



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

**Regierol gemeenten bij regionaal
arbeidsmarktbeleid**

Colofon

Programma	Dienstverlenende Overheid
Datum	Juni 2013
Nummer	R 13/03
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-262-2

Voorwoord

Regionaal arbeidsmarktbeleid moet bijdragen aan het beter op elkaar laten aansluiten van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Bij de arbeidsmarkt zijn veel partijen betrokken: ondernemers, onderwijsinstellingen, overheden (de drie O's) en werknemers. De drie O's hebben samen de taak om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren. Ondernemers, onderwijsinstellingen en overheden in de EZ-kolom werken samen aan het versterken van de vraagkant van de arbeidsmarkt. De partijen binnen het stelsel van Werk en Inkomen richten zich vooral op het versterken van de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Twee doelstellingen die niet altijd makkelijk onder één noemer te brengen zijn. Binnen dit speelveld hebben gemeenten de taak de regie te voeren om regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand te brengen.

De samenwerking heeft de afgelopen jaren nog niet het resultaat gehad dat was beoogd. Regionaal arbeidsmarktbeleid met een sturende en stuwende werking komt niet echt van de grond. Reden voor de inspectie om onderzoek naar het waarom daarvan uit te voeren, mede in het licht van diverse ontwikkelingen die in 2011 hebben plaatsgevonden, zoals de wijziging wet SUWI en de beoogde invoering van de Wet werken naar vermogen.

Door middel van een netwerkanalyse heeft de inspectie de samenwerking tussen de voor arbeidsmarktbeleid relevante partijen binnen en buiten de keten van Werk en Inkomen onderzocht. De netwerkanalyse levert inzicht op in de processen die spelen bij het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid en in de rol van de betrokken partijen. Deze inzichten geven aan waar de kansen, belemmeringen en uitdagingen zich bevinden.

Door middel van deze rapportage verschaft de inspectie betrokken partijen, van landelijk tot lokaal niveau, handvatten waarmee regionaal arbeidsmarktbeleid, en de uitvoering ervan, kan worden bevorderd.

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

Inhoud

Colofon—2
Voorwoord—3

1	Samenvatting en oordeel—6
2	Ontwikkelingen in 2011—13
2.1	Inleiding—13
2.2	De Jaren '90: Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening—13
2.3	Invoering van SUWI: de regionale platforms Arbeidsmarktbeleid—14
2.4	Gezamenlijke initiatieven Ministerie van SZW en VNG—15
3	Ontwikkelingen in 2011—17
3.1	Inleiding—17
3.2	Wijziging van de wet SUWI—17
3.3	Wet werken naar vermogen—17
3.4	Bestuursakkoord—18
3.5	Toekomstvisie Programmaraad—19
4	Onderzoek van de inspectie—20
4.1	Inleiding—20
4.2	Doelstelling—20
4.3	Vraagstelling—20
4.4	Methode—21
4.4.1	Regierol—21
4.4.2	Netwerkanalyse—22
4.4.3	Dataverzameling—22
5	De Regierol—24
5.1	Inleiding—24
5.2	Overzicht—24
5.2.1	Inleiding—24
5.2.2	Resultaten eerder onderzoek—24
5.2.3	Totaal aan vraag en aanbod in een regio—25
5.2.4	Inzicht in het eigen bestand—25
5.2.5	Conclusie—26
5.3	Verantwoording afleggen—26
5.3.1	Inleiding—26
5.3.2	Verantwoording handelen en resultaten—26
5.3.3	Commitment en inzet—27
5.3.4	Conclusie—27
5.4	Uitzetten beleidslijnen—27
5.4.1	Inleiding—27
5.4.2	Resultaten eerder onderzoek—28
5.4.3	Stand van zaken—28
5.4.4	Conclusie—28
5.5	Organiseren samenwerking—29
5.5.1	Inleiding—29
5.5.2	Partijen aan tafel: eerder onderzoek—29
5.5.3	Partijen aan tafel: stand van zaken—29
5.5.4	Houding ten opzichte van concrete samenwerking—30

5.5.5	Besluiten—31
5.5.6	Conclusie—31
5.6	Samenvatting en conclusie—31
6	De Oorzaken—33
6.1	Inleiding—33
6.2	Ontbreken link tussen versterken en herstellen arbeidsmarkt—33
6.2.1	Gebrek aan samenwerking tussen W&I en EZ—33
6.2.2	Rol beleidsterrein economische zaken—34
6.2.3	Rol beleidsterrein werk en inkomen—34
6.2.4	Rol beleidsterrein Onderwijs—34
6.2.5	De link tussen het versterken en het herstellen van de arbeidsmarkt—35
6.2.6	Economisch beleid: het versterken van de arbeidsmarkt—35
6.2.7	Waarom komt een integraal sociaaleconomisch beleid niet van de grond?—36
6.3	Belemmeringen in de structuur van de samenwerking—36
6.3.1	Inleiding—36
6.3.2	Actieplan Jeugdwerkloosheid—37
6.3.3	Ontbreken eigen bevoegdheden voor het samenwerkingsverband—37
6.3.4	Ontbreken van eigen financiering voor het samenwerkingsverband—38
6.3.5	Belangrijke positie van de subregio's—39
6.4	Tegenstelling private partijen en overheid—40
6.4.1	Verschil in afhankelijkheden—40
6.4.2	Werkgeversdienstverlening?—40
6.4.3	Uitgangspunten bij re-integratie—41
6.4.4	Structuur versus netwerk—42
6.4.5	Samenwerking met de onderwijssector—42
6.5	Samenvatting en conclusie—43
7	Bestuurlijke reactie en naschrift inspectie—45
7.1	Samenvatting reactie Programmaraad—45
7.2	Naschrift reactie inspectie SZW—45

Bijlage: reactie Programmaraad—47

Geraadpleegde literatuur—53

Lijst van afkortingen—55

Publicaties van de Inspectie SZW, Directie werk en inkomen—57

1 Samenvatting en oordeel

De Inspectie SZW heeft in 2012 een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de gemeenten de aan hen opgedragen regierol voor het regionaal arbeidsmarktbeleid hebben ingevuld. De afgelopen decennia zijn diverse pogingen ondernomen om regionaal arbeidsmarktbeleid succesvol van de grond te krijgen. Tot en met de jaren '80 lag de verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarktbeleid bij het door het Rijk aangestuurde Arbeidsvoorzieningen. Toen in de jaren '80 Nederland werd getroffen door een economische crisis en massawerkloosheid, bleek Arbeidsvoorzieningen bij lange na niet in staat de gevolgen van de crisis op te vangen. Dit was voor het toenmalige kabinet reden om te onderzoeken of een structuur voor Arbeidsvoorzieningen met een grotere rol voor gemeenten en sociale partners succesvol zou kunnen zijn in het matchen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Met de oprichting van de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA) en het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) in 1991 werden gemeenten en sociale partners medeverantwoordelijk gemaakt voor het arbeidsmarktbeleid. Na een evaluatie half jaren 90, waarin vooral het functioneren van het CBA onder vuur kwam te liggen, werd een nieuwe Arbeidsvoorzieningenwet van kracht, waarin de rol van het Rijk verder werd terug gedrongen.

Uiteindelijk evolueerde dit tot de invoering van de wet Structuur Werk en Inkomen (SUWI) in 2002, waarin de private markt centraal stond en gemeenten, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de nieuwe Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI) de ruimte kregen om tot een eigen arbeidsmarktbeleid te komen. Gemeenten kregen de mogelijkheid het initiatief te nemen tot oprichting van Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA), om regionale samenwerking tussen de verschillende bij arbeidsmarktbeleid betrokken partijen te coördineren. Met behulp van een financiële stimuleringsregeling vanuit het Rijk lukte het tot een landelijk dekkend netwerk van RPA's te komen. Bij de SUWI-evaluatie in 2006 bleek dat dit geen garantie was voor een succesvol regionaal arbeidsmarktbeleid: er was nog veel ruimte voor verbetering.

De jaren daarop werden diverse initiatieven ondernomen, onder andere door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), om het tot stand komen van regionaal arbeidsmarktbeleid te stimuleren en ondersteunen. De conclusie uit diverse onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd (onder meer onderzoeken van de Inspectie Werk en Inkomen uit 2008 en 2011) bleek echter dat het over het algemeen bleef bij afstemming, concrete samenwerking moeizaam van de grond kwam en daardoor de bijdrage aan een betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beperkt was.

In 2011 en begin 2012 hebben diverse ontwikkelingen (onder andere het redesign van UWV en de beoogde invoering van de Wet werken naar vermogen) er toe geleid dat de voortrekkersrol om tot regionaal arbeidsmarktbeleid te komen nog explicieter bij de gemeenten is neergelegd. Onder meer vanuit het ministerie van SZW en de Programmaraad zijn vervolgens opnieuw initiatieven genomen om die gemeentelijke regierol te stimuleren en te ondersteunen.

Door middel van dit onderzoek wil de inspectie een bijdrage leveren aan het tot stand komen van succesvol regionaal arbeidsmarktbeleid. De inspectie doet dit door te beoordelen of de wijze waarop de gemeenten de regierol invullen bijdraagt aan het komen tot een succesvol regionaal arbeidsmarktbeleid. Daarnaast geeft de

inspectie inzicht in de mogelijke belemmeringen waar de gemeenten tegenaan lopen.

Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Draagt de wijze waarop de gemeenten de regierol invullen bij aan het tot stand komen van een regionaal arbeidsmarktbeleid dat leidt tot een betere aansluiting van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt?

Methode

De Inspectie SZW heeft om deze vraag te beantwoorden in drie van de vijfendertig arbeidsmarktregio's een uitgebreide netwerkanalyse uitgevoerd. De gegevens van de netwerkanalyse zijn verzameld door middel van gesprekken met bij dit proces betrokken personen (zowel medewerkers binnen de keten van werk en inkomen (W&I), als vertegenwoordigers van werkgevers, onderwijsinstellingen, onderzoeksinstellingen en werknemersorganisaties) en door bestudering van relevante documenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van de gegevens die door de Programmaraad zijn verzameld in het kader van het monitoren van de voortgang van het samenwerkingsproces in de regio's. Ten slotte zijn ook de resultaten van eerdere studies naar regionaal arbeidsmarktbeleid bij het onderzoek betrokken.

De vormgeving van de regierol

Op dit moment zijn er vijfendertig arbeidsmarktregio's. Binnen elke arbeidsmarktregio is er een centrumgemeente. Het is vooral aan de centrumgemeente om het samenwerkingsproces dat moet leiden tot een regionaal arbeidsmarktbeleid, vorm te geven. Deze centrumgemeente treedt derhalve op als regisseur binnen de arbeidsmarktregio.

De wijze waarop de centrumgemeenten de regierol vormgeven is beoordeeld aan de hand van een model, dat ontwikkeld is door Pröpper, Litjens, en Weststeijn, in het kader van een onderzoek naar gemeentelijke regievoering dat zij in 2004 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek zijn onder meer gebruikt in een handreiking van het ministerie van BZK uit 2006. Pröpper en zijn medeauteurs onderscheiden vier componenten van de regierol: overzicht, verantwoording afleggen, het uitzetten en organiseren van beleidslijnen en het organiseren van inzet en samenwerking.

Een noodzakelijke voorwaarde voor de centrumgemeenten om overzicht te kunnen hebben is de aanwezigheid van bruikbare arbeidsmarktinformatie. In het verleden is meermalen geconstateerd dat deze informatie, al is die in ruime mate voorhanden, kwalitatief niet aansluit bij de behoefte van de gemeenten. Ook in dit onderzoek komt dat beeld naar voren: de arbeidsmarktinformatie is te abstract om te gebruiken in de uitvoering. Ook voor het formuleren van beleid schiet de informatie te kort, te meer omdat vooral de informatie over de ontwikkelingen van de arbeidsmarkt op de langere termijn, vanwege de complexiteit van de arbeidsmarkt, onbetrouwbaar is. Het is ook die complexiteit van de arbeidsmarkt, die de opgave om tot betrouwbare en bruikbare arbeidsinformatie te komen, problematisch maakt.

Er is nog geen verantwoordingsinformatie beschikbaar met betrekking tot het proces om tot regionaal arbeidsmarktbeleid te komen. Dit komt voornamelijk doordat het

samenwerkingsproces op het niveau van de huidige arbeidsmarktregio's pas sinds kort van start is gegaan. Wel constateert de inspectie dat de centrumgemeenten in hun jaarverslag aandacht hebben voor activiteiten en resultaten op het vlak van regionaal arbeidsmarktbeleid. Om te toetsen in hoeverre sprake is van het uitzetten en organiseren van beleidslijnen heeft de inspectie de wijze waarop de gezamenlijke werkgeversdienstverlening vorm krijgt, onderzocht. De inspectie concludeert, evenals eerder onderzoek, dat er nog steeds geen landelijk dekkend systeem van werkgeversdienstverlening is. In veel regio's bevindt het proces dat moet leiden tot een werkgeversdienstverlening op het niveau van de huidige vijftiendertig arbeidsmarktregio's zich nog in de beginfase.

De centrumgemeenten hebben inmiddels weten te bereiken dat in de meeste regio's alle relevante partijen (gemeenten, UWV, SW-bedrijven, werkgevers, onderwijsinstellingen) in enige mate betrokken zijn in het samenwerkingsproces. Wel constateert de inspectie dat de nadruk vooral nog ligt op de afstemming tussen de diverse partijen uit de keten van W&I. Dit leidt er toe dat werkgevers en onderwijsinstellingen het gevoel hebben beperkt betrokken te worden bij de samenwerking. Samenwerking betekent vooralsnog vooral afstemming en beleidsontwikkeling. Concrete resultaten worden veel minder vaak geboekt. Deze conclusie is in lijn met de conclusies uit eerder onderzoek.

Op basis van de bovenstaande resultaten concludeert de inspectie dat het samenwerkingsproces in de vijftiendertig nieuwe arbeidsmarktregio's zich nog in het beginstadium bevindt. De centrumgemeenten hebben allemaal stappen om tot samenwerking te komen gezet. Er wordt echter veel tijd en energie gestoken in afstemming met de andere partijen uit de keten van W&I. Hierdoor is er nog niet veel voortgang geboekt.

Belemmeringen

De inspectie heeft vervolgens, op basis van de uitgevoerde netwerkanalyse, de belangrijkste belemmeringen in kaart gebracht, die dit gebrek aan voortgang, verklaren. Veel van de belemmeringen die al in eerder onderzoek zijn geconstateerd, doen zich ook nu weer voor.

De belemmeringen die de inspectie heeft aangetroffen kunnen onderverdeeld worden in drie belangrijke thema's:

- het ontbreken van verbinding tussen het versterken en het herstellen van verstoringen op de arbeidsmarkt;
- de structuur waarbinnen de samenwerking op de arbeidsmarkt tot stand moet worden gebracht;
- verschillen in belangen en rol tussen de keten W&I enerzijds en de marktpartijen (werkgevers en onderwijsinstellingen) anderzijds.

Thema 1: ontbreken verband versterken herstellen arbeidsmarkt

Het versterken van de vraag op de arbeidsmarkt is de taak van de gemeentelijke afdeling EZ, met op de achtergrond een belangrijke rol voor de provincie. Vanuit het Rijk is het topsectorenbeleid een belangrijk beleidsinstrument om tot versterking van de arbeidsmarkt te komen. Het herstellen van verstoringen tussen de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt wordt door de gemeentelijke afdeling W&I opgepakt. Het versterken en het herstellen van de arbeidsmarkt zijn echter niet los van elkaar te zien. Daarom is een samenhangende benadering nodig, waarin economisch beleid, arbeidsmarktbeleid en onderwijsbeleid met elkaar worden verbonden. Eerder onderzoek heeft geconstateerd dat binnen gemeenten de

afdelingen EZ en W&I nog teveel gescheiden werelden vormen. Dit probleem speelt ook nu nog. Cultuurverschillen tussen beide afdelingen en een gescheiden aansturing vanuit het Rijk (de ministeries van EZ, SZW, OCW en VWS zijn allemaal betrokken bij arbeidsmarktbeleid) zijn oorzaken voor het feit dat het niet lukt om een dergelijk samenhangend gemeentelijk beleid tot stand te brengen.

Thema 2: de structuur waarbinnen samenwerking tot stand moet worden gebracht

De belemmeringen die het gevolg zijn van de structuur waarbinnen de samenwerking tot stand moet worden gebracht hebben zowel te maken met de overlegvorm waarin de samenwerking binnen de regio's tot stand komt als de schaal van de samenwerking binnen de arbeidsmarktregio's en de inrichting van de keten van W&I.

De samenwerking binnen de arbeidsmarktregio's komt tot stand in overlegorganen, die nadrukkelijk niet meer zijn dan dat. Het ontbreekt deze overlegorganen, bijvoorbeeld regionale platforms arbeidsmarktbeleid en platforms onderwijs en arbeidsmarkt, aan beslissingsbevoegdheden en een eigen budget. Dit is van invloed op de slagvaardigheid van deze overlegorganen en daarmee de dynamiek van het samenwerkingsproces. Het Actieplan Jeugdwerkloosheid, vooral door overheidspartijen regelmatig genoemd als een succesvol voorbeeld van regionaal arbeidsmarktbeleid, ging gepaard met extra budget. Uit de evaluatie van het Actieplan bleek dat een sterke projectleider met doorzettingsmacht de kans op succes aanzienlijk vergrootte.

De samenwerking in de huidige vijftientig arbeidsmarktregio's is ontstaan als een reactie op een aantal externe ontwikkelingen, waarvan het redesign van UWV en de beoogde invoering van de Wet werken naar Vermogen de belangrijkste waren. Bij het vormgeven van de samenwerking op regionaal niveau zijn de al bestaande samenwerkingsverbanden, vaak op het niveau van subregio's binnen de arbeidsmarktregio's, veelal als uitgangspunt genomen. Het integreren van deze bestaande samenwerkingsverbanden binnen de nieuwe regionale verbanden vergt veel afstemming, te meer omdat de grootste gemeenten binnen deze subregio's niet altijd bereid zijn de beleidskeuzes die zijn gemaakt binnen de subregio, ondergeschikt te maken aan het nieuwe samenwerkingsverband.

