



Perspectief op Werk Eindrapportage

Opdrachtgever:
Ministerie van SZW

Datum
Arnhem, 24 november 2021

Kenmerk
1019224-035



Ministerie van
Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

K
PLUS
V



Dit onderzoek is uitgevoerd door:

Koen van Vliet

Maxime Kalse

Loes Nijskens

Bente Lieftink



Managementsamenvatting

Perspectief op Werk is een programma om een impuls te geven aan de werking van de Nederlandse arbeidsmarkt en daarmee de arbeidstoeleiding van mensen die langdurig zonder baan zitten te verbeteren. In deze samenvatting benoemen we kort de hoofdpunten uit deze eindrapportage.

Inleiding

Eind 2018 zijn er gemiddeld 1,3 werklozen per openstaande vacature, op dat moment een record. Ondanks de gespannen arbeidsmarkt waren er nog steeds mensen langdurig werkloos. Er was sprake van een mismatch op de arbeidsmarkt. Vanuit de gemeenten (VNG) en de werkgeversorganisaties (VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO-Nederland) werd de behoefte geuit om te komen tot een meer concrete samenwerking voor een betere matching tussen werkgevers en werknemers. Het programma Perspectief op Werk moest hier aan bijdragen. In februari 2019 werd de intentieverklaring Perspectief op Werk opgesteld en ondertekend door VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO Nederland, VNG, UWV, G4, G40, MBO raad, het ministerie van OCW en het ministerie van SZW. In een later stadium zijn ook het SBB, FNV en CNV aangesloten. In de intentieverklaring van Perspectief op Werk (PoW) is de extra inzet, die nodig is om het regionaal arbeidsbeleid met betrekking tot langdurig werklozen te verbeteren, geformuleerd.

Perspectief op Werk


Perspectief op Werk (PoW) is een impulsregeling om maximaal gebruik te maken van de aantrekkende economie om de doelgroep van langdurig werklozen deel te laten nemen aan het arbeidsproces. Het programma richt zich op de groep mensen die nog niet aan het werk komt, maar die wel wil en kan werken wanneer daar ondersteuning voor is. Bijvoorbeeld middels scholing. Daarbij wordt verondersteld dat werkgevers bereid zijn om werkfitte en gemotiveerde mensen een baan, leerwerkplek of aangepaste plek (basisbaan) aan te bieden. Op deze wijze creëren werkgevers kansen voor mensen die niet vanzelf aan het werk komen of bijvoorbeeld nog geen startkwalificatie hebben.

Aan de wethouders van centrumgemeenten en de regionale vertegenwoordigers van werkgeverszijde is gevraagd een actieplan, ook wel de doe-agenda genoemd, op te stellen, waarin een gezamenlijke inzet wordt geformuleerd om het proces van arbeidstoeleiding te verbeteren. Daarbij is aandacht gevraagd voor vier thema's binnen het proces van arbeidstoeleiding, namelijk,

- 1) **Aanbod**, het beter inzichtelijk maken van het aanbod van werkzoekenden;
- 2) **Vraag**, het creëren en het faciliteren van voldoende werkplekken voor de doelgroep;
- 3) **Route**, het verbeteren van het matchingsproces en de klantreis;
- 4) **Scholing**, het opleiden van de doelgroep;

Voor de uitvoer van de doe-agenda is aan elke arbeidsmarktregio een bedrag van € 2 miljoen beschikbaar gesteld.

Het belangrijkste uitgangspunt van PoW is dat een intensievere publiek-private samenwerking in de arbeidsmarktregio's (en op landelijk niveau) kan zorgen voor meer en betere matches tussen werkzoekenden en beschikbaar werk. Door partijen via de doe-agenda met elkaar te verbinden wordt verwacht de samenwerking tussen partijen op een duurzame manier te versterken. De gelijkwaardige en wederkerige relaties tussen overheid, werkgevers, werknemers en onderwijs staan daarbij centraal.



Naast een extra impuls, is PoW ook een ontwikkelproject om vanuit de praktijk te bezien hoe de bemiddeling van deze groep verbeterd kan worden. Om de ondersteuning van de regio's te maximaliseren is een landelijk ondersteuningsteam ingericht die de regio's ondersteunde bij het uitvoeren van de regionale doe-agenda's. Daarnaast werd vanuit het ondersteuningsteam de algemene voortgang bewaakt, de communicatie verzorgd en de landelijke overlegstructuur op bestuurlijk niveau onderhouden. Middels een bovenregionale leeragenda zijn kennis, goede voorbeelden, experimenten en trends & ontwikkelingen inzichtelijk gemaakt.

Uitvoering van de doe agenda's

De aanpak en de activiteiten die de arbeidsmarktregio's hebben opgenomen in hun doe-agenda zijn divers. De meeste regio's (32 van de 35) hebben in hun doe-agenda activiteiten geformuleerd die gericht zijn op het inzichtelijk maken van werkzoekenden door een meer transparant klantenbestand. In 17 regio's worden activiteiten georganiseerd die bijdragen aan het werkfit maken van de doelgroep. Een groot deel van de regio's (20) hebben tevens plannen opgenomen om de betrokkenheid van werkgevers bij het vraagstuk te vergroten en in 16 regio's wordt ook ingezet op het creëren van meer arbeidsplaatsen bij werkgevers, door bijvoorbeeld strikte functieanalyses of jobcarving. Het organiseren van ontmoetingen tussen werkgevers en werkzoekenden is bij 24 regio's een belangrijk thema. In 26 regio's wordt ingezet op praktijkleren in het mbo.

Op basis van de geformuleerde agenda zijn de volgende activiteiten uitgevoerd binnen vier pijlers:

1. **Aanbod.** Verschillende regio's zijn gestart met het beter inzichtelijk maken van een deel van het klantenbestand. Dit blijkt een complexe opgave. Het is een arbeidsintensief traject en organisaties werken met verschillende systemen die niet altijd op elkaar aansluiten. Ook is ingezet op het 'werkfit' maken van de doelgroep., door onder andere de inzet van jobcoaches en het verstrekken van praktijkverklaringen.
2. **Vraag.** Er is veel plekken gewerkt aan de verbetering van het contact tussen de publieke en private partijen. Men heeft in regio's onafhankelijke 'ambassadeurs' of arbeidsmarktcoaches aangesteld om actief werkgevers te benaderen en het contact te verbeteren. Mede wegens Covid-19 bleek het wel geregeld lastig om werkgevers te benaderen en te interesseren in deelname aan activiteiten. De nadruk lag bij hen op voortbestaan van de ondernemingen en uitvoering van crisisdienstverlening.
3. **Route.** Het verbeteren van de matchingsprocedure is tot stand gekomen door ten eerste het aanbod van matchingevents. Die mede door de digitale uitvoering positief werden bevonden. Ook is ingezet op branche- of sectorgerichte benadering. Dit kost veel voorbereiding aan de voorkant, waar niet altijd capaciteit voor is, maar zorgt uiteindelijk wel voor betere aansluiting. Tot slot is het inzetten van jobcoaches gebeurt voor het beter inrichten van nazorgtrajecten.
4. **Scholing.** Om kandidaten te stimuleren in hun ontwikkeling en daarmee duurzame plaatsing te bevorderen, is vooral ingezet op praktijkleren in het mbo, wat heeft geleid tot het verstrekken van praktijkverklaringen. Het groot aantal regio's dat hier op heeft ingezet maakt dat de toegevoegde waarde van scholing door meer mensen wordt gezien. Ook is ingezet op branchegericht opleiden, loopbaanoriëntatie of verbeteren van bbl-trajecten.

Covid-19

De daadwerkelijke uitvoering van de doe-agenda is in tijden van Covid-19 gestart. De komst van Covid-19 en de bij behorende maatregelen hebben invloed gehad op met name de uitwerking van de activiteiten van PoW. Op het moment dat het programma op het punt stond te gaan beginnen, bleken de maatregelen de uitwerking van de activiteiten te beperken. Door de Covid-19-maatregelen hebben diverse activiteiten uit de doe-agenda's van de regio's niet, in beperkte mate of met vertraging doorgang gevonden. Het is nooit met honderd procent zekerheid te zeggen, maar de verwachting is dat de impuls van PoW door Covid-19 minder zichtbaar is dan oorspronkelijk verwacht. De basis van PoW en de ontstane samenwerking op landelijk niveau heeft daarbij wel bijgedragen aan de snellere ontwikkeling van andere programma's zoals NL Werkt Door en de crisisdienstverlening.



Samenwerking binnen PoW

PoW heeft de meerwaarde van een bredere samenwerking tussen de partijen in de arbeidsmarktregio's opnieuw onder de aandacht gebracht. PoW heeft duidelijk een impuls gehad op de samenwerking in de arbeidsmarktregio's. In de ene regio is de impuls van PoW op de samenwerking zichtbaarder geweest dan in andere regio's. Dat heeft onder andere te maken met de startpositie van de verschillende regio's. Bij de start van PoW waren de onderlinge verschillen tussen de 35 arbeidsmarktregio's in de wijze waarop er regionaal werd samengewerkt groot. In sommige regio's was er alleen sprake van samenwerking op beleidsniveau, waar in andere regio's in de uitvoering al werd samengewerkt. De verbetering van de samenwerking is vaak zichtbaarder in de regio's waar de samenwerking nog relatief weinig was vormgegeven.

PoW heeft het heeft goede gesprek op gang gebracht, doordat mensen elkaar stelselmatig tegenkwamen en in de uitvoering samenwerkten. De onderlinge afstemming tussen partijen is verbeterd en partijen zijn meer betrokken geraakt bij het proces van arbeidstoeleiding. Ook op landelijk niveau is de samenwerking verbeterd. De initiatiefnemers van PoW (en later ook SBB, FNV en CNV) hebben op landelijk niveau samengewerkt in de stuurgroep Perspectief op Werk en in een landelijk Ondersteuningsteam (OT). Meerdere regio's omschrijven de relatie met het OT als een prettige samenwerking en ook binnen het OT wordt de samenwerking als positief beschreven.

Deze samenwerking heeft ook enkele uitdagingen in kaart gebracht. De diversiteit aan partijen met verschil in rol, werkwijze, structuur, focus en taal maakt samenwerken complex. Ook was er soms een verschil tussen de collectieve en individuele belangen van de organisaties. De intentie om het samen te doen was bij de meerderheid van de regio's aanwezig, alleen was er soms niet direct de mogelijkheid om het in de uitvoering te realiseren. Tot slot is duidelijk geworden dat een samenwerking nooit 'af' is. De samenwerking heeft blijvend tijd en aandacht nodig.

Lerende aanpak

Perspectief op Werk is opgezet vanuit een lerende aanpak. Onderdeel van deze lerende aanpak zijn de lerende evaluatie en de leeragenda. De leeragenda is een instrument dat is ingezet om het delen van deze vraagstukken en mogelijke oplossingsrichtingen tussen arbeidsmarktregio's te stimuleren en faciliteren. Door het signaleren van vraagstukken, mensen en initiatieven te verbinden en kennis te delen wordt beoogd structurele verbeteringen door te voeren in het regionale proces van arbeidstoeleiding en de daarvoor benodigde samenwerking.

De uitvoering van de lerende evaluatie is, mede door de invloed van Covid-19, minder uit de verf gekomen dan verwacht. We concluderen dat de manier waarop PoW is opgezet, met de beleidsvrijheid en beperkte verantwoordingsplicht, minder goed past bij een lerende evaluatie. Door de verschillende manieren waarop PoW in de arbeidsmarktregio's vorm heeft gekregen, is het leren van elkaar lastig vorm te geven. Het grootste aandachtspunt daarbij is de mate waarin informatie over een project of proces aansluit bij de lokale context van een arbeidsmarktregio. Er is door verschillende arbeidsmarktregio's gebruik gemaakt van het aanbod van de leeragenda. Daar staat tegenover dat de bekendheid van de overkoepelende leeragenda niet groot was. Organisaties haakten vooral aan op voor hen interessante en actuele onderdelen, zonder zicht te hebben op een overkoepelende agenda. De verschillende partners die betrokken zijn geraakt bij uitwerking van de onderdelen van de leeragenda geven aan tevreden te zijn met de eindresultaten van de leeragenda. Door de ondersteuning (organisatorisch en financieel) zijn bestaande initiatieven verder gebracht.

Conclusies

Het is evident dat het programma PoW op zowel aanbod, vraag, route en scholing een positief effect heeft gehad binnen het proces van arbeidstoeleiding. De impuls van PoW op de aanbodkant is te zien in de toenemende brede aandacht voor de doelgroep en hun persoonlijke situatie die uiteindelijk moet bijdragen aan een duurzame plaatsing. Werkfit worden, niet alleen door de juiste kwalificaties maar ook bijdragen aan mentale en fysieke fitheid en het wegnemen van belemmeringen. Het ontwikkelen van een



transparant klantenbestand is lastig, maar het creëren van dit bestand heeft meer aandacht gekregen en de knelpunten hierin zijn duidelijker geworden. Binnen de pijler Vraag heeft PoW bijgedragen aan meer contact tussen publieke en private partners. Daarmee is de behoefte van werkgevers, met name op het gebied van bieden van een werkplek en begeleiden van de doelgroep op de werkvloer, beter in beeld gebracht. PoW heeft de route van arbeidsmarkttoeleiding inzichtelijker gemaakt. Meerdere partijen tegelijk zien beter wie welke verantwoordelijkheid draagt. Verder is het begeleiden van doelgroep en inzet van maatwerkbudget als positief ervaren. Ook is de positie van WSP's in diverse regio's versterkt. Scholing is door PoW prominenter geworden in het proces van arbeidsmarkttoeleiding. Met name door de pilot Praktijkleren in het mbo hebben diverse regio's ervaren wat de meerwaarde is van scholing voor duurzame plaatsing. Tevens is de rol van onderwijs als samenwerkingspartner duidelijker geworden in het gehele proces van arbeidsmarkttoeleiding.

PoW is een impuls en daarmee zijn sommige ontwikkelingen vanzelfsprekend nog niet afgerond. Zover zichtbaar zijn nog niet alle (financiële) middelen van PoW op dit moment besteed. We zien dat in sommige regio's activiteiten vanuit de doe-agenda nog moeten worden gestart, dan wel nog moeten worden afgerond. De verwachting is dat deze activiteiten op langere termijn een duidelijke invloed hebben op het verbeteren van het proces van arbeidstoeleiding. Om de daadwerkelijk impact van PoW op het proces van arbeidstoeleiding te analyseren, raden wij daarom aan op termijn nogmaals de impact van PoW te meten.

PoW heeft een zichtbare impuls gehad op de samenwerking. Middels PoW is over het algemeen een hechtere samenwerking ontstaan waarbij duidelijk is geworden wie welke rol vervuld in het proces van arbeidstoeleiding, waar een ieders kwaliteiten liggen. Ook is zichtbaar geworden hoe partijen aanvullend aan elkaar zijn en elkaar kunnen ondersteunen werkgevers en werkzoekenden zo goed mogelijk te begeleiden. Dit is voor een groot deel afhankelijk van de personen die (op het regionaal niveau) met elkaar samenwerken. Ondanks deze positieve ontwikkeling, blijft samenwerken niet eenvoudig. Het verschil in werkwijze, doelstellingen, financiering, systemen en organisatiestructuur zorgt in de uitvoering nog voor knelpunten. Desondanks wordt door de toenemende samenwerking steeds meer gewerkt aan het vinden van oplossingen voor deze knelpunten.

Tot slot, de manier waarop wordt samengewerkt in de arbeidsmarktregio's blijft verschillend en is afhankelijk van de lokale context. Het is niet voor niets dat in het rapport 'Werkende Samenwerking', gepubliceerd door de VNG, geconcludeerd wordt dat deze variëteit het idee bevestigt dat "er geen vast recept bestaat voor regionale samenwerking" en dat maatwerk het uitgangspunt moet zijn.

Samenvattend zijn de volgende lessen te trekken uit de lerende aanpak van PoW:

1. De beleidsvrijheid bij het formuleren van plannen stimuleert de regionale samenwerking en het innovatief denken in arbeidsmarktregio's.
2. Werken vanuit het 'doen' vergroot de betrokkenheid van stakeholders, het bestuur en de uitvoering.
3. De financiële impuls van PoW heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de intensiteit waarin is samengewerkt.
4. Het werken met een landelijk ondersteuningsteam stimuleert de kennisuitwisseling tussen landelijke en regionale partijen.
5. Het delen van fouten of mislukkingen moet voldoende gestimuleerd worden om het lerend vermogen te activeren.
6. Een decentralisatie-uitkering werkt in regio's met een goede regionale samenwerking innovatief denken en aandacht voor lokale uitdagingen in de hand.
7. Om de impuls van een programma te bestendigen is het noodzakelijk bij de inrichting al na te denken over borging.



Inhoudsopgave

01	Inleiding	9
1.1	Achtergrond en aanleiding	9
1.2	Lerende evaluatie	10
1.3	Uitwerking van de opdracht	10
1.4	Onderzoeksactiviteiten	11
1.5	Leeswijzer	11
02	Wat is Perspectief op Werk?	12
2.1	Het programma Perspectief op Werk	12
2.2	De context van Perspectief op Werk	14
2.3	Invloed Covid-19 op de arbeidsmarkt en Perspectief op Werk	17
03	De doe-agenda's	19
3.1	De ontwikkeling van de doe-agenda	19
3.2	Pijlerstructuur	20
3.3	Activiteiten binnen de doe-agenda	20
04	Pijler: Aanbod	21
4.1	Wat is aanbodversterking?	21
4.2	Activiteiten gericht op aanbodversterking	21
4.3	De praktijk van aanbodversterking	22
4.4	Reflectie bevindingen	23
05	Pijler: Vraag	25
5.1	Wat is vraagversterking?	25
5.2	Activiteiten gericht op vraagversterking	25
5.3	De praktijk van vraagversterking	26
5.4	Reflectie bevindingen	27
06	Pijler: Route	29
6.1	Toeleiding naar werk	29
6.2	Activiteiten gericht op versterking toeleiding naar werk	29
6.3	De praktijk van toeleiding	30
6.4	Reflectie bevindingen	32
07	Pijler: scholing	33
7.1	Scholing voor het verbeteren van arbeidstoeleiding	33
7.2	Activiteiten gericht op scholing	33
7.3	De praktijk van scholing	34
7.4	Reflectie bevindingen	36



08	Samenwerking in de arbeidsmarktregio	38
8.1	Effectieve regionale samenwerking	38
8.2	Impuls van Perspectief op Werk op de samenwerking	38
8.3	Knelpunten in de samenwerking	41
8.4	Conclusie	44
09	Inrichting van het programma Perspectief op Werk	45
9.1	Beleidsvrijheid en doe-agenda	45
9.2	Werken vanuit projecten	46
9.3	Rol van het ondersteuningsteam/ inrichting van PoW	46
9.4	Het delen van fouten en durven experimenteren	47
9.5	De financiële inrichting van het programma	47
9.6	Borging van de impuls	48
9.7	De lerende evaluatie	49
9.8	Leeragenda	50
10	Conclusie	52
10.1	Inleiding	52
10.2	Impuls van het programma op het proces van arbeidstoeleiding	52
10.3	Impuls van het programma de samenwerking	54
10.4	Impuls van het programma op het proces van arbeidstoeleiding	55
10.5	De effectiviteit van de lerende aanpak	56
10.6	Lessen uit Perspectief op Werk	56



01

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de achtergrond en aanleiding van het onderzoek dat is uitgevoerd. Daarnaast gaat we in op de verschillende onderzoeksmethoden.

1.1 Achtergrond en aanleiding

Zowel bij een aantrekkende economie als bij een krimpende economie is er een groep burgers die stelselmatig niet de kans krijgt of kan pakken om aan het werk te komen. Bij de totstandkoming van PoW, in het najaar van 2019, werd de Nederlandse arbeidsmarkt gekenmerkt door krapte. Veel openstaande vacatures konden niet worden ingevuld terwijl tegelijkertijd veel mensen langs de kant stonden. Er was sprake van een mismatch op de arbeidsmarkt. Om in te spelen op de kansen op de arbeidsmarkt hebben werkgevers (VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO Nederland), gemeenten (VNG, G4 en G40), UWV, MBO raad, het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) de handen ineengeslagen. Later aangevuld met SBB en de vakbonden FNV en CNV. Een intensieve en meer concrete samenwerking tussen publieke en private partijen in de arbeidsmarkt-regio's (en op landelijk niveau), dient te zorgen voor meer en betere matches tussen langdurig werkzoekenden en beschikbaar werk. Het landelijk programma PoW is ingezet om via een extra impuls de arbeidstoeleiding van mensen zonder baan, die op eigen kracht geen werk kunnen vinden, praktisch te ondersteunen. Met PoW wordt beoogd om tot betere werkwijzen te komen voor duurzame plaatsing van de brede doelgroep¹. Daarnaast wordt ingezet op de versterking van de samenwerking tussen de verschillende partijen in de regio's. Via een impulsfinanciering van één miljoen euro per arbeidsmarktregio in 2019 en één miljoen euro in 2020 wordt deze beweging ondersteund.

Uit de intentieverklaring en oproep tot actieplan Perspectief op Werk, 21 februari 2019:

"De Nederlandse werkgevers staan te springen om mensen die aan de slag kunnen en dat biedt kansen voor aanzienlijke groepen werkzoekenden. Haast is geboden, want de krapte op de arbeidsmarkt gaat ook weer voorbij. Werkgevers (VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO Nederland), gemeenten (VNG, G4, G40), UWV, MBO Raad, OCW en SZW doen met de Intentieverklaring PoW een oproep aan de arbeidsmarktregio's om de kansen die de huidige arbeidsmarkt biedt optimaal te benutten".

Het programma beoogt tevens door middel van een leeragenda de kennis en kennisuitwisseling tussen de arbeidsmarkt-regio's te versterken. Het ondersteuningsteam (OT) voert in samenwerking met adviesbureau Lysias de leeragenda uit. Via de leeragenda worden kennis, goede voorbeelden, experimenten, trends en ontwikkelingen inzichtelijk gemaakt en krijgen de regio's nieuwe, werkende handelingsperspectieven aangereikt.

