge prioriteit toekent aan verdere ontwikkeling van effectief en succesvol regionaal arbeidsmarktbeleid. Zij had graag gezien dat de Inspectie

met haar onderzoek een bijdrage had geleverd aan een constructieve discussie over het verder invullen en uitbouwen van de regionale arbeidsmarkt. Naar de mening van de VNG is het conceptrapport van de Inspectie een gemiste kans.

Naschrift reactie Inspectie SZW

Algemeen

De vragen en opmerkingen die de VNG plaatst aangaande de reikwijdte van het onderzoek, de perceptie van de arbeidsmarktregio's en het krachtenveld in de regio's hebben allen te maken met de afbakening van het onderzoek. De afbakening is beschreven in de rapportage. De 35 centrumgemeenten hebben de regiorol toebedeeld gekregen als het gaat om het bij elkaar brengen en laten samenwerken van de verschillende partijen die betrokken zijn bij regionaal arbeidsmarktbeleid. De beleidstheorie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is dat er door meer samenwerking op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid meer mensen uit de uitkering kunnen worden begeleid naar werk. De *afspraken* die de centrumgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's met de andere partijen in de regio maken die moeten leiden tot het naar de arbeidsmarkt terugkeren van uitkeringsgerechtigden, vormen daarom voor de Inspectie de onderzoekspopulatie. De Inspectie heeft niet de intentie om met dit rapport uitspraken te doen over de (ontwikkelingen van de) gehele regionale arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid in brede zin.

Overig

De VNG mist een uitleg van de Inspectie bij het gehanteerde toetsingskader en het is voor de VNG niet helder waar het onderzoek zich over uitstrekt. Bij deze opmerking verwijst de VNG naar paragraaf 1.2 van het rapport.

In het rapport staat in de paragrafen 2.4 t/m 2.6 beschreven wat het toezichtkader en toetsingskader zijn, wat de achtergrond en aanpak van de uitgevoerde onderzoeken is en wat de afbakening van de uitgevoerde onderzoeken is. Daarnaast staat in de onderliggende Nota's van bevindingen, die door de Inspectie op 17 oktober 2013 aan de VNG zijn toegestuurd, één en ander nog uitgebreider verwoord.

De VNG geeft aan dat de Inspectie onduidelijke en soms verkeerde aannames heeft gedaan. En daarmee een verkeerd beeld van de beleidsintentie en een verkeerde uitleg van het wettelijk kader geeft.

In een factsheet uit februari 2012 van de VNG over regionaal arbeidsmarktbeleid staat echter ondermeer het volgende: *'Het regeerakkoord van 2007 geeft lokale overheden regisserende rol op het terrein van regionaal arbeidsmarktbeleid. Gemeenten worden geacht om partijen in de regio (werkgevers, onderwijsinstellingen en ketenpartners als UWV Werkbedrijf) bij elkaar te brengen om **afspraken** te maken.'*

Dit komt volledig overeen met de aannames/uitgangspunten die de Inspectie in haar onderzoek hanteert.

De VNG geeft verder aan dat de sleutel voor succesvolle arbeidsinpassing in handen is van de werkgever. Dit is een terechte opmerking van de VNG. Dit is ook de reden waarom het zo belangrijk is dat gemeenten snel op één lijn komen, zodat werkgevers regionaal arbeidsmarktbeleid als slagvaardig en resultaatgericht kunnen ervaren. Uit het eerdere onderzoek 'Regierol gemeenten regionaal arbeidsmarktbeleid' van de Inspectie komt namelijk naar voren dat het veelal gemeenten zijn die moeilijk tot overeenstemming kunnen komen over samenwerking met elkaar en/of UWV. Het proces om tot concrete invulling van regionaal arbeidsmarktbeleid te komen wordt door werkgevers (en onderwijsinstellingen) als stroperig (praatclubjes) erva-

ren. Werkgevers hebben daarnaast de ervaring dat er veelal *over* hen wordt gesproken en niet – of in een laat stadium – *met* hen.