Een belangrijk aspect binnen de keten van W&I is de financieringssystematiek van de WWB. Deze financieringssystematiek prikkelt gemeenten te streven naar een zo klein mogelijke omvang van het bijstandsbestand, onder meer te bereiken door een succesvol re-integratiebeleid, wat leidt tot een hoge uitstroom naar werk. Een ander belangrijk element is de gemeentelijke beleidsvrijheid. Dit geeft de gemeente ook de mogelijkheid te kiezen voor een eigen beleid. Daartegenover staat de nadruk die binnen de keten van W&I wordt gelegd op het belang van samenwerking en beleidsmatige afstemming, onder meer als het gaat om werkgeversdienstverlening. Dit betekent dat de gemeente een deel van de vrijheid om onafhankelijk een eigen beleid te kunnen formuleren moet opgeven, terwijl juist die vrijheid een wezenlijk onderdeel is van de WWB. Dit is een belangrijke verklaring voor het feit dat het proces om te komen tot meer intergemeentelijke samenwerking met betrekking tot de arbeidsmarktregio's moeizaam verloopt, en voor het feit dat veel gemeenten vast willen blijven houden aan de eigen beleidskeuzes. Aan de andere kant oefenen vooral UWV, werkgevers en onderwijsinstellingen druk uit op de centrumgemeente om te komen tot zoveel mogelijk beleidsmatige afstemming tussen gemeenten in de regio. Hierdoor belandt de centrumgemeente in een lastige spagaat.

Thema 3: verschillen in belangen keten W&I en marktpartijen

Twee andere belemmeringen hebben te maken met verschillen tussen de partijen uit de keten W&I enerzijds en werkgevers en onderwijsinstellingen anderzijds.

Wanneer werkgevers een vacature hebben, dan willen ze die zo snel mogelijk met een zo goed mogelijke kandidaat invullen. Daarbij hebben zij de keuze uit vele aanbieders. Zij kunnen zelf werven, gebruik maken van de diensten van een uitzendbureau of een commercieel wervingsbureau of gebruik maken van het aanbod dat gemeenten en UWV in hun kaartenbakken hebben zitten. Gemeenten en UWV willen vooral uitstroom naar werk realiseren. Dat is de opdracht die ze hebben gekregen in het stelsel van werk en inkomen en dit is, in het geval van gemeenten, ook in hun eigen (financieel) belang. Via een gezamenlijke werkgeversdienstverlening moeten gemeenten en UWV komen tot een aanbod dat aansluit op de vraag van de werkgever. Daarbij spelen verschillende problemen. Volgens werkgevers hebben gemeenten en UWV onvoldoende zicht op het potentieel in hun kaartenbak, wat een geschikte match met een vacature van een werkgever moeilijker maakt. Gemeenten en UWV geven aan dat, doordat er onduidelijkheid is over de toekomstige vraag van werkgevers (vooral uit het midden- en kleinbedrijf) zij maar beperkt kunnen anticiperen. Dit betekent dat zij vaak niet direct aan de vraag van een werkgever kunnen voldoen. Het aanbod van gemeenten en UWV wordt bepaald door het aanbod in hun kaartenbakken en is dus beperkt. Dit geeft hen geen sterke concurrentieposities ten opzichte van eigen werving door werkgevers en het aanbod van commerciële marktpartijen. Daarbij komt dat gemeenten en UWV worden geacht hun ondersteuning bij re-integratie vooral te richten op de niet zelfredzame personen uit hun bestand. Dit sluit niet aan op de behoefte van werkgevers (die snelheid en de best mogelijke kandidaat willen). Het sluit ook niet aan op de financiële belangen van gemeenten, omdat een hogere uitstroom naar werk sneller te behalen zal zijn als de gemeente zich richt op de meer kansrijke personen uit hun uitkeringsbestand.

De tweede belemmering die voortkomt uit verschillen tussen de ketenpartners W&I en de marktpartijen werkgevers en onderwijsinstellingen heeft te maken met de structuur van de keten W&I. De keten W&I werkt vooral binnen vaste structuren, vanuit vaststaande arbeidsmarktregio's. Werkgevers en onderwijsinstellingen opereren echter niet in vaststaande arbeidsmarktregio's, maar in sectoren en netwerken. Dit betekent dat een herstructurering van de arbeidsmarktregio's, zoals onder invloed van het redesign heeft plaatsgevonden, een betere aansluiting tussen werkgevers, onderwijsinstellingen en de ketenpartijen W&I niet dichterbij brengt. De afdeling EZ sluit veel meer aan bij de werkwijze van werkgevers. EZ overlegt bijvoorbeeld met sectoren en branches en opereert veel meer vanuit een netwerkbenadering.

Een laatste belemmering die door alle partijen in de case studies naar voren is gebracht, is de financieringssystematiek van het middelbaar beroepsonderwijs. Doordat het hoger en middelbaar beroepsonderwijs nog gefinancierd wordt op basis van aantallen studenten en behaalde diploma's blijft het beroepsonderwijs te aanbodgericht en te weinig vraaggericht. De afgelopen jaren is de situatie wel verbeterd, onder andere door Rijksbeleid, dat een betere aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt stimuleert, en door dat er steeds meer directe samenwerking tussen ondernemingen en onderwijsinstellingen ontstaat. Op deze manier verzekeren vooral grotere ondernemingen zich van voldoende op hun wensen afgestemd aanbod op de toekomstige arbeidsmarkt.

Oordeel

Bij de totstandkoming van het arbeidsmarktbeleid in de regio en het bij elkaar brengen van publieke en private partijen ligt er een logische voortrekkersrol bij de gemeenten, aldus de Memorie van Toelichting van de wijziging van de wet SUWI. Gemeenten kunnen zo de verbinding maken tussen het arbeidsmarktbeleid en aanpalende terreinen als onderwijs, welzijn en zorg. Uit diverse onderzoeken in de afgelopen jaren is gebleken dat er binnen gemeenten tussen sociale zaken en economische zaken weinig samenhangend wordt gewerkt op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid. Ook het onderzoek van de inspectie toont aan dat gemeenten weinig voortgang hebben geboekt met de samenhangende aanpak van het regionaal arbeidsmarktbeleid.

We zien ook dat de afgelopen jaren in onderzoek steeds dezelfde belemmeringen worden geconstateerd, terwijl er tegelijk nauwelijks succesfactoren worden aangetroffen. De resultaten van de netwerkanalyse van de inspectie laten ook zien dat deze belemmeringen nog steeds een rol spelen. De belangrijkste belemmeringen, naast het ontbreken van een samenhangende aanpak van het arbeidsmarktbeleid binnen gemeenten, zijn:

- de keten van W&I opereert in ruimtelijk begrensde arbeidsmarktregio's, die niet aansluiten op de sectoren en netwerken waarin werkgevers en onderwijsinstellingen opereren;
- het kost grote moeite om zicht te krijgen op de vraag op de arbeidsmarkt en op het aanbod van de sociale diensten en het UWV;
- de keten van W&I richt zich vooral, mede ingegeven door de opdracht die de ketenpartijen in het SUWI-stelsel is gegeven, op de minst zelfredzamen, wat vaak niet aansluit bij de behoefte van de werkgever;
- voor regionaal arbeidsmarktbeleid is meer afstemming en samenwerking tussen gemeenten nodig, maar veel gemeenten blijven hechten aan zelfstandig optreden gemotiveerd vanuit de financieringssystematiek van de WWB;
- de financieringssystematiek van het beroepsonderwijs neemt het aantal studenten en de behaalde diploma's als uitgangspunt, in plaats van de vraag op de arbeidsmarkt;
- de overlegorganen waarin het regionaal arbeidsmarktbeleid wordt ontwikkeld, ontbreekt het aan beslissingsbevoegdheden; daarnaast zijn deze overlegorganen afhankelijk van de financiële bijdragen van de samenwerkingspartners;

Sinds begin jaren '90 heeft de gemeentelijke overheid een steeds belangrijkere rol gekregen in het arbeidsmarktbeleid. In de twintig jaren die sindsdien verstreken zijn is geprobeerd het tot stand komen van een regionaal arbeidsmarktbeleid onder gemeentelijke regie te stimuleren door middel van financiële injecties en afspraken op landelijk niveau.

De inspectie constateert, op basis van dit onderzoek en van ander onderzoek dat in die periode door haarzelf en diverse andere partijen is uitgevoerd, dat er ondanks alle ondersteuning, in twintig jaar maar beperkte vooruitgang is geboekt in het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid.

De aard van de geconstateerde belemmeringen maakt dat niet zonder meer mag worden verwacht dat de inspanningen van de gemeenten nu wel zullen leiden tot een samenhangende aanpak van het regionaal arbeidsmarktbeleid. Er zal uitdrukkelijk sterker moeten worden ingezet op het wegnemen van de hiervoor genoemde belemmeringen om regionaal arbeidsmarktbeleid tot een succes te maken.

2 Ontwikkelingen in 2011

2.1 Inleiding

Al vanaf de vroege jaren '90 wordt getracht te komen tot een regionaal arbeidsmarktbeleid. Regionaal arbeidsmarktbeleid wordt gezien als een instrument om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar te laten aansluiten¹. Nu, maar vooral ook in de toekomst. Wanneer er inzicht is in de behoefte aan arbeid die werkgevers in de toekomst hebben, dan kunnen er acties worden ondernomen die er voor moeten zorgen dat het aanbod van arbeidskrachten zo veel mogelijk aansluit op die vraag. Eén manier is door de opleidingen die scholingsinstituten aanbieden te laten aansluiten op deze toekomstige vraag. Een andere manier is om mensen die afhankelijk zijn van een uitkering geschikt te maken voor functies die in de nabije toekomst gaan ontstaan.

In de wet Structuur Invoering Werk en Inkomen zijn gemeenten en UWV verantwoordelijk gemaakt voor het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid. Werkgevers en onderwijsinstellingen zijn de belangrijkste partners voor de overheid hierbij. Deze partijen moeten dan ook nauw worden betrokken bij dit proces.

2.2 De Jaren '90: Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening

Tot in de jaren '80 van de vorige eeuw was arbeidsmarktbeleid vooral een Rijksaangelegenheid. De economische crisis van de vroege jaren '80 bracht voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog massawerkloosheid in Nederland. Toen bleek dat Arbeidsvoorzieningen nauwelijks in staat was vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te matchen. Naar aanleiding daarvan besloot het toenmalige kabinet Van Agt de Sociaal Economische Raad (SER) advies te vragen over deelname van de sociale partners in het centrale bestuur en van gemeenten in de regionale besturen. Na het advies van de SER ontstond in 1991 een nieuwe Arbeidsvoorzieningenwet. Er werden Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA) opgericht. Daarin werkten de overheid (gemeenten) en de sociale partners regionaal samen, aangestuurd door een Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA), waarvan de overheid (de ministeries van SZW, EZ en OCW) en de sociale partners deel uitmaakten, en waarbij de VNG betrokken was als adviseur. De RBA's waren verantwoordelijk voor de coördinatie van het regionale arbeidsmarktbeleid. Eind jaren '90 evalueerde de commissie Van Dijk² de werking van de RBA's. De commissie Van Dijk was kritisch in zijn rapportage. Het ontbrak bij het CBA aan slagvaardigheid en greep op de RBA's, arbeidsvoorziening droeg nauwelijks bij aan het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt en er waren grote financiële tekorten. Naar aanleiding van de evaluatie van de commissie Van Dijk werd in 1997 een nieuwe Arbeidsvoorzieningenwet van kracht, waarin de besturen op grotere

¹ Zie onder andere Verzamelbrief Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de besturen van de Nederlandse gemeenten, april/mei 2008, UB/AM/2008/11487; Brief van de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 11 juli 2008. Vergaderjaar 2007-2008, 26 448, nr. 376.

² Commissie Van Dijk. Commissie evaluatie arbeidsvoorzieningswet (commissie-Van Dijk). Arbeidsvoorziening in perspectief, evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1995. Rapport Commissie evaluatie arbeidsvoorzieningenwet. Den Haag: VUGA, 1995.

afstand werden gezet, en de ministeriële vertegenwoordigers niet langer deel uitmaakten van het CBA. Uiteindelijk werd besloten de RBA's op te heffen³.

2.3 Invoering van SUWI: de regionale platforms Arbeidsmarktbeleid

In 2002 werd de nieuwe Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) van kracht. Arbeidsmarktbeleid kreeg daarin een belangrijke plaats. De private markt stond centraal en de bij de arbeidsmarkt betrokken overheidspartijen (gemeenten, UWV en de nieuwe Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI)) kregen meer beleidsvrijheid. Zelfsturing was een belangrijk uitgangspunt. Er werd verwacht dat er vanzelf regionale coördinatie tot stand zou komen. De verschillende belanghebbende partijen zouden meer dan in het verleden de (financiële) gevolgen van een niet goed functionerende arbeidsmarkt gaan voelen. Gemeenten kregen de mogelijkheid om het initiatief te nemen tot oprichting van een regionaal platform Arbeidsmarktbeleid (RPA). De RPA's hadden als taak op regionaal niveau afstemming en coördinatie te realiseren in het beleid van alle betrokken partijen. Door middel van een stimuleringsregeling probeerde de Rijksoverheid de vorming van RPA's te bevorderen. Dat werkte, want in 2003 concludeerde de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Rutte, dat er een landelijk dekkend netwerk van zevenentwintig RPA's was.⁴

In 2003 werd de stimuleringsregeling in opdracht van het ministerie van SZW geëvalueerd door ECORYS-NEI. Uit de evaluatie bleek dat er weliswaar een landelijk dekkend netwerk was, maar dat de meeste RPA's een lange aanlooperperiode hadden gehad en zich nog in de beleidsvoorbereidende fase bevonden. De platforms hadden tot weinig concrete acties en resultaten geleid, zo concludeerden de onderzoekers van ECORYS-NEI. Het ging nog voornamelijk om netwerken en afstemmen. Daarbij maakten de onderzoekers de kanttekening dat afstemming op een abstract niveau plaatsvond. Ook het identificeren van gezamenlijke kansen bleek niet eenvoudig. Toch waren vooral de overheidspartijen optimistisch, omdat veel platforms aan de vooravond stonden van de uitvoering van concrete projecten. De sociale partners, en vooral de werkgevers, waren echter aanmerkelijk sceptischer.⁵

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) stelde, op verzoek van de staatssecretaris van SZW in 2006 een advies op over regionaal arbeidsmarktbeleid. Aanleiding voor de adviesaanvraag was de ontevredenheid die er heerste over de resultaten die de RPA's tot nu toe hadden opgeleverd. In het advies constateerde RWI dat de afstemming van de regionale arbeidsmarkt tussen gemeenten, sociale partners, UWV en de CWI's met wisselend succes was uitgevoerd. Maar het uiteindelijke doel, het daadwerkelijk coördineren van het regionale arbeidsmarktbeleid en het dichter bij elkaar brengen van vraag en aanbod in regio, was in 2006 in veel regio's nog niet bereikt.⁶ Ook de SUWI-evaluatie uit hetzelfde jaar concludeerde dat het regionaal arbeidsmarktbeleid niet structureel in hele land (regionaal) was ingebed.⁷

³ NICIS Institute. Werk is Overal, Maar Niet Voor Iedereen. Aan De Slag Met Effectiever Arbeidsmarktbeleid. Den Haag: NICIS, november 2008, p. 14.

⁴ NICIS Institute. Werk is Overal, Maar Niet Voor Iedereen. Aan De Slag Met Effectiever Arbeidsmarktbeleid. Den Haag: november 2008, p. 14-15; Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19 juni 2003. Vergaderjaar 2002-2003, 26 448, nr. 73.

⁵ ECORYS-NEI in opdracht van het Ministerie van SZW. Het functioneren van de regionale platforms arbeidsmarktbeleid (evaluatie). Rotterdam: ECORYS-NEI, mei 2003.

⁶ Raad voor Werk en Inkomen. De Regio Centraal. Advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten. 's-Gravenhage: Raad voor Werk en Inkomen, juni 2006, p. 22.

⁷ PricewaterhouseCoopers. SUWI-evaluatie 2006, Een evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). 's-Gravenhage: PricewaterhouseCoopers, 28 augustus 2006.

2.4 Gezamenlijke initiatieven Ministerie van SZW en VNG

Als reactie op de zorg over de voortgang van het samenwerkingsproces presenteerden het ministerie van SZW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een gezamenlijke visie, 'Verder in verbinding'.⁸ Doel van de visie was het beleid van Rijk, gemeenten en andere spelers op de arbeidsmarkt zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Daarnaast werden ook de verantwoordelijkheden van de diverse partijen benoemd. Daarbij waren gemeenten primair verantwoordelijk voor het lokale en regionale arbeidsmarktbeleid, en bepalen zij samen met de lokale en regionale partners de lokale prioriteiten. In de visie stelden het ministerie en de VNG drie doelen centraal: participatie van iedereen, verhogen van de kwaliteit van de beroepsbevolking en een zo goed mogelijk werkende arbeidsmarkt. Ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid werden zes doelstellingen geformuleerd, die bijna allemaal betrekking hadden op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt: verhoging van de arbeidsparticipatie, verhoging percentage met een startkwalificatie, vermindering van de jeugdwerkloosheid en aantal voortijdig schoolverlaters, voorkomen van langdurige uitkeringsafhankelijkheid en maximale inzet op regulier werk, maatschappelijke en economische participatie van iedereen, en een slagvaardige en samenwerkende uitvoeringsorganisatie. In het stuk werd duidelijk gesteld dat arbeidsmarktbeleid meer is dan alleen re-integratie. Ook proactie en preventie spelen een rol. Een actief economisch beleid werd daarbij als een voorwaarde gezien. Voor re-integratie en preventie is integraal beleid nodig, wat volgens de visie betekent dat beleidsplannen van sociale zaken, economische zaken, onderwijs en zorg en welzijn in de volle breedte op elkaar worden afgestemd of worden geïntegreerd. In het stuk constateren SZW en VNG dat het regionaal beleid onvoldoende van de grond komt, volgens beide partijen vooral omdat de deelnemende partijen onvoldoende oog hebben voor gezamenlijke win-win situaties, of niet weten hoe die te operationaliseren.

In 2007 sloten de ministeries van BZK en Financiën en de VNG het Bestuursakkoord Rijk en gemeenten 'Samen aan de slag'. In dat Bestuursakkoord spraken Rijk en gemeenten af dat gemeenten zich zouden inspannen om werkgevers, onderwijs, werknemers, CWI en UWV op het niveau van de regionale arbeidsmarkt samen te brengen en concrete prestatieafspraken te maken over de wederzijdse inzet, kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden.⁹ Op voorstel van de VNG werd de coördinerende rol in de regio belegd bij zestig zogenaamde voortrekkersgemeenten.¹⁰ In de Memorie van Toelichting bij de begroting van SZW voor 2009 werd aangegeven wat het ministerie als de rol van voortrekkersgemeenten zag: alle relevante partijen rond de tafel krijgen om tot een gezamenlijk regionaal arbeidsmarkt te komen. Dan kon er in samenwerking met werkgevers en onderwijsinstellingen tot concrete afspraken en arrangementen worden gekomen om aan de huidige en toekomstige arbeidsvraag van werkgevers te voldoen.¹¹ Het proces verliep moeizaam, zo bleek uit diverse onderzoeken die in 2008 werden uitgevoerd. In een evaluatie in het voorjaar van 2008 concludeerde de VNG dat de resultaten nog niet erg bemoedigend waren.¹² De conclusies van een onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) sloten daarbij aan: de

⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & VNG. Verder In Verbinding. Een Gezamenlijke Visie Op Het Gemeentelijk Arbeidsmarktbeleid. 's-Gravenhage: Februari 2006.