Het programma PoW vindt plaats in de (brede context) van de doorontwikkeling van de sociale infrastructuur in Nederland en het in dat kader ingezette 'breed offensief' van SZW om meer mensen aan het arbeidsproces te laten deelnemen. PoW borduurt voort op het programma 'Matchen op werk'

¹ Onder de brede doelgroep wordt verstaan: bijstandsgerechtigden, oudere werklozen, statushouders en mensen met een arbeidsbeperking



dat in 2018 is ingezet om de gecoördineerde werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's te versterken.

1.2 Lerende evaluatie

Het ministerie van SZW en de initiatief nemende partijen willen het programma PoW evalueren waarbij de voortgang, de kwalitatieve resultaten en de ervarings- en leereffecten van PoW in beeld worden gebracht. Het is hierbij van belang dat op een dusdanige wijze wordt geëvalueerd dat er tussentijds geleerd kan worden door de diverse arbeidsmarktpartijen, zowel op landelijk als op regionaal niveau. Dit evaluatieonderzoek moet inzichten opleveren, waarmee de regio's en het ondersteuningsteam al gedurende de uitvoering van het programma verder kunnen, zodat het programma steeds betere effecten realiseert. Daarom heeft het ministerie van SZW aan KplusV de opdracht verstrekt voor het vormgeven en uitvoeren van een lerende evaluatie.

Een lerende evaluatie is gericht op zowel het verantwoorden van de beleidsdoelen als het aansluiten bij de leerbehoeften van alle betrokkenen, om zo optimaal te kunnen leren van de ervaringen binnen het programma. De evaluatie is zo ingericht dat kennis van experts en kennis uit de praktijk worden gecombineerd. De ervaringen en perspectieven van alle samenwerkende partijen in de keten worden daarom kwalitatief geanalyseerd.

Perspectief op Werk en Covid-19

De uitvoering van het programma PoW is in september 2019 van start gegaan. Vanaf maart 2020 kreeg Nederland te maken met Covid-19. De pandemie heeft een duidelijke impact gehad op de economie en de Nederlandse arbeidsmarkt. De pandemie leidt tot toenemende onzekerheid op de arbeidsmarkt. Dit was ook terug te zien in de slinkende werkgelegenheidscijfers van het UWV. In het tweede kwartaal van 2021 bleek dat de verwachte stijging van de werkloosheid (op dit moment) niet plaatsvindt. Het tegenovergestelde was zelfs het geval. De spanning op de arbeidsmarkt is nog nooit zo groot geweest. Dat maakt de oorspronkelijke motivering van de ontwikkeling van Perspectief op Werk weer relevant. Ondanks de gespannen arbeidsmarkt zijn er namelijk nog steeds mensen (langdurig) werkloos en is er sprake van een (toenemende) mismatch op de arbeidsmarkt.

De onderzoekers van KplusV hebben de afgelopen periode op basis van de opgestelde actieplannen/doe-agenda's, informatie uit voortgangsgesprekken in de arbeidsmarktregio's, gesprekken met de leden van het OT, zelfmonitoring van de arbeidsmarktregio's, casestudies in arbeidsmarktregio's en focusgroepen met stakeholders het programma PoW geëvalueerd. Dit rapport bevat de eindconclusies over het programma.

1.3 Uitwerking van de opdracht

Doelstelling en resultaat van de lerende evaluatie

Het ministerie van SZW heeft, in afstemming met de stuurgroep van PoW, de volgende doelstellingen voor de evaluatie geformuleerd:

1. Het kwalitatieve resultaat van de impuls, die is uitgegaan van PoW, op een geaggregeerd niveau in kaart brengen en het opleveren van een eindrapportage, waarin antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvraag: "Welke impuls heeft PoW als programma gehad op het stimuleren van een regionale samenwerking gericht op een betere arbeidstoeleiding?"
2. Het vormgeven van een 'lerende evaluatie-aanpak' tijdens de looptijd van PoW. Dit door periodiek leerpunten zichtbaar te maken en een handelingsperspectief te bieden voor implementatie van deze punten. Op deze manier wordt het resultaat van de impuls die uitgaat van PoW geoptimaliseerd.



Afbakening

De lerende evaluatie is gericht op (verbeteringen in) de kwaliteit van het matchingsproces vanuit het perspectief van deelnemende partijen binnen de arbeidsmarktregio's. Daarmee is de directe ervaring van de eindgebruiker (werkgevers en werkzoekende) met de concrete activiteiten en ingezette instrumenten geen onderdeel van deze evaluatie. De samenwerking tussen partners op landelijk niveau is tevens geen onderwerp van deze evaluatie. De inzichten die via de lerende evaluatie periodiek zijn opgehaald en gedeeld, vormen tezamen de basis voor deze eindrapportage waarin antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvraag.

In de eindrapportage zijn de kwalitatieve resultaten van de impuls die is uitgegaan van PoW op een geaggregeerd niveau in kaart gebracht. De evaluatie/beoordeling van de resultaten per regio en/of kwantitatieve analyse van de behaalde resultaten vormen geen onderdeel van deze rapportage. Perspectief op Werk kent immers geen kwantitatieve doelstellingen en geen verantwoordingsplicht voor de arbeidsmarktregio's.

1.4 Onderzoeksactiviteiten

Voor de lerende evaluatie zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- 1) documentanalyse²;
- 2) observaties regionale PoW-overleggen;
- 3) diepte-interviews met OT-leden (vier rondes)³;
- 4) casestudies van twaalf arbeidsmarktregio's;
- 5) focusgroepen met vertegenwoordigers van het UWV, VNO-NCW en SBB.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de geschiedenis, het ontstaan en de randvoorwaarden van het programma Perspectief op Werk. In hoofdstuk 3 beschrijven we de opzet van de doe-agenda's. In de opvolgende hoofdstukken (hoofdstuk 4 tot en met 7) verdiepen we de uitvoering van activiteiten per pijler. In hoofdstuk 8 beschrijven we de impuls van Perspectief op Werk op de samenwerking in de arbeidsmarktregio's. In hoofdstuk 9 reflecteren we op de manier waarop het programma is ingericht en de invloed hiervan op het programma en de resultaten. Hoofdstuk 10 bevat de algemene conclusies en beantwoording van de hoofdvraag.

² Voor deze analyse zijn onder meer de beleidsplannen, actieplannen (doe-agenda's), gespreksverslagen van de voortgangsbijeenkomsten met de regio's, regionale zelfmonitoringsdocumenten, aangeleverde documentatie over voortgang PoW uit de regio's, en verslaglegging van landelijke bijeenkomsten geanalyseerd. Bijlage 1 geeft een overzicht van de bestudeerde documenten.

³ Gesprekken met OT-leden hebben plaatsgevonden in december 2019, mei/juni 2020, december 2020 en oktober 2021.



02

Wat is Perspectief op Werk?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan de context, waarbinnen het programma Perspectief op Werk (PoW) vorm heeft gekregen. Daarnaast besteden we aandacht aan de doelstellingen en uitgangspunten van PoW.

2.1 Het programma Perspectief op Werk

2.1.1 Doelstelling en uitgangspunten van Perspectief op Werk

Het doel van PoW is een impuls te geven aan de werking van de Nederlandse arbeidsmarkt en daarmee de arbeidstoeleiding van mensen zonder baan te verbeteren. PoW richt zich op de groep mensen die, ondanks de gespannen arbeidsmarkt, niet aan het werk komt, maar die wel willen en kunnen werken, wanneer daar ondersteuning voor is.

De veronderstelling hierbij is dat de doelgroep aan het werk geholpen kan worden en dat de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen is. Het betreft mensen die gemotiveerd zijn/kunnen worden en in staat zijn om, al dan niet met ondersteuning, te werken in een reguliere werkomgeving. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat werkgevers bereid zijn om werkfitte mensen een baan, leerwerkplek of aangepaste plek aan te bieden.

Om deze groep te ondersteunen is middels PoW ingezet op de verbetering van verschillende stappen in het gehele proces van arbeidstoeleiding. Aan de wethouders van centrumgemeenten en de regionale vertegenwoordigers van werkgeverszijde is gevraagd een actieplan, ook wel de doe-agenda genoemd, op te stellen waarin een gezamenlijke inzet wordt geformuleerd om dit te verwezenlijken. Het voortouw voor het opstellen van deze doe-agenda ligt bij de centrumgemeente en een vertegenwoordiger van werkgeverszijde. Van hen wordt verwacht dat ze de doe-agenda afstemmen met betrokken partijen in de regio (o.a. andere gemeenten, UWV, werkgeversvertegenwoordigers, SBB en het onderwijsveld) om de goede publiek-private samenwerking te borgen. De focus in de regionale doe-agenda dient te liggen op het op korte termijn verzilveren van de huidige kansen, die de krappe arbeidsmarkt biedt. Vanuit PoW is een handreiking aangereikt, waarlangs de regionale doe-agenda's kunnen worden uitgewerkt. Deze handreiking sluit aan op het proces van arbeidstoeleiding en bestaat uit vier pijlers, namelijk aanbod, vraag, route en scholing.

Het belangrijkste uitgangspunt van PoW is dat een intensievere publiek(-publiek)-private samenwerking in de arbeidsmarktregio's (en op landelijk niveau) kan zorgen voor meer en betere matches tussen werkzoekenden en beschikbaar werk⁴. Door partijen via de doe-agenda met elkaar te verbinden wordt verwacht de samenwerking tussen partijen op een duurzame manier te versterken. De gelijkwaardige en wederkerige relaties tussen overheid, werkgevers, werknemers en onderwijs staan daarbij centraal. Benadrukt is dat PoW niet in de plaats komt van bestaande initiatieven, maar deze met de regionale doe-agenda juist verbindt en versterkt⁵.

⁴ Bron: Intentieverklaring PoW (2019).

⁵ Bron: Oproep tot regionale actieplannen (2019).



2.1.2. Betrokken partijen

PoW is geen beleidsproduct van het ministerie van SZW, het is een initiatief van verschillende partijen, te weten VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO Nederland, VNG, G4, G40, UWV, MBO raad, OCW en SZW. In een later stadium zijn hier ook het SBB en FNV en CNV bij aangesloten. Perspectief op Werk is ingericht als een samenwerking tussen publiek en private partijen. De samenwerking van partijen binnen het programma PoW is op diverse manieren ingericht. Op landelijk niveau zijn partijen met elkaar in gesprek middels een breed samengestelde stuurgroep met vertegenwoordigers vanuit de stakeholders (VNO-NCW, MKB- Nederland, LTO Nederland, VNG, SBB, G4, CNV, FNV, G40, MBO Raad, UWV en ministeries van OCW en SZW). De stuurgroep stelt de kaders van het programma vast en ondersteunt en monitort de voortgang in de regio's.

De ondersteuning vanuit de stuurgroep is vormgegeven in een landelijk ondersteuningsteam (OT). Dit OT bestaat uit vertegenwoordigers van partijen VNO-NCW en MKB-Nederland, ministerie van SZW, VNG, de G4, Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), werknemers (FNV en CNV), Programmaraad en UWV. Zij ondersteunen de arbeidsmarktregio's bij het uitvoeren van de regionale doe-agenda's. Daarnaast wordt vanuit het ondersteuningsteam de algemene voortgang bewaakt, de algemene communicatie verzorgd en de landelijke overlegstructuur op bestuurlijk niveau onderhouden.

2.1.3. De Leeragenda

Tijdens Matchen op Werk, het programma voorafgaand aan PoW, is voor het eerst ingezet op de ontwikkeling van een leeragenda 'matchen op werk'. Met de overgang van Matchen op Werk naar Perspectief op Werk is de leeragenda ook geïntegreerd in PoW. Alle arbeidsmarktregio's hebben bij de start van PoW een doe-agenda opgesteld. Na een analyse van deze doe-agenda's bleek dat regio's vaak tegen dezelfde vraagstukken aanlopen. De leeragenda is een instrument dat is ingezet om het delen van deze vraagstukken en mogelijke oplossingsrichtingen tussen arbeidsmarktregio's te stimuleren en faciliteren. Middels het signaleren van vraagstukken, mensen en initiatieven te verbinden en kennis te delen wordt beoogd structurele verbeteringen door te voeren in het regionale proces van arbeidstoeleiding en de daarvoor benodigde samenwerking. Deze leeragenda wordt uitgevoerd door Lysias en de Maatschap voor Communicatie, in samenwerking met het OT, en is gedurende het lopende traject op basis van de leerbehoefte van de regio's vormgegeven.

Aan de hand van de eerste analyse door de partijen zijn door een vragenlijst aan de arbeidsmarktregio's, een aanvullende online werksessies en diverse gesprekken met de arbeidsmarktregio's de vraagstukken die spelen in regio's verder gespecificeerd. Dit heeft geleid tot 6 onderwerpen waar vanuit de leeragenda wordt ingezet. De thema's zijn op te delen in twee niveaus:

Strategisch niveau (overkoepelend)

1. Competentiegericht werken
2. Werkende samenwerking (governance)

Instrumenteel niveau

3. Open hiring
4. Matchingevents
5. Matchingtools/apps
6. Aanpak 'grote werving'

2.1.4. Financiën en verantwoording

De financiering van de PoW is in twee termijnen naar de regio's overgemaakt. De eerste 35 miljoen euro is in 2019 opgenomen in de september- en december-circulaire van het gemeentefonds, waarbij respectievelijk 9 miljoen euro en 26 miljoen euro is opgenomen. De tweede termijn is in 2020 uitbetaald aan de verschillende centrumgemeenten, de betaling daarvan is opgenomen in de circulaire van maart 2020.



De 35 arbeidsmarktregio's hebben de vrijheid om het eigen arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen. De financiering van PoW wordt verstrekt door middel van een decentralisatie-uitkering⁶. Het uitgangspunt van deze vorm van uitkering is dat er sprake is van beleids- en bestedingsvrijheid bij de ontvanger. Dit betekent dat de ontvanger, in dit geval de centrumgemeente, zelf kan bepalen waarvoor ze de verkregen middelen inzet. Het Rijk kan alleen op hoofdlijnen de kaders vaststellen. De centrumgemeente is geen verantwoording schuldig aan het Rijk, alleen aan het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente.

Dat laatste zorgt ervoor dat er vanuit het Rijk en/of vanuit de verschillende aangesloten partijen geen (financiële) verantwoording of evaluatie van de arbeidsmarktregio's kan worden geëist. PoW kent daarom alleen een inspanningsverplichting en geen resultaat-eisen. Arbeidsmarktregio's worden daarom gevraagd transparant te zijn over de voortgang en de behaalde resultaten en dit ook met de landelijk aangesloten partijen te delen. Daarnaast wordt gevraagd deel te nemen aan periodieke bijeenkomsten die gericht zijn op het uitwisselen van voortgang, knelpunten en goede voorbeelden.

2.2 De context van Perspectief op Werk

2.2.1 Het ontstaan van de regionale arbeidsmarktregio's

De arbeidsmarkt in Nederland speelt zich in grote mate regionaal af. De vraag naar arbeid en het aanbod van werkzoekende komt voor een groot deel op regionaal niveau bij elkaar. Een goede samenwerking in de regio's tussen de verschillende publieke en private partijen is daarom een belangrijke factor voor een succesvolle arbeidsmarkt. Regionale samenwerking als onderwerp kent een lange historie. Al in 1991 ontstaan 28⁷ zogenaamde Regionale Besturen Arbeidsvoorziening (RBA's), samengesteld uit vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties en gemeenten in de betreffende regio. De RBA's hadden als taak een regionaal beleid te ontwikkelen met betrekking tot de scholingsbehoefte in de regio, de doelgroepen, de scholingsmaatregelen en het opstellen van uitvoeringsplan⁸.

In 2001 wordt de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (hierna: Wet SUWI) ingevoerd. De Wet SUWI wordt gezien als één van de belangrijkste wettelijke regelingen van de afgelopen decennia, waar het gaat om het regionaal arbeidsmarktbeleid. Door deze wetgeving wordt de uitvoeringsstructuur van de (publieke) arbeidsvoorziening ingrijpend gewijzigd. In de Wet SUWI is opgenomen dat er regionaal een samenwerking gerealiseerd moet worden op een aantal beleidsterreinen, te weten arbeidsmarktbeleid, werkgeversdienstverlening en de dienstverlening aan werkzoekenden. De wet biedt een uitvoeringsstructuur voor de socialezekerheidswetgeving. De Wet SUWI moet een bijdrage leveren aan de hoofddoelen van de sociale zekerheid, namelijk het bieden van bestaanszekerheid en het bevorderen van arbeidsparticipatie. Als subdoelstellingen van de Wet SUWI kunnen daarbij worden benoemd: (a) werk boven uitkering (b), een (betere) klantgerichtheid en (c) een (betere) doelmatigheid⁹. Samen met de Wet SUWI worden 34 Regionale Platformen Arbeidsmarktbeleid (RPA's) opgericht. Deze RPA's hebben als doel om regionaal het arbeidsbeleid af te stemmen en te coördineren.

Met de komst van de Wet werk en bijstand (Wwb) krijgen gemeenten in 2004 een grotere rol in het proces van arbeidsparticipatie. Gemeenten krijgen meer beleidsvrijheid, nieuwe taken en bijbehorende financiering. Het Rijk spreekt met de gemeenten af dat ze minder belast worden met de verplichting tot het opstellen van evaluaties en verantwoordingen¹⁰. In de loop van de tijd wordt de rol van de regio belangrijker. De Wwb is een stap naar de verdere decentralisatie van rijkstaken op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd die in 2015 tot stand komt.

⁶ Bron: Oproep tot regionale actieplannen (2019).

⁷ Vanwege kostenbesparing wordt het aantal van 28 RBA's in 1996 teruggebracht naar 18.

⁸ Bron: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019580/2006-03-22>

⁹ Bron: Kamerstuk 27588. Memorie van Toelichting SUWI 2001

¹⁰ Bron: Meccanno (2007). Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten

2.2.2. Integrale samenwerking binnen de regio's

Een gezamenlijk regionaal arbeidsmarktbeleid, onder andere met als doel om zoveel mogelijk mensen naar werk toe te leiden, is essentieel. In elke regio heeft één gemeente de voortrekkersrol gekregen, de centrumgemeente, om publieke en private partijen bij elkaar te brengen. Het UWV is verantwoordelijk voor informatie en advies over de regionale arbeidsmarkt. Tevens zijn er in meer of mindere mate andere partijen betrokken bij het arbeidsmarktbeleid in de regio, te weten werkgeversorganisaties (zoals VNO-NCW, MKB-Nederland) en werknemersorganisaties (zoals FNV, CNV), de sociale werkvoorziening, onderwijspartners zoals mbo-instellingen en SBB, provincies en private intermediairs (c.q. uitzendbureaus).

De werking van de arbeidsmarktregio's, en de daarbij behorende integrale samenwerking, is al vaak onderdeel geweest van onderzoek en advies. In 2013 stelde de Inspectie van SZW een onderzoek in naar de regierol van gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid¹¹. In het rapport zijn de volgende drie factoren in kaart gebracht die zorgden voor een gebrek aan voortgang in de arbeidsmarktregio:

- het ontbreken aan de 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;
- de verschillen in belangen en rol tussen de keten W&I enerzijds en de (semi-)marktpartijen (werkgevers en onderwijsinstellingen) anderzijds.

De Inspectie geeft in haar rapport aan dat de manier waarop de W&I-keten is ingericht niet bevorderlijk is voor de samenwerking. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitstroom naar werk en het beleid omtrent arbeidstoeleiding en ontvangen hiervoor een financiële middelen vergoeding. Binnen de keten van W&I en de arbeidsmarktregio wordt de nadruk echter gelegd op het belang van samenwerken en beleidsmatig afstemmen. Deze spanning tussen eigen beleid en samenwerken zorgt ervoor dat de intergemeentelijke samenwerking met betrekking tot de arbeidsmarktregio's moeizaam verloopt. De keten W&I werkt daarnaast vooral binnen vaste structuren, vanuit vaststaande arbeidsmarktregio's. Werkgevers, SBB en onderwijsinstellingen opereren echter niet in vaststaande arbeidsmarktregio's, maar in sectoren en netwerken.

De jaren daarna wordt middels diverse nieuwe wetgeving, waaronder de invoering van de Wet banenafpraak, de Participatiewet en de invoering van de regionale Werkbedrijven, ingezet op het verbeteren van de regionale samenwerking. Vanaf 2015 zijn er in bijna alle arbeidsmarktregio's marktbelegingsplannen ontwikkeld om te komen tot onder andere regionale werkbedrijven en in te zetten op de doelgroep banenafpraak. In deze plannen wordt de visie en de aanpak van de samenwerkende partijen beschreven, waar het gaat om versterken van de regionale arbeidsmarkt. Tevens worden in alle arbeidsmarktregio's de regionale werkbedrijven opgericht, waarmee ook de sociale partners een formele rol krijgen. Tegelijk dreigt hiermee de aansluiting met het SBB en de onderwijsinstellingen minder te worden.

De Inspectie van SZW heeft in 2016 wederom de regionale samenwerking op het gebied van werkgeversdienstverlening en arbeidsmarktbeleid geëvalueerd. Er is geconstateerd dat de bestuurlijke samenwerking in de arbeidsmarktregio's middels de verschillende programma's is verbeterd. Op uitvoerend niveau krijgt de samenwerking met werkgevers en de samenwerking¹² tussen gemeenten en UWV echter nog onvoldoende vorm. Dat komt onder andere, zo wordt opgemerkt, doordat gemeenten en UWV elk hun eigen systemen, aansturingsstructuur, doelgroepen en doelstellingen hebben.

¹¹ Bron: Inspectie SZW. (2013). Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid.

¹² Met samenwerking wordt in het rapport bedoeld op het maken van afspraken met de gemeenten in een regio met het UWV en mogelijk andere partijen over een gezamenlijke aanpak van vraaggerichte dienstverlening aan werkgevers en van de belangrijkste arbeidsmarktzaakstukken op regionaal niveau.