De VNG zegt dat teruglopende budgetten samenwerking zouden bemoeilijken. De Inspectie is het hier niet mee eens. Immers, in de periode vóór de economische crisis, toen met name gemeenten veel ruimere budgetten hadden (veel gemeenten hadden jarenlang een overschot op het inkomensdeel en werkdeel WWB) is de samenwerking op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid waar het Rijk ook toen al op ingezet heeft, ook niet goed tot stand gekomen. De afstemming heeft al die jaren nauwelijks tot concrete afspraken geleid, ongeacht de economische omstandigheden en de eventuele regionale verschillen daarin. Juist in deze economisch mindere tijden met een hoge werkloosheid is de urgentie om het overleg om te zetten in concrete afspraken hoog.

Bijlagen 1 Integrale bestuurlijke reacties



René Paas | Voorzitter Divosa
Koningin Wilhelminalaan 5 | 3527 LA Utrecht
Postbus 2758 | 3500 GT Utrecht

T 030 - 233 23 37 | rpaas@divosa.nl
Postbank 194416 | KvK 40532318 Midden-Nederland

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. Mr. J.A. van den Bos
Anna van Hannoverstraat 4
2509 LV DEN HAAG

Datum: 12 december 2013
Onderwerp: Bestuurlijke reactie conceptrapportage
'Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid'

Geachte heer Van den Bos,

Met interesse hebben wij kennisgenomen van uw conceptrapportage 'Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid'. U vraagt ons te reageren op uw conclusies.

Het inspectierapport geeft een beeld van de voortgang rond het maken van afspraken en de inhoud van de afspraken op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid, hoe deze worden doorvertaald naar de werkvloer en hoe de uitvoering door de professionals op de werkvloer plaatsvindt.

Het onderzoek is gebaseerd op de documenten die zijn toegezonden door centrumgemeenten van arbeidsmarktregio's. De Inspectie geeft aan dat van de 330 toegezonden documenten veel niet voldeden aan de criteria die zij heeft opgesteld. Afspraken die wel over regionaal arbeidsmarktbeleid gingen, maar waar de afdeling Werk en Inkomen niet bij betrokken was, zijn niet meegenomen in het onderzoek. Hetzelfde geldt voor afspraken in het kader van jeugdwerkloosheid. Deze zijn niet meegenomen omdat ze al eerder werden beoordeeld. Ze maken natuurlijk wel deel uit van de afspraken in het kader van regionaal arbeidsmarktbeleid. Hierdoor waren uiteindelijk maar 45 documenten over die wel aan de criteria voldeden.

Daarmee is het onderzoek aan de voorkant al heel erg smal geworden. Divosa is van mening dat de gehanteerde selectiecriteria voorbijgaan aan de bredere beleidsverantwoordelijkheid die gemeenten hebben. Een verantwoordelijkheid die verder gaat dan uitsluitend de betrokkenheid van de afdeling werk en inkomen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat naast gemeenten, met name UWV, ondernemers en onderwijsinstellingen betrokken zijn bij de afspraken over het regionale arbeidsmarktbeleid. Gemeenten spelen hierin vooral een organisatorische (vaak regisserende) en procesmatige rol: zij brengen actief partijen bij elkaar, leveren menskracht en faciliteren overleg. Dat beeld herkennen wij.

Ook herkennen wij het beeld dat de samenwerking zich nog in de overlegfase bevindt. Maar daar hoort de opmerking bij dat regionaal arbeidsmarktbeleid niet vanzelf tot stand komt en commitment

vraagt van alle partijen. Gemeenten en arbeidsmarktregio's zijn volop in ontwikkeling en dat vraagt veel overleg, beleidsvisies en oriëntatie, die vervolgens uitgewerkt moeten worden in concrete afspraken. Ook de voorgenomen decentralisaties zullen een extra dynamiek geven aan concretisering van regionale afspraken. Op het moment van schrijven van deze bestuurlijke reactie is nog steeds niet helder aan welke voorwaarden het regionale werkbedrijf moet voldoen. Ongetwijfeld zullen de komende maanden veel duidelijkheid bieden, maar het is bepaald geen wonder dat gemeenten nog volop bezig zijn met het ontwikkelen van de structuur waar de onderzoekers naar zochten.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to be "René Paas".