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Financiën en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. 'Samen Aan De Slag'. Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, 4 juni 2007, p. 46.

¹⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Actieplan 'ruimte voor de regio', BAWI/U200701365 Libr. 07/96, 14 augustus 2007.

¹¹ Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2009 nr. 2, Memorie van Toelichting bij wetslichaam, 31 700 XV.

¹² Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Regionaal Arbeidsmarktbeleid. De stand van zaken bij gemeenten, voorjaar 2008. 's-Gravenhage, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, mei 2008.

onderzochte voortrekkersgemeenten zaten veelal nog in de planfase. Als er al actieplannen of programma's waren, waren die veelal ontwikkeld in al bestaande samenwerkingsvormen, zoals een RPA of een Platform Onderwijs en Arbeidsmarktbeleid (POA). Waar nog geen samenwerking bestond, was men zich aan het oriënteren.¹³ Concrete resultaten waren nog nauwelijks geboekt.

Dit leidde opnieuw tot allerlei acties vanuit de Rijksoverheid en van RWI, om de regio's te ondersteunen in het vormgeven aan regionaal arbeidsmarktbeleid. Zo werden op initiatief van het ministerie van SZW regionale werktoppen georganiseerd in het kader van het project 'Iedereen Doet Mee', met als doel regionale partijen te stimuleren aan de slag te gaan om de landelijke afspraken om de participatiegraad te verhogen te vertalen naar gerichte acties op regionaal niveau. Centraal daarbij stond het verbinden van de vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt. Concreet was het daarvoor nodig dat de verschillende regionale partijen bij elkaar werden gebracht, de regionale en lokale arbeidsmarkt in kaart werd gebracht, werd geïnventariseerd wat nodig is om de match tussen vraag en aanbod te verbeteren en afspraken te maken over effectieve afstemming.¹⁴ In een brief aan de Tweede Kamer van 18 november 2008 maakten de minister en staatssecretaris van SZW duidelijk dat er geen blauwdruk is van hoe regionale samenwerking eruit moet zien. Wel onderscheidde zij een aantal aandachtspunten: inzicht in de vraag naar arbeid, samenwerking werkgevers en ketenpartners, samenwerking tussen gemeenten, aansluiting scholing-arbeidsmarkt, bestuurlijke daadkracht en organiserend vermogen in de regio.¹⁵

De IWI rapportage 'Iedereen aan de slag' uit 2011 concludeerde dat, alle inspanningen ten spijt, de ontwikkeling van regionaal arbeidsmarktbeleid nog steeds niet voortvarend werd opgepakt.¹⁶

¹³ Inspectie Werk en Inkomen. Regionale Samenwerking Arbeidsmarktbeleid. Een verkennende studie. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, juni 2008.

¹⁴ Verzamelbrief Ministerie van SZW, UB/AM/2008/11487, april/mei 2008.

¹⁵ Brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008-2009, 26 448, nr. 388, 18 november 2008.

¹⁶ Inspectie Werk en Inkomen. Iedereen aan de slag. Hoe UWV en gemeenten de vraag naar arbeid en het aanbod van werkzoekenden bijeenbrengen. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, december 2011.

3 Ontwikkelingen in 2011

3.1 Inleiding

In twintig jaar tijd is het niet gelukt om tot een regionaal arbeidsmarktbeleid te komen, dat aantoonbaar heeft bijgedragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt. Een viertal ontwikkelingen in 2011 heeft er toe geleid dat er een doorstart is gemaakt. Daarbij is het belang van regionaal arbeidsmarktbeleid opnieuw bevestigd en is de regierol, nog meer dan tevoren, bij de gemeente neergelegd. Deze vier ontwikkelingen zijn de wijziging van de wet SUWI, de beoogde invoering van de Wet werken naar vermogen (Wwnv), het Bestuursakkoord en de door de Programmaraad W&I gepresenteerde toekomstvisie.

3.2 Wijziging van de wet SUWI

In de gewijzigde wet SUWI werd expliciet vastgelegd dat UWV en gemeenten in de regio's in ieder geval op drie terreinen moeten samenwerken. In de eerste plaats bij de dienstverlening aan werkgevers. In de tweede plaats bij het verrichten van taken met betrekking tot de regionale arbeidsmarkt.

In de derde plaats bij de registratie van werkzoekenden en vacatures in een elektronisch systeem.¹⁷ In de bij de wetswijziging gevoegde Memorie van Toelichting (MvT) werd het belang benadrukt van een regionaal arbeidsmarktbeleid, omdat werkgevers zich voor het vervullen van vacatures doorgaans niet op een lokale, maar regionale arbeidsmarkt richten. De taakverdeling tussen gemeenten en UWV werd ook duidelijk beschreven. Gemeenten hebben een voortrekkersrol bij het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid en bij het bij elkaar brengen van publieke en private partijen. Daarbij kunnen ze de verbinding maken tussen het arbeidsmarktbeleid en aanpalende terreinen als onderwijs, welzijn en zorg. UWV is verantwoordelijk voor de arbeidsmarktinformatie, dat als basis dient voor het beleid.¹⁸ In de Memorie van Toelichting werd beschreven wat de samenwerking ten aanzien van de regionale arbeidsmarkt behelst: het bepalen van regionaal arbeidsmarktbeleid en de aanpak van regionale arbeidsmarktvaartstukken. Dit betekent dat de voortrekkersrol die gemeenten hebben verder gaat dan alleen het bij elkaar brengen van voor het arbeidsmarktbeleid relevante partijen. De aan gemeenten opgedragen regierol kent derhalve ook een inhoudelijke component (het in samenwerking met andere betrokken partijen maken van beleid) en vraagt om concrete acties (het met de samenwerkingspartners aanpakken van problemen die op de regionale arbeidsmarkt spelen).

3.3 Wet werken naar vermogen

In 2009 ontstond een discussie over het komen tot één regeling voor de 'onderkant' van de arbeidsmarkt. Een jaar later tekende zich een meerderheid af in de Tweede

¹⁷ Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Kamerstukken II 2011-2012, 33 065, Art. IV. C.

¹⁸ 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'.

Kamer. Het voornemen om te komen tot een dergelijke regeling werd opgenomen in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen. Vervolgens zijn het Ministerie van SZW, de VNG, Divosa en Cedris vanaf eind 2010 met elkaar in gesprek gegaan om tot een wetsontwerp te komen. In april 2011 zond staatssecretaris De Krom het wetsvoorstel Wwnv naar de Tweede Kamer.¹⁹ In de Memorie van Toelichting werd het versterken van de regierol van gemeenten in de hele keten van onderwijs, (jeugd)zorg en arbeidsmarkt als één van de doelstellingen van de voorgenomen decentralisaties genoemd, waaronder de invoering van de Wwnv.²⁰ Vooral vanuit gemeenten en de VNG was er veel verzet tegen de wet, vanwege de aan de wet gekoppelde bezuinigingen. Toen het kabinet Rutte-Verhagen demissionair werd, besloot de Tweede Kamer de wet controversieel te verklaren. Daarbij was de door het kabinet beoogde invoering per 1 januari 2013 definitief van de baan. In het regeerakkoord van het in oktober 2012 aangetreden kabinet Rutte-Asscher is het voornemen opgenomen te komen tot een Participatiewet. Hoewel deze Participatiewet zal verschillen van de ontwerp Wwnv, is de verwachting dat de uitgangspunten met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid niet erg zullen verschillen van die in de ontwerp Wwnv.

3.4 Bestuursakkoord

In april 2011 kwam in overleg tussen het Rijk, de VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen het zogenaamde onderhandelaarsakkoord tot stand. In dit akkoord werden onder meer afspraken gemaakt over de decentralisatie van de jeugdzorg, de extramurale begeleiding uit de AWBZ en de Wwnv.²¹ Op 8 juni hield de VNG een ledenraadpleging over het akkoord. De leden stemden in met het akkoord, behoudens de paragraaf over 'werk', vanwege de uitvoeringsvoorwaarden, vooral in financieel opzicht.²² Enkele maanden later, in september 2011, zijn uiteindelijk de 'bestuursafspraken 2011-2015' tot stand gekomen. Deze bestuursafspraken bevatten het onderhandelaarsakkoord, de correspondentie tussen kabinet en VNG naar aanleiding van de beslissing van de VNG-leden over het onderhandelaarsakkoord en de brieven aan IPO en UWV daarover. Daarin was te lezen dat zowel VNG als Rijk de in het onderhandelaarsakkoord gemaakte afspraken in de paragraaf 'Werken naar vermogen' als niet bindend beschouwden. Dat betekende niet dat alle uitgangspunten uit deze paragraaf ter discussie stonden. Sommige werden in overleg tussen het ministerie van SZW, UWV en gemeenten nader uitgewerkt. Zo werd in het onderhandelaarsakkoord gesteld dat in ieder geval voor werkgeversdienstverlening de gemeenten tot een bovenlokale uitvoeringsmodaliteit moesten komen, met de kanttekening dat bestaande samenwerkingsverbanden hierbij betrokken konden worden.²³ Gemeenten kregen een jaar de tijd om zelf met een voorstel te komen hoe die landsdekkende invulling van de bovenlokale uitvoering vorm te geven.²⁴ Daarbij was de indeling in dertig arbeidsmarktregio's de basis, waarbij de dertig werkpleinen waar UWV ook na de voltooiing van het redesign gevestigd zou blijven, als uitgangspunt werden genomen. Binnen deze regio's lag het initiatief om te komen tot nadere onderlinge

¹⁹ Wet werken naar vermogen, Kamerstuk: Voorstel van wet, 27-1-2012, SZW, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/02/01/wet-werken-naar-vermogen.html>

²⁰ Memorie van Toelichting, Wet werken naar vermogen, p. 6.

²¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk. Bestuursakkoord 2011-2015. 's-Gravenhage, 21 april 2011.

²² Brief Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan het Ministerie van Algemene Zaken en het Ministerie van Binnenlandse Zaken over het bestuursakkoord, BB/U201101086, d.d. 14 juni 2011.

²³ Ibid., p. 25-26.

²⁴ Ibid., p. 8-9.

afstemming tussen de gemeenten uit de regio en met UWV bij de centrumgemeente. De centrumgemeente was de gemeente met het werkplein waarop UWV gevestigd bleef. Gemeenten, VNG en UWV traden met elkaar in overleg over deze regio-indeling. Dit leidde er uiteindelijk in 2012 toe dat de beoogde dertig arbeidsmarktregio's werden uitgebreid tot vijfendertig regio's.²⁵

3.5 Toekomstvisie Programmaraad

In de in november 2011 gepubliceerde Toekomstvisie van de Programmaraad²⁶ werd opnieuw bevestigd dat de regierol voor het (regionale) arbeidsmarktbeleid bij de gemeente ligt. Gemeenten hadden de taak de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers op lokaal, subregionaal en regionaal niveau met elkaar te verbinden. Een goede werkgeversdienstverlening in afstemming met alle regionale partners werd daarbij als essentieel gezien.²⁷ Gemeenten zouden daarbij het voortouw moeten nemen.²⁸ Werkgeversdienstverlening zou er toe moeten leiden dat werkgevers bereid zijn om plekken voor het opdoen van werkervaring beschikbaar te stellen en open staan voor het in dienst nemen van mensen met een verdien capaciteit onder het minimumloon.²⁹ Klantcontact (waarbij het vooral gaat om een eenduidige en transparante intake en informatieverstrekking aan werkgevers en werkzoekenden bij het zoeken naar vacatures en naar kandidaten) en transparantie op de arbeidsmarkt waren twee andere aspecten die prioriteit moesten krijgen in de samenwerking.³⁰ De regierol van de gemeente met betrekking tot regionaal arbeidsmarktbeleid moest volgens de Programmaraad vorm krijgen in (reeds bestaande) fora voor bestuurlijk overleg in de verschillende regio's.³¹ Samen met regionale partners moeten de gemeenten vormgeven aan hun inspanningen om te komen tot aansluiting van vraag en aanbod van werkzoekenden.³²

²⁵ Gemeenten, UWV en SZW bereiken overeenstemming over 35 arbeidsmarktregio's, Persbericht VNG 28 juni 2012, <http://www.vng.nl/persberichten/12-06-29/gemeenten-uwv-en-szw-bereiken-overeenstemming-over-35-arbeidsmarktregios>

²⁶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Divosa, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en Werkplein. Complementaire dienstverlening. Naar de nieuwe samenwerking tussen gemeenten en UWV. Visie Programmaraad. 's-Gravenhage, november 2011.

²⁷ Ibid., p. 4.

²⁸ Ibid., p. 8.

²⁹ Ibid., p. 7.

³⁰ Ibid., p. 9.

³¹ Ibid., p. 7.

³² Ibid., p. 7-8.

4 Onderzoek van de inspectie

4.1 Inleiding

Alle pogingen die de afgelopen jaren zijn gedaan om tot regionaal arbeidsmarktbeleid te komen hebben niet het gewenste resultaat opgeleverd, zo bleek uit hoofdstuk 2. In 2011 is opnieuw het belang van regionaal arbeidsmarktbeleid benadrukt en is de regierol nadrukkelijker dan eerder bij de gemeenten neergelegd. Dit heeft de Inspectie SZW doen besluiten om in 2012 een onderzoek uit te voeren naar de regierol van gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid.

4.2 Doelstelling

De inspectie wil door middel van dit onderzoek een bijdrage leveren aan het tot stand komen van succesvol regionaal arbeidsmarktbeleid. Dit doet de inspectie door in de eerste plaats te beschrijven op welke wijze de gemeenten de bij hen neergelegde regierol in 2012 hebben opgepakt en de voortgang die zij in 2012 daarin hebben geboekt te beoordelen. In de tweede plaats door inzicht te geven in mogelijke belemmeringen waar gemeenten tegenaan lopen en in de oorzaken van die belemmeringen. Daarbij betreft de inspectie ook de resultaten die eerder onderzoek naar regionaal arbeidsmarktbeleid hebben opgeleverd. De inspectie beoordeelt daarbij in hoeverre die belemmeringen het gevolg van zijn van het handelen van de ketenpartners W&I.

4.3 Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Draagt de wijze waarop de gemeenten de regierol invullen bij aan het tot stand komen van een regionaal arbeidsmarktbeleid dat leidt tot een betere aansluiting van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt?

De centrale vraag valt uiteen in twee deelvragen.

1. Hoe ver zijn gemeenten met het invullen van de gemeentelijke regierol ten aanzien het regionale arbeidsmarktbeleid?
2. Welke factoren bevorderen, dan wel belemmeren, de effectiviteit van de gemeentelijke regierol op het regionale arbeidsmarktbeleid ten gunste van de werking van de arbeidsmarkt?³³

³³ De gemeente heeft een regierol als het gaat om het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid. We kijken naar de effectiviteit van deze regierol.

4.4 Methode

Centraal in het onderzoek staat de netwerkanalyse die de inspectie in drie arbeidsmarktregio's heeft uitgevoerd. De inspectie heeft daarbij gebruik gemaakt van een methodiek die is ontwikkeld door Koppenjan en Klijn³⁴. De inspectie verwacht door middel van deze methodiek een goed inzicht te kunnen krijgen in de processen die spelen bij het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarkt onder regie van de gemeenten en in de rol van alle bij het arbeidsmarkt betrokken partijen.

Voor het beoordelen van de wijze waarop gemeenten vormgeven aan de regierol sluit de inspectie aan bij het analysemodel dat is ontwikkeld door Pröpper, Litjens, en Weststeijn. Dit model is tot stand gekomen als onderdeel van een onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regierol dat door Pröpper, Litjens, en Weststeijn in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd.³⁵ De resultaten van dit onderzoek zijn vervolgens de basis geweest voor de door dit ministerie gepubliceerde handreiking 'De gemeente als regisseur'.³⁶

4.4.1 Regierol

Pröpper, Litjens, en Weststeijn definiëren regie als een bijzondere vorm van sturen die gericht is op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.³⁷

Pröpper, Litjens, en Weststeijn onderscheiden een viertal componenten op basis waarvan kan worden afgemeten in hoeverre sprake is van regievoeren.

1. Overzicht: de regisseur heeft een omvattend beeld van de situatie.
2. Verantwoording afleggen: de regisseur is in staat om verantwoording af te leggen over het handelen en de resultaten van het samenwerkingsverband dat onder zijn regie valt.
3. Uitzetten en organiseren van beleidslijnen: de regisseur zet een gemeenschappelijke koers uit waarin doelen, middelen en tijdschema zijn vastgelegd.
4. Organiseren van inzet en samenwerking: de regisseur motiveert voldoende actoren om met elkaar samen te werken en een bijdrage te leveren.³⁸

De inspectie heeft deze componenten gebruikt om te onderzoeken in hoeverre sprake is van een gemeentelijke regievoering met betrekking tot het tot stand brengen van arbeidsmarktbeleid.

Pröpper, Litjens, en Weststeijn noemen in hun rapport een groot aantal voorwaarden die bepalen in welke mate de gemeenten de regierol kunnen oppakken.³⁹ De inspectie heeft in haar onderzoek primair gekeken naar de voorwaarden die betrekking hebben op gemeenten.

³⁴ Joop Koppenjan en Hans-Erik Klijn. *Managing Uncertainties In Networks; A Network Approach To Problem Solving And Decision Making*. London/New York: Routledge, 2004.

³⁵ I. Pröpper, B. Litjens en E. Weststeijn. *Lokale Regie Uit Macht Of Onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vugt: Partners + Pröpper, 2004.

³⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*. 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2006.

³⁷ Ibid., p. 13.

³⁸ Ibid., p. 17-20.

³⁹ Ibid., p. 20-25.

4.4.2 Netwerkanalyse

In een netwerkanalyse is de focus gericht op de relaties tussen actoren, in dit geval organisaties of delen van organisaties. De methodiek van Koppenjan en Klijn⁴⁰ onderscheidt diverse belangrijke begrippen, waarover informatie wordt verzameld.

In de eerste stap van de analyse, de zogenaamde actor analyse, heeft de inspectie geïnventariseerd wie de belangrijke spelers (actoren) zijn in het regionale arbeidsmarktbeleid. Welke partijen zijn van belang om de gestelde doelen te bereiken of hebben belang bij een oplossing? Daarbij zijn de percepties die de actoren hebben van de problematiek en het proces in kaart gebracht. Dit geeft inzicht in de doelen en belangen van de actoren. De afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren zijn eveneens bepaald.