Daarnaast wordt er gewezen op de uiteenlopende belangen tussen gemeenten onderling. Er wordt opgemerkt dat in de regio's de gedachte dat regionale samenwerking niet ten koste mag gaan van de lokale identiteit van gemeenten, breed wordt gedragen. De Inspectie pleit voor extra inzet en daadkracht van regio's op een aantal punten¹³:

- Realisatie van hechte, duurzame samenwerking met grote groepen werkgevers op basis van een gezamenlijke vraaggerichte dienstverlening.
- Effectieve doorwerking van de samenwerkingsafspraken van de bestuurlijke naar de uitvoeringspraktijk.
- Betere benutting arbeidsmarktkansen door vroegtijdig inspelen op (toekomstige) personeelstekorten, afspraken met werkgevers over o.a. scholing en duurzame inzetbaarheid.
- Terugdringen van discontinuïteit in de bestuurlijke en de uitvoeringspraktijk.
- Versterking van de kennis- en informatiefunctie.

Daarbij wordt geadviseerd een betere samenwerking tot stand te laten komen op het gebied van werkgeversdienstverlening. De werkgever is gebaat bij een goede samenwerking zodat er geen afzonderlijke afspraken gemaakt moeten worden met verschillende publieke uitvoeringsorganisaties. In verschillende onderzoeken komt tevens naar voren dat de kennisuitwisseling tussen de regio's onderling kan worden verbeterd¹⁴.

2.2.3. Van Matchen op Werk naar Perspectief op Werk

Begin 2017 is het programma Matchen op Werk opgezet om de gecoördineerde regionale werkgeversdienstverlening in de regio te verbeteren en meer mensen (duurzaam) aan het werk te krijgen. Het programma van het ministerie van SZW, in samenwerking met landelijke en regionale partijen, heeft betrekking op alle werkzoekenden die met ondersteuning vanuit de gemeente of het UWV aan de slag kunnen. Arbeidsmarktregio's zijn middels het programma ondersteund om de gecoördineerde dienstverlening te versterken.

Op het moment dat Matchen op Werk in werking treedt, gaat het goed met de Nederlandse economie. In 2018 groeit de economie met 2,7 procent¹⁵. Dat heeft ook invloed op de arbeidsmarkt. Meer dan 67% van de bevolking tussen de 15 en 75 jaar heeft betaald werk¹⁶. Dat is meer dan ooit gemeten. Het aantal openstaande vacatures loopt daarnaast sterk op. Eind 2018 zijn er gemiddeld 1,3 werklozen per openstaande vacature, een record. Vooral in de sectoren 'handel', 'zakelijke dienstverlening' en 'zorg' is het aantal openstaande vacatures hoog. Steeds meer werkgevers ervaren het tekort aan arbeidskrachten als een belemmering voor de groei van hun bedrijf en daarmee voor de ontwikkeling van de economie. Toch zijn er ondanks de gespannen arbeidsmarkt nog steeds mensen (langdurig) werkloos. Het UWV constateert dat "er [nog steeds] sprake is van een (toenemende) mismatch op de arbeidsmarkt"¹⁷. Ondanks een gespannen arbeidsmarkt blijft er een groep mensen waarvoor de kansen en perspectieven op werk klein blijven¹⁸. Er is een aantal redenen aan te wijzen, die ervoor zorgden dat mensen minder makkelijk hun weg vinden op de arbeidsmarkt, waaronder het niet beschikken over een startkwalificatie en/of het gebrek aan werknemersvaardigheden. Vanuit de werkgeversorganisaties wordt daarom extra inzet hierop gevraagd. In 2018 worden vanuit het Breed Offensief door staatssecretaris Van Ark extra acties aangekondigd met als doel om meer mensen aan het werk te helpen¹⁹.

¹³ Bron: Inspectie SZW (2016). Werk aan de uitvoering.

¹⁴ Bron: Panteia (2015). Beleidsdoorlichting en evaluatie Wet SUWI.

¹⁵ Bron: CBS (2019). De Nederlandse economie in 2018.

¹⁶ Bron: CBS (2018). De arbeidsmarkt in cijfers 2018.

¹⁷ Bron: <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/Arbeidsmarktprognoses%202018-2019.pdf>.

¹⁸ Bron: VNG (2018). Werkende samenwerking: handreiking en onderzoek.

¹⁹ Bron: Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer inzake de uitwerking van een breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen. Vergaderjaar 2018.



De maatregelen zijn onder te verdelen in vier thema's:

- Vereenvoudigen van maatregelen voor werkgevers en werknemers.
- Aantrekkelijker maken van werken voor mensen met een beperking.
- Ervoor zorgen dat werkgevers en werknemers elkaar gemakkelijker kunnen vinden.
- Het bijdragen aan duurzaam werk en scholing.

Vanuit de gemeenten (VNG) en de werkgeversorganisaties (VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO-Nederland) wordt de behoefte geuit om te komen tot meer concrete samenwerking bij een betere matching tussen werkgevers en werkzoekenden. Zij nemen het initiatief om met verschillende partijen te komen tot een gezamenlijke impuls, naast de bestaande inzet. Het uitgangspunt hierbij is dat iedereen die aangewezen is op werk aan de basis van de arbeidsmarkt, aan de slag wil en met ondersteuning kan werken, kan worden geholpen. Het doel is om de werking van de arbeidsmarkt praktisch te ondersteunen door meer concrete publiek-private samenwerking in de uitvoering vorm te geven.

Dit leidt in februari 2019 tot de ondertekening van de intentieverklaring *Perspectief op Werk* door VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO Nederland, VNG, G4, G40, UWV, MBO raad, het ministerie van OCW en het ministerie van SZW. In een later stadium zijn hierbij ook het SBB, FNV en CNV aangesloten. In deze intentieverklaring is de extra inzet, die nodig is om het regionaal arbeidsbeleid te verbeteren, geformuleerd. Het programma PoW wordt binnen SZW opgenomen als onderdeel van het programma *Breed Perspectief*. PoW is als zodanig echter geen SZW-programma, maar een programma van de deelnemende organisaties. Voor de uitvoer van het programma PoW is op de begroting van SZW in totaal 70 miljoen gereserveerd voor de arbeidsmarktregio's, verdeeld over 2019 en 2020. Het UWV en VNO-NCW en MKB-Nederland krijgen voor de uitvoer van PoW extra financiering. Vanuit SZW en de Programmaraad wordt ondersteuning ingezet. Een deel van de activiteiten van *Matchen op Werk* wordt ondergebracht bij de uitvoering van PoW.

2.3 Invloed Covid-19 op de arbeidsmarkt en *Perspectief op Werk*

Op het moment dat de uitvoering van de regionale actieplannen van PoW op gang kwam, ontstond een andere arbeidsmarkt. Onder invloed van Covid-19 kromp de economie in het tweede kwartaal van 2020 met 8,5%. De Nederlandse overheid heeft sinds die tijd verschillende maatregelen genomen om de invloed van Covid-19 op de arbeidsmarkt te beperken, ondergebracht in verschillende steun- en herstellepakketten. Eind 2020 steeg dankzij de maatregelen de werkloosheid in 2020 minder hard dan verwacht, van 2,9 procent naar 4,4 procent.²⁰ Toch was het aantal banen op dat moment met 125.000 gedaald en ontstond er een verschuivende vraag naar arbeid tussen verschillende sectoren. Omdat omscholing tijd kost zou dit de komende jaren tot mismatch op de arbeidsmarkt leiden²¹. De afname van het aantal banen had directe gevolgen voor de uitstroom naar werk en de instroom binnen de WW en de bijstand. Re-integratie-activiteiten waren stil komen te liggen door contactbeperkende maatregelen. Regio's kenden derhalve een groter en andersoortig bestand om naar arbeid te bemiddelen. Dit alles had direct effect op de uitvoering van PoW.

In het tweede kwartaal van 2021 bleek dat de verwachte stijging van de werkloosheid (op dit moment) niet plaatsvindt. Het tegenovergestelde was zelfs het geval. De spanning op de arbeidsmarkt is nog nooit zo groot geweest²². Dat maakt de oorspronkelijke motivering van de ontwikkeling van *Perspectief op Werk* weer relevant. Ondanks de gespannen arbeidsmarkt zijn er namelijk nog steeds mensen (langdurig) werkloos en is er sprake van een (toenemende) mismatch op de arbeidsmarkt²³.

²⁰ Bron: Kamerstuk 35420, nr. 105. Noodpakket banen en economie.

²¹ Bron: CPB. (2020). Coronapublicatie: langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt.'

²² Bron: CBS - <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt>

²³ Bron: CBS - <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werklozen>



De komst van Covid-19 en de bij behoorde maatregelen hebben wel een behoorlijke invloed gehad op de uitwerking van Perspectief op Werk. Op het moment dat het programma op het punt stond te gaan beginnen (de daadwerkelijke uitvoering van de doe-agenda), bleken de maatregelen de uitwerking de activiteiten te beperken. Door de Covid-19-maatregelen hebben diverse activiteiten uit de doe-agenda's van de regio's niet, in beperkte mate of met veel vertraging doorgang gevonden. Daarnaast zorgt de in potentie nieuwe groep mensen die recent hun baan verliezen ervoor dat de aandacht tussen deze groep en de oorspronkelijk doelgroep van PoW werd verdeeld. De capaciteit die nodig was om de verschillende crisisinstrumenten (zoals de NOW-regeling en de TOZO-regeling) uit te voeren heeft tevens gezorgd voor minder capaciteit voor PoW en mogelijk meer externe inhuur. Dit laatste heeft de impuls van het programma op het verbeteren van de klantreis en het aantal matches geen goed gedaan. Het is nooit met honderd procent zekerheid te zeggen, maar de verwachting is dat de impuls van PoW door Covid-19 minder zichtbaar is dan oorspronkelijk verwacht. Aan de andere kant heeft de basis van PoW en de ontstane samenwerking op landelijk niveau, gezorgd voor de snellere ontwikkeling van andere programma's zoals NL Werkt Door en de crisisdienstverlening.



03

De doe-agenda's

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkeling van de doe-agenda's en de inhoud van deze agenda's. De hierop volgende hoofdstukken gaan in op de activiteiten en realisatie van de doe-agenda per pijler.

3.1 De ontwikkeling van de doe-agenda

De arbeidsmarktregio's zijn begin 2019 middels een schriftelijk oproep van de staatssecretaris uitgenodigd om voor 15 juli 2019 een doe-agenda in te dienen. De oproep bevatte een handreiking waarlangs de regionale doe-agenda's konden worden uitgewerkt. Deze handreiking sluit aan op het proces van arbeidstoeleiding en bestaat uit vier pijlers, namelijk aanbod, vraag, route en scholing. In de doe-agenda is, naast aandacht voor de analyse van de regionale arbeidsmarkt en een visie op de toekomst, aandacht voor concrete activiteiten die moeten leiden tot het beter matchen van werkzoekenden en werkgevers. Daarbij is nadrukkelijk de boodschap meegegeven dat deze actieplannen in gezamenlijkheid met de betrokken partijen dienen te worden ontwikkeld, waaronder het UWV en de vertegenwoordiging van het werkgeverszijden, vakbonden, onderwijsinstellingen en SBB. In het actieplan moet concreet worden beschreven hoe en met welke activiteiten de regionale ambities worden verwezenlijkt. De afspraken in de intentieverklaring vormden het uitvoeringskader voor de regionale actieplannen.

Het opstellen van een doe-agenda was een voorwaarde voor financiering. De doe-agenda's zijn beoordeeld door de stuurgroep Perspectief op Werk op basis van de volgende punten:

- Onderschrijft het plan de doelstellingen en gedachte van PoW?
- Staan alle voorgeschreven onderdelen erin?
- Is er een duidelijke relatie tussen analyse enerzijds en ambitie/aanpak anderzijds?
- Beschrijft de doe-agenda concrete stappen om de ambitie te behalen?
- Is de doe-agenda afgestemd met partners in de regio?

De betrokkenheid van de partijen bij de doe-agenda komt onder andere naar voren door het ondertekenen van de agenda. Vanuit de voorwaarden van PoW zijn de doe-agenda's in ieder geval altijd ondertekend door de centrumgemeente en een vertegenwoordiger van de werkgeverszijde. Wanneer we kijken naar de partijen die de agenda's hebben ondertekend, valt het volgende op:

- in 14 regio's is de doe-agenda alleen getekend door de wethouder van de centrumgemeente en de vertegenwoordiger van de werkgeverszijde;
- in 16 regio's heeft niet alleen de centrumgemeente, maar hebben ook de andere gemeenten in de regio meegetekend;
- het UWV heeft in 18 regio's haar handtekening gezet;
- in 11 regio's heeft een vertegenwoordiger van een scholingsinstelling meegetekend;
- de vakbeweging en/of cliëntenorganisaties zijn bij 13 doe-agenda's betrokken.



Het programma kent geen kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot het aantal matches dat in de looptijd van het programma ontstaat. Op regionaal niveau zijn wel kwantitatieve resultaten bijgehouden, maar deze zijn niet centraal bekend. In 20 regio's is wel een expliciete een kwalitatieve ambitie geformuleerd. De kwalitatieve ambities richten zich voornamelijk op het versterken van de samenwerking binnen de regio en/of het creëren van een structurele verandering in de samenwerkingsstructuur.

3.2 Pijlerstructuur

De doe-agenda is opgebouwd langs vier pijlers, namelijk aanbod, vraag, route en scholing. De verschillende pijlers vertegenwoordigen elk een deel van het proces van arbeidstoeleiding en hebben een duidelijke relatie met elkaar. Elke organisatie, landelijk en regionaal, heeft binnen de pijlers haar eigen doelstellingen en verantwoordelijkheden. Door de pijlers goed met elkaar te verbinden ontstaat een optimaal proces van arbeidstoeleiding. Elke pijler kent haar eigen onderwerpen:

- **Aanbod:** Het ondersteunen van iedereen die (met ondersteuning) kan en wil werken. Gemeenten en UWV brengen werkzoekenden uit hun bestand in beeld en bereiden hen waar mogelijk voor op werk. Indien nodig wordt hiervoor een werkfit traject ingezet. Gemeenten en UWV presenteren werkzoekenden aan werkgevers op een toegankelijke manier.
- **Vraag:** Werkgevers bieden voor elke aangeboden werkzoekende een (leer)baan, een leerplek of aangepaste plek aan.
- **Route:** Partijen in de regio maken afspraken over hoe ze vraag en aanbod bij elkaar brengen. Dit wordt ondersteund met begeleiding en nazorg, zodat de persoon niet vroegtijdig uitvalt en duurzaam aan de slag kan.
- **Scholing:** Partijen in de regio maken afspraken over de inzet van scholing en praktijkleren in het mbo, met als resultaat de praktijkverklaring als ondersteuning van de matching tussen werkzoekende en werkgevers.

3.3 Activiteiten binnen de doe-agenda

Arbeidsmarktregio's hebben zelf bepaald welke activiteiten ze vanuit de doe-agenda oppakken. Er zijn vanuit de oproep tot actie bewust weinig kaders meegegeven waaraan de activiteiten moeten voldoen, behalve dat ze een bijdrage moeten leveren aan de verbetering van het proces van arbeidstoeleiding. Dit maakt dat de keuze van regio's om bepaalde activiteiten vanuit de doe-agenda op te pakken vanuit verschillende perspectieven wordt beargumenteerd. In sommige regio's zijn reeds bestaande activiteiten gecontinueerd met middelen vanuit PoW, ofwel omdat daadwerkelijk is gebleken dat deze bijdragen aan het verbeteren van het proces van arbeidstoeleiding, ofwel omdat PoW de financiële middelen bood om projecten te continueren. In andere gevallen zijn er nieuwe activiteiten ontwikkeld en is er met de PoW-gelden geëxperimenteerd. In weer andere gevallen worden de gelden van PoW ingezet als cofinanciering, als voorfinanciering of als aanjaaggelden. De vrijheid die arbeidsmarktregio's hadden (en hebben) om vanuit de doe-agenda activiteiten uit te voeren, zorgt ervoor dat bepaalde activiteiten in de ene regio via PoW worden gefinancierd en in andere regio's via andere financieringsstromen. Wanneer een regio in de doe-agenda geen aandacht besteedt aan bepaalde activiteiten wil dat niet zeggen dat hier in deze regio geen aandacht voor is. Het betekent alleen dat deze activiteiten niet vanuit PoW-middelen worden gefinancierd.

Covid-19 heeft een behoorlijke impact gehad op de uitvoering van de activiteiten uit de regionale doe-agenda. Een deel van de activiteiten heeft niet of slechts in afgeslankte vorm plaats kunnen vinden. De coronacrisis vroeg veel extra inspanningen van partijen in de uitvoering, waardoor in sommige gevallen de uitwerking van activiteiten is vertraagd en in andere gevallen de implementatie niet tot stand is gekomen. De arbeidsmarktregio's zijn druk bezig geweest met heroriënteren en positiebepaling van de PoW-activiteiten met betrekking tot de nieuwe realiteit van de arbeidsmarkt.

De activiteiten die binnen de pijlers zijn uitgevoerd, worden in de volgende hoofdstukken verder toegelicht.

04

Pijler: Aanbod

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de activiteiten uit de doe-agenda's binnen de pijler Aanbod. Vervolgens wordt gereflecteerd op de impuls van deze activiteiten op het proces van arbeidstoeleiding en de wijze waarop deze activiteiten hebben bijgedragen aan de doelstellingen van de pijler.

4.1 Wat is aanbodversterking?

Binnen de pijler Aanbod geldt het leidend principe 'Ken je klant'. In deze pijler ligt de focus op het in beeld brengen van kandidaten en het aanbieden van werkfitte kandidaten bij werkgevers. Verondersteld wordt dat door het beter in beeld brengen van kandidaten, met name op het gebied van competenties, wensen en diploma's, waarbij digitale tools ondersteunend zijn, meer passende ondersteuning kan worden geboden bij vinden van werk en meer matches tot stand worden gebracht. De activiteiten binnen deze pijler zijn onder te verdelen in vier thema's, namelijk het inzichtelijk maken van de kennis en de kunde van werkzoekenden, het werkfit maken van deze groep, het scheppen van randvoorwaarden, waardoor deze groep gemakkelijker aan het werk kan, en het ontwikkelen van SROI-beleid.

4.2 Activiteiten gericht op aanbodversterking

In de onderstaande tabel worden de verschillende thema's, doelstellingen en activiteiten uit de oorspronkelijke doe-agenda's weergegeven voor de pijler Aanbod.

Tabel 1. Overzicht activiteiten binnen pijler 1 'Aanbod'

Thema	Doel	Activiteiten in doe-agenda
Inzichtelijk maken van werkzoekenden	Het eenduidig in beeld brengen van kandidaten op het gebied van competenties, wensen en diploma's, zodat kandidaten passende ondersteuning geboden kan worden.	<ul style="list-style-type: none">• Uitvoeren van een bestandsanalyse: doorlichten van bestanden, competenties, talenten en wensen in beeld brengen• Opstellen uitstroomprofielen (o.b.v. branche-gerichte aanpak)• Opstellen video Cv's• Ontwikkelen (digitaal) transparant klantenbestand voor werkgevers
'Werkfit' maken van werkzoekenden	Het klaarstomen van kandidaten om een vorm van (betaalde) arbeid te verrichten	<ul style="list-style-type: none">• Uitvoeren van 'werkfit'-trajecten• Oriëntatietrajecten• Motiveringstrajecten en voorschakeltrajecten• Diagnosetrajecten bij Sociale Werkplaatsen• Zorg dragen voor certificering van vaardigheden• Praktijkroutes• Deskundigheidstrainingen medewerkers UWV
Aandacht voor ondersteunende randvoorwaarden	Scheppen van ondersteunende randvoorwaarden voor kandidaten	<ul style="list-style-type: none">• Investeren in oplossingen m.b.t. mobiliteit• Aandacht voor kinderopvang• Maatwerk-budget en schuldhulpverlening• Bij begeleiding ook aandacht voor andere leefgebieden• Troubleshooter en knelpunten budget



Uitvoering van SROI	Verbreden van kennis over de mogelijkheden van SROI en daarnaast het ontwikkelen van vernieuwende wijzen van sociaal inkopen	<ul style="list-style-type: none">• Onderzoeken naar vernieuwende wijze van uitvoering SROI• Ondersteuning aan werkgevers bij invulling SROI- verplichting• Oprichting SROI expertisepunt• Evaluatie SROI
---------------------	--	--

Niet alle thema's zijn in elke arbeidsmarktregio aan bod gekomen. Veruit de meeste regio's (32 van de 35) hadden activiteiten geformuleerd die gericht waren op het inzichtelijk maken van werkzoekenden door een meer transparant klantenbestand. In 17 regio's werden activiteiten georganiseerd die bij moeten dragen aan het werkfit maken van de doelgroep. Regio's organiseerden activiteiten zoals oriëntatie-, toeleidings- en motivatietrajecten en ontwikkelen deskundigheidstrainingen voor medewerkers van het UWV. Vijf regio's kozen ervoor om meer in te zetten op Social Return on Investment (SROI) en beogen hiermee meer kandidaten te plaatsen bij werkgevers. In acht regio's werd ingezet op het creëren van de randvoorwaarden om de doelgroep aan het werk te krijgen, denk daarbij aan aandacht voor de kinderopvang en oplossingen voor vervoer.

4.3 De praktijk van aanbodversterking

Verschillende regio's zijn gestart met het beter inzichtelijk maken van een deel van het klantenbestand. Het in beeld brengen van kandidaten in een transparant bestand blijkt geen simpele opgave. Niet alleen omdat het een arbeidsintensief traject is, maar ook omdat er binnen gemeenten en binnen de verschillende uitvoeringsorganisaties met verschillende systemen wordt gewerkt. Regio's hebben in het verlengde ook ingezet op het ontwikkelen van toegankelijke matchingsplatformen en het opstellen van uitstroomprofielen. Diverse arbeidsmarktregio's zijn aan de slag gegaan met digitale tools die het gemakkelijker maken om de talenten van kandidaten te identificeren en te presenteren aan potentiële werkgevers. Voor de matching tussen werkgevers en werknemers zetten regio's verschillende instrumenten in. In regio Zuidoost Brabant wordt bijvoorbeeld gewerkt met Passport4work (P4W) en in onder andere Rijnmond, Haaglanden, Groot-Amsterdam en Utrecht wordt ingezet op HalloWerk. In andere regio's wordt gekeken naar mogelijkheden voor een matchingstelsel waarin de verschillende partijen gezamenlijk hun klantenbestand inzichtelijk maken²⁴. De uitwisseling tussen deze systemen is om verschillende redenen, waaronder privacy, een uitdaging. Het is een uitdaging om naast het invullen van de klantprofielen, de ingevulde informatie up-to-date te houden en de werking ervan in het dienstverleningsproces te borgen. De knelpunten die naar boven zijn gekomen, hebben ervoor gezorgd dat in sommige regio's essentiële partijen zich terugtrekken uit een samenwerking.