René Paas,
Voorzitter Divosa



Datum

16 JAN. 2014

Van

Ons kenmerk:

SBK/88813/EdB

Pagina

1 van 2

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Inspectie SZW
Mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onderwerp

Bestuurlijke reactie Programmarapportage
"Regionaal arbeidsmarktbeleid - Afspraken en resultaten"

Geachte heer Van den Bos,

Onder dankzegging voor de toezending van de Programmarapportage *Regionaal arbeidsmarktbeleid - Afspraken en resultaten* ontvangt u hierbij de bestuurlijke reactie van UWV.

Deze programmarapportage geeft een beeld van de afspraken die gemeenten in hun voortrekkersrol maken met arbeidsmarktpartners voor een goede werking van de arbeidsmarktregio.

Gemeenten en UWV werken hierin samen voor de ontwikkeling van een effectief regionaal arbeidsmarktbeleid en voor een effectieve dienstverlening aan werkgevers.

Zoals u in het toezicht- en toetsingskader aangeeft, hebben gemeenten en UWV hierin een gezamenlijke taak. U heeft er voor gekozen het onderzoek alleen te richten op gemeenten en is UWV niet benaderd in dit onderzoek.

U sluit documentatie van landelijk geïnitieerde en op subsidieregelingen gebaseerde regionale afspraken uit van het onderzoek. Dit biedt ons inziens een te smalle basis voor een goed oordeel dat recht doet aan de feitelijke situatie in de arbeidsmarktregio's en de meerwaarde die de inzet van gemeenten en UWV hebben voor uitkeringsgerechtigden. Daarbij komt dat landelijke subsidieregelingen steeds meer op basis van co-financiering verstrekt worden. De samenvoeging van landelijke en regionale geldstromen maakt samenwerking mogelijk die een plaats verdient in onderzoeken als deze.

Zoals reeds eerder aangegeven valt op dat gemeenten in dit kader geen afspraken of businessplannen van de samenwerkingsverbanden Leren en Werken cq. leerwerkloketten hebben ingestuurd. Dit is opvallend omdat deze regionale samenwerkingsverbanden, waar standaard gemeente, UWV en ROC in participeren, eveneens fungeren als één van de gremia voor regionale arbeidsmarkt afspraken.

Op verzoek van het ministerie van SZW zijn de leerwerkloketten opgezet en worden door UWV landelijk gefaciliteerd met als doel burgers in de 35 arbeidsmarktregio's te voorzien van scholingsinformatie, Ervaringscertificaten en concrete leerwerkarrangementen. In het licht van regionale arbeidsmarkt afspraken hadden deze afspraken een welkome aanvulling op de behaalde onderzoeksresultaten kunnen vormen.

Ons kenmerk:
SBK/88813/EdB

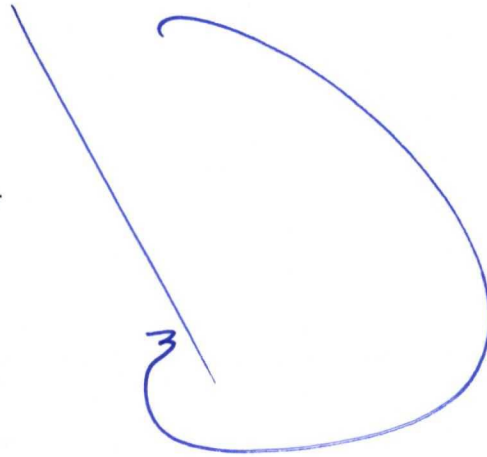
Pagina
2 van 2

Wij zijn het met u eens dat de samenwerking zich nog in de overlegfase bevindt en op een aantal punten verbetering heeft. Met gemeenten werkt UWV daarom hard aan een goede en effectieve samenwerking, met als gezamenlijke doel een plek op de arbeidsmarkt voor onze werkzoekenden.