In de tweede stap van de analyse, de spel analyse, staat het verzamelen van gegevens die inzicht bieden in de wijze waarop besluiten tot stand komen centraal. Eerst worden de relevante arena's gedefinieerd, waar actoren beslissingen nemen met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid. In arena's hanteren actoren strategieën. Een strategie is een reeks van handelingen die erop gericht is om bij te dragen aan het bereiken van de eigen doelen. De genomen beslissingen en de samenwerkingsverbanden die ontstaan zijn belangrijke elementen in deze context. Ten slotte wordt in deze stap vastgesteld of er sprake is van stagnatie en indien dit zo is, wordt de aard van die stagnatie geanalyseerd.

In de derde stap, de eigenlijke netwerk analyse, wordt de manier waarop de interactie tussen actoren plaatsvindt, onderzocht. De aard van de relatie is daarbij van belang, bijvoorbeeld de mate waarin er sprake is van een sturingsrelatie. In deze stap zijn de institutionele voorzieningen die partijen met elkaar verbinden geïnventariseerd. Dan gaat het om de wet- en regelgeving die de kaders waarin actoren opereren bepalen, maar ook afspraken die er tussen partijen zijn gemaakt.

4.4.3 Dataverzameling

De inspectie heeft in drie arbeidsmarktregio's een uitgebreide netwerkanalyse uitgevoerd. De gegevens van de netwerkanalyse zijn verzameld door middel van gesprekken met bij dit proces betrokken personen (zowel bestuurders, managers en medewerkers binnen de keten van W&I, als vertegenwoordigers van werkgevers, onderwijsinstellingen, onderzoeksinstituten en werknemersorganisaties) en door bestudering van relevante documenten. Alle gesprekken zijn opgenomen, letterlijk uitgewerkt en vervolgens met behulp van het analyseprogramma Atlas.ti⁴¹ gecodeerd en geanalyseerd. Voor elk van de regio's is een case verslag opgesteld, dat vervolgens is teruggelegd in de regio met de vraag of het geschetste beeld werd herkend. Dit heeft nog tot een aantal kleine aanpassingen geleid.

De inspectie heeft daarnaast gebruik gemaakt van door de Programmaraad verzamelde monitorgegevens. De Programmaraad heeft gesprekken gevoerd met kerninformanten in alle arbeidsmarktregio's. Naar aanleiding van die gesprekken heeft elke arbeidsmarktregio op vijftien resultaatgebieden een score gekregen, op basis waarvan de Programmaraad een voortgangsrapportage heeft opgesteld, die de stand van zaken per september 2012 weergeeft.

⁴⁰ Joop Koppenjan en Hans-Erik Klijn. *Managing Uncertainties In Networks; A Network Approach To Problem Solving And Decision Making*. London/New York: Routledge, 2004.

⁴¹ Susanne Friese. *ATLAS.ti 7. User Guide and Reference*. Berlin: ATLAS.ti Scientific Software Development GmbH, 2012.

Ten slotte heeft de inspectie gebruik gemaakt van de resultaten van diverse onderzoeken die sinds de invoering van de wet SUWI naar het tot stand komen van regionaal arbeidsmarktbeleid zijn uitgevoerd door diverse instanties en onderzoekbureaus.

5 De Regierol

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de centrumgemeenten invulling hebben gegeven aan de regierol. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de vier componenten die Pröpper en zijn medeauteurs onderscheiden: overzicht, verantwoording afleggen, uitzetten en organiseren van beleidslijnen en organiseren van inzet en samenwerking.

5.2 Overzicht

5.2.1 Inleiding

De eerste component, de mate waarin de centrumgemeente overzicht heeft, wordt gekoppeld aan de transparantie van de arbeidsmarkt. Het hebben van overzicht kan zonder transparantie – enerzijds bruikbare arbeidsmarktinformatie over het totaal aan vraag en aanbod in een bepaalde regio en anderzijds inzicht van de partijen in de keten van werk en inkomen in het eigen aanbod, niet worden bereikt.

Het UWV heeft de opdracht gekregen het voortouw te nemen om te komen tot een transparante arbeidsmarkt. Door middel van arbeidsmarktinformatie moet die transparantie worden bereikt. Dit betekent inzicht in welke sectoren een tekort dan wel een overschot aan personeel hebben en de kansen op de arbeidsmarkt op korte, middellange en lange termijn.⁴²

5.2.2 Resultaten eerder onderzoek

Het belang van betrouwbare arbeidsmarktinformatie voor het komen tot een succesvol arbeidsmarktbeleid wordt al jaren benadrukt, zo bleek uit hoofdstuk 2. IWI heeft in het recente verleden twee maal onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid, kwaliteit en bruikbaarheid van arbeidsmarktinformatie. In 2008 constateerde IWI dat arbeidsmarktinformatie weliswaar in grote hoeveelheden beschikbaar was, maar voor het uitvoerende niveau in de regio niet goed bruikbaar was. Er was een behoefte aan een verfijning van de informatie.⁴³ Uit een onderzoek van IWI uit 2011 bleek dat er nog steeds veel mis was met de arbeidsmarktinformatie, waardoor het voor beleidsmakers moeilijk was de informatie te interpreteren en te weten tot welke acties de cijfers aanleiding gaven.⁴⁴ De beschikbare formele bronnen werden niet gebruikt, omdat de informatie te weinig concreet was. Kwalitatief voldeed de informatie ook niet. De informatie was soms verouderd, te abstract en het niveau van vacatures bleek onvoldoende uit de bronnen. Zowel op regionaal als op lokaal niveau kregen gemeenten hierdoor geen goed beeld van wat er op hen afkwam met betrekking tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid.⁴⁵ Gemeenten hadden een behoefte aan arbeidsmarktinformatie

⁴² Memorie van Toelichting, Wet werken naar vermogen.

⁴³ Inspectie Werk en Inkomen. Regionale Samenwerking Arbeidsmarktbeleid. Een verkennende studie. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, juni 2008.

⁴⁴ Inspectie Werk en Inkomen. Nota van bevindingen. Arbeidsmarktinformatie. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, december 2011.

⁴⁵ Ibid., p. 7.

die bestond uit actuele, concrete vacatures die passend waren of gemaakt konden worden voor het klantenbestand van de gemeente, en aan inzicht in het eigen bestand en de mogelijkheden van klanten. Dit inzicht in het eigen bestand bleek bij veel gemeenten te ontbreken.⁴⁶

RWI heeft eveneens op diverse momenten de beschikbare arbeidsmarktinformatie en het gebruik daarvan onderzocht. In een advies uit januari 2012 constateerde RWI dat er nog veel te verbeteren was aan de bestaande arbeidsmarktinformatie. Door de grote hoeveelheid beschikbare informatie, raakten gebruikers het overzicht kwijt. Daarnaast sloot een groot deel van de informatie niet aan bij de behoefte van de gebruiker of wist de gebruiker niet goed hoe de informatie optimaal te benutten.⁴⁷

5.2.3 *Totaal aan vraag en aanbod in een regio*

Arbeidsmarktinformatie wordt onder andere gebruikt voor het ten behoeve van beleidsontwikkeling maken van een regionale arbeidsmarktanalyse. Daarvoor is het belangrijk inzicht te hebben in (de ontwikkeling van) het totaal van de vraag en het aanbod in een regio. Volgens de gegevens van de Programmaraad was er in september in tweeëntwintig van de vijfendertig regio's een arbeidsmarktanalyse aanwezig. In zes regio's was een arbeidsmarktanalyse in ontwikkeling en in vijf regio's was er nog helemaal geen arbeidsmarktanalyse.

Uit de case studies blijkt dat in de praktijk de arbeidsmarktinformatie van UWV slechts beperkt bruikbaar is, evenals de meeste andere beschikbare algemene informatie. Dit leidt er toe dat sommige regio's onderzoeksbureaus inschakelen voor actuele en op maat gemaakte informatie. Volgens deze onderzoeksbureaus weten overheid en ondernemers echter lang niet altijd hoe zij optimaal gebruik moeten maken van deze informatie.

Bijna alle partijen plaatsen vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de informatie. Daarvoor noemen zij een aantal oorzaken. De eerste oorzaak is de grilligheid van de arbeidsmarkt. Dit maakt het moeilijk om een goed beeld te krijgen van de behoefte in de toekomst. De tweede oorzaak is het gebrek aan inzicht in de toekomstige behoefte aan arbeidskrachten bij het midden- en kleinbedrijf. Door de huidige economische situatie is deze categorie bedrijven vooral gericht op overleven. Daarnaast ontbreekt vaak ook de kennis en capaciteit om dit inzicht te verkrijgen. Omdat het grootste deel van de regionale werkgelegenheid bij het midden- en kleinbedrijf zit is het ontbreken van inzicht in de toekomstige vraag naar personeel in deze sector een belangrijk probleem. De derde oorzaak is dat functieprofielen van banen en competenties die nodig zijn erg aan verandering onderhevig zijn, waardoor informatie snel veroudert.

5.2.4 *Inzicht in het eigen bestand*

UWV en gemeenten moeten komen tot een (geautomatiseerd) systeem waarin alle vacatures en alle beschikbare werkzoekenden zijn opgenomen, met die informatie die nodig is om een succesvolle matching mogelijk te maken, zo is in de gewijzigde wet SUWI te lezen. Uit de informatie van de Programmaraad blijkt dat slechts in twee arbeidsmarktregio's alle vacatures en werkzoekenden in één systeem zijn geregistreerd. In elf regio's worden stappen gezet om tot een dergelijk systeem te komen. De overige regio's bevinden zich nog in het beginstadium van dit proces.

⁴⁶ Ibid., p. 7.

⁴⁷ Raad voor Werk en Inkomen. Kennis van Arbeidsmarktzaken. Advies over gebruik en inhoud van arbeidsmarktinformatiebronnen. 's-Gravenhage: Raad voor Werk en Inkomen, januari 2012.

Daarnaast zijn in slechts één arbeidsmarktregio alle gemeenten aangesloten op de systemen van UWV en is in zeventien regio's een deel van de gemeenten aangesloten.

In lijn met de conclusies van het IWI onderzoek uit 2011⁴⁸, geven in de case studies vooral werkgevers en onderwijsinstellingen aan dat het bij UWV en gemeenten vaak ontbreekt aan een volledig zicht op hun klantenbestand. Dat baseren zij op het feit dat zij, als zij een vacature bij UWV of gemeenten neerleggen, er weinig kandidaten worden aangeleverd, dit te laat gebeurt of de aangeleverde kandidaten ongeschikt blijken. Het gaat daarbij niet alleen om competenties, maar ook om motivatie en affiniteit.

5.2.5 Conclusie

De conclusie op basis van de bovenstaande gegevens is dat gemeenten een nog verre van volledig inzicht hebben in de situatie op de arbeidsmarkt (vraag en aanbod in het algemeen) en de kansen die er liggen voor werkzoekenden uit de gemeentelijke en UWV-bestanden. Dit belemmert de gemeenten in het succesvol vormgeven van de regierol op het arbeidsmarktbeleid.

5.3 Verantwoording afleggen

5.3.1 Inleiding

Pröpper, Litjens en Westeijn noemen twee activiteiten die passen bij de component verantwoording afleggen. In de eerste plaats het verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder de regie vallen, zonder dat de regisseur zich verschuilt achter anderen of partieel verantwoording aflegt over alleen het directe eigen aandeel in het geheel. In de tweede plaats het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel, onder meer door voldoende eigen inzet.

5.3.2 Verantwoording handelen en resultaten

De huidige indeling in dertig (inmiddels vijfendertig) arbeidsmarktregio's is pas vorig jaar tot stand is gekomen. Veel resultaten kunnen er daarom nog niet behaald zijn onder regie van de centrumgemeente. Dat betekent dat, als door de centrumgemeente verantwoording wordt afgelegd, bijvoorbeeld aan de gemeenteraad of aan andere betrokken partijen in het samenwerkingsproces, het vooral over het handelen zal gaan. Wel is het mogelijk te onderzoeken of er in het verleden sprake was van verantwoording over resultaten van al langer bestaande samenwerking in het kader van arbeidsmarktbeleid, bijvoorbeeld in subregio's.

In één van de drie regio's waar de inspectie een case studie heeft uitgevoerd bestaat al lange tijd een RPA. Onder meer met behulp van financiering vanuit het Rijk en de provincie is een regionaal programma voor de jaren 2008-2011 opgesteld. In 2011 is over de periode tot en met eind 2010 een verantwoordingsverslag opgesteld, bedoeld voor verantwoording over de activiteiten die zijn gefinancierd met geld van het Rijk. In dit verslag komen zowel activiteiten als resultaten aan de orde. Er is echter geen jaarlijkse verantwoording, bijvoorbeeld in de vorm van een jaarverslag.

⁴⁸ Inspectie Werk en Inkomen. Nota van bevindingen. Arbeidsmarktinformatie. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, december 2011.

In de betreffende regio legt de centrumgemeente in haar jaarverslag verantwoording af over haar activiteiten en resultaten in het afgelopen jaar. Regionale samenwerking, ook in het kader van het arbeidsmarktbeleid, maakt daar onderdeel van uit. De verantwoording is wel redelijk summier.

In de andere twee regio's zijn geen werkende RPA's. Wel kent één van deze regio's een subregio met een eigen POA, dat in 2011 een jaarverslag over 2010 heeft uitgebracht. In het jaarverslag van de centrumgemeente is in het hoofdstuk over het programma structuurversterking economie aandacht voor diverse activiteiten die ondernomen zijn in het kader van het komen tot meer en betere afstemming van het onderwijsaanbod in de gemeente op de arbeidsvraag. Daar komen verschillende regionale initiatieven summier aan de orde. In de andere regio besteedt de centrumgemeente in het jaarverslag over 2011 aandacht aan de resultaten die in het kader van het arbeidsmarktbeleid zijn behaald, waarbij ook aandacht is voor enkele regionale initiatieven.

5.3.3 *Commitment en inzet*

Uit gegevens van de Programmaraad bleek dat in bijna alle vijfendertig arbeidsmarktregio's de centrumgemeenten een begin hadden gemaakt met het komen tot een regionaal arbeidsmarktbeleid. In driekwart van de arbeidsmarktregio's heeft de centrumgemeente het bestuurlijke initiatief genomen om te komen tot afstemming en samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en UWV. In de meeste andere regio's werden stappen gezet daartoe te komen, in een enkele regio was dit nog niet gebeurd.

Zowel uit de drie case studies als uit de monitor van de Programmaraad blijkt derhalve dat de centrumgemeenten, een enkele uitzondering daargelaten, serieus en actief de regierol oppakken.

5.3.4 *Conclusie*

Omdat de samenwerking in de huidige arbeidsmarktregio's net gestart is, is er nog weinig tot geen verantwoordingsinformatie beschikbaar over activiteiten of resultaten in het kader van die samenwerking. Wel besteden de centrumgemeenten in hun jaarverslagen over 2011 aandacht aan de resultaten van economisch beleid en arbeidsmarktbeleid, waarbij ook regionale samenwerking en samenwerking met ondernemers de onderwijssector aandacht krijgt. Aan commitment en inzet ontbreekt het niet bij de centrumgemeenten. Dit betekent dat de voorwaarden om tot een succesvolle vormgeving van deze component van de regierol te komen, in ieder geval in voldoende mate aanwezig zijn. Pas in de loop van 2013 zal kunnen worden vastgesteld of dit ook leidt tot een degelijke verantwoording richting bijvoorbeeld gemeenteraden en samenwerkingspartners van de activiteiten die ondernomen zijn en de resultaten die behaald zijn in 2012.

5.4 Uitzetten beleidslijnen

5.4.1 *Inleiding*

De derde component, de mate waarin de centrumgemeente beleidslijnen uitzet en organiseert, wordt gekoppeld aan de wijze waarop de werkgeversdienstverlening wordt ingevuld. Het komen tot een gemeenschappelijke werkgeversdienstverlening

is de belangrijkste opdracht die gemeenten en UWV expliciet in de wetgeving hebben gekregen in het kader van het arbeidsmarktbeleid.⁴⁹

5.4.2 *Resultaten eerder onderzoek*

De opdracht om te komen tot een gemeenschappelijke regionale dienstverlening richting werkgevers ligt al langer dan sinds 2012 op het bord bij de gemeenten en UWV. In 2011 heeft IWI een onderzoek uitgevoerd naar werkgeversdienstverlening, waarvoor een groot aantal werkgevers in verschillende arbeidsmarktregio's werd geïnterviewd. Een deel van de geïnterviewde werkgevers gaf aan dat er in hun geval nog geen sprake was van een geïntegreerde dienstverlening door gemeenten en UWV.⁵⁰ Dit betekende dat er in 2011 nog geen sprake was van een landelijk dekkend netwerk van werkgeversdienstverlening, dat tot volle tevredenheid van werkgevers en werkgeversorganisaties functioneert.

5.4.3 *Stand van zaken*

Volgens de gegevens van de Programmaraad is in zes arbeidsmarktregio's sprake van afstemming tussen de centrumgemeente, de andere gemeenten en UWV op het terrein van werkgeversdienstverlening. In dertien regio's bevindt dit proces zich nog in verschillende stadia van ontwikkeling, waarbij het bijvoorbeeld zo is dat afstemming voorlopig alleen nog subregionaal plaatsvindt of waar alleen de centrumgemeente afspraken met UWV heeft gemaakt over werkgeversdienstverlening. In veertien regio's zijn nog geen stappen gezet om tot een gezamenlijke werkgeversdienstverlening te komen.

Het beeld in de drie onderzochte regio's sluit hierbij aan. In alle drie de regio's staat het proces om te komen tot een gemeenschappelijke werkgeversdienstverlening in de startblokken. In twee van de drie onderzochte regio's laat de centrumgemeente het initiatief om te komen tot één gezamenlijke werkgeversdienstverlening aan UWV over, die dit in overleg met de andere betrokken partijen oppakt. In de derde regio heeft de centrumgemeente de eerste stappen gezet. De gemeente heeft gekozen voor een voorzichtige benadering, waarin gemeenten de kans krijgen in hun eigen tempo aan te haken.

5.4.4 *Conclusie*

Een afgestemde werkgeversdienstverlening is er op dit moment in minder dan een kwart van de arbeidsmarktregio's. Dit leidt tot de conclusie dat, voor wat betreft het uitzetten van beleidslijnen om te komen tot een gezamenlijke werkgeversdienstverlening, veel regio's nog helemaal in het beginstadium zijn. De opdracht om tot afstemming te komen hebben gemeenten en UWV al een aantal jaar geleden gekregen. Tot nu toe heeft dit er nog niet toe geleid dat er sprake is van een landelijk dekkend net van werkgeversdienstverlening.