Het video-cv is één van de concrete interventies waar diverse arbeidsmarktregio's mee aan de slag zijn gegaan om op een andere manier kandidaten in beeld te krijgen bij werkgevers. Hoewel het video-cv geen nieuwe ontwikkeling is, heeft Covid-19 de inzet van dit instrument versterkt. Toen fysieke bijeenkomsten niet meer mogelijk waren, is gezocht naar nieuwe ontwikkelingen.

Talentuitnoordoostbrabant.nl – Noord Oost Brabant

Middels Talent Uit Noord Oost-Brabant bieden gemeenten en sociale werkbedrijven uit die regio werkgevers inzicht in hun bestanden van arbeidsfitte werkzoekenden. Het gebruik van video-cv's is tot op heden succesvol. Middels Talentuitnoordoostbrabant.nl worden werkzoekenden anders in beeld te gebracht. Vanaf de start zijn 642 video's opgenomen en 340 plaatsingen op werk en combinaties werk en leren (BBL) gerealiseerd.

Naast het inzichtelijk maken van de doelgroep, is gewerkt aan het 'werkfit' maken van de doelgroep van PoW en in het verlengde hiervan het scheppen van ondersteunende randvoorwaarden voor kandidaten om aan het werk te komen. We zien projecten die gericht zijn op de algemene doelgroep en projecten die meer gericht zijn op specifieke doelgroepen. Daarnaast zien we projecten die zich juist richten op

²⁴ Voor een volledig overzicht verwijzen we naar de website van Samenvoordeklant: <https://www.samenvoordeklant.nl/matchingtools>



specifieke sectoren, zoals de sector zorg of techniek. Ook voor deze ontwikkeling zijn verschillende projecten opgestart, dan wel doorgezet met PoW-middelen. De inzet van jobcoaches is een van die activiteiten. De aandacht voor persoonlijke ontwikkeling en trainingen wordt ook in veel regio's via PoW gefinancierd. In het algemeen zien we dat Covid-19 vooral op dit onderwerp een negatieve impact heeft gehad. Veel van de projecten hebben meer impact als ze fysiek kunnen worden uitgevoerd. Persoonlijke en individuele begeleiding vergroot de kans op werk, wat ook al eerder is geconstateerd door de inspectie SZW²⁵. Een aantal regio's is in 2021 weer met de fysieke begeleiding gestart.

Verschillende regio's geven aan door de projecten binnen de pijler Aanbod meer zicht te hebben gekregen op de behoefte van de doelgroep. Een van de belangrijkste lessen is het constateren van uitdagingen vanuit het perspectief van de doelgroep. De ervaring van het afgelopen jaar leert dat naast het ontwikkelen van werknemersvaardigheden het belangrijk is te kijken naar persoonlijke ontwikkeling van de doelgroep. Stabiliteit, gezondheid, huisvesting en financiële fitheid zijn belangrijke voorwaarden om aan het werk te komen of aan het werk te blijven.

Perspect – Drechtsteden

Middels het programma Perspect biedt Drechtsteden werkzoekenden een traject aan om te komen tot nieuw werk of het behouden van werk. De behoefte vanuit werkgevers en arbeidsmarkt vormt de basis tegenover de individuele behoefte en mogelijkheden van de werkzoekende. Binnen Perspect wordt gewerkt aan het wegnemen van belemmeringen op het gebied van stabiel inkomen en wordt hulp geboden op het vlak van psychische zorg, huisvesting en andere praktische regelzaken. Perspect is ondertussen doorgegroeid van een project tot een afdeling en daarmee duurzaam ingebed als dienstverlening voor burgers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt of beperking.

In enkele regio's is extra aandacht geweest voor het verbreden van de kennis over de mogelijkheden van SROI en het ontwikkelen van vernieuwende wijzen van sociaal inkopen. Op basis van signalen van werkgeversorganisaties is bijvoorbeeld in de arbeidsmarktregio's Twente, Zwolle en Stedendriehoek/ Noordwest Veluwe het initiatief genomen om te de SROI-processen te uniformeren en meer overheden te benaderen om zich te conformeren aan een eenduidige werkwijze voor toepassing SROI.

4.4 Reflectie bevindingen

Als men reflecteert op de wijze waarop de landelijk geformuleerde doelen met betrekking tot de pijler Aanbod in de praktijk zijn toegepast valt een aantal dingen op.

De eerste doelstelling van de pijler is het eenduidig in beeld brengen van kandidaten. De resultaten rondom deze doelstelling, zoals ontwikkelen van een transparant klantenbestand voor iedereen, zijn voor een deel achtergebleven op de doelen. Het ontwikkelen van een transparant bestand voor iedereen kent uitdagingen die niet binnen PoW opgelost kunnen worden, zoals vraagstukken rondom de privacy en institutionele belangen. Diverse arbeidsmarktregio's zijn aan de slag gegaan met digitale tools die het gemakkelijker maken om de talenten van kandidaten te identificeren en te presenteren aan potentiële werkgevers. Er zijn op dat gebied veel verschillende succesvolle pilots gestart. Het is van belang dat deze initiatieven nu worden getest en geëvalueerd.

Het implementeren van nieuwe digitale tools vraagt namelijk aanpassingen aan de werkwijze binnen ambtelijke organisaties. Sommige applicaties hebben de pilotfase succesvol doorstaan en moeten nu geëvalueerd en daarna geïmplementeerd worden. Doordat bij verschillende organisaties nog gewerkt moet worden aan een transparanter overzicht van werkzoekenden, laten de resultaten van het aantal

²⁵ Dit komt naar voren uit een enquête van de Inspectie SZW onder personen in de WW, WIA en Wajong - <https://www.inspectieszw.nl/publicaties/publicaties/2019/06/21/klantenquetes-uwv>



gerealiseerde matches nog op zich wachten. Perspectief op Werk heeft laten zien waar de uitdagingen liggen om te komen tot een werkfitte doelgroep en de matching van deze doelgroep. De uitvoering van het programma Verbeteren Uitwisselen Matchings-gegevens (VUM) moet hier een bijdrage aan leveren en wordt in 2022 verwacht²⁶. De impuls van PoW kan men dan ook vooral zien in het in gang zetten van het testen van diverse (nieuwe) systemen in een pilotomgeving en het gesprek initiëren over hoe aanbod en vraag effectiever bij elkaar gebracht kunnen worden, waar mogelijk middels één bestand.

De tweede doelstelling was het bijdragen aan het klaarstomen van kandidaten om betaalde arbeid te verrichten, ofwel bijdragen aan het werkfit maken van mensen. Er zijn hierbinnen verschillende PoW-activiteiten opgestart, die positief hebben bijgedragen aan deze doelstelling. De extra ondersteuning vanuit PoW heeft voornamelijk bij de werknemersdienstverlening nogmaals verduidelijkt dat werkfit zijn niet enkel te maken heeft met de juiste kwalificaties, maar ook met de mentale en fysieke fitheid en een stabiele thuissituatie. Daarnaast heeft PoW er in meerdere regio's toe geleid dat er meer gedacht wordt vanuit mogelijkheden, en minder vanuit de beperkingen. De impuls van PoW is voornamelijk te zien in de toenemende brede aandacht voor de doelgroep en hun persoonlijke situatie die uiteindelijk bijdraagt aan een duurzame plaatsing. De derde doelstelling, het scheppen van ondersteunende randvoorwaarden, is hier ondersteunend aan geweest. Een bredere blik op de ondersteuningsbehoefte van kandidaten, die verder gaat dan enkel opleiden, heeft meerdere kandidaten sneller naar een betaalde baan geholpen. De maatwerkbudgetten worden over het algemeen als zeer waardevol beschouwd, omdat consultants hiermee de ruimte krijgen om buiten de gebaande paden te zoeken naar oplossingen voor werkzoekenden.

De activiteiten binnen de pijler Aanbod hebben in beperkte mate bijgedragen aan de laatste doelstelling: het verbreden van kennis en de mogelijkheden van SROI (of eigenlijk: Social return). Dit komt mede doordat maar vijf regio's hierop hebben ingezet. Vanuit de arbeidsmarktregio's, bijvoorbeeld in de monitorverslagen en voortgangsgesprekken, is hier weinig over gerapporteerd. Het is niet zichtbaar wat de impuls van Perspectief op Werk op dit onderwerp is geweest.

²⁶ Verbeteren Uitwisselen Matchingsgegevens (VUM) is een programma van VNG, UWV en het ministerie van SZW. Doelstelling is om mogelijk te maken dat gemeenten, UWV, WSP's, SW-bedrijven, re-integratiebureaus en private partijen elkaars profiel- en vacaturegegevens (matchingsgegevens) kunnen benutten.

05

Pijler: Vraag

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de realisatie van de activiteiten uit de doe-agenda's binnen de pijler Vraag. Vervolgens wordt gereflecteerd op de impuls van deze activiteiten op het proces van arbeidstoeleiding en de wijze waarop deze activiteiten hebben bijgedragen aan de doelstellingen van de pijler.

5.1 Wat is vraagversterking?

De activiteiten binnen de tweede pijler Vraag richten zich op het creëren en faciliteren van voldoende werkplekken voor de doelgroep. Binnen deze pijler zijn de meeste activiteiten gericht op het verbeteren van contacten tussen de gemeente, het UWV en de werkgevers, om zo meer werkplekken te faciliteren. In economisch goede tijden maken kwetsbare doelgroepen meer kans op de arbeidsmarkt. Ondanks de aandacht voor het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking, onder andere door de banenafpraak, blijkt dit in de praktijk nog onvoldoende te gebeuren. Verondersteld wordt dat het beter zichtbaar maken van het beschikbare aanbod, het instrumentarium en ondersteuning bieden bij het aanpassen van functies en werkplekken leidt tot meer matches in kansrijke sectoren.

5.2 Activiteiten gericht op vraagversterking

In onderstaande tabel worden de verschillende thema's, doelstellingen en activiteiten uit de doe-agenda's weergegeven voor de pijler 'Vraag'.

Tabel 2. Overzicht activiteiten pijler 2 'Vraag'

Thema	Doel	Activiteiten in doe-agenda
Ontzorgen van werkgevers	Adviseren en ondersteunen van werkgevers om drempels weg te nemen die zich mogelijk manifesteren bij het in dienst nemen van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none">• Oprichting helpdesk voor werkgevers• Beschikbaar stellen van vouchers voor werkgevers voor het creëren van leerwerktrajecten en nieuwe werkplekken• Aanstelling van een troubleshooter die bedrijven ondersteunt om de knelpunten op te lossen die zij ervaren bij het in dienst nemen van bijzondere doelgroepen• Meer regionale inzet op instrumenten zoals Loonkostensubsidie en -dispensatie, jobcoaching, detachering, no-risk polis en proefplaatsing
Aandacht besteden aan inclusieve arbeidsorganisatie	Toegankelijk maken van werkplekken voor werkzoekenden	<ul style="list-style-type: none">• Inspiratiesessies voor vraagombuiging• Uitvoeren bedrijfsanalyses• Advisering werkgevers over vraagombuiging/aandacht voor jobcarving en jobcreation• Vouchers voor doorlichting bedrijfsvoering
Bevorderen betrokkenheid werkgevers	Het organiseren van activiteiten die gericht zijn op het betrekken van werkgevers bij het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none">• Peer-to-peer connectie/ buddy-systeem tussen werkgevers voor inspiratie• Vergroten netwerk van werkgevers en organiseren van activiteiten• Werkoriëntatie programma via sectortafels• Mobiliseren van ambassadeurs om andere werkgevers te inspireren



		<ul style="list-style-type: none"> • Werkgevers betrekken bij trajecten naar jobfit • Verkenning bredere samenwerking met private partners (uitzendbureaus)
Vraag in beeld brengen	Het in beeld brengen van de vraag naar passend personeel	<ul style="list-style-type: none"> • Competentiegericht vraag (vacatures /functies) ophalen bij werkgevers • Creëren van een inzichtelijk en overzichtelijk bestand van werkgevers en vacatures in de regio • Via project 'vraag in beeld' werkgevers betrekken bij ontwikkelingstraject van potentiële werkzoekenden
Open Hiring	Via de Open Hiring methode wordt er bewust voor gekozen om iedereen een kans te bieden om toe te treden tot de arbeidsmarkt, zonder dat werkgevers zich via een sollicitatieprocedure een beeld vormen van de inpasbaarheid van de kandidaat.	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek naar mogelijkheden voor Open Hiring • Pilot met Open Hiring
Aandacht voor inclusief/sociaal ondernemerschap	Vergroten van kennis over inclusief ondernemen bij werkgevers alsook het aanbieden van ondersteuning richting een inclusievere organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Vouchers voor het ontwikkelen van een inclusieve scan (PvA voor inclusief ondernemen) • Experimenteeruimte en ondersteuning bieden aan werkgevers richting ontwikkeling naar inclusief ondernemerschap • Inzet van inclusieve ondernemers als ambassadeur

In 16 arbeidsmarktregio's wordt middels de doe-agenda's ingezet op het creëren van meer arbeidsplaatsen bij werkgevers, door bijvoorbeeld strikte functieanalyses of jobcarving²⁷. Een groot deel van de regio's (20) beoogt de betrokkenheid van werkgevers bij de plaatsing van de doelgroep van PoW te vergroten. Naast het verbeteren van de contacten wordt in 9 regio's het ondersteunen van werkgevers bij het in dienst nemen van kandidaten als speerpunt beschreven. Het idee hierachter is dat het ontzorgen van de werkgever leidt tot hogere bereidheid van werkgevers om werkzoekenden in dienst te nemen en meer duurzame plaatsingen te realiseren. Tenslotte zijn binnen deze pijler diverse activiteiten geïnitieerd die betrekking hebben op het versoepelen van de sollicitatieprocedure, zoals Open Hiring²⁸, waardoor kandidaten gemakkelijker in aanmerking komen voor een baan.

5.3 De praktijk van vraagversterking

Het verbeteren van het contact tussen de gemeenten, het UWV en de werkgevers, met als doel om meer geschikte arbeidsplaatsen te vinden, heeft in veel regio's vertraging opgelopen als gevolg van Covid-19. Publieke organisaties vonden het in het begin van Covid-19 lastig om werkgevers uit het netwerk te benaderen en te interesseren in deelname aan activiteiten. Bij veel werkgevers lag de nadruk de afgelopen tijd op het voortbestaan van de onderneming en was er een gebrek aan tijd en gevoel van urgentie. Daarnaast was te zien dat de uitvoer van de crisisdienstverlening, waaronder de NOW-regeling en de uitvoer van de Tozo, ervoor heeft gezorgd dat de capaciteit die voor PoW was bestemd, daarvoor werd ingezet.

Desondanks zien we dat in verschillende regio's toch goede projecten van de grond zijn gekomen die passen bij de doelstelling van de pijler Vraag. Een aantal regio's heeft onafhankelijke 'ambassadeurs' of arbeidsmarktcoaches aangesteld om actief werkgevers te benaderen en het contact te verbeteren. De gemeenschappelijke les in deze verschillende projecten is dat het aanstellen van ambassadeurs een belangrijke voorwaarde van succes is. Om nieuwe werkgevers te binden aan het netwerk van bijvoorbeeld de gemeente is het van belang een duidelijk gezicht naar buiten te hebben. In een aantal regio's was oorspronkelijk ingezet op de ontwikkeling van events voor werkgevers en werkzoekenden,

²⁷ Bron: www.samenvoordeklant.nl/werkgeversdienstverlening/toolbox/jobcarving-banenafpraak

²⁸ Bron: www.perspectiefopwerk.info/leeragenda/open-hiring



maar is besloten om eerst de samenwerking met de ondernemersvereniging in algemene zin te verbeteren, voordat er ook werkzoekenden voor deze events werden uitgenodigd.

Met de bus langs werkgevers - Amersfoort

In de regio Amersfoort is het initiatief genomen om op bezoek te gaan bij verschillende werkgevers. De regionale WSP probeerde al op allerlei manieren werkgevers te bereiken. Ze organiseerden al vaak evenementen, maar zagen daar toch vooral de bekende gezichten. Daarom zijn accountmanagers met een busje industrieterreinen gaan bezoeken in Amersfoort en omgeving, om kennis te maken met bedrijven. Het directe en vaak onverwachte contact zorgde voor meer bekendheid van het WSP, aansluiting van werkgevers en direct voor nieuwe vacatures.

Er is vanuit PoW ook ingezet op het creëren van vacatures bij werkgevers en het creëren van aandacht voor een inclusieve arbeidsorganisatie, onder andere door het project Bedrijfsadvies Inclusieve arbeidsanalyse 2.0 en de inzet van webinars over sociaal en maatschappelijk ondernemerschap. In verschillende regio's zijn activiteiten ingericht die ervoor moeten zorgen dat er een betere uitwisseling tussen publieke- en private partijen tot stand komt. In Midden-Utrecht komen bijvoorbeeld vijf Utrechtse uitzendbureaus en de regionale WSP's bij elkaar om hun openstaande vacatures en werkzoekenden met elkaar te vergelijken. In regio Rivierenland gebeurt dit tussen het UWV en uitzendbureaus. In het verlengde daarvan delen de partijen kennis met elkaar over bijvoorbeeld de mogelijkheden voor ondersteuning en opleiding. Ook in andere regio's zijn initiatieven gestart om de samenwerking te verbeteren.

Sectortafels - Flevoland

Het Regionaal Werkbedrijf Flevoland (RWF) in de provincie Flevoland heeft samen met verschillende partijen schakelteams/sectortafels ingericht. De sectortafel is een platform waarin branchepartijen, overheid en onderwijs die actief zijn in een bepaalde sector, kennis, ervaring en actuele vragen bundelen en uitwisselen en vertalen naar concrete acties rond arbeidsmarkt-vraagstukken in die sector in Flevoland. Flevoland kent bijvoorbeeld de sectortafel techniek, zorg en transport & logistiek.

Vanuit deze pijler zijn ook diverse projecten ingericht die erop gericht zijn vanuit met een experimenteel karakter mensen aan het werk te krijgen, denk aan bijvoorbeeld het project Open Hiring. De ervaring met het programma is wisselend. In sommige regio's is het niet van de grond gekomen omdat ondernemers met andere zaken bezig waren dan experimenteren. In andere regio's zijn nu de eerste trajecten van de grond gekomen. Een ander project dat vaak genoemd wordt als het gaat om de dienstverlening voor werkgevers is het project 'Blik op de Toekomst'. Vanuit VNO-NCW wordt middels dit project beoogd zicht te krijgen op de toekomstvisie van ondernemers ten aanzien van hun personeelsbeleid en deze inzichtelijk te maken voor uitvoerende overheids- en/of onderwijspartijen in de regio.

5.4 Reflectie bevindingen

Reflecterend op de wijze waarop de landelijk geformuleerde doelen met betrekking tot de pijler Vraag in de praktijk zijn toegepast vallen een aantal dingen op.

Ten eerste dat de relatie tussen de publieke kant, de werknemersdienstverlening, van de arbeidsmarkt en de private kant sterk verbeterd is. Om werkgevers te betrekken bij arbeidsmarkt-vraagstukken en hen te ondersteunen en adviseren om drempels weg te nemen bij het in dienst nemen van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, moet je ze kennen. Er zijn verschillende projecten gestart om de relatie tussen (semi-)overheid en werkgevers te verbeteren. De komst van Covid-19 heeft, hoe wrang ook, hier



een bijdrage aan geleverd. Het gaf overheden de mogelijkheid op een andere manier met werkgevers in contact te komen en met hen in gesprek te gaan over hun toekomstvisie, mede in relatie tot arbeidsvraagstukken. Het contact tussen SBB, de onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven is door de komst van Covid-19 ook versterkt, omdat in sommige sectoren (zoals zorg en handhaving) de vraag naar nieuwe medewerkers groot was. Dit is een positieve ontwikkeling.

In enkele regio's is ook de samenwerking met uitzendbureaus verstevigd en verbeterd. Het verbinden van deze partijen aan het vraagstuk zorgt voor een betere aansluiting van de doelgroep op de arbeidsmarkt. Het begon daarbij met het verbeteren van het imago van de doelgroep van PoW, wat heeft geleid tot een verhoogde uitstroom via de uitzendbureaus. In een aantal regio's zien we dat PoW ook heeft geleid tot een betere positionering van de WSP's. We signaleren dat de relatie tussen de publieke en private kant aan het verbeteren is, partijen elkaar steeds beter weten te vinden en elkaars behoefte steeds beter begrijpen. Tegelijk blijft de afstemming tussen enerzijds het 'aanbod' en de 'vraag' een punt van aandacht en valt of staat deze bij de goede persoonlijke contacten.

Het valt op dat veel van de projecten binnen de pijler Vraag vanuit een publieke visie worden geïnitieerd. Het gaat om het betrekken bij en het verleiden en ondersteunen van werkgevers om te komen tot bepaald gedrag. De rol van de werkgevers zelf wordt soms te weinig vanuit de projecten belicht. Een uitzondering daarbij is de ontwikkeling van peer-to-peer relaties en het project 'Blik op de Toekomst' en de 'Future Proof Human Capital Scan'. Verschillende regio's hebben gemerkt dat de inzet van ambassadeurs bijdraagt aan de ontwikkeling van geschikte arbeidsplaatsen. Voor de werving van deze ambassadeurs, en de nieuwe contacten met de werkgevers, blijken werkgeversorganisaties als VNO-NCW en lokale verenigingen van groot belang te zijn. Zij kunnen de verbindende rol tussen gemeenten en werkgevers zijn.