Wij vertrouwen u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

mr. drs. B.J. Bruins
Voorzitter Raad van Bestuur





Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Inspectie Werk en Inkomen (IWI)
mr. J.A. van den Bos
Postbus 11563
2502 AN 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer (070) 373	uw kenmerk	bijlage(n) -
betreft Reactie VNG op IWI	ons kenmerk BAOZW/U201301732	datum 19 december 2013

Geachte heer Van den Bos,

De VNG heeft kennis genomen van het conceptrapport *Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid* (versie 0.1; 25 november 2013).

De VNG is verbaasd over de negatieve toon van dit conceptrapport van de Inspectie. We constateren daarbij dat de gevolgde onderzoeksmethode ondeugdelijk is en we herkennen ons zeker niet in de uitkomsten.

Oordeel Inspectie SZW

De Inspectie stelt in haar oordeel dat er "te weinig concrete afspraken tussen de partijen die het regionaal arbeidsmarktbeleid vorm moeten geven zijn gemaakt." Verder: "Daar waar wel afspraken zijn gemaakt, zijn ze maar in beperkte mate gericht op het aan het werk krijgen van uitkeringsgerechtigden. Waar dit wel het geval is komen de afspraken uiteindelijk beperkt tot uitvoering op de W&I werkvloer. In het licht van de participatiedoelstelling van het kabinet is dit alles een gemiste kans. Het klemmt des te meer dat er zo weinig concrete afspraken op de W&I werkvloer tot uitvoering komen, omdat daar waar dat wel gebeurt, het succesvol is." De Inspectie stelt vervolgens afsluitend: "Kortom, op deze manier is de meerwaarde van het regionaal arbeidsmarktbeleid voor mensen die in een uitkeringssituatie zitten, onvoldoende." ¹

Reactie VNG

Naar onze mening mist het conceptrapport de onderbouwing voor dergelijke harde uitspraken. Volgens de VNG is veel aan te merken op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Er is gebrek aan een heldere afbakening en definiëring van getoetste begrippen, er worden onduidelijke, weinig transparante aannames gedaan en er wordt geen onderbouwing gegeven. Bovendien is het object van onderzoek niet geëxpliciteerd en mist het daarmee focus en doel.

¹ De hier gebruikte citaten komen uit 1.4 Oordeel (pg 8-9) van het Inspectie conceptrapport.

Verder vinden wij dat de niet onderbouwde conclusies geen recht doen aan de vele inspanningen en de behaalde successen die in de regio's zijn terug te vinden.

Als onderbouwing van onze reactie, zullen we hieronder enkele zaken uitlichten.

Onderzoeksmethode

De VNG is van mening dat het onderzoek, c.q. de onderzoeksmethode, van de Inspectie op diverse plekken ernstig tekort schiet. De Inspectie doet uitspraken als: "van de voortgang rond het maken van afspraken en de inhoud van de afspraken op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid", zonder dat een nulmeting of een analyse van de voorafgaande werkelijkheid is gedaan. Onduidelijk hoe vervolgens wél een ontwikkeling kan worden neergezet.

Ook is onduidelijk op basis waarvan de Inspectie toetst. Immers, "daar waar relevant hanteert de Inspectie als toetsingskader algemeen aanvaarde uitgangspunten omtrent de mate van gewenste concreetheid"². Het rapport geeft hierop verder geen toelichting of verduidelijking.

Een ander voorbeeld volgt bij de beoordeling van door regio's aangeleverde documenten.³ De Inspectie schrijft: "285 documenten voldeden niet aan de criteria die de inspectie had geformuleerd." En verder: "Bijna al deze documenten hebben in meer of mindere mate wel betrekking op regionaal arbeidsmarktbeleid, maar de inspectie heeft een strikte selectie gemaakt aan de hand van de door haar geformuleerde criteria."