⁴⁹ Memorie van Toelichting, Wet werken naar vermogen.

⁵⁰ Inspectie Werk en Inkomen. Nota van Bevindingen. Ervaringen en verwachtingen werkgeversdienstverlening. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, november 2011.

5.5 Organiseren samenwerking

5.5.1 Inleiding

Bij de vierde component, de mate waarin de centrumgemeente inzet en samenwerking weet te organiseren, staat vooral de vraag centraal op welke wijze de centrumgemeente de verschillende partijen weet te betrekken bij het tot stand brengen van arbeidsmarktbeleid. Daarbij gaat het er niet alleen om, de verschillende partijen die een rol spelen bij het arbeidsmarktbeleid aan tafel te krijgen. De centrumgemeente moet ook zorgen dat de andere partijen daadwerkelijk betrokken en gemotiveerd zijn. Niet alleen om afspraken te maken en een gezamenlijk beleid te formuleren. Maar ook om vervolgens een wezenlijke bijdrage te leveren aan het uitvoeren van dit beleid, aan het aanpakken van de problemen die op de regionale arbeidsmarkt spelen. Het gaat dan niet alleen om het betrekken van partijen uit de keten van W&I (alle gemeenten uit de regio, UWV en het SW-bedrijf), maar vooral ook om het betrekken van private partijen, zoals werkgevers en onderwijsinstellingen.

5.5.2 Partijen aan tafel: eerder onderzoek

Sinds 2001 zijn er in de meeste toenmalige regio's RPA's ontstaan. De RPA's waren bedoeld om alle partijen die een rol spelen in het arbeidsmarktbeleid aan tafel te krijgen. In 2003 constateerde ECORYS-NEI dat er veel verschillende partijen deel uitmaakten van de RPA's. Zowel partijen die zicht hebben op de aanbodkant van de arbeidsmarkt als op de vraagkant van de arbeidsmarkt waren betrokken. ECORYS-NEI maakte wel de kanttekening dat voornamelijk nationale werkgeversvertegenwoordigers participeerden in de platformbesturen. Deelname van lokale en sectorale werkgeversvertegenwoordigers kwam hooguit bij een enkel RPA voor.⁵¹ In een onderzoek van IWI uit 2009 werd geconcludeerd dat partijen binnen en buiten de overheid steeds meer betrokken raakten bij het arbeidsmarktbeleid, wat onder meer bleek uit breed gedragen plannen en convenanten, uit de upgradering van RPA's en uit de vorming van POA's.⁵²

5.5.3 Partijen aan tafel: stand van zaken

Uit informatie van de Programmaraad blijkt dat in september 2012 in achttien arbeidsmarktregio's alle ketenpartijen uit de regio aan de overlegtafel zaten. In de overige regio's was het nog niet zo ver, vaak omdat één of meerdere partijen nog ontbraken. Daarbij gaat het vaak om één of meerdere gemeenten of om UWV. De stap naar een situatie waarbij ook partijen van buiten de keten W&I aan tafel zitten (werkgevers en onderwijsinstellingen) moet in veel meer regio's nog worden gezet. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken die de inspectie heeft gevoerd met werkgevers en werkgeversorganisaties. Zij vinden over het algemeen dat zij onvoldoende bij visie- en planvorming worden betrokken.

In de drie case studies is in kaart gebracht welke overlegstructuren (om in de termen van netwerkanalyse te spreken, arena's) er in de arbeidsmarktregio's bestaan. Daaruit blijkt dat er veel diversiteit is. Zowel uit de informatie van de

⁵¹ ECORYS-NEI in opdracht van het Ministerie van SZW. Het functioneren van de regionale platforms arbeidsmarktbeleid (evaluatie). Rotterdam: ECORYS-NEI, mei 2003.

⁵² Inspectie Werk en Inkomen. Nota van bevindingen. Regionaal Arbeidsmarktbeleid. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, oktober 2009.

Programmaraad als uit de case studies blijkt dat subregio's nog een belangrijke rol spelen. Het terugtrekken van UWV van veel werkpleinen leidt er vooralsnog niet toe dat de samenwerking die er op subregionaal niveau tussen gemeenten was, verdwijnt, zo blijkt uit de case studies. Die samenwerking wordt eerder geïntensiveerd, ook onder invloed van de komst van de Wwnv en neemt soms de vorm aan van (verkenningen richting) een gemeenschappelijke sociale dienst.

5.5.4 *Houding ten opzichte van concrete samenwerking*

Op basis van de resultaten uit de case studies heeft de inspectie meer inzicht gekregen in de strategieën die de centrumgemeenten daarbij hebben toegepast. Één van de regio's kent drie subregio's. De grootste gemeenten uit de drie subregio's hebben met elkaar een taakverdeling afgesproken. Hierdoor neemt elk van deze drie gemeenten in feite een deel van de regierol op zich. Dit heeft geleid tot een goede samenwerking tussen de drie. In de twee andere arbeidsmarktregio's is de regierol wel heel duidelijk in handen van de centrumgemeente. De ene regio kent een lange geschiedenis van samenwerking, maar kent tegelijk ook een traditie van gemeenten die gewend zijn een eigen koers te varen. Dit betekent dat de regierol van de centrumgemeente weliswaar wordt erkend, maar ook dat andere, vooral middelgrote, gemeenten, wanneer hen dat goeddunkt, toch eigen keuzes maken. In de andere regio wordt de centrumgemeente door alle andere partijen als de natuurlijke regievoerder gezien, vanwege de grootte en de ambtelijke capaciteit van deze gemeente. Deze gemeente kiest voor een voorzichtige strategie, omdat de vrees bestaat dat, wanneer de sturing vanuit de centrumgemeente te strak is, dit weerstand bij de andere gemeenten zal opleveren. In deze arbeidsmarktregio wordt eerst geprobeerd als gemeenten op één lijn te komen, en pas dan worden werkgevers en onderwijsinstellingen bij dat proces betrokken. Deze opstelling betekent wel dat de werkgevers en onderwijsinstellingen nog nauwelijks aangehaakt zijn bij het samenwerkingsproces. In de twee andere regio's zijn werkgevers en onderwijsinstellingen wel betrokken, maar is het probleem dat nog niet alle gemeenten op één lijn zitten.

Uit de case studies blijkt dat vooral de middelgrote en grotere niet-centrumgemeenten het meest moeite hebben de regierol van de centrumgemeente te accepteren. Deze gemeenten hebben de afgelopen jaar veel geïnvesteerd in het eigen werkplein en beleid voor de eigen subregio. Dit willen zij niet zo maar opgeven. Bij de andere partijen (UWV, ondernemers en onderwijsinstellingen) staat de regierol niet ter discussie. Over het algemeen pleiten zij er voor dat de centrumgemeente nog meer de leiding neemt, zodat de regiogemeenten zo snel mogelijk beleidsmatig op één lijn zitten. Als het gaat om de schaal van de samenwerking, dan is er ook duidelijk sprake van verschillen in opvatting tussen verschillende partijen. Bovenlokale partijen (UWV, werkgeversorganisaties, onderwijsinstellingen, kenniscentra, de provincie) hebben een voorkeur voor samenwerking op het niveau van (tenminste) de arbeidsmarktregio's, aansluitend bij het niveau waarop deze partijen zelf opereren. Dit betekent dat de houding van deze partijen ten opzichte van het idee van een verdergaande regionale samenwerking welwillend is. De niet-centrum gemeenten gaan echter vooral uit van het principe dat lokaal geregeld wordt, wat lokaal kan, en dat alleen wat echt regionaal geregeld moet worden, ook regionaal wordt geregeld. De tegenstelling tussen de inzet van de niet-centrumgemeenten enerzijds en UWV, ondernemers en onderwijsinstellingen anderzijds brengt de centrumgemeente in een lastige spagaat.

5.5.5 *Besluiten*

Een nadere bestudering van de genomen besluiten in het kader van de samenwerking geeft inzicht in wat uiteindelijk de strategieën van de diverse partijen opleveren, en in hoeverre de strategie die centrumgemeenten hanteren om tot resultaten te komen, succesvol is.

Uit de inventarisatie die de Programmaraad heeft uitgevoerd bleek dat er in acht arbeidsmarktregio's samenwerkingsafspraken tussen de betrokken gemeenten waren gemaakt. In dertien regio's werd gewerkt aan dergelijke afspraken. In de overige regio's nog niet. Het maken van afspraken is nog vooral samenwerking op papier. Wanneer gemeenten elkaars instrumenten gebruiken dan is er ook sprake van concrete samenwerking. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om een gezamenlijke re-integratie of afstemming op het terrein van regelingen die het voor werkgevers aantrekkelijk moeten maken langdurig werklozen of gedeeltelijk arbeidsongeschikten in dienst te nemen. In oktober 2012 was er sprake van een dergelijke samenwerking in vier arbeidsmarktregio's. In minimaal 21 arbeidsmarktregio's waren in september 2012 nog geen stappen gezet die op korte termijn tot een dergelijke samenwerking zouden kunnen leiden.

Dat er tot nu toe nog nauwelijks resultaten zijn geboekt, komt gedeeltelijk door de fase waarin de samenwerking zich in september 2012 bevond. Aan de andere kant bleek uit hoofdstuk 2 al, dat ook eerdere pogingen om tot een regionaal arbeidsmarktbeleid te komen, vaak bleven hangen in de afsprakensfeer. Veel minder vaak werden concrete resultaten behaald als gevolg van de samenwerking.

5.5.6 *Conclusie*

Op basis van het onderzoek concludeert de inspectie dat het de centrumgemeenten over het algemeen is gelukt om alle relevante partijen voor het arbeidsmarktbeleid aan tafel te krijgen. Dit betekent niet dat alle partijen ook even betrokken zijn. Vooral werkgevers en onderwijsinstellingen geven aan het gevoel te hebben onvoldoende betrokken te worden. Van daadwerkelijke samenwerking, waarbij concrete resultaten worden behaald, is nog niet vaak sprake. Dit wordt veroorzaakt doordat er nog veel energie moet worden gestoken in afstemming, vooral tussen de centrumgemeente en de (grotere) andere gemeenten uit de arbeidsmarktregio. Het beeld dat er weinig concrete samenwerkingsresultaten zijn, komt overeen met het beeld dat in eerder onderzoek is geschetst van voorlopers van de huidige regionale samenwerkingsverbanden.

5.6 **Samenvatting en conclusie**

In dit hoofdstuk is op basis van het model dat is ontwikkeld door Pröpper, Litjes en Weststeijn geanalyseerd op welke wijze de centrumgemeenten vormgeven aan de regierol in het kader van het arbeidsmarktbeleid. Daarbij is aandacht besteed aan alle vier de componenten uit het model van Pröpper, Litjes en Weststeijn: overzicht, verantwoording afleggen, uitzetten van beleidslijnen en het organiseren van samenwerking.

Dit leidt tot een aantal belangrijke conclusies.

1. Het overzicht dat centrumgemeenten hebben van de situatie op de arbeidsmarkt, en de kansen die er liggen, wordt gehinderd door de aard en de kwaliteit van de arbeidsmarktinformatie. Er is veel informatie beschikbaar, uit een grote diversiteit van bronnen, maar in de uitvoering is veel informatie maar beperkt bruikbaar. Ook

voor beleidsontwikkeling voldoet de informatie maar ten dele. De afgelopen jaren hebben diverse andere onderzoeken deze zelfde conclusie getrokken. Veel lijkt er nog niet verbeterd. Daarnaast is het inzicht dat gemeenten en UWV in de eigen bestanden van werkzoekenden hebben, niet precies genoeg om effectief te kunnen opereren richting werkgevers en scholingsinstituten. Ook dit is een beeld dat herkenbaar is uit eerder onderzoek.

2. Centrumgemeenten hebben zich in het verleden richting de gemeenteraden via hun jaarverslagen verantwoord over activiteiten die zijn ondernomen in het kader van economisch beleid en arbeidsmarktbeleid. Daarbij is over het algemeen ook (summiere) aandacht voor activiteiten en resultaten van regionale samenwerking of samenwerking met ondernemers en onderwijsinstellingen. Bijna alle centrumgemeente hebben met veel inzet de regierol in 2012 opgepakt. Pas in 2013 zal het voor de centrumgemeenten mogelijk zijn verantwoording af te leggen over de activiteiten die in 2012 ondernomen zijn in het kader van regionale samenwerking.

3. Het proces om te komen tot afstemming van de werkgeversdienstverlening van gemeenten onderling en met UWV loopt al een aantal jaren. Ondanks dat is er in een grote meerderheid van de arbeidsmarktregio's nog geen sprake van een gezamenlijke werkgeversdienstverlening. In veel regio's bevindt dit proces zich nog in een beginstadium.

4. In de meeste regio's zijn alle relevante partijen (gemeenten, UWV, SW-bedrijven, werkgevers, onderwijsinstellingen) in meer of mindere mate aangehaakt bij het samenwerkingsproces. Er is wel duidelijk een verschil tussen de betrokkenheid van de partijen die behoren tot de keten van W&I, en de partijen die daar niet toe behoren. Zowel dit onderzoek van de inspectie als eerdere onderzoeken concluderen dat een groot deel van het proces om te komen tot samenwerking vooralsnog vooral gericht is op afstemming tussen de diverse ketenpartijen W&I. Andere partijen, vooral werkgevers en onderwijsinstellingen, hebben het gevoel maar beperkt betrokken te worden bij het samenwerkingsproces. Ook dit is een beeld dat in lijn is met onderzoek over eerdere samenwerkingsinitiatieven in het kader van het regionaal arbeidsmarktbeleid.

5. De grote meerwaarde van de samenwerking lijkt vooralsnog te zitten in afstemming en beleidsontwikkeling. Concrete resultaten worden veel minder vaak geboekt. Daarvoor kan het excuus worden aangevoerd dat het proces om tot samenwerking te komen in deze vijfendertig arbeidsmarktregio's pas korte tijd (ongeveer één jaar) loopt. Daarbij passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats loopt het proces om te komen tot samenwerking op het terrein van arbeidsmarktbeleid al meer dan 20 jaar. In de tweede plaats is opvallend dat in veel eerder onderzoek de vooralsnog geringe opbrengst van de samenwerking door vooral de betrokken partijen uit de keten van W&I werd geweten aan het feit dat de samenwerking zich nog in een beginstadium bevond. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat het blijkbaar niet eenvoudig is het beginstadium te ontstijgen.

6 De Oorzaken

6.1 Inleiding

De belangrijkste conclusie uit hoofdstuk 5 is niet dat het samenwerkingsproces om te komen tot regionaal arbeidsmarktbeleid in de vijfendertig arbeidsmarktregio's waarin vanaf 2012 wordt gewerkt, zich nog in een beginstadium bevindt en er mede daarom nog veel moet gebeuren. De belangrijkste conclusie is dat dit beeld nauwelijks verschilt van het beeld dat eerdere onderzoeken met betrekking tot regionaal arbeidsmarktbeleid hebben opgeleverd. De vraag die daaruit volgt is of de oorzaken daarvoor nu ook dezelfde zijn als in het verleden.

De inspectie heeft, door middel van de netwerkanalyse, inzicht proberen te krijgen in de belemmeringen die er zijn om tot een succesvol gezamenlijk arbeidsmarktbeleid te komen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste belemmeringen gepresenteerd. Dan wordt ook duidelijk of deze belemmeringen vergelijkbaar zijn met de belemmeringen die in het verleden een rol speelden. En, belangrijker nog, of de huidige wijze waarop de centrumgemeenten de regierol vormgeven, een kans geeft op een succesvol resultaat.

6.2 Ontbreken link tussen versterken en herstellen arbeidsmarkt

6.2.1 *Gebrek aan samenwerking tussen W&I en EZ*

Het Rijk heeft de gemeenten de regierol gegeven omdat de gemeenten vanwege hun brede beleidsverantwoordelijkheid de meest logische partij zijn om de verschillende beleidsterreinen die van belang zijn voor arbeidsmarktbeleid (W&I, EZ, onderwijs en zorg en welzijn) met elkaar te verbinden. Uit eerder onderzoek blijkt dat het binnen de gemeente tot stand brengen van deze verbinding een groot knelpunt vormt. Bij de evaluatie van de regionale platforms arbeidsmarkt uit 2003 noemde onderzoeksbureau ECORYS-NEI de gebrekkige afstemming tussen de portefeuilles economische, sociale en onderwijszaken binnen gemeenten als een van de oorzaken waarom de regionale platforms niet goed van de grond kwamen.⁵³ Vijf jaar later constateerde IWI dat het gemeentelijke afdelingen nog onvoldoende lukte om tot een samenhangende visie op het terrein van regionaal arbeidsmarktbeleid te komen.⁵⁴ Nog eens vier jaar later is de situatie niet veel verbeterd, zo blijkt uit de drie case studies die de inspectie heeft uitgevoerd. Er worden wel pogingen gedaan om tot meer samenwerking tussen de gemeentelijke afdelingen EZ en W&I te komen, in sommige gemeenten onder meer door beleidsafdelingen te integreren, maar tegelijk roepen de vele gesprekken die de inspectie heeft gevoerd steeds het beeld op van EZ en W&I als twee gescheiden werelden.

Om te begrijpen waarom een nauwe afstemming van EZ, W&I en onderwijs zo belangrijk is, is het nuttig stil te staan bij de verschillende rollen die de afdelingen EZ, W&I en onderwijs met betrekking tot de arbeidsmarkt spelen.

⁵³ ECORYS-NEI in opdracht van het Ministerie van SZW. Het functioneren van de regionale platforms arbeidsmarktbeleid (evaluatie). Rotterdam: ECORYS-NEI, mei 2003.

⁵⁴ Inspectie Werk en Inkomen. Regionale Samenwerking Arbeidsmarktbeleid. Een verkennende studie. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, juni 2008.