De eerder genoemde 'opstartproblemen' zijn in dit licht ook te verklaren. VNO-NCW heeft over het algemeen meer tijd nodig gehad om werkgevers te betrekken bij de uitvoer van de PoW-plannen. Daarbij komt dat er bij de start van PoW nog vraagstukken rondom btw en uitbetaling lagen²⁹. De projecten binnen deze pijler zijn daardoor pas later dan gepland gestart. Het is daarom nog niet over alle doelstellingen te zeggen in hoeverre deze zijn behaald.

²⁹ Zie hiervoor paragraaf 9.5

06

Pijler: Route

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de realisatie van activiteiten uit de doe-agenda's binnen de pijler Route. Vervolgens wordt gereflecteerd op de impuls van deze activiteiten op het proces van arbeidstoeleiding en de wijze waarop deze activiteiten hebben bijgedragen aan de doelstellingen van de pijler.

6.1 Toeleiding naar werk

De activiteiten in de doe-agenda's binnen de pijler Route hebben betrekking op het verbeteren van de gehele matchingsprocedure, ook wel de klantreis genoemd. Binnen deze pijler wordt verondersteld dat de wijze waarop een match tot stand wordt gebracht en de begeleiding na de totstandkoming van een match bijdragen een duurzame plaatsing. Goede regionale samenwerking, het verbeteren van het contact tussen werkgevers en werkzoekenden en nazorg zijn belangrijke componenten voor deze pijler. De activiteiten binnen deze pijler hebben dus niet alleen betrekking op het maken van nieuwe matches, maar ook het duurzaam aan het werk houden van kandidaten.

6.2 Activiteiten gericht op versterking toeleiding naar werk

De activiteiten binnen de pijler Route kunnen opgedeeld worden in vier categorieën; het organiseren van ontmoetingen tussen werkgevers en werkzoekende (wordt in 24 regio's ingezet), het bieden van nazorg (in 26 regio's als activiteit opgenomen), een branche- of sectorale aanpak (heeft in 13 regio's aandacht gekregen)³⁰ en een integrale aanpak voor het verbeteren van de klantreis (2 regio's kozen deze aanpak). In de onderstaande tabel worden de verschillende thema's, doelstellingen en activiteiten uit de doe-agenda's weergegeven voor de pijler Route.

Tabel 3. Overzicht activiteiten binnen pijler 3 Route

Thema	Doel	Activiteiten in doe-agenda
Organiseren van ontmoetingen tussen werkgever en werkzoekenden	Organiseren van open bijeenkomsten voor werkgevers en werkzoekenden met als doel het faciliteren van ontmoetingen waarin het gesprek tussen werkgevers en kandidaten wordt opgestart en kandidaten de mogelijkheden voor een baan kunnen verkennen	<ul style="list-style-type: none">• Organiseren van speeddates/ ontmoetingsevents/ banenmarkten tussen werkgevers en werkzoekenden• Werkzoekenden laten testen voor geschiktheid en laten kennismaken met werkgevers in kansrijke sectoren• Inspiratietours waarbij werkzoekenden kennismaken met verschillende werkgevers en sectoren• Ombuigmarkten om vraag en aanbod dicht bij elkaar te brengen• Oprichting online portals/platforms om werkzoekenden en werkgevers met elkaar kennis te maken• Organiseren van een opleidingsmarkt• Inzet op imagoverbetering van bepaalde sectoren• Inzet matchmaker
Nazorg	Activiteiten organiseren die gericht zijn op begeleiding op de werkplek (zowel voor werkgevers als werknemers)	<ul style="list-style-type: none">• Begeleiding op de werkvloer• Jobcoaching• Maatwerkbudget

³⁰ Bron: www.perspectiefopwerk.info/leeragenda/aanpak-grote-werving



Branchegerichte aanpak/ ketenaanpak	Matchen van vraag en aanbod in kansrijke sectoren binnen de arbeidsmarktregio die vacatures hebben die aansluiten op de doelgroepen van UWV en gemeenten	<ul style="list-style-type: none">• Branchegericht matchen van vraag en aanbod• Ontwikkelen van leerlijnen in sectoren• Branchegerichte ontwikkelarrangementen• Trajecten richting tekortberoepen• Opstellen arbeidsmarktprofielen• Inrichten van sectorteam/ brancheteams die specifieke events organiseren per branche
Integrale aanpak klantreis werkzoekenden	Organiseren van activiteiten gericht op een holistische analyse van de klantreis, alle fases binnen de matchingsprocedure.	<ul style="list-style-type: none">• Verbreden arbeidsmarkt periodieke ketenanalyse (APK) om het proces van de brede keten te volgen, bij te sturen en te verbeteren• Opstellen routekaart en toekomstplan per werkzoekende• Benutten van de dienstverlening van partnerorganisaties onderwijsinstellingen en SBB.

6.3 De praktijk van toeleiding

De activiteiten gericht op het verbeteren van het matchingsproces hebben veelal te maken met het faciliteren van ontmoetingen tussen werkgevers en werkzoekenden. In de doe-agenda's zijn zogenaamde matchingevents een populair instrument om dit te bewerkstelligen. Sinds de Covid-19 crisis hebben bijna alle regio's die van plan waren dit instrument in te zetten gekozen om de matchingevents digitaal plaats te laten vinden in plaats van fysieke bijeenkomsten. Door de Covid-19 crisis is er vertraging ontstaan in het uitvoeren van deze activiteit, doordat het soms lastig bleek voldoende werkgevers te vinden voor deelname aan deze events omdat zij tijdelijk andere prioriteiten hadden. Toch zijn veel regio's enthousiast over het resultaat van deze online matchingevents en verkiezen sommige regio's deze online variant (ook in de toekomst) boven de fysieke bijeenkomsten. De online bijeenkomsten zijn laagdrempeliger, gemakkelijker te organiseren en daardoor minder kostbaar, waardoor er meerdere per jaar plaats kunnen vinden voor hetzelfde budget als een fysieke variant. In de regio's waarin online bijeenkomsten een succes zijn, wordt opgemerkt dat goede (online) marketing en communicatie en het inschakelen van het netwerk essentieel zijn. Een aandachtspunt hierbij blijkt wel dat een online matchingevent in de meeste gevallen onvoldoende ondersteuning biedt voor de doelgroep om de match daadwerkelijk tot stand te brengen. De matchingevents moeten vooral beschouwd worden als een eerste kennismaking en een inspiratiemoment, waarna een consultant van de gemeente in gesprek kan gaan met een kandidaat om een mogelijke match met een werkgever tot stand te brengen.

Werkplein TV Twente – het programma voor en over de Twentse Arbeidsmarkt

Bij werkplein TV gaan twee werkgeversadviseurs in gesprek met werkgevers uit Twente en geven informatie over de arbeidsmarkt. Doel van het programma is het informeren van zowel werkgevers als werkzoekenden over onderwerpen die gerelateerd zijn aan de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in Twente. "Nu we door corona geen evenementen kunnen organiseren en het moeilijk is geworden om vraag en aanbod samen te brengen, hebben we Werkplein TV opgezet". Achter de schermen zitten werkgeversadviseurs die contact houden met werkgevers die in een aflevering vacatures hebben gepitcht. Zij houden bij hoeveel vacatures er worden vervuld. De resultaten zijn helaas niet nog niet gepubliceerd.

Naast matchingevents lijkt voor sommige regio's de branche- of sectoraanpak een succesvolle manier om het proces van arbeidstoeleiding te verbeteren. Dit is een aanpak waarbij ondernemers uit een sector met opleiders en werkzoekenden bij elkaar worden gebracht om mensen op te leiden en toe te leiden naar een baan in deze sector. Dit zijn voornamelijk sectoren waar grote tekorten aan arbeidskrachten zijn, zoals zorg, techniek, logistiek en horeca.

Een succesvolle branche- of sectoraanpak vraagt om een intensieve samenwerking tussen alle partijen (werkgevers, gemeenten, SBB, onderwijsinstellingen en jobcoaches) omdat zowel de vraag, het aanbod en de route aandacht vragen voor een succesvolle branchegerichte match. Er zijn veel voorbereidende werkzaamheden nodig, voordat men over kan gaan tot een plaatsing. Dit zorgt er wel voor dat de



behoefte van werkgevers vroeg in het proces helder worden en gemeenten werkgevers kunnen voorbereiden op wat hen te wachten staat. Een duidelijke focus op sectoren en doelgroepen met de uitvoerders helpt om gericht samen te werken en tot resultaten te komen.

Een aandachtspunt hier blijft wel dat deze aanpak wordt ingezet in sectoren waar grote tekorten aan arbeidskrachten zijn. Dit betekent dat werkgevers vaak weinig tijd en ruimte hebben voor de begeleiding van de kandidaten na een plaatsing. Sommige gemeenten kiezen er daarom voor om deze begeleiding zelf te faciliteren. Regio Rijk van Nijmegen zet daarom zelf jobcoaches in, om duurzame matches te realiseren en de last bij werkgevers weg te nemen. Andere regio's zetten hier het praktijkleren in het mbo voor in. Zie hiervoor het volgende hoofdstuk.

Branchestraten – West-Brabant

In West-Brabant zijn vier regionale oriëntatie- en opleidingstrajecten (zogenaamde branchestraten) ingericht in de sectoren: groen, techniek en logistiek, zorg en schoonmaak, horeca en detailhandel. In deze branchestraten (zoals de simulatieomgeving voor heftruckchauffeur) kunnen kandidaten voelen en zien wat het werken in een branche inhoudt en kijken of dit bij ze past.

Via bijvoorbeeld coaching en taaltrajecten kregen deelnemers een extra steuntje in de rug om hun kansen op matching en plaatsing te vergroten. Zo werden 311 West-Brabanders geholpen in de vorm van een praktijkopleiding via een van de onderwijsinstellingen. Van hen zijn al 167 geplaatst bij één van de 87 betrokken werkgevers uit West-Brabant.

Ondanks de positieve resultaten van de branchetrajecten zijn er ook regio's die minder enthousiast reageren op deze aanpak. De juiste match tussen vraag en aanbod is niet eenvoudig. Daar waar veel vraag is bij werkgevers, blijkt het aanbod aan werkzoekenden niet goed aan te sluiten en vice versa. Dit is overigens niets nieuws, maar blijft een aandachtspunt. In eerste instantie hebben veel regio's zich in de brancheaanpak gefocust op de vraag en behoeftes van werkgevers. In het vervolg is het van belang daarbij het aanbod aan werkzoekenden en hun behoeftes (meer) mee te nemen.

Tot slot is een onderdeel van de pijler Route gericht op de noodzakelijke begeleiding van de werkzoekende op zijn nieuwe werkplek, totdat de werknemer duurzaam aan de slag is. In 25 doe-agenda's is aandacht voor nazorg. De meeste regio's doen dit door middel van jobcoaching op de werkvloer, door nieuwe werknemers te begeleiden. Een jobcoach wordt vaak gezien als spin in het web. Het coachen richt zich zowel op de werknemer met een arbeidsbeperking als op de werkbegeleider of praktijkopleider en andere betrokkenen (zoals een teamleider). Regio's zijn positief op het inzetten van jobcoaches omdat zij de kans op een duurzame plaatsing aanzienlijk verhogen. De arbeidsmarktregio Stedendriehoek heeft bijvoorbeeld 230 jobcoachvouchers beschikbaar gesteld voor de brede doelgroep, waar inmiddels 127 vouchers van zijn ingezet. Sommige regio's zetten met betrekking tot nazorg vooral in op de werkgevers. Maatwerkbudgetten worden bijvoorbeeld vraag gestuurd ingezet voor werkgevers die extra ondersteuning zoeken. Dit maakt het in dienst nemen van een kandidaat makkelijker en zorgt ervoor dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt vaker in dienst blijven na een proefperiode.

Rijk van Nijmegen – Harrie trainingen

Arbeidsmarktregio Rijk van Nijmegen zet succesvol in op Harrie trainingen. Deze trainingen richten zich niet op de kandidaten, maar op werkgevers die een medewerker met een arbeidsbeperking op de werkvloer gaan begeleiden. Werkgevers krijgen via vouchers de kans om hun praktijkopleiders bij te laten scholen als mentor voor de ingestroomde doelgroep. Dit heeft ertoe geleid dat ingestroomde medewerkers beter hun draai vinden, omdat werkgevers de kandidaat beter weten te ondersteunen en te begeleiden. De Harrie trainingen zijn in 2020 digitaal doorgegaan. Als aanvulling worden er nu ook kennisdelingssessies en een terugkomsessie georganiseerd tijd na de training.



6.4 Reflectie bevindingen

Als men reflecteert op de wijze waarop de landelijk geformuleerde doelen met betrekking tot de pijler Route in de praktijk zijn toegepast, valt een aantal dingen op.

Ten eerste wordt de doelstelling van de pijler Route, onder andere in de oproep voor de actieplannen³¹, bestempeld als 'matchen in een toegankelijk bestand en begeleiding'. Dit veronderstelt dat de activiteiten binnen deze pijler gericht moeten zijn op het faciliteren van een transparante en openbare plek waar vraag en aanbod elkaar kunnen vinden. In de daadwerkelijke actieplannen zijn deze vaak gepositioneerd onder de pijler Aanbod. Zoals we in hoofdstuk vier reeds hebben vermeld zijn de resultaten van deze initiatieven nog niet, of in beperkte mate, zichtbaar omdat het aanpassen of het implementeren van nieuwe systemen vraagt om een gehele nieuwe werkwijze van meerdere partijen.

Ten tweede is één van de doelstellingen binnen de pijler Route gericht op begeleiding en nazorg. Uit onze analyse blijkt dat het actief begeleiden van de doelgroep, bijvoorbeeld door een jobcoach, een positief effect heeft op de duurzaamheid van een plaatsing. De maatwerkbudgetten zijn door regio's positief beoordeeld, omdat deze de ruimte bieden buiten de reguliere werkwijzen te investeren in de behoeften van werkzoekenden en werkgevers. De ondersteuningsbehoeften is namelijk sterk situatieafhankelijk. De impuls van PoW op het gebied van begeleiding en nazorg is vooral terug te zien in de kennis en ervaring die gemeenten hebben opgedaan met het begeleiden van de doelgroep en het ondersteunen van werkgevers. Gemeenten geven meermaals aan dat dit nogmaals heeft benadrukt dat de begeleiding ná een match net zo belangrijk is als die voorafgaand aan een match. De jobcoaches en maatwerkbudgetten die zijn ingezet voor deze begeleiding worden als positief ervaren, en zoveel mogelijk geborgd na PoW.

Tot slot heeft PoW een impuls gegeven aan de manier waarop gemeenten, werkgevers en onderwijsinstellingen en SBB samenwerken door middel van het inzetten van een sector/brancheaanpak. Naast dat deze partijen door PoW op beleidsniveau intensiever zijn gaan samenwerken, is deze samenwerking op uitvoeringsniveau geïntensiveerd door de brancheaanpakken. Verdergaande samenwerking met bijvoorbeeld werkgevers zorgt voor een gedeelde verantwoordelijkheid. Werkgevers wordt gevraagd actief mee te denken over op welke manier iemand uit de doelgroep binnen de organisatie past en niet enkel te vragen om een werknemer met een specifiek profiel. Uit de analyse blijkt dat werkgevers deze samenwerking met gemeenten waarderen. Met één aanspreekpunt vanuit de gemeente blijkt dat veel vaker een match gerealiseerd kan worden. De impuls van PoW binnen de pijler Route heeft bijgedragen aan het inzicht dat het richten op een specifieke doelgroep en sector loont bij het tot stand brengen van matches.

³¹ Bron: Oproep tot regionale actieplannen (2019).

07

Pijler: scholing

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de realisatie van activiteiten uit de doe-agenda's binnen de pijler Scholing. Vervolgens wordt gereflecteerd op de impuls van deze activiteiten op het proces van arbeidstoeleiding en hoe deze activiteiten hebben bijgedragen aan de doelstellingen van de pijler.

7.1 Scholing voor het verbeteren van arbeidstoeleiding

De activiteiten binnen de pijler Scholing hebben betrekking op het opleiden van kandidaten zodat zij over de juiste vaardigheden beschikken en daarmee een betere aansluiting hebben op de arbeidsmarkt. Scholing wordt gezien als een manier om kandidaten voor te bereiden op de arbeidsmarkt, een groot deel van de potentiële kandidaten is namelijk niet direct inzetbaar. Het doel is om middels de diverse activiteiten de eindgebruikers (kandidaten, onderwijspartijen en werkgevers) dichter bij elkaar te brengen en bij te dragen aan de ontwikkeling van kandidaten door een duurzame plaatsing op de arbeidsmarkt.

7.2 Activiteiten gericht op scholing

De activiteiten binnen de pijler Scholing zijn divers van aard en op te delen in meerdere categorieën. De pilot praktijkleren in het mbo is het grootste onderdeel van deze pijler, in 26 regio's is het opgenomen in de doe-agenda en in 24 regio's is daadwerkelijk ingezet op deze activiteit. De overige activiteiten waarop wordt ingezet zijn uiteenlopend en vaak gericht op het bieden van maatwerk of op scholing binnen specifieke branches of sectoren. Dit kan gaan over loopbaanontwikkeling, de opzet of ontwikkeling van bedrijfsscholen, leerwerkloketten, scholingsallianties en toeleidings- of opleidingsbudget. In de onderstaande tabel worden de verschillende thema's, doelstellingen en activiteiten uit de doe-agenda's weergegeven voor de pijler Scholing. In de onderstaande tabel worden de verschillende thema's, doelstellingen en activiteiten uit de doe-agenda's weergegeven voor de pijler Scholing.

Tabel 4. Overzicht activiteiten binnen pijler 4 Scholing

Thema	Doel	Activiteiten in doe-agenda
Praktijkleren	Het doel van praktijkleren is het leren in de praktijk tijdens het werk, eventueel gecombineerd met een theoretisch deel, leidend tot een diploma of praktijkverklaring	<ul style="list-style-type: none">• Pilot praktijkleren
Loopbaanontwikkeling	Werkzoekenden ondersteunen voor meer regie op eigen loopbaan	<ul style="list-style-type: none">• Ontwikkelen loopbaanversneller voor werkzoekenden
Leerwerkarrangementen/-akkoorden	Het overbruggen van een afstand tussen vraag en aanbod door een intensieve samenwerking van overheid, onderwijs en	<ul style="list-style-type: none">• Ontwikkelen van herscholings-, bijscholings- en omscholingsroutes• Leerwerkplekken ontwikkelen en door ontwikkelen• Voorschakel- en maatwerktrajecten



	bedrijfsleven. Door afspraken per deel-leerwerkakkoord investeren en innoveren de partners in werving, scholing en begeleiding richting werk	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelen leerroutes naar diploma, (mbo-) certificaat of praktijkverklaring • Oprichting participatiehuizen/ontwikkelstraten • Maatwerkbudget voor scholing en omscholing • Stimuleren inzet BBL en benutten openstaande leerbanen bij erkende leerbedrijven voor werkzoekenden
Bedrijfsscholen	Onderzoek naar (mogelijke) oprichting van bedrijfsscholen	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling van bedrijfsscholen
Leerwerkloket	Faciliteren van een plek waar kandidaat en werkgever terecht kunnen voor vragen m.b.t. scholing en lerend werken	<ul style="list-style-type: none"> • Extra budget voor leerwerklokets
Scholingsalliantie	Ondersteuning geven aan werkzoekenden die aan de slag willen in krapte-sectoren	<ul style="list-style-type: none"> • Bekostiging opleidingen in kanssectoren • Bieden van een afgestemd regionaal scholingsaanbod
Toeleidings- en opleidingsbudget	Financieel drempels wegnemen die de deelname aan het arbeidsproces vergroten	<ul style="list-style-type: none"> • Praktijkassessment • Taalvaardigheid als opstap naar werk

7.3 De praktijk van scholing

Tijdens de start van PoW zijn de diverse scholingsactiviteiten voortvarend gestart, maar de coronacrisis heeft ervoor gezorgd dat arbeidsmarktregio's deze tijdelijk hebben opgeschort. In reactie op de corona-maatregelen zijn door diverse regio's aanpassingen gedaan aan de activiteiten en is gekeken op welke manier trajecten konden worden hervat: digitaal of in een andere vorm. Projectleiders geven aan het thema scholing een belangrijk onderwerp hebben gevonden binnen PoW en de aandacht hebben gevestigd op het leerwerk- of praktijkleertrajecten. Uiteindelijk hebben de activiteiten ondanks hun doorstart nog steeds vertraging opgelopen. Daardoor hebben minder kandidaten dan beoogd deelgenomen aan de verschillende activiteiten.

Praktijkleren – diverse plekken

Het doel van praktijkleren is het leren in de praktijk van een erkend leerbedrijf, eventueel aangevuld met een theoretisch opleidingsdeel. Praktijkleren in het mbo wordt uitgevoerd vanuit de niet bekostigde derde leerweg. Binnen de arbeidsmarktregio wordt samengewerkt door gemeente, UWV, mbo-instellingen, SBB en werkgevers en gewerkt aan het vormgeven van een derde leerwegopleiding, leidend tot praktijkverklaring, diploma of mbo-certificaat.

De meest voorkomende activiteit op het gebied van scholing is de pilot praktijkleren in het mbo, met als resultaat een praktijkverklaring. Deze worden niet altijd zo genoemd, maar de opbouw van diverse activiteiten, zoals een groot deel van de benoemde leerwerkarrangementen of ontwikkelstraten, bestaan vaak ook uit praktijkleren. Of het gaat om BBL-opleidingen: een combinatie van werken en leren in de praktijk van een erkend leerbedrijf. De kandidaat volgt in de praktijk onderdelen van een mbo-opleiding onder begeleiding van een praktijkopleider en ontvangt als resultaat een praktijkverklaring. Daarnaast zijn er binnen diverse sectoren brancheopleidingen opgezet of commerciële opleidingen ontwikkeld die nu certificaatopleidingen zijn geworden. Door de meerderheid van de arbeidsmarktregio's wordt aangegeven dat de pilots praktijkleren succesvol zijn gestart. Op basis van de eerste resultaten blijkt dat de praktijkverklaring bijdraagt aan een duurzame plaatsing van de kandidaat omdat hij/zij de opgedane vaardigheden kan aantonen op de arbeidsmarkt. Deze positieve lijn van met name praktijkleren wordt de aankomende tijd doorgetrokken en de verwachting is dat de komende tijd (na formele afloop van PoW) diverse kandidaten kunnen deelnemen en hun praktijkverklaring kunnen behalen.