Het onderzoek vermeldt geen uitleg over het gebruikte toetsingskader. Naar de mening van de VNG is het daarmee welhaast onmogelijk te kunnen verifiëren of achterhalen waarover het onderzoek zich nu uitstrekt.

Verkeerd beeld arbeidsmarktregio

De Inspectie heeft naar onze mening enkele onduidelijke en soms verkeerde aannames gedaan in haar onderzoek. Zoals: "In de 35 arbeidsmarktregio's moeten overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen gezamenlijk zorgen voor een goede aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt."⁴

Met deze perceptie van arbeidsmarktregio's geeft de Inspectie een verkeerd beeld van de beleidsintentie bij de vorming van arbeidsmarktregio's en een verkeerde uitleg van het wettelijke kader. De intenties zijn immers bedoeld om een vruchtbare situatie te creëren waarbij lokale overheden, landelijk publieke organisaties, private partijen en vertegenwoordigers en diverse andere belanghebbenden elkaar in de regio kunnen treffen voor adressering van uitdagingen en kansen en voor het opzetten van samenwerking. Publieke taken, maatschappelijke opdrachten en private doelen en belangen kunnen elkaar zo vinden en (proberen te) binden.

Een gewenste ontwikkeling is daarbij echter niet af te dwingen, niet door landelijke en niet door regionale publieke organisaties. De realiteit is wat dat betreft weerbarstig en veelkleurig. Plus, de arbeidsmarkt is van iedereen. De Inspectie lijkt met haar aanname van de functie van een arbeidsmarktregio voorbij te gaan aan de werkelijkheid van de arbeidsmarkt en de rol van de te onderscheiden spelers.

² Zie 1.2 Vraagstellingen, toezichtkader en toetsingskader (pg 5).

³ Zie 3.1 Afspraken die aan de criteria voldoen (pg 15).

⁴ Zie 1.1 Probleemanalyse en doelstelling (pg 5).

Krachtenveld arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is van iedereen, waarbij de sleutel voor succesvolle arbeidsinpassing in handen is van werkgever. Gemeenten en ook andere publieke organisaties hebben geen macht om binnen het domein van de arbeidsmarkt een succesvolle match van vraag en aanbod voor hun cliënten af te dwingen. Er is geen wet die gemeenten bevoegdheden geeft om samenwerking met andere (en vooral private) partijen af te dwingen. Het is een samenspel van publieke taken en private belangen die in een juiste setting tot kansrijke samenwerking kan leiden. Samenwerking die door de verschillende belangen vaak kwetsbaar blijft. Uit de beschrijving van de begrippen (regionale) arbeidsmarkt en (regionaal) arbeidsmarktbeleid in het rapport, blijkt dat het werkelijke krachtenveld niet goed is meegewogen.⁵

Gemeentelijke inspanningen

Zoals bekend ligt de opdracht aan gemeenten en UWV om tot samenwerking te komen, besloten in Artikel 10 van SUWI.⁶ De rol van de VNG en van de Programmaraad, met betrekking tot regionaal arbeidsmarkt, is daarbij van stimulerende en ondersteunende aard. Echter, gemeenten kennen daarbij een eigen verantwoordelijkheid hoe zij hun rol en invloed op de regionale arbeidsmarkt wensen in te vullen. Vandaar dat we zeer verheugd zijn met de vorming van de 35 arbeidsmarktregio's overeengekomen tussen SZW, VNG en UWV.

De VNG maakt op uit eigen observaties dat gemeenten en andere partners zich sindsdien hard inspannen 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. Goede praktijken die we samen met andere publieke en private partijen verder stimuleren en verspreiden.

Huidige economische tegenwind

De VNG vindt het onbegrijpelijk dat het conceptrapport niet meeweegt dat gemeenten en andere publieke organisaties en hun veronderstelde partners (als bedrijven en onderwijsinstellingen), zich al enkele jaren geconfronteerd weten met een sterke teruggang in omzetten, steeds kleinere budgetten en toenemende onzekerheid over de eigen toekomst. Onder dergelijke omstandigheden is het vinden van een juiste setting voor samenwerking erg moeilijk. Daarbij spelen ook regionale economische verschillen een grote rol. Ook daaraan gaat de Inspectie voorbij.