6.2.2 *Rol beleidsterrein economische zaken*

Het doel van het beleidsterrein economische zaken (EZ) is het versterken van de economische groei. Het ministerie van Economische Zaken (EZ) formuleert het in haar doelstelling als volgt: "Het ministerie staat voor een ondernemend Nederland, met een sterke internationale concurrentiepositie en met oog voor duurzaamheid. We zetten ons in voor een uitstekend ondernemersklimaat. Door de juiste randvoorwaarden te creëren en ondernemers de ruimte te geven om te vernieuwen en te groeien. (...) Zo bouwen we onze topposities in landbouw, industrie, diensten en energie verder uit en investeren we in een krachtig en duurzaam Nederland."⁵⁵ Kernbegrippen hierbij zijn 'vernieuwen' en 'groeien', waarbij verondersteld wordt dat het eerste zal bijdragen aan het tweede. De rol die de kolom EZ voor zichzelf ziet is ondersteuning bieden aan ondernemers, zodat optimale voorwaarden geschapen worden voor ondernemers om hun producten of diensten onder te kunnen creëren. De kolom EZ heeft daarvoor diverse instrumenten, die samengevat kunnen worden onder de term 'economisch beleid'. Achterliggende gedachte is dat economische groei noodzakelijk is, omdat alleen bij economische groei een goede concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland kan worden bereikt, wat weer een voorwaarde is om de werkgelegenheid op peil te houden, of, indien nodig, te versterken. In het kader van de arbeidsmarkt richt de kolom EZ zich vooral op de vraagkant. Dit betekent dat het arbeidsmarktbeleid vanuit EZ vooral gericht is op het versterken van de vraag, meer specifiek de vraag van ondernemers.

6.2.3 *Rol beleidsterrein werk en inkomen*

Het doel van het beleidsterrein W&I is zorg te dragen dat, wie daartoe in staat is, betaald werk verricht en daarmee in zijn eigen bestaan kan voorzien, en wie daartoe niet in staat is, een zodanig inkomen heeft dat hij een maatschappelijk acceptabele levensstandaard heeft. Op Rijksniveau is die doelstelling als volgt vertaald: "Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt aan een sociaal en economisch krachtig Nederland in Europa, met werk en bestaanszekerheid voor iedereen."⁵⁶ Instrumenten die daarbij door de kolom W&I worden gebruikt zijn onder meer arbeidsmarktbeleid, het organiseren van re-integratie en het verstrekken van uitkeringen. De rol van de kolom W&I richt zich in eerste instantie op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. De kolom W&I komt vooral in actie als de arbeidsmarkt niet goed functioneert. Dit is wanneer het werkgevers niet lukt om vacatures vervuld te krijgen of wanneer het werkzoekenden niet lukt een baan te vinden. Het doel van deze kolom is dan het herstellen van dit soort verstoringen van de arbeidsmarkt, zodat vraag en aanbod elkaar weer vinden. Dit vindt vooral plaats door het ondersteunen van die werkzoekenden die niet op eigen kracht een baan kunnen vinden.

6.2.4 *Rol beleidsterrein Onderwijs*

Het doel van het beleidsterrein onderwijs is het stimuleren van goed onderwijs, dat mensen voorbereid op zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. Dit staat ook zo letterlijk weergegeven in de doelstelling van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Dit ministerie "werkt aan een slim, vaardig en creatief Nederland. OCW wil dat iedereen goed onderwijs volgt en zich voorbereidt op zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. Verder wil het ministerie dat iedereen cultuur kan beleven en dat leraren, kunstenaars en wetenschappers hun werk

⁵⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/eleni>, geraadpleegd 31 oktober 2012.

⁵⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/szw>, geraadpleegd 31 oktober 2012.

kunnen doen.”⁵⁷ Het beleidsterrein onderwijs speelt vooral een rol op de onderwijsmarkt, waar vraag (enerzijds de behoefte van de maatschappij – ondernemers, instellingen en overheid en anderzijds de behoefte van de individuen die onderwijs volgen) en aanbod (de door de onderwijsinstellingen aangeboden opleidingen) elkaar moeten vinden. De link met de arbeidsmarkt is er via de onderwijsmarkt. Een goed functionerende onderwijsmarkt zorgt ervoor dat het aanbod van onderwijsinstellingen aansluit bij de behoefte van de maatschappij, waar de vraag van de werkgevers op de arbeidsmarkt, deel van uit maakt. Het beleidsterrein onderwijs faciliteert dus dat de onderwijsinstellingen er toe bijdragen dat het aanbod op de arbeidsmarkt (werkzoekenden) qua kennis en kunde aansluit op de vraag van de werkgevers. Dit betekent dat het onderwijsbeleid vooral gericht is op het versterken van het aanbod.

6.2.5 *De link tussen het versterken en het herstellen van de arbeidsmarkt*

Arbeidsmarktbeleid gezien vanuit de afdeling EZ kan worden gedefinieerd als beleid gericht op het versterken van de vraag op de arbeidsmarkt. Arbeidsmarktbeleid gezien vanuit de afdeling W&I kan worden gedefinieerd als beleid gericht op het herstellen van verstoringen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De processen van versterken en herstellen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Immers, versterking van de arbeidsmarkt heeft als doel het bewerkstelligen van economische groei en, daarvan afgeleid, van groei van de werkgelegenheid. Als de werkgelegenheid groeit, dan stimuleert dat het herstel van een verstoorde arbeidsmarkt. Tegelijkertijd kan een arbeidsmarkt niet goed groeien als er, als gevolg van een verstoorde werking, niet voldoende gekwalificeerde werknemers zijn om de door de groei ontstane vacatures in te vullen. Dit betekent dat een integrale benadering van het arbeidsmarktbeleid, waarbij zowel versterken als herstellen centraal staan, noodzakelijk is.

6.2.6 *Economisch beleid: het versterken van de arbeidsmarkt*

Het zogenaamde topsectorenbeleid, geïnitieerd vanuit het Rijk, speelt een centrale rol in het versterken van de arbeidsmarkt. Met dit beleid wil het Rijk topsectoren, sectoren waarin Nederland wereldwijd uitblinkt, nog sterker maken. Om dat te bereiken, werken overheid, bedrijfsleven, universiteiten en onderzoekscentra samen aan kennis en innovatie. Het topsectorenbeleid is een duidelijk voorbeeld van de keuze van het ministerie van EZ om in het beleid de sectorale aanpak centraal te stellen. Het topsectorenbeleid heeft raakvlakken met het beleid van het ministerie van OCW om te komen tot meer specialisatie binnen het beroepsonderwijs. Door te kiezen voor een duidelijk profiel, dat bij voorkeur aansluit bij de behoefte in de regio, kunnen onderwijsinstellingen bijdragen aan de versterking van de arbeidsmarkt in de betreffende regio, zo is de gedachte.

De provincie speelt een belangrijke rol bij het versterken van de arbeidsmarkt. In het Bestuursakkoord 2011-2015 is die rol nog eens nadrukkelijk bevestigd. Provincies spelen op het gebied van hun kerntaken (waaronder economie en de verbinding tussen ruimte en economie) op het regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol.⁵⁸ In het regeerakkoord dat VVD en CDA in

⁵⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/geraadpleegd> 31 oktober 2012.

⁵⁸ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk. Bestuursakkoord 2011-2015. 's-Gravenhage, 21 april 2011, p. 3.

2010 sloten, is de regionale economische ontwikkeling daarnaast als één van de kerntaken van de provincie benoemd.⁵⁹

In de drie case studies heeft de inspectie diverse initiatieven aangetroffen, vaak geïnitieerd vanuit beleidsveld economische zaken, om de arbeidsmarkt te versterken. Daarbij wordt vaak aangesloten bij het topsectorenbeleid, of andere initiatieven die zijn voortgekomen uit het topsectorenbeleid. Er vindt op regionaal niveau overleg plaats met branches en sectoren. Door bijvoorbeeld een aantrekkelijk vestigingsklimaat aan te bieden proberen de regio's de sociaaleconomische basis vitaal te houden. Er is over het algemeen sprake van nauwe samenwerking met de provincie, die in veel gevallen ook financieel bijdraagt. In sommige gevallen is de gemeentelijke afdeling W&I betrokken bij dergelijke initiatieven, maar van een integrale aanpak van EZ en W&I samen is geen sprake.

6.2.7 *Waarom komt een integraal sociaaleconomisch beleid niet van de grond?*

In de case studies geven ambtenaren van de afdeling EZ aan dat in hun ogen de afdeling W&I vaak onvoldoende aandacht heeft voor de economische aspecten van de regionale arbeidsmarkt en de vraagkant van de arbeidsmarkt. Dit leidt er toe dat EZ zich geroepen voelt het perspectief van de ondernemer in te brengen. EZ ziet zichzelf als de natuurlijke partner voor de ondernemers binnen de gemeente. De oorzaak hiervan zou mede kunnen liggen in traditioneel ontwikkelde (al dan niet politieke) tegenstellingen tussen economisch en sociaal beleid.

EZ spreekt veel meer dan W&I de taal van de ondernemers. Het EZ beleid is vooral gericht op het ondersteunen van ondernemers. Ondernemers krijgen bij EZ het gevoel dat hun belangen centraal staan, terwijl bij W&I vooral het aanbod (de werkzoekenden) centraal staat.

Het zijn echter niet alleen andere uitgangspunten, en daarmee samenhangende interne cultuurverschillen tussen verschillende gemeentelijke afdelingen, die veroorzaken dat samenwerking tussen bij het arbeidsmarktbeleid betrokken afdelingen binnen gemeenten nog steeds niet goed van de grond komt.

Een belangrijke oorzaak is ook, zo bleek al uit eerder onderzoek⁶⁰ en zo blijkt ook uit de door de inspectie uitgevoerde netwerkanalyse, dat de verschillende gemeentelijke beleidsterreinen die van invloed zijn op arbeidsmarktbeleid (EZ, W&I, onderwijs en zorg) te maken hebben met een aansturing vanuit vier verschillende ministeries (EZ, SZW, OCW en VWS) en met vier verschillende financieringssystematieken. Elk van die financieringssystematieken kent zijn eigen ratio en dynamiek. Dit maakt het voor gemeenten moeilijk om tot een geïntegreerd gemeentelijk arbeidsmarktbeleid te komen, waarbij de sociale en economische aspecten van dit beleid worden verbonden.

6.3 **Belemmeringen in de structuur van de samenwerking**

6.3.1 *Inleiding*

Een belangrijk probleem dat in hoofdstuk 5 is geconstateerd, is dat het niet lijkt te lukken veel verder te komen dan afstemmen en het maken van afspraken op beleidsmatig niveau. Concrete samenwerking tussen diverse partijen op het gebied

⁵⁹ Volkspartij voor Vrijheid en Democratie en Christen-Democratisch Appèl. Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA. 's-Gravenhage, 7 oktober 2010.

⁶⁰ ECORYS-NEI in opdracht van het Ministerie van SZW. Het functioneren van de regionale platforms arbeidsmarktbeleid (evaluatie). Rotterdam: ECORYS-NEI, mei 2003.

van arbeidsmarktbeleid komt nauwelijks van de grond. In de case studies is de samenwerking op het gebied van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid genoemd als voorbeeld genoemd van een succesvolle samenwerking waarbij ook concrete resultaten zijn behaald.

6.3.2 *Actieplan Jeugdwerkloosheid*

Een van de belangrijkste oorzaken waardoor het Actieplan Jeugdwerkloosheid kon uitgroeien tot een succesvol voorbeeld van regionale samenwerking was het feit dat het actieplan vergezeld ging van een extra budget. Uit een overzicht van succesvolle aanpakken uit de dertig regio's, gepubliceerd door het Ministerie van SZW in 2011, bleek dat de extra financiering uit het Actieplan Jeugdwerkloosheid heeft gewerkt als een katalysator, waardoor initiatieven op het terrein van regionale samenwerking tot bloei konden komen.⁶¹ De mate waarin het actieplan Jeugdwerkloosheid als katalysator heeft gewerkt blijkt ook uit een in 2010 in opdracht van RWI uitgevoerd onderzoek door ECORYS naar de samenwerking tussen gemeenten en sociale partners. In het onderzoek werd geconstateerd dat de gemaakte afspraken zich sterk op de bestrijding van de jeugdwerkloosheid richtten, en minder op algemeen arbeidsmarktbeleid. Op de andere beoogde samenwerkingsterreinen moest in de dertig betrokken regio's de samenwerking nog vorm krijgen. De samenwerking beperkte zich derhalve tot het enige terrein waarvoor extra budget vanuit een externe bron beschikbaar was: de bestrijding van de jeugdwerkloosheid.⁶² Eén jaar eerder constateerde IWI dat er in het kader van het Actieplan Jeugdwerkloosheid tussen werkgevers en de dertig coördinerende gemeenten afspraken zijn gemaakt over leerwerkplekken en andere maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, waarbij concrete lokale en regionale projecten vaak werden geïnitieerd of gesubsidieerd door de provincie. Opnieuw is er dus sprake van een externe financieringsbron die aan de basis ligt van een succesvolle samenwerking.⁶³

Bij de succesfactoren wordt een ander element genoemd, dat in de context van de vormgeving van de structuur van de samenwerking van belang is: de aanwezigheid van een sterke, doortastende projectleider die in staat is verschillende partijen bij elkaar te brengen, weerstanden te neutraliseren en noodzakelijke veranderingen 'door te drukken'.⁶⁴

Samenvattend: het actieplan jeugdwerkloosheid leidde vooral tot succesvolle initiatieven wanneer er voldoende financiële middelen uit externe bron beschikbaar waren en wanneer een sterke, doortastende projectleider in staat was partijen tot elkaar te brengen.

6.3.3 *Ontbreken eigen bevoegdheden voor het samenwerkingsverband*

Een knelpunt dat ECORYS-NEI in 2003 ten aanzien van de RPA's signaleerde, was dat de platforms in de wet getypeerd zijn als overlegorganen zonder formeel vastgestelde bevoegdheden. Dit betekent dat de platforms weliswaar projecten kunnen initiëren, maar dat de beslissingen over die projecten uiteindelijk in een ander verband dan het platform moeten worden genomen. De meeste deelnemers

⁶¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Estafette 'succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid' – Praktische aanbevelingen uit de 30 Arbeidsmarktregio's. 's-Gravenhage: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 2011.

⁶² ECORYS. Onderweg naar morgen. Arbeidsmarktbeleid van gemeenten en sociale partners samen. 's-Gravenhage: Raad voor Werk en Inkomen, juni 2010.

⁶³ Inspectie Werk en Inkomen. Nota van bevindingen. Regionaal Arbeidsmarktbeleid. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, oktober 2009.

⁶⁴ Ibid.

aan de platforms vonden in 2003 de besluitvormende capaciteit van het platform dan ook niet optimaal.⁶⁵ IWI concludeerde in 2009 dat deelnemende gemeenten de afspraken die gemaakt worden, als vrijblijvend ervaren, onder meer doordat de RPA's en POA's geen bevoegdheid hebben om afdwingbare afspraken te maken. Hierdoor werden er nauwelijks concrete uitvoeringsafspraken in de platforms gemaakt.⁶⁶

De situatie op dit punt is anno 2012 niet veranderd, zo blijkt uit het onderzoek van de inspectie: RPA's en POA's zijn nog steeds in de eerste plaats overlegorganen, en geen besluitvormende lichamen. Dit betekent dat vertegenwoordigers van de verschillende partijen altijd ruggespraak zullen moeten plegen, voordat tot besluitvorming kan worden gekomen. Op deze manier kan er in dit soort overleggen, waar alle relevante partijen aan tafel zitten, geen eigen interne dynamiek ontstaan. In de case studies beschuldigden diverse partijen elkaar dan ook van 'stroperigheid'. Gegeven de structuur waarin de partijen tot samenwerking moeten komen, is een bepaalde mate van stroperigheid echter nauwelijks te voorkomen.

6.3.4 *Ontbreken van eigen financiering voor het samenwerkingsverband*

Een ander aspect van de structuur is de wijze waarop samenwerkingsverbanden die het gevolg zijn van afspraken die betrokken partijen maken in het kader van regionaal arbeidsmarktbeleid, worden gefinancierd. Samenwerkingsorganen hebben niet alleen geen besluitvormingsbevoegdheden, maar ook geen eigen budgetten om projecten uit te bekostigen. Het opstarten van de RPA's is mogelijk gemaakt door een stimuleringsregeling vanuit het Rijk. De bereidheid bij de participanten in de platforms om eigen middelen in te zetten voor platformactiviteiten was gering, zo constateerde ECORYS-NEI in de evaluatie van de Stimuleringsregeling uit 2003. ECORYS-NEI concludeerde op basis van haar onderzoek dat partijen de neiging hadden om hun eigen budgetten af te schermen.⁶⁷ In 2012 zijn het vooral de provincies die een belangrijke rol spelen bij de financiering van overlegorganen als RPA's en POA's, zo blijkt uit de case studies van de inspectie. Partijen zijn voornamelijk wanneer het gaat om concrete projecten bereid eigen middelen te investeren. Die bereidheid is ook noodzakelijk, omdat provincies vaak als voorwaarde voor subsidie stellen dat de betrokken partijen een deel van de financiering van projecten voor hun rekening nemen.

Het bovenstaande leidt tot een belangrijk knelpunt in de samenwerkingsstructuur: de financiering van de samenwerking is volledig afhankelijk van de bereidheid van de deelnemende partijen hieraan bij te dragen. De financieringswijze van de afzonderlijke deelnemers wordt hiermee een belangrijk element, en, zo is gebleken uit diverse onderzoeken uit het verleden, een belangrijke belemmering voor een succesvolle samenwerking. ECORYS-NEI noemt de verschillen in financieringswijze, naast verschillen in oriëntatie, organisatie en cultuur, als een belangrijk knelpunt. Ook RWI stelt in haar advies over regionaal arbeidsmarktbeleid uit 2006, dat regionale samenwerking onder meer erg complex is door de grote verschillen in financiering waar betrokken belanghebbende partijen mee te maken hebben. Het feit dat alle partijen op hun eigen resultaten worden afgerekend, stond volgens RWI soepele samenwerking in de weg. RWI concludeerde dat daardoor steeds blijkt dat partijen onvoldoende bereid of in staat zijn om over de eigen schotten heen te

⁶⁵ ECORYS-NEI in opdracht van het Ministerie van SZW. Het functioneren van de regionale platforms arbeidsmarktbeleid (evaluatie). Rotterdam: ECORYS-NEI, mei 2003.

⁶⁶ Inspectie Werk en Inkomen. Nota van bevindingen. Regionaal Arbeidsmarktbeleid. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, oktober 2009.

⁶⁷ ECORYS-NEI in opdracht van het Ministerie van SZW. Het functioneren van de regionale platforms arbeidsmarktbeleid (evaluatie). Rotterdam: ECORYS-NEI, mei 2003.

kijken. IWI concludeerde drie jaar later eveneens dat lokale belangen regelmatig prevaleren boven de regionale belangen.⁶⁸

6.3.5 *Belangrijke positie van de subregio's*

In hoofdstuk 5 is geconstateerd dat vooral gemeenten met een voortrekkersrol op subregionaal niveau blijven streven naar de nodige speelruimte om hun eigen beleidskeuzes te kunnen maken en hun eigen oplossingen te kunnen vinden voor concrete gevallen. Dit alles zorgt voor veel discussie, voornamelijk tussen de centrumgemeente, de andere gemeenten en UWV, over de structuur van de samenwerking.