De reden dat het grootste deel van de arbeidsmarkregio's deze pilots als positief bestempelen is onder andere het zichtbare resultaat van het project. Het effect is duidelijk zichtbaar voor de personen die dicht bij de kandidaat staan, zoals de accountmanagers en klantmanagers. Dit werkt door naar partners in de arbeidsmarkregio's zoals UWV, gemeenten, regionale ontwikkelbedrijven, etc. die wellicht voorheen minder gericht waren op scholing. Het maakt duidelijk wat de opbrengst is van opleiden, ook op inhoud, naast de gevraagde werknemerscompetenties.

Ook vanuit de werkgevers wordt positief gereageerd, mits ze op de juiste manier geïnformeerd en begeleid worden. Voorwaardelijk voor het inzetten op scholing is dat werkgevers heil zien in de aanpak en daarmee ook gemotiveerd zijn om te investeren in medewerkers. Aandachtspunten zijn in praktische zin het werven van deelnemers via gemeenten en UWV en werkgevers voor de pilot. Het betreft nu nog maar een klein aantal bedrijven, dat zouden er volgens publieke partijen in de regio veel meer kunnen worden.³² Het nog meer benutten van de 250.00 door SBB erkende leerbedrijven is hier een kans. Eveneens blijft het voor onderwijsinstellingen lastig om voldoende capaciteit te realiseren om te ondersteunen in het opzetten en uitvoeren van de pilot.

Praktijkleren o.a. met PostNL – Noord-Limburg

Noord-Limburg is één van de 24 arbeidsmarkregio's die de pilot Praktijkleren in het mbo heeft uitgevoerd. In juli 2021 zaten er 115 kandidaten in de werkleerroute en namen er 28 werkgevers deel, variërend van horecagelegenheden tot garages en logistiek dienstverleners. Tot nu toe zijn er vijftig verklaringen uitgereikt. De meeste ervaring is opgedaan met acht werknemers die via de Banenafpraak werken bij PostNL. Voor hen is door PostNL, Tempo-Team, SBB, Servicepunt Leren en Werken en Gilde-opleidingen een traject opgezet om een praktijkverklaring te halen. In december 2020 zijn er vijf praktijkverklaringen uitgereikt. Eén van de deelnemers wil door met een BBL-opleiding.

Sommige regio's hebben praktijkleren gecombineerd met andere (scholings-)activiteiten, zoals arbeidsoriëntatie, opleidingsbudget op maat (bijv. voor taalondersteuning), loopbaanontwikkeling en coaching, waaronder werkfittrajecten. Daarnaast worden werkgevers voorzien van cursussen of benodigde coaching. Een voorbeeld hiervan zijn de Branchestraten in West-Brabant, oriëntatie- en opleidingstrajecten ingericht voor de vier kansrijke sectoren: Groen, Techniek en Logistiek, Zorg en Schoonmaak, Horeca en Detailhandel. Naast de inzet op praktijkleren zijn diverse andere activiteiten ontplooid op het gebied van scholing, namelijk opleidingen samen met branches, commerciële aanbieders of meer coaching en maatwerkondersteuning. Het is nog niet altijd duidelijk hoe deze opleidingsactiviteiten zorgen voor daadwerkelijke certificering, aansluitend op de landelijke certificering. SBB geeft aan dat diverse opleidingen vanuit commerciële aanbieders worden gegeven en dat deze nog niet altijd stroken met de landelijke certificering. Er zijn ook informele leerwerkarrangementen vanuit de re-integratiebenadering die niet leiden tot een erkend mbo bewijsstuk.

Digitaal platform H!VE - Gorinchem

Arbeidsmarkregio Gorinchem biedt door gebruik van een digitaal platform H!VE (<https://www.hive.nl/>) de mogelijkheid aan kandidaten om cursussen/opleidingen te volgen. Met behulp van deze online modules kandidaten uit Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden de volgende stap zetten in hun persoonlijke ontwikkeling en daarmee de kans op de arbeidsmarkt vergroten. Ook kunnen ze geholpen worden door de inzet van persoonlijke coaches en samenwerken met gelijkgestemden vanuit WIJII, een online platform voor werving en selectie. WIJII matcht niet op cv's, maar op talenten, vaardigheden en passies. Om die boven water te krijgen, doen de werkzoekenden online-testen. Door de verbinding tussen de platforms is het mogelijk om na opleiding ook online op zoek te gaan naar een baan via WIJII.

³² Bron: KBA Nijmegen (2021). Praktijkleren met praktijkverklaring. Evaluatie van de pilots



Andere activiteiten die zijn gericht op scholing betreffen veelal leerwerkarrangementen of leerwerktrajecten, het gaat daarbij vaak om BBL- of brancheopleidingen. Diverse WSP's hebben leerwerkarrangementen weten te realiseren samen met bedrijven. Vooral loopbaanoriëntatie is een onderdeel dat expliciet wordt benoemd als scholingsactiviteit vanuit de arbeidsmarktregio's. Mede vanwege de coronacrisis en de ontslagdreiging zijn deze loopbaanactiviteiten in diverse regio's versneld ingezet, om mobiliteit te versnellen en daarmee werkzoekenden én werknemers loopbaanadvies te bieden. Praktijkscholing met brancheorganisaties is onder andere in Midden-Holland opzet. Daarbij is gekeken naar een brede opzet van de scholing en ingezet op minimale toetredingsvoorwaarde, waardoor de doelgroep van PoW hier ook gebruik van kan maken.

Bovendien is samenwerking met onderwijs en branche(organisaties) tot stand gekomen, met name in de sectoren horeca, zorg of techniek. Dit vergde voor diverse regio's specifieke afstemming, die door de eerdergenoemde verandering van prioriteiten van werkgevers door corona vertraging wat heeft opgelopen.

Omscholingstraject online marketeer - Zuid- Oost Brabant

Arbeidsmarktregio Zuid Oost Brabant heeft ingezet op het opleiden van kandidaten tot online marketeer. Via het UWV Helmond/Eindhoven en het Leerwerkloket Helmond/de Peel kregen zij de kans om gebruik te maken van een scholingsbudget. Met dit budget ontdekten zij de wereld van online marketing. Het doel was om 20 tot 30 deelnemers op te leiden. Dit heeft in totaal geresulteerd in een groep van 20 deelnemers, waarvan 19 een diploma hebben behaald, 13 een stageplek hebben gevonden en 8 een baan (aanbod).

7.4 Reflectie bevindingen

Wanneer gereflecteerd wordt op de wijze waarop de landelijk geformuleerde doelen met betrekking tot de pijler Scholing in de praktijk zijn toegepast, worden enkele punten duidelijk.

Het is door PoW mogelijk geworden om in de arbeidsmarktregio's gezamenlijk scholingstrajecten op te zetten. Met name door het niet gelabelde budget en de algemene focus op scholing vanuit de doe-agenda hebben partijen de activiteiten rondom scholing samen opgepakt. Met deze samenwerking hebben kandidaten in de beoogde doelgroep via de pilot praktijkleren een scholingstraject met erkende mbo-certificering kunnen volgen en de meerwaarde van scholing (en certificering) is door de partners (gemeentes, werkbedrijven, werkgever en UWV) meer gezien en gevoeld. Er blijft een spanningsveld zichtbaar waar het gaat om het verschil tussen daadwerkelijke inhoudelijke scholing en het aanbieden van werknemersvaardigheden. Binnen werkbedrijven richt men zich nog voor het grootste deel op het ontwikkelen van werknemersvaardigheden, terwijl voor duurzame plaatsing inhoudelijke scholing van grote waarde kan zijn.

Ook al zijn onderwijsinstellingen en de SBB in veel regio's later aangehaakt, hun betrokkenheid is belangrijk geweest voor de uitvoering van de activiteiten. Hun kennis en ervaring van ontwerp, ontwikkeling en certificering van het SBB en het onderwijs hebben geholpen bij het succesvol ontwikkelen en uitvoeren van de activiteiten. Omdat het SBB en het onderwijsveld niet altijd bestuurlijk zijn betrokken, was het voor diverse partners (gemeentes, UWV en werkgevers) in het begin soms lastig om van deze kennis en ervaring gebruik te maken en daadwerkelijk de beoogde activiteiten kwalitatief goed in te richten (bijv. passend bij landelijke onderwijsrichtlijnen). Er is in verschillende arbeidsmarktregio's een diversiteit aan activiteiten opgezet, ook online, maar het is de vraag of deze activiteiten ook altijd aansluiten bij een landelijke certificering of opleidingseisen en daarmee kandidaten een stap dichterbij een duurzame plek op de arbeidsmarkt brengt. Daarvoor is de kennis en ervaringen van personen binnen het regionale mbo-instellingen of SBB van meerwaarde.



De pilot Praktijkleren maakte het mogelijk om als werkgevers, gemeente en onderwijsinstellingen samen te werken aan een concreet instrument rondom scholing. Ook de directe aansluiting op de landelijke certificering in derde leerweg van het mbo was hiermee mogelijk. Daarmee is het belang van de inzet van scholing vergroot. Zonder PoW was de pilot waarschijnlijk niet zo goed en vaak uitgevoerd. Deze impuls is ook vergroot door het uitbreken van Covid-19, waardoor duidelijk werd dat scholing en leren nodig was om mensen naar beschikbaar werk te leiden. Hierdoor werd het effect ervan in een korte tijd duidelijk bij de diverse personen en organisaties betrokken bij o.a. het onderdeel re-integratie. Het idee is dat scholing bijdraagt aan de ontwikkeling van een kandidaat, waardoor het mét een passende certificering kan zorgen voor een duurzame plaatsing of plek op de arbeidsmarkt. Nu de arbeidsmarkt weer krappere is, wordt met scholing ook ingezet op een Leven Lang Ontwikkelen, om relevant werk te kunnen blijven uitvoeren.

Het is in termen van borging een uitdaging om na positieve ervaring met verschillende instrumenten, deze structureel te behouden voor de beoogde doelgroep van PoW. De samenwerking met het onderwijs heeft ervoor gezorgd dat praktijkleren met verklaringen nu standaard ingezet kan worden als instrument, maar het betreft nog een relatief kleine groep die betrokken en enthousiast is over deze vorm van opleiding en uiteindelijk overtuigd is van de toegevoegde waarde. Nu de economie weer aantrekt kan de natuurlijke neiging ontstaan om vooral snel te matchen en bestaat de kans dat de aandacht voor duurzame plaatsing, en daarmee scholing, naar de achtergrond verdwijnt. De vraag is hoe partijen binnen de arbeidsmarktregio goed aangesloten kunnen blijven op dit thema en de meerwaarde kunnen blijven zien. Zeker als zaken zoals administratie, werkprocessen en digitale systemen nog niet altijd helemaal goed functioneren (bijv. bij de pilot praktijkleren), kan dit leiden tot het uitblijven van de borging. Een belangrijke les is om maximaal eigenaarschap te blijven organiseren in de diverse (uitvoerings-)organisaties.



08

Samenwerking in de arbeidsmarktregio

Middels het versterken van de regionale samenwerking wordt binnen PoW beoogd het proces van arbeidstoeleiding te verbeteren. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de impuls van PoW op de samenwerking in de arbeidsmarktregio.

8.1 Effectieve regionale samenwerking

De vrijheid die de 35 arbeidsmarktregio's hebben om hun eigen beleid te ontwikkelen, heeft ertoe dat geleid dat er verschillen zijn ontstaan in de manier waarop de arbeidsmarktregio's zijn georganiseerd, zowel waar het gaat om samenwerkingsafspraken als om de uitvoering³³. De afgelopen jaren zijn er verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de kenmerken en succesfactoren van regionale samenwerking in en tussen arbeidsmarktregio's. Naar aanleiding van enkele van deze onderzoeken adviseerde de SER in 2015 om de afstemming en samenwerking te bevorderen tussen overheden, het UWV en de sociale partners; zowel op centraal niveau als op decentraal niveau³⁴. In 2018 publiceerde de VNG het rapport 'Werkende Samenwerking', waarin handelingsperspectieven worden aangedragen aan gemeenten voor het versterken van regionale samenwerking op het gebied van de arbeidsmarkt. Het rapport concludeert dat regionale samenwerking geen uniform recept voor succes kent: maatwerk is het devies. In het VNG-rapport komt naar voren dat regionale samenwerking gaat om de *inhoud die deugt voor alle samenwerkingspartijen* en niet per se om het bestaan of het hebben van structuren en afspraken. De samenwerking moet gericht zijn op gedeelde belangen van alle partners. Indien het gezamenlijk belang helder is, kan er een regionale agenda worden opgesteld die voor alle partijen aantrekkelijk is.

8.2 Impuls van Perspectief op Werk op de samenwerking

Bij de start van PoW waren de onderlinge verschillen tussen de 35 arbeidsmarktregio's in de wijze waarop er regionaal werd samengewerkt groot. In sommige regio's was er alleen sprake van samenwerking op beleidsniveau, in andere regio's werd ook in de uitvoering al samengewerkt. En in sommige arbeidsmarktregio's werd voornamelijk tussen publieke partijen samengewerkt, in andere regio's ook publiek-privaat. Dit zorgt ervoor dat niet elke arbeidsmarktregio dezelfde startpositie heeft als het gaat om samenwerken binnen PoW. De impuls die PoW heeft gehad op de samenwerking in de arbeidsmarktregio's is dan ook voor iedere regio verschillend. Logischerwijs is de ontwikkeling in regio's die nog aan het begin stonden anders dan bij regio's waarbij de samenwerking al vergevorderd was. In algemene zin is PoW een uitstekend instrument gebleken om de samenwerking in de regio een impuls te geven, zowel op uitvoerend niveau van gezamenlijke projecten en activiteiten als op strategisch niveau (gezamenlijke visie en ambitie t.o.v. de regionale arbeidsmarkt).

³³ Bron: Berenschot (2019). Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder een arbeidsbeperking) en aan werkgevers

³⁴ Bron: SER (2015). Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren. Een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet.



De vertegenwoordigers van de samenwerkende partijen geven aan dat er sprake is van vooruitgang en dat de samenwerking is verbeterd. Een belangrijke stimulerende factor hiervoor is het gezamenlijk uitvoeren van de activiteiten uit de doe-agenda en het bijbehorende budget. Zoals een vertegenwoordiger van een regio aangeeft:

"De samenwerking is verbeterd ten opzichte van vóór PoW, we maken stappen op alle niveaus, werken constructiever samen en we hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd blijft het een aandachtspunt, het gaat niet vanzelf."

Perspectief op Werk heeft dus in de brede zin een impuls gehad op de samenwerking in de arbeidsmarkregio's. Specifiek heeft het programma PoW een positieve bijdrage geleverd op de volgende onderdelen:

1. PoW heeft relevante partijen nader tot elkaar gebracht.
2. PoW heeft de onderlinge afstemming tussen partijen verbeterd.
3. Partijen zijn samen gaan werken in het regionale proces van arbeidstoeleiding.

PoW heeft relevante partijen nader tot elkaar gebracht

Middels PoW zijn de juiste partijen aan tafel gekomen. De partijen die betrokken zijn bij het proces van arbeidstoeleiding treden nu, zowel op landelijk als op regionaal niveau, gemakkelijker met elkaar in contact. Met name een verbeterd inzicht in de vraag en rol van onderwijsinstellingen, SBB, werkgevers en werknemers heeft vorm gekregen. Gemeentes en UWV, die voor PoW de grootste rol in de werkgevers- en werknemersdienstverlening vervulden, zijn door PoW meer in gesprek met alle andere organisaties die ook bij het matchen op de arbeidsmarkt betrokken zijn en visa versa. Dit maakt dat bijvoorbeeld gemeentes en UWV meer inzichten hebben verkregen in de mogelijkheden rondom scholing en de perspectieven van werknemer en werkgever die van belang zijn voor goede dienstverlening. Over het algemeen wordt op basis van deze (nieuwe) kennis in de regio's de dienstverlening en de inrichting van activiteiten aangepast. Deze werkwijze heeft gezorgd voor meer gelijkwaardigheid binnen het samenwerkingsverband en meer mogelijkheden geboden voor het creëren van gedeelde verantwoordelijkheid.

"De meerwaarde zit hem in het feit dat elke betrokken partij zijn eigen toegevoegde waarde en netwerk heeft. Door de samenwerking wordt deze waarde inzichtelijker en is het makkelijker er een beroep op te doen. Hiermee voorkom je dat meerdere partijen het wiel aan het uitvinden zijn maar versterk je elkaar."

De aangesloten partijen zijn allemaal op hun eigen manier betrokken bij het proces van arbeidstoeleiding. PoW heeft ervoor gezorgd dat de partijen beter met elkaar zijn samen gaan werken. Dit heeft de positie ten opzichte van elkaar veranderd. Waar bijvoorbeeld de werkgevers, onderwijsinstellingen en vakbonden voorheen voornamelijk 'vragende' partijen waren, zijn zij gedurende de looptijd van PoW steeds meer een samenwerkingspartner geworden. Dit laatste is vooral zichtbaar bij SBB en werkgeversvertegenwoordiging, maar nog in mindere mate bij de vertegenwoordigers van werknemers. Ook kleine gemeentes, die binnen hun eigen re-integratie- en participatiebeleid als doel hebben om invulling te geven aan de regionaal gemaakte afspraken ter bevordering van arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, zijn middels de doe-agenda's meer betrokken bij het regionaal arbeidsmarktbeleid.

PoW heeft de onderlinge afstemming tussen partijen verbeterd

Door de beschikbaarheid van een gezamenlijk budget zijn regio's in staat gesteld om gezamenlijk initiatieven te ontwikkelen op het gebied van werkgevers- en werkzoekendendienstverlening, om zo vraag en aanbod dichter bij elkaar te brengen. PoW was een vliegwiel om ideeën in de regio te concretiseren, waarbij alle partijen, zowel de bestuurslaag als het management, inspraak hebben gehad



in het opstellen van de doe-agenda. Dit heeft de onderlinge afstemming tussen partijen verbeterd of in gang gezet. Bijvoorbeeld de afstemming over wie welke taak heeft in het proces van arbeidsmarkttoeleiding, welke budgetten daarvoor beschikbaar zijn en welke activiteiten daarmee precies door welke partij worden uitgevoerd. Het gezamenlijk opstellen van een plan van aanpak heeft er daarnaast voor gezorgd dat partijen beter zicht hebben gekregen in de diverse rollen (en kwaliteiten) van de betrokken partijen. Door het formuleren van een gezamenlijk plan zijn kortere lijnen tussen organisaties ontstaan. Vanuit deze afstemming is er in diverse regio's ook een daadwerkelijke structurele verandering in de samenwerking ontstaan en daarmee een vorm van stabiliteit.

"De PoW projecten en de samenwerking daarbij heeft zeker geleid tot verbetering in de processen voor arbeidstoeleiding. De gevraagde samenwerking in de projecten maakt dat de partners als UWV, gemeenten, SW-bedrijven en scholingsinstanties elkaar (nog) beter opzoeken, afstemmen en informatie delen, en samen acties opzetten"

De (soms nieuwe) samenwerkingsstructuren hebben mensen in staat gesteld om de onderlinge relaties positief op te bouwen. Dat wordt in verschillende regio's ook zo benoemd. Het inzicht in en begrip voor het standpunt, de activiteiten en de specifieke uitdagingen van andere organisaties is onderling toegenomen. Ook het werken vanuit een opgave ('het doen') is een belangrijke impuls geweest voor de verbetering van de samenwerking binnen het proces van arbeidstoeleiding. Waar eerder de strategie leidend was in de samenwerking en de uitvoering daaruit volgde, is het in de doe-agenda essentieel dat de activiteiten leidend zijn en dat een strategie wordt bedacht om die uit te voeren. Dat heeft een duidelijke meerwaarde volgens diverse partijen. De publieke partijen in de arbeidsmarktregio's werken in veel regio's al geruime tijd samen, maar deze samenwerking vond tot op heden met name op strategisch niveau plaats. Door de focus middels PoW te verleggen naar de uitvoering en samenwerking met private partners, is de samenwerking onderling sterker geworden. Veel regio's geven aan dat er nu domein overstijgend is gekeken naar het gehele proces van arbeidstoeleiding.

"PoW heeft verdere samenwerking op gang gebracht, de snelheid van schakelen is omhooggegaan, en er zijn betere gesprekken mogelijk over dienstverlening, samenwerking e.d. Het geld waarmee je snel actie kunt ondernemen, helpt daarbij. Samenwerking is daardoor versterkt."

Daarnaast komen vanuit de PoW-projectstructuur andere aanverwante onderwerpen op tafel. Hierdoor wordt verbinding gelegd met andere strategische agenda's, waaronder onderwijs-arbeidsmarkt. Zoals eerder aangegeven bij de pijler Scholing: door de aansluiting van SBB en onderwijsinstellingen heeft scholing een duidelijker plek gekregen in het proces van arbeidstoeleiding. Dit heeft de potentie om nog verder te groeien.

Partijen zijn samen gaan werken in het regionale proces van arbeidstoeleiding

PoW heeft ertoe geleid dat partijen meer regionaal zijn gaan opereren. Dit blijft voor lokaal georiënteerde organisaties een uitdaging (bijvoorbeeld gemeenten), maar door PoW is deze manier van denken gaan leven en de regionale focus toegenomen. Voor een organisatie als het UWV leek het een opgave om in verschillende regio's een andere aanpak te kiezen. Zij zijn van oudsher gewend om landelijk beleid te formuleren en uit te rollen naar de regio's, maar gezien de regionale verschillen is het belangrijk dat hier niet te strak aan vast wordt gehouden. De verschillen en behoeften van de individuele regio's zijn door PoW duidelijker geworden en de positie van partijen in het regionale proces van arbeidstoeleiding verduidelijkt.