Eindoordeel VNG

Al met al vindt de VNG het negatieve oordeel van de Inspectie over afspraken en resultaten van het regionaal arbeidsmarktbeleid onterecht. Het conceptrapport mist de nodige onderbouwing ter rechtvaardiging hiervan. De VNG herkent zich dan ook geenszins in het oordeel van de Inspectie. Verder is de VNG van mening dat de Inspectie met haar uitspraken voorbij gaat aan de werkelijke situatie op de regionale arbeidsmarkt. Zowel wat betreft de mechanismen als wat betreft de huidige economische werkelijkheid en onzekerheid waarin de regio's zich bevinden.

⁵ Zie 7.2 Lijst van de belangrijkste begrippen (pg 33-34).

⁶ Artikel 10 van SUWI beschrijft de taak tot samenwerking tussen gemeenten en UWV op registratie werkzoekenden, registratie vacatures, dienstverlening aan werkgevers en het verrichten van taken m.b.t. de regionale arbeidsmarkt.

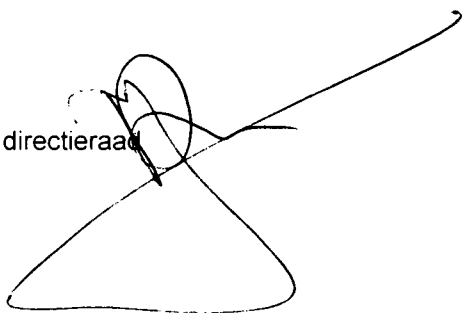
Als koepelorganisatie van gemeenten, en binnen de Programmaraad, blijft de VNG een hoge prioriteit toekennen aan verdere ontwikkeling van effectief en succesvol regionaal arbeidsmarktbeleid. We hadden graag gezien dat de Inspectie met haar onderzoek een bijdrage had geleverd aan een constructieve discussie over het verder invullen en uitbouwen van de regionale arbeidsmarkt. Naar onze mening is het conceptrapport van de Inspectie wat er nu ligt een gemiste kans.

Oproep VNG

Zoals bekend staan voor de komende periode grote veranderingen gepland op verschillende terreinen in het sociale domein. De VNG doet hierbij graag de oproep om samen met de Inspectie SZW en andere inspecties te onderzoeken of het gevraagde toezicht op een dusdanige manier kan worden vormgeven zodat meer integraliteit kan ontstaan.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

J. Kriens
Voorzitter directieraad

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

c.c.:
ministerie van SZW, M. Dolfing

Bijlage 2 Lijst van de belangrijkste begrippen

In deze paragraaf definieert de Inspectie een aantal kernbegrippen in het kader van dit onderzoek.

Afspraken

Met afspraken wordt in dit onderzoek bedoeld het geheel van afspraken die gemeenten maken met één of meer andere partijen, en die betrekking hebben op regionaal arbeidsmarktbeleid.

Arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is de interactie tussen de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten. Een arbeidsmarkt heeft twee kernfuncties. Er is sprake van allocatie waarbij het arbeidsvermogen verdeeld wordt en er komt een prijs tot stand (loon). De arbeidsmarkt functioneert optimaal wanneer vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar aansluiten: dat wil zeggen de vraag zowel kwalitatief als kwantitatief wordt afgedekt door het aanbod, en het aanbod de vraag kwalitatief en kwantitatief niet overstijgt.

Regionale arbeidsmarkt

De regionale arbeidsmarkt is de interactie tussen de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten in een begrensd gebied. In dit onderzoek gaat het bij een begrensd gebied om één van de 35 regionale arbeidsmarkten.