Er zijn twee belangrijke oorzaken van het feit dat de subregio's een belangrijke rol blijven spelen en tegelijk niet bijdragen tot een nauwere samenwerking op het niveau van de arbeidsmarktregio.

De eerste oorzaak ligt in de wijze waarop de samenwerking in het kader van het arbeidsmarktbeleid tot stand wordt gebracht. Uit de case studies komt het beeld naar voren dat, wanneer regionale samenwerking tot stand komt op initiatief van de gemeentelijke afdeling W&I, dit vooral een reactie is op wijzigingen die er in structuur van de keten W&I plaatsvinden. In dit geval was de directe aanleiding de beoogde invoering van de Wwnv, de aangekondigde bezuinigingen en het redesign. De regionale samenwerking is daarmee eerder reactief dan proactief tot stand gekomen. Het is een direct gevolg van een op Rijksniveau uitgedachte structuurverandering van de keten W&I. De centrumgemeenten kozen er vervolgens voor om waar mogelijk aan te sluiten bij al bestaande samenwerkingsstructuren. Dit verklaart mede de belangrijke rol die de subregio's nog spelen. De insteek was daarnaast erg ambtelijk van aard en vooral gericht op de keten W&I: op afdelingen W&I van andere gemeenten, op UWV en op het SW-bedrijf. Dit is begrijpelijk, gegeven de aanleiding, want dit zijn de partijen waarmee de gemeente te maken heeft als het gaat om de invoering de Wwnv en het redesign. De centrumgemeenten proberen de bestaande samenwerkingsverbanden een plaats te geven in de nieuwe structuur. Dat vergt veel, vooral ambtelijke, afstemming. Door deze sterk intern georiënteerde discussie binnen de W&I keten haken werkgevers en onderwijsinstellingen, voor zover zij al betrokken waren, teleurgesteld af.

De tweede oorzaak is de financieringssystematiek van de WWB en de gemeentelijke beleidsvrijheid die daarbij hoort. Door de financiële prikkel die uitgaat van de wijze waarop de WWB wordt gefinancierd hebben gemeenten er belang bij hun uitkeringsbestand zo klein mogelijk te houden. Dit betekent dat het gemeentebestuur zal inzetten op een beleid waarin dit doel centraal staat. Dit eigen belang van de gemeente kan op gespannen voet komen te staan met het streven naar meer regionale samenwerking, omdat dit betekent dat een deel van de vrijheid van de gemeente om onafhankelijk een eigen beleid te kunnen formuleren daarvoor opgegeven moet worden en de terugdringing van de uitkeringslasten van de eigen gemeente ondergeschikt moet worden gemaakt aan terugdringing van de regionale uitkeringslasten. Het is precies die gemeentelijke beleidsvrijheid die volgens werkgevers en werkgeversorganisaties er debet aan is dat er diversiteit in de regels en in de uitvoering ontstaat. Hoewel regionale samenwerking niet vrijblijvend is, zorgen de bestuurlijke verhoudingen er voor dat een gemeente niet verplicht kan worden de eigen beleidsvrijheid op te offeren in het kader van samenwerking op regionaal niveau. Hier staan de uitgangspunten van een gedecentraliseerde democratische rechtsstaat enerzijds en de behoefte die er vooral bij werkgevers

⁶⁸ Inspectie Werk en Inkomen. Nota van bevindingen. Regionaal Arbeidsmarktbeleid. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, oktober 2009.

leeft aan een duidelijke en eenduidige koers vanuit de overheid anderzijds, op gespannen voet met elkaar.

6.4 Tegenstelling private partijen en overheid

6.4.1 *Verschil in afhankelijkheden*

Een belangrijk onderdeel van de actoranalyse is het duiden van de belangen van de diverse actoren. Wordt dat gedaan voor werkgevers enerzijds en gemeentelijke afdelingen W&I en UWV anderzijds, dan wordt duidelijk dat de belangen verschillen. Werkgevers willen hun vacatures (nu of in de toekomst) zo snel mogelijk ingevuld krijgen, met de best mogelijke werknemers. Het belang van gemeenten en UWV is vooral om personen die bij hen in de kaartenbak zitten, zo snel en duurzaam mogelijk te laten uitstromen naar betaald werk. Het aanbod voor de werkgever op de arbeidsmarkt als geheel is echter veel groter is dan het aanbod uit de kaartenbakken van de gemeenten en UWV. Dit leidt tot een ongelijkheid in afhankelijkheden. Werkgevers hebben veel alternatieven om aan personeel te komen (bijvoorbeeld zelf op de 'vrije' arbeidsmarkt werven, uitzendbureaus of arbeidskrachten uit het buitenland halen). Werkgevers zijn dus nauwelijks afhankelijk van de partijen uit de keten van W&I. De gemeentelijke afdeling W&I en UWV zijn daarentegen wel afhankelijk van de medewerking van werkgevers, willen zij mensen succesvol naar werk laten uitstromen. Overigens is die afhankelijk van werkgevers van de gemeente als geheel wel groter: denk aan subsidiemogelijkheden, vergunningen, infrastructuur en bedrijventerreinen. Dit illustreert dat de gemeente als geheel, dus inclusief W&I, bij een meer integraal arbeidsmarktbeleid een meer gelijkwaardige partner voor werkgevers wordt.

6.4.2 *Werkgeversdienstverlening?*

Gemeenten en UWV hebben de opdracht te komen tot werkgeversdienstverlening. Het onderliggende doel is om personen met een uitkering te plaatsen bij werkgevers. De term werkgeversdienstverlening impliceert dat de vraag van de werkgevers centraal staat. In werkelijkheid is echter het aanbod een gegeven, en daarmee het uitgangspunt. De vraaggerichtheid zit vooral in het streven van gemeenten en UWV om het aanbod dat zij hebben zo goed mogelijk af te stemmen op de vraag van de ondernemer (de vacatures nu en in de toekomst). Dit maakt de kans dat de werkzoekenden die zich in de kaartenbakken bevinden uitstromen, zo groot mogelijk.

Werkgevers en werkgeversorganisaties zijn niet tevreden over de vraaggerichtheid van gemeenten en UWV. In het onderzoek geven zij aan dat de wijze van screenen en selecteren vaak te kort schiet, waardoor de mensen die werkgevers worden aangeboden onvoldoende aansluiten bij de vraag van de werkgevers. Werkgevers vinden gemeenten en UWV nog niet pro-actief genoeg omgaan met de personen die in de kaartenbakken zitten. Dezelfde bezwaren kwam ook naar voren in het IWI-onderzoek uit 2011 naar de ervaringen van werkgevers met werkgeversdienstverlening.⁶⁹ Aan de andere kant geven gemeenten aan dat het verwachtingspatroon van werkgevers niet altijd realistisch is. Werkgevers zijn nog onvoldoende in staat om aan te geven wat voor soort mensen zij in de toekomst nodig hebben, maar verwachten wel dat, als er een vacature is, de gemeente meteen kan leveren. Zonder goed inzicht in de toekomstige behoefte van

⁶⁹ Inspectie Werk en Inkomen. Nota van Bevindingen. Ervaringen en verwachtingen werkgeversdienstverlening. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, november 2011.

werkgevers (dus goede arbeidsmarktinformatie) zijn gemeenten en UWV niet in staat te anticiperen op deze toekomstige vraag, door bijvoorbeeld mogelijk geschikte kandidaten uit hun kaartenbakken een relevante opleiding aan te bieden.

De opvatting van beide partijen is, gezien vanuit hun rol en belangen, begrijpelijk. Als werkgevers een vacature hebben, dan willen zij die zo snel mogelijk invullen met een geschikte kandidaat. Dit betekent dat zij een snelle en juist match willen. Uitzendbureaus, commerciële wervingsbureaus en de eigen werving door de werkgever zijn er dan ook op gericht hieraan te voldoen. Gemeenten en UWV moeten daarmee concurreren, en dat is, gegeven het bestand van waaruit zij het aanbod tot stand moeten brengen, niet eenvoudig.

6.4.3 *Uitgangspunten bij re-integratie*

De verschillende belangen van werkgevers enerzijds en de ketenpartners W&I anderzijds, de onderliggende doelstelling van de werkgeversdienstverlening, het vooropstellen van zelfredzaamheid in de keten van W&I en de financieringssystematiek van de WWB leiden tot tegengestelde uitgangspunten. Vanuit werkgeversorganisaties wordt er op gewezen dat werkgevers graag zouden zien dat gemeenten en UWV prioriteit geven aan het ondersteunen van mensen uit hun uitkeringsbestanden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Deze groep is voor werkgevers het meest interessant. Zij zijn het snelst inzetbaar en zijn het meest gekwalificeerd.

Beredeneerd vanuit de systematiek van de WWB is dit voor gemeenten de groep met de grootste kans op succesvolle uitstroom naar werk, waarmee dus het snelst financieel resultaat kan worden geboekt. Omdat deze groep weinig ondersteuning nodig zal hebben, is het vanuit financieel oogpunt ook de groep waarop de gemeente zich als eerste zou moeten richten.

Echter, een dergelijke benadering is in strijd met het uitgangspunt in de keten van W&I dat de meeste aandacht moet uitgaan naar diegenen die onvoldoende zelfredzaam zijn om op eigen kracht uit te stromen naar werk.⁷⁰ Daarbij moeten gemeenten en UWV zich niet zozeer richten op nieuwe instroom (dus personen die nog relatief dicht bij de arbeidsmarkt staan), maar vooral ook op het zittende bestand, personen die al langere tijd afhankelijk zijn van een uitkering.

Dit betekent dat er een spanning bestaat tussen aan de ene kant de SUWI-kaders en anderzijds de wens van de werkgevers en de financieringssystematiek van de WWB. Dit probleem is in het verleden al meerdere malen geconstateerd. Bijvoorbeeld in het rapport van ECORYS-NEI uit 2003, waarin de SUWI-kaders te aanbodgericht werden genoemd.⁷¹ Eerder onderzoek van IWI heeft uitgewezen dat het financiële belang van gemeenten soms de overhand kan krijgen in het gemeentelijk re-integratiebeleid en het gemeentelijk beleid daarmee op gespannen voet komt te staan met de SUWI-kaders.⁷²

⁷⁰ Dat staat ook zo letterlijk te lezen in het regeerakkoord tussen VVD en CDA: "Overige middelen voor re-integratie worden alleen nog selectief ingezet voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt". Volkspartij voor Vrijheid en Democratie en Christen-Democratisch Appèl. Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA. 's-Gravenhage, 7 oktober 2010, p. 44.

⁷¹ ECORYS-NEI in opdracht van het Ministerie van SZW. Het functioneren van de regionale platforms arbeidsmarktbeleid (evaluatie). Rotterdam: ECORYS-NEI, mei 2003.

⁷² Inspectie Werk en Inkomen. Participatie in uitvoering. Stand van zaken uitvoering participatie zomer 2009. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, november 2009. Inspectie Werk en Inkomen. Zicht op 'Iedereen doet mee'. Stand van zaken participatiebeleid zomer 2008. 's-Gravenhage, Inspectie Werk en Inkomen, oktober 2008.

6.4.4 *Structuur versus netwerk*

In de keten van Werk en Inkomen denkt men in structuren. Nederland is verdeeld in, op dit moment, 35 arbeidsmarktregio's. De gedachte is dat partijen binnen een arbeidsmarktregio intensief met elkaar samenwerken aan het herstellen van verstoringen op de regionale arbeidsmarkt, tot één arbeidsmarktbeleid en werkgeversbeleid komen, tot één werkgeversservicepunt en tot één pakket van instrumenten die kunnen worden ingezet bij werkgeversdienstverlening.

Voor werkgevers en onderwijsinstellingen zijn de grenzen van de arbeidsmarktregio's irrelevant. De regio waarin een werkgever werkt en werft hangt van de aard en omvang van zijn bedrijf of organisatie af en van de sector waarin de werkgever actief is. Werkgevers denken niet in gemeentegrenzen of grenzen van de arbeidsmarktregio. Grote en middelgrote werkgevers oriënteren zich bijvoorbeeld landelijk en regionaal voor de vervulling van vacatures.⁷³ Kleine werkgevers vervullen vacatures vaker regionaal of lokaal. Kleine werkgevers vinden het nuttig om contact te hebben met de gemeente waar zij zich gevestigd hebben, voelen zich soms ook verbonden met de lokale gemeenschap, maar zijn tegelijkertijd niet gebonden aan de gemeentegrenzen als het gaat om het werven van nieuw personeel. Voor onderwijsinstellingen geldt dat hoe hoger het niveau van het onderwijs is, hoe groter het gebied zal zijn waaruit de instelling studenten rekruteert en hoe groter het gebied zal zijn waarin de studenten vervolgens een baan vinden.

Waar in de keten W&I voornamelijk in structuren wordt gedacht, denken ondernemers en onderwijsinstellingen veel meer in sectoren en netwerken. Het kenmerkende van netwerken is dat die veel flexibeler zijn dan structuren. De doelstelling van de hele structuurverandering binnen de keten W&I is beter aan te sluiten op de regionale werkwijze van ondernemers en onderwijsinstellingen. De kern van het aansluitingsprobleem is juist dat vooral ondernemers niet denken in structuren. Het door W&I gekozen middel sluit dus helemaal niet aan bij de wijze waarop ondernemers en onderwijsinstellingen functioneren. Omdat de structuur ook steeds minder goed aansluit bij het meer lokale en gemeentelijke niveau waarop traditioneel de uitvoering van de dienstverlening vanuit de sociale dienst plaatsvond (dicht bij de burger), maakt de structuurverandering het eerder moeilijker om tot een oplossing voor de problematiek op de arbeidsmarkt te komen, dan dat het bijdraagt aan die oplossing.

6.4.5 *Samenwerking met de onderwijssector*

Het grootste knelpunt dat door alle partijen wordt genoemd in de samenwerking met onderwijsinstellingen is de financieringssystematiek vanuit het ministerie van OCW. Instellingen in het (middelbaar) beroepsonderwijs worden gefinancierd op basis van het aantal leerlingen en het aantal behaalde diploma's, niet op basis van het aantal leerlingen dat na afronding van de opleiding werk vindt.⁷⁴ In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher is het voornemen opgenomen mogelijkheden te verkennen om de financiering van het middelbaar beroepsonderwijs aan te passen. Vooral de werkgeversvertegenwoordigers in de case studies gaven aan dat onderwijsinstellingen, evenals gemeenten en UWV, nog te veel de wens van respectievelijk studenten en uitkeringsgerechtigden, als uitgangspunt nemen, in plaats van de behoefte op de arbeidsmarkt. Wel zien alle partijen dat onderwijsinstellingen de laatste jaren veel meer oog krijgen voor de

⁷³ Uit het onderzoek is gebleken dat ook de landsgrenzen geen barrière vormen in de oriëntatie en het bereik van werkgevers en (hoger) onderwijsinstellingen. Voor werkgevers bestaan echter wel barrières bij de werving van buitenlands personeel, onder meer als gevolg van regelgeving. Deze problemen doen zich het meest prominent voor in de grensregio's, maar spelen ook in de overige regio's een rol.

⁷⁴ De financiering van het (middelbaar) beroepsonderwijs is geregeld in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB).

behoefte op de arbeidsmarkt en het maatschappelijk rendement van een studierichting. De maatregelen die het Rijk neemt met als doel tot minder profielen en minder versnippering in MBO opleidingen te komen versterken dit proces.⁷⁵

De inspectie heeft in de drie case studies diverse voorbeelden aangetroffen van nauwe samenwerking tussen onderwijsinstellingen en ondernemers, waarbij ondernemers direct investeren in opleidingsinstituten. Niet alleen door machines beschikbaar te stellen voor leerdoelen of klaslokalen in te richten, maar ook door kennis over te dragen aan docenten. Zo zijn werkgevers verzekerd van een verse aanwas van arbeidskrachten met kennis die aansluit bij de behoefte van de werkgever en leren scholieren een branche al op school goed kennen. Deze initiatieven komen vaak op min of meer spontane wijze tot stand. Soms is de overheid bij dit soort initiatieven betrokken.

6.5 Samenvatting en conclusie

In de inleiding van dit hoofdstuk werd de vraag opgeworpen of de belemmeringen die de inspectie in haar onderzoek heeft aangetroffen, vergelijkbaar zijn met de belemmeringen om tot regionaal arbeidsmarkt te komen die in het verleden een rol speelden. Daaraan werd de vervolgvraag gekoppeld wat op basis daarvan gezegd zou kunnen worden over de kans op succes, gegeven de geconstateerde belemmeringen en de wijze waarop de centrumgemeenten hun regierol hebben opgepakt.

De belemmeringen die in dit hoofdstuk zijn beschreven, zijn ondergebracht in drie overkoepelende thema's: het ontbreken van een link tussen het versterken en het herstellen van de arbeidsmarkt, de omstandigheden waarin de samenwerking op de arbeidsmarkt tot stand moet worden gebracht, en verschillen in belangen en rol tussen de keten W&I enerzijds en de private partijen (werkgevers en onderwijsinstellingen) anderzijds.

De afstemming tussen de diverse bij het arbeidsmarktbeleid betrokken beleidsafdelingen (vooral EZ, W&I en onderwijs) ontbreekt, zo constateerde eerder onderzoek. Dit is door de jaren heen niet wezenlijk verbeterd. EZ richt zich vooral op de vraag, en werkt aan versterking van de arbeidsmarkt. W&I richt zich vooral op het aanbod, met als doel tot een betere aansluiting van het aanbod op de vraag te komen. Daarbij speelt het beleidsterrein onderwijs ook een belangrijke rol. Deze twee processen, het versterken en herstellen van de arbeidsmarkt, kunnen niet los van elkaar worden gezien. Bij de versterking van de arbeidsmarkt speelt de provincie een belangrijke rol. Het door het Rijk geïnitieerde topsectorenbeleid is een belangrijk instrument hierbij. De gemeentelijke afdeling EZ staat dicht bij de ondernemers en is ook daarom een belangrijke partner voor de gemeentelijke afdeling W&I. Cultuurverschillen zijn een belangrijke oorzaak waardoor het moeilijk is tot een integraal sociaaleconomisch beleid te komen. Daarnaast wordt integrale beleidsontwikkeling door verschillende gemeentelijke afdelingen (EZ, W&I, Onderwijs, Zorg) belemmerd doordat aansturing vanuit vier verschillende ministeries plaatsvindt.