"We zijn er in deze regio enorm van bewust dat we elkaar hard nodig hebben. Dat wisten we al, maar door PoW hebben we dit ook meer kunnen laten zien. Deze manier van samenwerken loopt in onze regio (straks) ook door in andere programma's, zoals (...) Scholingsalliantie en in de ontwikkeling van de RMT's."



In de regio's wordt onderkend dat, om de activiteiten tot een goed resultaat te brengen, het nodig is om samen te werken op zowel uitvoerings- als beleidsniveau. PoW heeft gezorgd voor meer samenhang tussen beleid en de praktijk. Deze twee niveaus kunnen om het proces van arbeidstoeleiding te verbeteren niet zonder elkaar. De samenwerking op uitvoeringsniveau is nog niet overal structureel verbeterd. Het kan namelijk enige tijd duren voordat de gezamenlijke regionale doelstellingen op beleidsniveau zijn overgebracht naar de uitvoering. Een heldere en eenduidige communicatie binnen alle organisaties aan de uitvoering is essentieel. In een aantal regio's is daarom de governance aangepast om in de doe-stand te komen. Bestuurders zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk gemaakt (pijlverantwoordelijke) voor een deel van de uitvoering van de activiteiten. Dit brengt de samenwerking tussen beleid en uitvoering dichterbij elkaar en zorgt voor een betere aansturing van de regio's.

8.3 Knelpunten in de samenwerking

Ondanks dat de samenwerking positief wordt ervaren door een groot deel van de partijen, het onderling begrip tussen deze partijen toeneemt en een gezamenlijke taal ontstaat in het vormgeven en uitvoeren van arbeidsmarktbeleid, ontstaan er ook (nieuwe) knelpunten. Natuurlijk heeft Covid-19 een belangrijke rol gespeeld in de doorontwikkeling van de samenwerking. Het groeien van de onderlinge relaties is beperkt gebleven door het ontbreken van de informelere ontmoetingen. Andere punten hebben een meer doorlopende invloed op een effectieve samenwerking en zijn ook ingewikkelder om op te pakken. Als belangrijkste aandachtspunten constateren wij:

1. Diversiteit aan partijen met verschil in rol, werkwijze, structuur en focus.
2. De verhouding tussen de betrokken organisaties in de arbeidsmarkt.
3. Het gezamenlijke versus het eigen belang.
4. De samenwerking is nooit af.

Diversiteit aan partijen met verschil in rol, werkwijze, structuur en focus

De samenwerking in de arbeidsmarktregio's bestaat uit partijen met een verschil in geografische focus; lokale, (sub)regionale en landelijk georiënteerde partijen nemen deel in de samenwerking. Naast het verschil in geografische focus, brengen de arbeidsmarktpartijen ook andere culturen en werkwijzen met zich mee. Voor het uitvoeren van de doe-agenda is het nodig dat partijen denken en opereren op het niveau van de overkoepelende arbeidsmarkt.

In sommige arbeidsmarktregio's is, om de werkgeversdienstverlening vorm te geven, de regio opgesplitst in deelregio's. Deze deelregio's verschillen als het gaat om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, maar ook in cultuur. Voor de uitvoering van de activiteiten uit de doe-agenda wordt in deze regio's aangesloten op de netwerkorganisatie van het regionaal werkbedrijf. Dit maakt dat het denken en opereren als één regio voor de dienstverlening van werkzoekenden en werkgevers soms lastig is en niet gesproken kan worden van één arbeidsmarktbeleid.

De gelijkwaardige en wederkerige relaties tussen overheid, werkgevers, werknemers en onderwijs staan binnen PoW centraal. De rol die de betrokken partijen, zoals (centrum)gemeente, UWV, VNO-NCW en MKB-Nederland en SBB, in het regionale proces van arbeidstoeleiding hebben is verschillend. Ze zijn voor andere aspecten verantwoordelijk en hebben hun eigen taken en opvattingen. Om van een goede samenwerking te kunnen spreken is het belangrijk dat partijen elkaar goed weten te vinden door de structuren en middels goede relaties (leren) inzien wat de rol en meerwaarde van deze partijen is in het proces van arbeidstoeleiding. Het was en is in een aantal regio's vanaf het begin van PoW niet helemaal duidelijk welke rol de verschillende betrokken partijen in de uitvoering hadden of konden hebben. Specifieke partijen kunnen in de uitvoering niet altijd op een gelijk niveau opereren, mede door de beschikbare (financiële) middelen en capaciteit, zoals VNO-NCW of de vakbonden, of omdat ze in het ontwerp van de doe-agenda en het programma PoW niet meteen zijn meegenomen, zoals SBB, de bonden en onderwijsinstellingen. Op de achtergrond spelen tevens verschillende gemeentelijke en institutionele belangen.



De verschillende partijen hebben bovendien een andere rol in het proces van arbeidstoeleiding. Waar de publieke partijen een directe taak hebben binnen dit proces (het begeleiden van mensen naar werk), zijn de (semi)-private partijen daar niet (altijd) zelf direct betrokken. Zij zijn veelal betrokken via hun leden of achterban, dat maakt de invloed die deze partijen kunnen uitoefenen anders. Van oudsher verschilt de taakopvatting. Voorheen zaten ze vooral aan tafel om de stem van werkgevers en werknemers te vertegenwoordigen, nu zijn ze binnen PoW ook nadrukkelijk betrokken bij de vormgeving van activiteiten in de regio's, en dat vraagt om een nieuwe rol.

Naast de rol blijven de verschillende structuren en werkwijzen van organisaties een obstakel. Met name de verschillende systemen die worden gehanteerd door de verschillende organisaties zijn geregeld (nog) niet compatibel en de afstemming tussen die verschillende systemen kost, als het al mogelijk is, veel tijd (en geld).

Als laatste zien we een knelpunt in de financiering van het proces van arbeidstoeleiding. Partijen worden, hoewel ze samen één doel hebben, afzonderlijk van elkaar gefinancierd, met elk eigen doelstellingen en targets. De financiële stromen zorgen ervoor dat partijen niet uitgedaagd worden samen op te trekken.

De verhouding tussen de betrokken organisaties in de arbeidsmarkt

PoW is een initiatief van VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO Nederland, VNG, G4, G40, UWV, MBO raad, het ministerie van OCW en het ministerie van SZW. In een later stadium zijn hierbij ook het SBB en FNV en CNV aangesloten. Het voortouw voor het opstellen van de doe-agenda lag bij de centrumgemeente en vertegenwoordigers van werkgeverszijde. Van hen werd verwacht dat ze de doe-agenda afstemmen met betrokken partijen in de regio (o.a. de andere gemeenten, UWV, onderwijsveld). Dat maakt dat op regionaal niveau niet altijd dezelfde partijen waren aangesloten, of pas later zijn aangesloten op het moment dat de doe-agenda tot uitvoering moest worden gebracht. Partijen voelden hierdoor vooral in de beginperiode van het programma een informatieachterstand.

Ook op bestuurlijk niveau zijn partijen verschillend betrokken. Vanuit de (centrum)gemeenten is vaak de wethouder betrokken, andere organisaties, zoals het SBB, UWV, FNV, CNV en VNO-NCW en MKB-Nederland werken met gemandateerde vertegenwoordigers. Die worden niet altijd als (volwaardige) bestuurders gezien en raken soms ondergesneeuwd of overstemd. Dit werkt ongelijke samenwerking tussen de diverse partijen in de hand, iets dat niet aansluit bij het ontwerp van het programma. Deze uitdaging bestond al voordat PoW is gestart, maar PoW maakt dit extra zichtbaar.

Binnen PoW worden de middelen aan de centrumgemeente toegekend, middels een decentralisatie-uitkering. Het uitgangspunt van deze vorm van uitkering is dat er sprake is van beleids- en bestedingsvrijheid bij de ontvanger. Dit betekent dat de centrumgemeente voor een groot deel zelf kan kiezen hoe ze de verkregen middelen inzet. De manier waarop de centrumgemeente en aangesloten partijen het budget vrijmaken voor de uitvoering verschilt. In sommige regio's is ervoor gekozen om de gelden te verdelen vanuit een aanbestedende en leidende rol en vooral opdrachten te verstrekken aan de andere partijen. VNO-NCW en MKB-Nederland (en lokale werkgeversverenigingen) werden met name in het begin van PoW op deze wijze bijvoorbeeld als 'leverancier' gezien en niet als samenwerkingspartner. In regio's die een grote centrumgemeente kennen ten opzichte van de omliggende gemeenten, is de verhouding tussen de centrumgemeente en de kleine gemeenten een punt van aandacht. Zij zijn huiverig dat de richting van de centrumgemeente uiteindelijk bepalend is voor hun werkzaamheden. Het ontbreken van gelijkwaardigheid in de mate van invloed tussen de gemeenten binnen een regio is een gevaar voor een goede samenwerking. In andere gemeenten, waar relatief veel gemeenten onder zijn gebracht, zien wij hetzelfde. Daar speelt ook de rolopvatting (en politieke kleur) van de centrumgemeente een grote rol. Dit wordt door verschillende centrumgemeenten anders ingevuld, maar lijkt bepalend voor de manier waarop wordt samengewerkt.



Het gezamenlijke versus het eigen belang

Voor het succes van een samenwerking is het van belang dat er overeenstemming is over de overkoepelende regionale doelstellingen en over de verantwoordelijkheid voor het behalen van deze doelstellingen. Dat is nog niet overal het geval. De samenwerking op uitvoeringsniveau in de regio werd in het begin van PoW soms bemoeilijkt, doordat betrokken organisaties voorrang gaven om de beschikbare capaciteit in te zetten voor de "eigen" doelstellingen. De intentie om het samen te doen was er bij de meerderheid van de regio's, alleen was er soms niet direct de mogelijkheid om het in de uitvoering te realiseren.

"PoW heeft een lastige opstart gehad. Dat heeft vooral te maken met de mensen die opzoek zijn naar de rol in het project. Je moet het petje opzetten van de arbeidsmarktregio. Mensen hebben soms aanpassingsproblemen en zijn opzoek naar hun specifieke rol."

De focus op de eigen organisatie en doelstellingen heeft voor een groot deel (ook) te maken met het ervaren van werkdruk en de beperkte capaciteit van partijen om voor de arbeidsmarkt actief te zijn. Toen duidelijk werd dat PoW gelden ingezet konden worden om deze druk te verminderen en de aangebrachte transparantie in hoeveel uren organisaties ieder inzetten, nam ook de betrokkenheid bij het grotere doel (gehele proces van arbeidsmarkttoeleiding) in diverse regio's toe. In regio's waar de focus op eigen organisaties in mindere mate aan de orde was in het begin van PoW, is aan de voorkant goed geïnvesteerd in elkaar. Er is voor gezorgd dat het regionaal belang voorop is komen te staan. Om dat voor elkaar te krijgen is er geïnvesteerd in het begrijpen van elkaars doelstellingen, van elkaars standpunten en het uitspreken van verwachtingen naar elkaar. Commitment naar elkaar is uitgesproken.

Partijen zijn zoekende naar de manier waarop ze hun bestaande aanpak kunnen behouden en waar aanpassingen nodig zijn. Dat is voor organisaties die lokaal en sub-regionaal zijn georiënteerd, zoals gemeenten en de WSP's, een uitdaging. Zij moeten voor hun lokale en sub-regionale doelstelling en werkwijze, bijvoorbeeld waar het gaat om de manier waarop ze het proces van arbeidstoeleiding hebben ingericht, verantwoording afleggen naar hun eigen gemeenteraad en het vervolgens afstemmen op de regio.

Een samenwerking is nooit af

De samenwerking tijdens het programma PoW is in het grootste deel van de regio's en tussen de organisaties op landelijk niveau verbeterd. Het merendeel van de betrokken organisaties en arbeidsmarktregio's benoemt deze ontwikkeling en is positief over de rol van het programma daarin. De vraag is nu hoe deze vorm van succesvolle samenwerking, met name voor deze specifieke doelgroep, vorm blijft krijgen nu PoW ten einde loopt. PoW is opgebouwd rondom verschillende projecten. Binnen deze projecten is de samenwerking verbeterd. We zien hier een uitdaging omdat de samenwerking sterk afhangt van persoonlijk relaties. Om uitvoering te geven aan het programma PoW is vaak gebruik gemaakt van externen, bijvoorbeeld als projectleider. De vraag is nu of de goede samenwerking rondom de projecten overgenomen kan worden in het reguliere werk van de verschillende partijen en of de goede samenwerking blijft bestaan als externe projectleiders vertrekken.

"We moeten ervan af om te focussen op incidentele successen. Niet kijken naar de succesvolle activiteiten, maar meer naar de structurele basis waarop deze staat. Je moet structurele verandering in die arbeidstoeleiding laten plaatsvinden. Anders blijven we op incidentele basis problemen aanpakken (door incidentele middelen) maar dan verandert er te weinig."



8.4 Conclusie

Perspectief op Werk heeft de meerwaarde van een brede samenwerking tussen de partijen in de arbeidsmarktregio's opnieuw onder de aandacht gebracht. In de ene regio is de impuls van PoW op de samenwerking zichtbaarder geweest dan in andere regio's. Dat heeft onder andere te maken met de startpositie van de verschillende regio's. In sommige regio's stond al een stevige samenwerkingsstructuur, in andere regio's was deze nog in ontwikkeling of is deze naar aanleiding van PoW aangepast. Daarnaast is er een variëteit aan manieren waarop wordt samengewerkt. Het is niet voor niets dat in het rapport *Werkende Samenwerking*, gepubliceerd door de VNG, geconcludeerd wordt dat deze variëteit het idee bevestigt dat "er geen vast recept bestaat voor regionale samenwerking" en dat maatwerk het uitgangspunt moet zijn. Dit zorgt ervoor dat arbeidsmarktregio's moeilijk met elkaar te vergelijken zijn en roept de vraag op of een directe vergelijking recht doet aan de regionale diversiteit. Toch zien we over het algemeen zeker vooruitgang in de manier waarop wordt samengewerkt. De vraag is nog wel in hoeverre deze samenwerking ook wordt overgenomen buiten de opgebouwde PoW-structuur.

Wat PoW mede inzichtelijk heeft gemaakt, ook in de arbeidsmarktregio's, is dat het belangrijk is om kennis en begrip te hebben van de verschillende samenwerkingspartners. Partners zijn gelijkwaardig, maar niet gelijk aan elkaar. Sommige partijen zijn grote organisaties met een stevig ondersteunend en uitvoerend apparaat (zoals de publieke partijen), terwijl andere partijen weinig eigen middelen en menskracht hebben (werkgevers- en werknemersorganisaties, onderwijsveld) of anders (landelijk, sectoraal) georganiseerd zijn, waardoor zij minder slagkracht hebben. Daar staat tegenover dat publieke organisaties soms meer tijd nodig hebben voor afstemming en overleg en daardoor vertragend kunnen werken. De manier waarop de partijen in de arbeidsmarkt zijn gepositioneerd, leidt niet alleen tot een andere slagkracht in de uitvoering, maar ook in de informatievoorziening. Het systeem van de arbeidsmarktregio is ingericht vanuit het startpunt van de centrumgemeente. De manier waarop de arbeidsmarktregio samenwerkt, is dus voor een groot deel afhankelijk van de kwaliteiten van deze centrumgemeente en de wil, tijd en kunde om samen te werken.



09

Inrichting van het programma Perspectief op Werk

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de mate waarin de samenstelling en randvoorwaarden van het programma invloed hebben gehad op de activiteiten, de samenwerking en resultaten van Perspectief op Werk.

9.1 Beleidsvrijheid en doe-agenda

Bij de ontwikkeling van PoW is veel beleidsvrijheid gegeven aan regio's met betrekking tot de invulling van de doe-agenda en de manier waarop de samenwerking wordt vormgegeven. Deze beleidsvrijheid wordt door het overgrote deel van de arbeidsmarktregio's en de samenwerkingspartners positief ervaren. Het vrije karakter van PoW maakt dat regio's uitgedaagd worden om gezamenlijk tot een plan te komen dat voorziet in de behoeften van hun regio. Het heeft bijgedragen aan een gezamenlijke visie, omdat de doe-agenda ook een analyse van de arbeidsmarkt bevat. De analyse maakt duidelijk wat er in de regio speelt en welke rol verschillende partijen kunnen vervullen in het aanpakken van regionale uitdagingen. Deze gezamenlijkheid heeft, zoals eerder benoemd, een positief effect gehad op de samenwerking. Het stimuleert daarnaast out-of-the-box denken omdat regio's zijn gaan denken vanuit de opgaven en niet vanuit de kaders die zijn gesteld rondom een regeling.

Er zit ook een keerzijde aan deze beleidsvrijheid. Het opstellen van een doe-agenda met weinig kaders en sturing vanuit het Rijk blijkt lastig voor regio's waar de governance minder strak is georganiseerd en de samenwerking minder ver is ontwikkeld. Het formuleren van gezamenlijke uitdagingen en passende doelstellingen blijkt dan uitdagend te zijn. We zien een verschil in de manier waarop doe-agenda's zijn vormgegeven. Waar de ene agenda een duidelijk visie en structuur kent, is in de andere agenda minder samenhang te ontdekken en is het plan een samenvoeging van losse activiteiten. Dit heeft ertoe geleid dat het plan soms vooral vanuit de visie van de centrumgemeente is opgeschreven. In regio's waar al een goede samenwerking was, is ook eerder gestart met de uitvoering van de activiteiten van de doe-agenda. In verschillende regio's hebben we gezien dat de nadruk in eerste instantie veel lag op het proces, en minder op de uitvoering. In het algemeen gebeurde dit vooral bij arbeidsmarktregio's die de doe-agenda hebben geformuleerd als een strategisch beleidsstuk, en minder vanuit concrete oplossingen voor regionale vraagstukken. Regio's met plannen die bestaat uit veel losse activiteiten zonder strategische structuur zijn daardoor vaak sneller tot uitvoering gekomen, omdat ze geen (uitgebreide) samenwerkingsstructuur boven de projecten hebben opgezet. Het is ongewis welk langetermijneffect dit heeft op het proces van arbeidstoeleiding.

De vrijheid heeft er (mede) voor gezorgd dat de inrichting van PoW in verschillende arbeidsmarktregio's anders is vormgegeven. In sommige regio's is gekozen de uitvoering onder te brengen in een bestaand samenwerkingsverband, in andere regio's is een nieuwe structuur opgezet. Hetzelfde is zichtbaar in de manier waarop de activiteiten zijn gefinancierd. In sommige gevallen zijn de financiële middelen van PoW uitgezet als subsidies (met de daarbij horende processen), soms als opdrachten en soms als declaraties. Elke vorm kent haar voor- en nadelen. Door de diversiteit van de verschillende soorten en structuren, is (nog) geen de conclusie te trekken over welke aanpak de meest geschikte is.



De vrijheid die regio's kregen binnen PoW heeft soms ook gezorgd voor discussie over de doelstelling van PoW. De doelstelling van PoW is zoals eerder vermeld tweeledig: het is een programma om activiteiten te ontwikkelen ter verbetering van het proces van arbeidstoeleiding, maar ook om de samenwerking in de arbeidsmarktregio's te verstevigen. Regio's hadden bij de start van PoW wat moeite met deze tweeledige doelstelling, deels omdat ze de vrijheid niet gewend waren. Daarnaast merken wij uit gesprekken met stakeholders in de arbeidsmarktregio's op dat niet altijd duidelijk is hoe PoW en diens doelstellingen ten opzichte van andere instrumenten geïntegreerd moest worden. Zeker in een tijd dat ook de crisisdienstverlening op gang kwam (o.a. middels NL Werk Door) is de discussie gevoerd over de vraag waar (en voor wie) PoW specifiek bedoeld was.

9.2 Werken vanuit projecten

Het werken vanuit een projectorganisatie, waar bij de meeste initiatieven in PoW voor is gekozen, heeft een positieve bijdrage geleverd aan de samenwerking en de resultaten van PoW. Het werken vanuit het 'doen', in eerste instantie gestimuleerd door de doe-agenda, wordt door diverse regio's bestempeld als een van de grootste succesfactoren achter PoW. Samenwerken om een concrete activiteit op te pakken om vervolgens na te denken over een passende ondersteunende structuur werkt volgens betrokkenen efficiënter dan vanuit structuur te redeneren. Regio's komen tijdens het samenwerken in projecten obstakels tegen die zij in gezamenlijkheid dienen te overwinnen. Dit maakt dat zij beter inzicht krijgen in elkaars organisaties, interne uitdagingen en kwaliteiten. Daarnaast brengt het werken vanuit 'het doen', ofwel bottom up, zowel de uitvoering als het bestuur in beweging, waar het top down lastiger is om de uitvoering te betrekken.

Toch zien we hier nog enkele uitdagingen. Het valt op dat de uitvoering van activiteiten nog veelal bij de publieke partijen is blijven liggen, de samenwerking met andere partijen wordt hierin wel meer gezocht, maar de activiteiten blijven naar de buitenwereld een publieke invalshoek hebben. Dit is voor een groot deel te verklaren doordat het organiserend vermogen en de uitvoeringscapaciteit van de publieke uitvoerders veel omvangrijker is dan die van private partijen en deze partijen vaak ook een wettelijke taak hebben in het proces van arbeidstoeleiding. Daarnaast zijn binnen PoW diverse projecten gestart, vaak naast (of aanvullend) op het reguliere systeem. De kans bestaat, zoals al eerder opgemerkt, dat deze losse projecten af worden gerond wanneer alle financiële middelen zijn besteed, zonder deze te implementeren in reguliere werkprocessen, en dat daarmee het lange termijneffect van deze activiteiten uitblijft.