Arbeidsmarktregio's

Een arbeidsmarktregio is een afgegrensd gebied waarbinnen verschillende partijen die een rol spelen op de arbeidsmarkt met elkaar samenwerken of worden geacht met elkaar samen te werken. Het gaat dan in ieder geval om alle gemeenten die in dat gebied liggen en de regionale UWV-vestiging in dat gebied. In juni 2012 zijn VNG en UWV in totaal 35 arbeidsmarktregio's overeengekomen.

Arbeidsmarktbeleid

Het arbeidsmarktbeleid is beleid dat er op gericht is om de arbeidsmarkt zo goed mogelijk te laten functioneren, gegeven de economische omstandigheden, dat wil zeggen dat vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar aansluiten. Dit kan zowel door zich te richten op de vraag (met het doel de vraag zoveel mogelijk te laten aansluiten op het aanbod) als op het aanbod (met het doel het aanbod zoveel mogelijk te laten aansluiten op de vraag). Arbeidsmarktbeleid is zowel gericht op de korte als op de langere termijn. Belangrijkste instrument om de vraag te laten aansluiten op het aanbod is het economisch beleid (bijvoorbeeld bedrijven stimuleren zich in een bepaalde regio met een bepaald aanbod te vestigen). Belangrijkste instrument om het aanbod te laten aansluiten op de vraag is scholing (ofwel via het reguliere onderwijs, ofwel via bij- of omscholing).

Regionaal arbeidsmarktbeleid

Het regionale arbeidsmarktbeleid is er op gericht om de regionale arbeidsmarkt optimaal te laten functioneren. Werkgeversdienstverlening, arbeidsmarktanalyses, regionale arbeidsmarktinformatie en de verbinding tussen onderwijs en de arbeidsmarkt zijn onderdelen van het regionaal arbeidsmarktbeleid.

Scholing

Onder scholing verstaat de Inspectie in dit onderzoek alle vormen van onderwijs en training die ten doel hebben om de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt van werkzoekenden die als zodanig geregistreerd staan bij UWV en/of gemeente klein te maken of te houden. De Inspectie gebruikt het begrip 'scholing' dus niet voor de om-, her- en bijscholing van werknemers die in dienst zijn bij een werkgever (de preventieve vorm).

Werk

Met werk wordt in dit onderzoek *betaald* werk bedoeld, verricht in een contractuele relatie tussen werkgever en werknemer.

Doelgroepen

Onder een doelgroep verstaan wij in dit onderzoek een gedefinieerde deelpopulatie van het bestand werkzoekenden. Het kan daarbij gaan om een leeftijdscategorie, een opleidingsniveau, geslacht, een beroepscategorie (bijvoorbeeld Techniek, Zorg, Transport en logistiek, Dienstverlening, etc.).

Bijlage 3 Publicaties van de Inspectie SZW, directie werk en inkomen

2014

- R14/01 Handhaving tijdens de Dienstverlening
- R14/02 Kansen voor oudere Ww-ers (45+)!
- R14/03 Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid

2013

- R13/01 De Sociale Verzekeringsbank; Veranderprogramma SVB Tien
- R13/02 De invloed van ontheffingen op de arbeidsparticipatie van WWB'ers
- R13/03 Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid
- R13/04 Over signaal, sanctie en incasso
- R13/05 Dienstverlening aan oudere (45+) bijstandsgerechtigden
- R13/06 Van schoolgaand kind tot zelfstandig jongere ACTIEF OP WEG NAAR WERK
- R13/07 Verordeningsplicht gemeenten maatschappelijke participatie kinderen
- R13/08 De burger bediend in 2013
- R13/09 Voor wat hoort wat; Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten

U kunt deze publicaties downloaden van de website van de Inspectie SZW:
www.inspectieszw.nl



De Inspectie SZW maakt deel uit van het
ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Inspectie SZW

Postbus 820 | 3500 AV Utrecht
Telefoon 0800 5151 (gratis)
www.inspectieszw.nl.

Fotografie

Marc Blommaert

Maart 2014

vijfkeerblauw.nl | sss-623470