Het succes van het Actieplan Jeugdwerkloosheid leert dat een eigen budget en doorzettingsmacht factoren zijn die samenwerking een stuk makkelijker maken. Samenwerking in het kader van arbeidsmarktbeleid komt tot stand in overlegplatforms zonder eigen beslissingsbevoegdheden, wat zowel in het verleden

⁷⁵ Actieplan 'Focus op Vakmanschap 2011-2015'. Brief van de Minister van OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 270414, 6 februari 2011.

als ook nu nog het komen tot concrete samenwerking belemmert. Het hebben van voldoende financiële middelen werkt als katalysator, zonder een dergelijke externe financiering wordt het veel moeilijker om zaken van de grond te krijgen. Een andere belemmering wordt gevormd door de belangrijke rol, die de subregio's nog steeds spelen. Dit wordt veroorzaakt doordat de samenwerking is ontstaan als een reactie op diverse ontwikkelingen, zoals de beoogde invoering van de Wwnv en het redesign van UWV. Bestaande structuren integreren waarbij diverse partijen verschillende belangen hebben vergt veel afstemming, waardoor het samenwerkingsproces op dit moment nog vooral is gericht op de keten van W&I. Daarnaast bestaat er spanning tussen de gemeentelijke beleidsvrijheid, de financieringssystematiek van de WWB en het streven naar meer samenwerking, wat betekent dat gemeenten een deel van de vrijheid om onafhankelijk een eigen beleid te kunnen formuleren moeten opgeven.

Verschillende partijen hebben verschillende belangen. Werkgevers willen vacatures snel en met een zo goed mogelijke kandidaat invullen en hebben een keuze uit vele aanbieders. De ketenpartijen W&I willen uitstroom naar werk realiseren, waarvoor zij de werkgevers nodig hebben. Het middel dat zij daarbij inzetten is de werkgeversdienstverlening. In feite is de benadering vanuit de ketenpartijen W&I nog steeds aanbodgericht, met de kaartenbak als uitgangspunt. Doordat er onduidelijkheid is over de toekomstige vraag van werkgevers en gemeenten en UWV daar dus maar beperkt op kunnen anticiperen, is het moeilijk concurreren op de vrije arbeidsmarkt. Daarnaast moeten gemeenten en UWV zich vooral richten op niet zelfredzame personen, wat vanuit de belangen van de werkgevers en de financiële belangen van de gemeente onlogisch is. Een ander belangrijk knelpunt is dat de keten W&I vanuit vaste structuren werkt, terwijl werkgevers en onderwijsinstellingen meer in sectoren en netwerken opereren. Het vervangen van de ene structuur van de keten W&I door een andere structuur brengt daarom een betere aansluiting tussen werkgevers, onderwijsinstellingen en de ketenpartijen W&I niet dichterbij. De aansluiting van de onderwijssector op de arbeidsmarkt wordt vooral belemmerd door de financieringssystematiek van het middelbaar beroepsonderwijs, waardoor de sector nog te sterk aanbodgericht is. De afgelopen jaren is de situatie wel verbeterd, onder andere door Rijksbeleid dat betere aansluiting van het MBO op de arbeidsmarkt stimuleert, en door directe samenwerking tussen ondernemingen en onderwijsinstellingen.

Voor alle drie de thema's is de conclusie dat de belemmeringen die nu worden waargenomen bij het komen tot regionaal arbeidsmarktbeleid weinig verschillen van de belemmeringen die in het verleden zijn geconstateerd. Deze belemmeringen worden dan ook vooral veroorzaakt door factoren die veel dieper liggen dan de wijze waarop gemeenten of UWV de van hen verwachte rol met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid, oppakken. De kans dat er nu wel regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand komt waarmee een concrete bijdrage wordt geleverd aan het in balans brengen van vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt, is dan ook klein.

7 Bestuurlijke reactie en naschrift inspectie

7.1 Samenvatting reactie Programmaraad

VNG, Divosa, UWV en Cedris, die gezamenlijk de Programmaraad vormen, hebben er voor gekozen gezamenlijk te reageren op de conceptrapportage 'Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid'. In de reactie geven de vier partijen aan de door de inspectie genoemde belemmeringen te herkennen. Zij menen dat er langzaam maar zeker voortgang wordt geboekt bij het vormgeven van het regionaal arbeidsmarktbeleid, maar ook dat het proces zeker nog niet klaar is, mede omdat het verkrijgen van draagvlak tijd vraagt.

De partijen wijzen er op dat op het moment dat de inspectie het onderzoek uitvoerde de huidige geldende 35 arbeidsmarktregio's nog niet waren vastgesteld en er de nodige onzekerheden waren op het gebied van bezuinigingen en voorgenomen kabinetsplannen. Dit leidde er volgens de partijen toe dat enige vorm van (her)oriëntatie op de samenwerking nodig was en dat de partners binnen de regionale arbeidsmarkt zich vooral hebben gericht op het in alle voorzichtigheid aftasten van mogelijkheden tot samenwerking.

De partijen stellen de mening van de inspectie te delen dat een regionale schaal een basis vormt om de dienstverlening met werkgevers en werkzoekenden effectief en efficiënt in te richten.

De verwachting van de partijen verenigd in de Programmaraad is dat nu de 35 arbeidsmarktregio's zijn vastgesteld de krachten in de arbeidsmarktregio's gebundeld zullen worden om de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden te verbeteren en aan te passen aan de veranderende wet- en regelgeving.

In de reactie wordt de suggestie gedaan om de drie regio's die door de inspectie zijn onderzocht te vragen het conceptrapport te voorzien van commentaar.

Ten slotte stelt de reactie dat de Programmaraad de in 2012 behaalde voortgang op de onderdelen vormgeving arbeidsmarktregio's, regionale samenwerking bij werkgeversdienstverlening en elektronische registratie van werkzoekenden en vacatures als positief beoordeelt. De Programmaraad is dan ook hoopvol voor de uiteindelijk in 2013 te behalen voortgang, te meer omdat zij meent dat de voorwaardelijke omstandigheden in veel arbeidsmarktregio's voor elkaar zijn. De Programmaraad sluit haar reactie af met de kanttekening dat de uitkomsten van het sociaal akkoord van invloed kunnen zijn op de voortgang.

7.2 Naschrift reactie inspectie SZW

De inspectie vindt het belangrijk dat VNG, Divosa, UWV en Cedris in hun reactie aangeven de door de inspectie genoemde belemmeringen te herkennen. Te meer, omdat een her- en erkenning hiervan een belangrijke eerste stap is in het aanpakken van deze belemmeringen.

In de reactie stellen de organisatie dat ze de mening van de inspectie delen "dat een regionale schaal (de zogenaamde arbeidsmarktregio) een basis vormt om de dienstverlening met werkgevers en werkzoekenden effectief en efficiënt in te richten." Dit is echter niet de 'mening' van de inspectie, maar een opdracht die aan

gemeenten en UWV is gegeven in de wet- en regelgeving. Deze opdracht is onder meer af te leiden uit de Memorie van Toelichting van de Wet Wijziging Wet SUWI.

De Programmaraad doet in haar reactie de suggestie om het conceptrapport te laten voorzien van commentaar door de drie regio's die door de inspectie zijn onderzocht. De verslagen van de drie casestudies, waar de onderhavige programmarapportage mede op is gebaseerd, zijn op een eerder moment al voorgelegd aan de drie regio's voor commentaar. Dit commentaar is verwerkt in de verslagen van de casestudies. Bij het schrijven van deze programmarapportage is rekening gehouden met dit commentaar. Daarnaast zijn de bevindingen van de inspectie in alle drie de regio's gepresenteerd, onder meer aan een afvaardiging van bij het samenwerkingsproces betrokken wethouders, die daarbij ook de mogelijkheid hebben gekregen op de bevindingen te reageren.

De inspectie is, op basis van haar bevindingen, minder positief over de in 2012 gemaakte voortgang dan de Programmaraad in de reactie aangeeft te zijn. De inspectie is dan ook minder optimistisch voor 2013 dan de Programmaraad. In 2013 voert de inspectie een onderzoek uit naar de concrete afspraken die in het kader van het regionaal arbeidsmarktbeleid gemaakt zijn tussen gemeenten en UWV enerzijds en werkgevers en onderwijsinstellingen anderzijds. In dit onderzoek brengt de inspectie in kaart welke concrete afspraken in de 35 arbeidsmarktregio's zijn gemaakt en in welke mate die afspraken in de uitvoeringspraktijk worden vertaald. Dan zal blijken of de voortgang die de Programmaraad in 2013 verwacht ook daadwerkelijk wordt geboekt.

Bijlage: reactie Programmaraad

Gehuisvest bij: BKWI
Sint Jacobsstraat 400, 3511 BT Utrecht
Postbus 1407, 3500 BK Utrecht

Inspecteur Generaal SZW
de heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Utrecht, 2 mei 2013

Betreft: Reactie op concept programmarapport "Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid, 20 maart 2013" (rapportnummer R12/04)

Geachte heer Van den Bos

Met deze brief reageren de organisaties VNG, Divosa, UWV en Cedris gezamenlijk op het door u aan de afzonderlijke organisaties toegezonden conceptrapportage "Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid".

Partijen zien dat er langzaam maar zeker voortgang wordt geboekt, echter er zijn ontwikkelingen die dit tot een intrinsiek lastig proces maken. Draagvlak is belangrijk, maar dit vraagt tijd en is zeker nog niet klaar. De door de Inspectie genoemde belemmeringen worden herkend.

Met een gezamenlijke reactie benadrukken de organisaties het belang van een gezamenlijk werkende regionale arbeidsmarkt als basis om de dienstverlening naar werkgevers en werkzoekenden te optimaliseren.

De basis voor een regionaal werkende arbeidsmarkt is een binnen de arbeidsmarkt gedeeld belang van alle betrokken partijen. Een dergelijk proces van inrichting van het netwerk en afstemming van processen en informatievoorziening laat zich niet (enkel) ontwikkelen door een hiërarchische sturing. Uw concept bevestigt ons inziens bovengenoemd praktijk ervaring.

Op het moment dat u medio 2e kwartaal 2012 onderzoek deed in drie regio's waren de huidige geldende 35 arbeidsmarktregio's nog niet vastgesteld aan de hand van de door de regio's zelf aangedragen wensen. Ook op het gebied van bezuinigingen en voorgenomen kabinetsplannen stond er nog met de nodige onzekerheden het een en ander op stapel. Effect hiervan was dat binnen de arbeidsmarktregio's enige vorm van



Samen vernieuwen we de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden

(her)orientatie op de samenwerking nodig was. Al met al voor de partners binnen de regionale arbeidsmarkt een reden om in alle voorzichtigheid af te tasten.

Dit typeert ook uw rapportage: (voorgenomen) veranderingen bepalen in sterke mate snelheid en pad van handelen in een omgeving waarin samenwerking essentieel is om werkgevers en werkzoekenden een zo optimaal mogelijke dienstverlening te bieden. Een dienstverlening die aansluit op de behoefte en tegelijkertijd tussen de diverse betrokken organisaties zodanig is afgestemd dat werkprocessen en informatievoorziening goed aansluiten.

Wij delen uw mening dat een regionale schaal (de zogenaamde arbeidsmarktregio) een basis vormt om de dienstverlening met werkgevers en werkzoekenden effectief en efficiënt in te richten.

Nu de 35 arbeidsmarktregio's in de 2e helft van 2012 zijn vastgesteld is er op dat gebied voldoende rust ontstaan om in die arbeidsmarktregio's de krachten te bundelen om, met inachtneming van de kabinetsplannen de komende tijd, de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden te verbeteren en aan te passen aan de veranderende wet- en regelgeving. Dit vraagt om een stevige krachtsinspanning van de arbeidsmarktregio's, de onderliggende subregio's en op lokaal niveau. Uitdagingen te over dus om die bundeling van krachten tot stand te brengen, ook de komende tijd.

Omdat de organisaties die de Programmaraad vormen veel waarde hechten aan de complementaire samenwerking in de arbeidsmarktregio's en u in die zin drie regio's onderzocht hebt op de regierol achten zij het juist van belang dat uw conceptrapport ook door de betreffende drie regio's wordt voorzien van commentaar. Ons inziens is dat de omgeving voor de beste reflectie.

De Programmaraad beoordeelt de in 2012 behaalde voortgang in de 35 arbeidsmarktregio's op de onderdelen omgeving arbeidsmarktregio's, regionale samenwerking bij werkgeversdienstverlening en elektronische registratie van werkzoekenden en vacatures als positief en is hoopvol voor het uiteindelijk in 2013 te behalen voortgang. De voorwaardelijke omstandigheden zijn in veel arbeidsmarktregio's voor elkaar. Wel dient er rekening mee te worden gehouden dat de uitkomsten van het sociaal akkoord nog van invloed kunnen zijn op de voortgang.

Hoogachtend,

Programmaraad

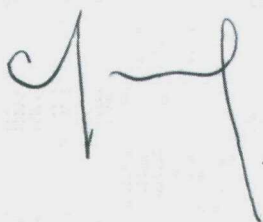
Rene Paas, voorzitter Divosa



Samen vernieuwen we de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden



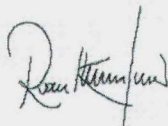
Kees Jan de Vet, Lid Directieraad VNG



Bruno Bruins, Voorzitter Raad van Bestuur UWV



Rutger van Krimpen, Vice voorzitter Cedris



Samen vernieuwen we de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden

Geraadpleegde literatuur

Commissie Van Dijk. *Commissie evaluatie arbeidsvoorzieningswet (commissie-Van Dijk). Arbeidsvoorziening in perspectief, evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1995. Rapport Commissie evaluatie arbeidsvoorzieningswet*. Den Haag: VUGA, 1995.

ECORYS. *Onderweg naar morgen. Arbeidsmarktbeleid van gemeenten en sociale partners samen*. 's-Gravenhage: Raad voor Werk en Inkomen, juni 2010.

ECORYS-NEI. *Het functioneren van de regionale platforms arbeidsmarktbeleid (evaluatie)*. Rotterdam: ECORYS-NEI, mei 2003.

Friese, Susanne. *ATLAS.ti 7. User Guide and Reference*. Berlin: ATLAS.ti Scientific Software Development GmbH, 2012.

Inspectie Werk en Inkomen. *Regionale Samenwerking Arbeidsmarktbeleid. Een verkennende studie*. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, juni 2008.

Inspectie Werk en Inkomen. *Zicht op 'Iedereen doet mee'. Stand van zaken participatiebeleid zomer 2008*. 's-Gravenhage, Inspectie Werk en Inkomen, oktober 2008.

Inspectie Werk en Inkomen. *Nota van bevindingen. Regionaal Arbeidsmarktbeleid*. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, oktober 2009.

Inspectie Werk en Inkomen. *Participatie in uitvoering. Stand van zaken uitvoering participatie zomer 2009*. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, november 2009.

Inspectie Werk en Inkomen. *Nota van Bevindingen. Ervaringen en verwachtingen werkgeversdienstverlening*. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, november 2011.

Inspectie Werk en Inkomen. *Iedereen aan de slag. Hoe UWV en gemeenten de vraag naar arbeid en het aanbod van werkzoekenden bijeenbrengen*. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, december 2011.

Inspectie Werk en Inkomen. *Nota van bevindingen. Arbeidsmarktinformatie*. 's-Gravenhage: Inspectie Werk en Inkomen, december 2011.

Koppenjan, Joop, en Hans-Erik Klijn. *Managing Uncertainties In Networks; A Network Approach To Problem Solving And Decision Making*. London/New York: Routledge, 2004.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*. 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2006.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Financiën en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. *'Samen Aan De Slag'. Bestuursakkoord rijk Rijk en gemeenten*. 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 4 juni 2007.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Estafette 'succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid' – Praktische aanbevelingen uit de 30 Arbeidsmarktregio's*. 's-Gravenhage: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 2011.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Vereniging Nederlandse Gemeenten. *Verder In Verbinding. Een Gezamenlijke Visie Op Het Gemeentelijk Arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Februari 2006.

NICIS Institute. *Werk is Overal, Maar Niet Voor Iedereen. Aan De Slag Met Effectiever Arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: NICIS, november 2008

PricewaterhouseCoopers. *SUWI-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI)*. 's-Gravenhage: PricewaterhouseCoopers, 28 augustus 2006.

Pröpper, I., B. Litjens en E. Weststeijn. *Lokale Regie Uit Macht Of Onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vugt: Partners + Pröpper, 2004.

Raad voor Werk en Inkomen. *De Regio Centraal. Advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten*. 's-Gravenhage: Raad voor Werk en Inkomen, juni 2006.

Raad voor Werk en Inkomen. *Kennis van Arbeidsmarktzaken. Advies over gebruik en inhoud van arbeidsmarktinformatiebronnen*. 's-Gravenhage: Raad voor Werk en Inkomen, januari 2012.

Research voor Beleid en Regioplan. *Kwantitatieve Scan Actieplannen Jeugdwerkloosheid*. Zoetermeer: Research voor Beleid / Regioplan, oktober 2010.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. *Actieplan 'ruimte voor de regio'*, BAWI/U200701365 Libr. 07/96, 14 augustus 2007.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. *Regionaal Arbeidsmarktbeleid. De stand van zaken bij gemeenten, voorjaar 2008*. 's-Gravenhage, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, mei 2008.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Divosa, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en Werkplein. *Complementaire dienstverlening. Naar de nieuwe samenwerking tussen gemeenten en UWV. Visie Programmaraad*. 's-Gravenhage, november 2011.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk. *Bestuursakkoord 2011-2015*. 's-Gravenhage, 21 april 2011.

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie en Christen-Democratisch Appèl. *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*. 's-Gravenhage: 7 oktober 2010

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie en Partij van de Arbeid. *Bruggen Slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*. 's-Gravenhage, 29 oktober 2012.

Lijst van afkortingen

BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBA	Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
CWI	Centrale organisatie Werk en Inkomen
EZ	Ministerie van Economische Zaken
IPO	Interprovinciaal Overleg
MvT	Memorie van Toelichting
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
POA	Platform Onderwijs en Arbeidsmarktbeleid
RBA	Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening
RPA	Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SER	Sociaal Economische Raad
SUWI	Wet Structuur Werk en Inkomen
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WWB	Wet Werk en bijstand
W&I	stelsel van werk en inkomen

Publicaties van de Inspectie SZW, Directie werk en inkomen

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

2012

R12/01	Informatie-uitwisseling van de SUWI-keten met andere partijen Programmarapportage Informatieprocessen
R12/02	Tussen Wajong en werk Het vinden van de juiste werkplek
R12/03	Samen de focus op werk Een landelijk beeld van de samenwerking tussen professionals werk en inkomen en de gezondheidszorg
R12/04	Bredere kijk op gegevens Programmarapportage Informatieprocessen
R12/05	Werken met beperkingen Programmarapportage Participatie
R12/06	Implementatie zoekperiode jongeren Programmarapportage Inkomenszekerheid

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

mei 2013

vijfkeerblauw.nl | sss-617894