9.3 Rol van het ondersteuningsteam/ inrichting van PoW

De initiatiefnemers van PoW (en later ook SBB, FNV en CNV) hebben op landelijk niveau samenwerkt in de stuurgroep Perspectief op Werk en in een landelijk Ondersteuningsteam (OT). Het OT ondersteunt de arbeidsmarktregio's bij het maken en uitvoeren van de actieplannen. De leden van het OT kunnen door de regio's ingeschakeld worden om de doelstellingen van PoW toe te lichten en knelpunten op te lossen, leggen verbinding met de landelijke initiatieven die er al zijn en zorgen ervoor dat geleerde lessen tussen de regio's worden gedeeld en worden ingezet om beleid en dienstverlening structureel te verbeteren. Daarnaast wordt vanuit het ondersteuningsteam de algemene voortgang bewaakt, de algemene communicatie verzorgd en de landelijke overlegstructuur op bestuurlijk niveau onderhouden. Het ondersteuningsteam organiseert jaarlijks in ieder geval twee landelijke bijeenkomsten met vertegenwoordigers van UWV, gemeenten en werkgevers uit de 35 arbeidsmarktregio's. Tijdens deze bijeenkomsten wordt de voortgang gemonitord en aandacht besteed aan specifieke thema's. Het inzetten van een ondersteuningsteam bij de uitvoer van het programma PoW is een nieuwe manier van werken voor alle betrokken partijen. Doorgaans moeten regio's op een formele manier verantwoording afleggen aan het ministerie over de inzet van middelen en de realisatie van beoogde doelstellingen. OT-leden hadden bij PoW juist geen controlerende, maar vooral een adviserende en faciliterende rol. Zij gingen diverse keren tijdens de looptijd van het programma in gesprek met de partijen in de regio's over de voortgang. Het overleg dat op landelijk niveau (binnen het OT) heeft plaatsgevonden heeft er daarnaast voor gezorgd dat de ontwikkelingen gemakkelijk met de arbeidsmarktregio's konden worden besproken en het OT gezamenlijk positie kon innemen in bepaalde



ontwikkelingen die niet bevorderlijk zouden zijn voor de voortgang van PoW. Daarnaast geven verschillende arbeidsmarktregio's aan dat het overleg met het OT een natuurlijk reflectiemoment is geweest. Meerdere regio's omschrijven de relatie met het OT als een prettige samenwerking.

Omdat voor zowel het OT als voor de arbeidsmarktregio's deze manier van samenwerking relatief nieuw is, zien we ook enkele aandachtspunten. Door verschillende arbeidsmarktregio's werd in het begin van PoW regelmatig aangehaald dat er vanuit het OT meer sturing gegeven zou mogen worden. Het OT heeft binnen PoW echter een adviserende en faciliterende rol. Dit vraagt om een andere manier van werken. Leden van het OT moesten zich aan deze nieuwe rol conformeren. Het OT kon in beperkte mate sturing geven en moest vooral de hoofdlijnen bewaken. De verschillende leden van het OT konden via hun eigen organisaties eventueel bijsturen, maar hadden geen formele bevoegdheid om in te grijpen. We merkten, zeker in het begin, dat hier een spanning zat en dat partijen zochten naar hun positie ten opzichte van de arbeidsmarktregio's en van elkaar.

9.4 Het delen van fouten en durven experimenteren

Naast een extra impuls is PoW ook een ontwikkelproject om vanuit de praktijk te ondervinden hoe de bemiddeling van de doelgroep naar werk verbeterd kan worden. Een belangrijk punt hierbij is de bereidheid om nieuwe activiteiten of zelfs experimenten met elkaar te delen en te zorgen dat er een klimaat ontstaat waarin deze ook kunnen (en mogen) mislukken. Dat klimaat vraagt om een instelling waarin fouten gemaakt kunnen en mogen worden en men niet wordt afgerekend op deze fouten. PoW biedt daar met haar structuur een ideale voedingsbodem voor, door middel van de voortgangsgesprekken met het OT, de lerende evaluatie en de leeragenda. Echter, in een werkveld waar veel financiële tekorten bestaan, zoals bij gemeenten binnen het sociaal domein, staat het experimentele karakter van het programma soms op gespannen voet met de resultaten die behaald moeten worden.

Uit de gesprekken met OT-leden en arbeidsmarktregio's maken wij op dat het even heeft geduurd voordat er, bijvoorbeeld tijdens de voortgangsgesprekken, een klimaat ontstond waarin regio's ook minder goede voorbeelden of resultaten deelden. Bij sommige regio's is dit in zijn geheel niet gebeurd. Het lerende effect, een van de doelstellingen van PoW, bleef hierdoor soms uit. De voortgangsgesprekken werden regelmatig gebruikt als een moment waarop de successen met elkaar werden besproken, gekeken of hetgeen al 'behaald' was en minder als momenten waarop de OT-leden als klankbord werden gebruikt en kon ondersteunen in de ontwikkeling in de regio. Een verklaring hiervoor is dat hoewel binnen PoW deze manier van werken wordt gehanteerd, er binnen andere programma's op een andere manier wordt gemonitord. Voor arbeidsmarktregio's is het daardoor zoeken wie wanneer welke rol inneemt. Daarnaast vraagt het delen van fouten om vertrouwen en goede onderlinge relaties tussen vertegenwoordigers in de regio's. Het bouwen van deze noodzakelijke relaties kost tijd. Met name in de beginfase (start en eerste deel) van PoW was in de gesprekken en verslagen een zekere mate van terughoudendheid om dit soort zaken met elkaar te delen.

9.5 De financiële inrichting van het programma

Ook de manier waarop de financiën zijn uitgekeerd heeft invloed gehad op het de resultaten van PoW. Het kabinet heeft met de start van PoW €35 miljoen beschikbaar gesteld om de arbeidsmarkt een extra impuls te geven. Concreet is er in 2019 en 2020 in totaal €2 miljoen beschikbaar besteld per arbeidsmarktregio. Deze middelen zijn via een decentralisatie-uitkering overgemaakt naar de centrumgemeente nadat het actieplan van de desbetreffende regio was goedgekeurd door de staatssecretaris. Decentralisatie-uitkeringen worden voor een bepaalde bestemming beschikbaar gesteld zonder strikt geormerkt te zijn. Dit betekent dat de regio's tot op zekere hoogte zelf mochten beslissen waar deze middelen voor ingezet werden. Conform de bestuurlijke afspraken moesten regio's wel deelnemen aan de voortgangsgesprekken, de landelijke leerbijeenkomsten en transparant zijn over de voortgang en de behaalde resultaten om de tweede uitkering in 2020 te ontvangen. Het beschikbaar stellen van niet geormerkte middelen heeft gevolgen gehad voor de resultaten van PoW. Het droeg positief bij aan de vrijheid die regio's kregen tijdens het programma. Regio's hebben de actieplannen hierdoor kunnen opstellen op basis van de behoeften in hun regio, zonder hierbij



concrete restricties vanuit het Rijk in acht te moeten nemen. Dit maakt dat regio's creatiever en innovatiever zijn gaan denken over de manier waarop ze deze extra middelen konden inzetten. Dit vraagt wel van regio's een heldere en duidelijke visie op wat nodig is om tot een verbetering te komen, idealiter in samenhang met de verschillende andere impuls gelden en financieringsstromen die binnen de arbeidsmarkt aanwezig zijn. Hiermee zijn initiatieven gestart en activiteiten ontwikkeld, die een positieve invloed hebben gehad op het proces van arbeidstoeleiding, die met concrete richtlijnen wellicht niet tot stand waren gekomen. De keerzijde van deze decentralisatie-uitkering is dat enkele regio's de middelen hebben gebruikt om vooral voort te zetten wat al gedaan werd op gebied van matching en ondersteuning van de doelgroep. De middelen werden in sommige regio's gebruikt om tekorten op de bestaande begroting op te vullen of bestaande activiteiten op gebied van arbeidstoeleiding te bekostigen. Dit maakt dat het innovatieve en experimentele karakter van PoW in deze regio's minder tot zijn recht is gekomen.

Bij het opstellen van de regionale actieplannen zijn veel arbeidsmarktregio's uitgegaan van een bedrag van 2 miljoen euro exclusief btw per regio. Binnen het programma is echter uitgegaan van 2 miljoen euro inclusief btw. Dit leidde in verschillende arbeidsmarktregio's tot een financiële tegenvaller en daarmee de noodzaak om de ambitie van het actieplan naar beneden bij te stellen. Deze zogenoemde btw-kwestie heeft in een aantal regio's invloed gehad op de voortgang van PoW, voornamelijk in de startfase. Gezien de samenwerking met externe (private) partijen en de inhuur van medewerkers hebben diverse gemeenten gewacht met de uitvoer tot er duidelijkheid over het btw-vraagstuk was. Deze btw-kwestie heeft, zeker in het begin van PoW, spanning in de relatie tussen arbeidsmarktregio's en het programma met zich meegebracht. Ondanks dat vanuit het OT, en met name vanuit VNO-NCW, een actieve rol is gespeeld om het probleem duidelijk te krijgen, oplossingsrichtingen te verkennen en regio's daar actief over te informeren. Daarnaast hebben de meeste arbeidsmarktregio's gewacht met de start van de uitvoering van de activiteiten tot het moment dat de centrumgemeenten de eerste financiering vanuit het Rijk hadden ontvangen.

9.6 Borging van de impuls

Het programma beoogt op lange termijn het proces van arbeidstoeleiding te verbeteren, middels tijdelijke projecten die een impuls geven aan arbeidstoeleiding. Het programma kent een doorlooptijd van ongeveer twee jaar en regio's hebben hun projecten ingericht op deze doorlooptijd, mede omdat de financiering voor twee jaar is verstrekt. Verschillende partijen in de arbeidsmarktregio's geven aan dat structurele verbeteringen in het proces van arbeidstoeleiding langer duren dan twee jaar. In de regio's moeten ze nadenken over hoe zij nieuwe succesvolle activiteiten kunnen borgen in reguliere (of nieuwe) werkprocessen.

Diverse activiteiten die vanuit PoW zijn opgezet zijn succesvol en hebben een positieve impuls gehad op de arbeidstoeleiding van de doelgroep. We constateren wel dat de projectmatige benadering, die veel projecten binnen PoW kenschets, tot gevolg heeft dat projecten tijdig zijn en afgerond worden, terwijl het mogelijk is dat de nieuwe of verbeterde aanpak nog niet voldoende is ingebed in de organisatie. Daarnaast moet er voor succesvolle activiteiten structurele financiering gevonden worden, anders kan het zijn dat de impuls van korte aard is en de structurele verandering voor het proces van arbeidstoeleiding uitblijft. De financiële middelen die vanuit de wet SUWI zijn vrijgemaakt, kunnen hier een bijdrage aan leveren.

We merken op dat in de oorspronkelijke opzet van PoW weinig rekening is gehouden met de borging van de impuls van PoW. Dat heeft met verschillende dingen te maken. Enerzijds de opzet van de doe-agenda, waarbij geen aandacht gevraagd is voor de borging van de impuls na afloop van het programma. Anderzijds de inbedding van het programma in een grotere agenda. In verschillende arbeidsmarktregio's is de (logische) reflex om in te zetten op programma's waar budget beschikbaar is. Nu PoW in de afrondende fase zit, en er vanuit de crisisdienstverlening nieuwe instrumenten zijn ingezet die op sommige onderdelen een soortgelijk effect beogen als PoW, merken we dat de aandacht daar naartoe is verschoven. Er ontstaat daardoor minder aandacht voor de borging van wat er binnen



PoW is geleerd. In het slechtste geval betekent dit dat de impuls van PoW tijdelijk was en partijen in de arbeidsmarktregio's weer terugvallen in oude patronen.

Naast de borging van activiteiten is het van belang dat arbeidsmarktregio's nadenken over de borging van de verbeterde samenwerking. Partijen in de regio zullen op basis van de evaluatie van de activiteiten in de doe-agenda van PoW beslissen hoe ze de samenwerking in de toekomst gaan borgen. Welke manieren van samenwerken daadwerkelijk bijdragen aan het proces van arbeidsmarkttoeleiding en in de toekomst structureel dient te worden ingezet, is nog niet altijd duidelijk. Dat maakt dat de meeste regio's nu nog niet concreet bezig zijn met de borging van de samenwerking en activiteiten.

9.7 De lerende evaluatie

De samenwerkende partijen vinden het belangrijk dat PoW op een dusdanige wijze wordt geëvalueerd dat niet alleen aan het einde van het traject de belangrijke leerpunten in beeld gebracht worden, maar dat er door de samenwerkende arbeidsmarktpartijen binnen de regio tussentijds geleerd kan worden. Deze tussentijdse reflecties moeten leiden tot betere resultaten en een versterking van de impuls PoW. Een lerende evaluatie biedt de mogelijkheid om zowel beleidsverantwoording over de gekozen aanpak af te leggen als tussentijds te leren van ervaringen, om het beleid en de uitvoering hiervan in de praktijk te verbeteren. Een lerende evaluatie vereist een aanpak waarbij ervaringen van alle betrokken stakeholders in de unieke context van de arbeidsmarktregio's worden geanalyseerd en vervolgens op een veralgemeniseerd niveau met andere regio's worden gedeeld. Door deze ervaringen een aantal keer, ex durante, te analyseren wordt het mogelijk de gekozen aanpak en de dienstverlening gedurende de uitvoering te verbeteren en het geleerde toe te passen in de regio's.

Het is gebleken dat een lerende evaluatie een aantal aandachtspunten kent. Ten eerste het belang van kwalitatieve en directe onderzoeksdata. Voor het formuleren van lessen en het bepalen van de impuls van PoW door middel van een lerende evaluatie is het van belang dat de data zowel gedetailleerd zijn als direct afkomstig van de arbeidsmarktregio. De lerende evaluatie heeft zich in eerste instantie grotendeels gebaseerd op de monitoringsverslagen, waarmee de arbeidsmarktregio's zo min mogelijk belast zijn voor de dataverzameling van de lerende evaluatie. Het bleek dat de informatie niet altijd toereikend was voor een kwalitatieve analyse en het formuleren van lessen. Daarom is ervoor gekozen om aanvullend zowel casestudy's uit te voeren en focusgroepen te organiseren, waarmee de data konden worden verrijkt. De informatie vanuit het OT over de voortgang van PoW in de regio's was zeer waardevol voor de lerende evaluatie, maar moet wel beschouwd worden als een complementaire informatiebron.

Het grootste aandachtspunt is de mate waarin informatie over een instrument of proces aansluit bij de lokale context van een arbeidsmarktregio. Informatie moet voor arbeidsmarktregio's enerzijds herkenbaar en bruikbaar zijn voor in de eigen praktijk en anderzijds niet te specifiek zijn op een situatie elders die weinig bruikbaar is voor de lokale situatie. In de lerende evaluatie PoW zijn 35 regio's gelijktijdig, en niet op individueel niveau, geanalyseerd waar na iedere cyclus veralgemeniseerde lessen zijn geformuleerd. Het blijkt complex om vanuit deze analyse adviezen te formuleren die aansluiten bij de unieke context van alle arbeidsmarktregio's, omdat de onderzoeksobjecten, in dit geval arbeidsmarktregio's met hun gekozen aanpak, onderling veel van elkaar verschillen. Hierdoor is het lerende karakter van de evaluatie tijdens het programma beperkt. Het heeft geen invloed gehad op de informatie die voor deze rapportage noodzakelijk was.

Tot slot zijn tijdens de lerende evaluatie, grotendeels door de invloed van Covid-19, minder feedbackloops uitgevoerd dan voorafgaand gepland. Hierdoor is er vanuit de lerende evaluatie minder informatie opgehaald over de ontwikkelingen in de regio's en zijn er minder lessen met arbeidsmarktregio's gedeeld. Dit houdt onvermijdelijk in dat er minder leereffect is gerealiseerd in de arbeidsmarktregio's dan beoogd en de impuls van de lerende evaluatie kleiner is dan gehoopt.



9.8 Leeragenda

De manier waarop uitwerking is gegeven aan de diverse thema's binnen de leeragenda verschilt. Voor een aantal thema's zijn informatieve webinars georganiseerd, voor andere zijn doorlopende themabijeenkomsten in het leven geroepen en/of leerkringen ontwikkeld. Door de coronacrisis zijn de prioriteiten in de arbeidsmarktregio's met betrekking tot de activiteiten uit de doe-agenda anders komen te liggen. Zo zijn tijdens het eerste jaar van PoW bijvoorbeeld op werkende samenwerking, aanpak grote werving en samenwerking arbeidsmarkt en onderwijs minder initiatieven ontplooid dan gepland. Dit heeft invloed gehad op de leeragenda. De activiteiten vanuit de leeragenda zijn daardoor anders ingericht. Op de thema's zijn (deels aangepaste) activiteiten ontwikkeld en daarnaast is vanuit de leeragenda ondersteuning gegeven aan een aantal bijeenkomsten over initiatieven op het gebied van regionale mobiliteitsteams van werk naar werk.

Aandacht voor de activiteiten

In eerste instantie is ervoor gekozen om vanuit de leeragenda zelfstandig activiteiten te organiseren ten behoeve van kennisdeling tussen arbeidsmarktregio's. Gaandeweg het traject is geconstateerd dat er op deze manier onvoldoende animo is voor deze activiteiten en dat de leeragenda effectiever is wanneer deze gekoppeld wordt aan reeds lopende initiatieven. Besloten is om vanuit de leeragenda aan te sluiten bij andere projecten (en organisaties) om de kennis over de eerdergenoemde thema's bij de arbeidsmarktregio's onder de aandacht te brengen. Zo is bijvoorbeeld met betrekking tot de matchingsapp samengewerkt met de Programmaraad, op het gebied van Open Hiring is samengewerkt met de Start Foundation, op het gebied van werkende samenwerking de alliantie gezocht met de VNG-academie en met betrekking tot de matchingsevents wordt (wederom) samengewerkt met de Programmaraad en VNO-NCW. Deze samenwerkingsverbanden maakt het ook mogelijk om de producten van de leeragenda bij de samenwerkingspartners te borgen.

De uitwerking van het thema 'werkende samenwerking' (thema 2) heeft, vooral door Corona, weinig vaart gekregen. Er is gepoogd samen met de VNG-academie en enkele regio's een samenhangend leeraanbod te ontwikkelen, maar dit is niet van de grond gekomen. Uiteindelijk is ervoor gekozen om een menukaart te ontwikkelen met een samenhangend leeraanbod, die wordt gepresenteerd op de verschillende websites. Gezien de veelheid aan initiatieven op het gebied van competentiegericht werken (thema 1), is ervoor gekozen geen eigen initiatief toe te voegen, maar om de (tussen)resultaten van CompetentNL (in samenhang met VUM) goed over het voetlicht te brengen bij de arbeidsmarktregio's.


Landelijke bijeenkomsten

Tijdens de looptijd van het programma zijn, onder andere vanuit de leeragenda, zes landelijke bijeenkomsten georganiseerd, waarvan één online variant tijdens de Covid-19 crisis. In sommige landelijke bijeenkomsten lag de focus op een speciaal thema, zoals 'ken je klant' bij andere bijeenkomsten werd gesproken over de voortgang van PoW in het algemeen. De doelstelling van een landelijke bijeenkomst is om arbeidsregio's onderling kennis en ervaringen te laten uitwisselen over de activiteiten uit de doe-agenda's.

Arbeidsmarktregio's geven aan dat het een goed moment is om met andere projectleiders en betrokkenen te spreken over PoW. Op deze momenten wordt kennis uitgewisseld en worden contacten gelegd, waarmee projectleiders op een later moment met elkaar van gedachten kunnen wisselen. Over het algemeen worden de landelijke bijeenkomsten beschouwd als een prettig instrument om het lerend vermogen van regio's te stimuleren. De opkomst van de landelijke bijeenkomsten waren dan ook hoog. Hierbij moet wel in acht worden genomen dat een actieve bijdrage aan de landelijke bijeenkomsten voor de arbeidsmarktregio's verplicht was voor het ontvangen van de tweede decentralisatie-uitkering.

Intervisie

Tijdens PoW zijn diverse intervisiesessies georganiseerd voor medewerkers van de arbeidsmarktregio's (met name voor managers werkgeversservicepunten, accountmanagers



werkgevers of klantmanagers). Een van de doelen van PoW is het benoemen en zo mogelijk wegnemen van barrières in de samenwerking. In de vertrouwelijke setting van intervisie komen de barrières veel gemakkelijker op tafel dan in het dagelijkse samenspel. Deze intervisiebijeenkomsten zijn positief beoordeeld door de deelnemers en worden gezien als meerwaarde.

9.8.1. Reflectie leeragenda

De ontwikkeling en uitvoering van de leeragenda is mede dankzij Covid-19 anders uitpakend dan verwacht. Hoewel er een groot aantal arbeidsmarktregio's gebruik hebben gemaakt van het aanbod van de leeragenda, is de bekendheid van de leeragenda niet groot. Diverse arbeidsmarktregio's geven aan wel gehoord te hebben van de agenda, maar er weinig gebruik van te maken. Dit impliceert dat het niet gelukt is van de overkoepelende leeragenda de lerende beweging in gang te zetten die op voorhand was gehoopt. Deelnemers van de activiteiten geïnitieerd vanuit de leeragenda haken vooral aan op de onderwerpen die zij interessant vinden en waar ze zelf iets uit kunnen halen. Het is voor hen vaak niet duidelijk dat er een overkoepelende leeragenda boven hangt, bestaande uit meerdere thema's en activiteiten. Dat heeft deels te maken met, zoals eerder opgemerkt, de drukte en dynamiek in de arbeidsmarktregio's. Het verschilt per projectleider en regionaal adviseur hoeveel ze naar buiten treden.

De leeragenda is tijdens de looptijd van PoW op accenten aangepast. De insteek van de leeragenda was om gaandeweg de looptijd van PoW op basis van gesprekken met de arbeidsmarktregio's over hun behoeften de thema's verder aan te scherpen en waar nodig aan te passen. Deze gesprekken met de regio's zijn te weinig gevoerd. Deels heeft dit te maken met Covid-19 en de bijhorende druk op de arbeidsmarktregio's, deels met de afstemming tussen de leeragenda en het ondersteuningsteam van PoW. Er is regelmatig gediscussieerd over de mogelijkheid om vanuit de leeragenda direct contact met de arbeidsmarktregio's te leggen, of dat dit contact via het ondersteuningsteam diende te lopen. Dit gesprek is in de loop van PoW verschillende malen gevoerd. De communicatie over de leeragenda verliep via de algemene communicatiekanalen van PoW. Ook dit heeft ervoor gezorgd dat de uitvoering van de leeragenda vertraging op heeft gelopen.

Een andere punt dat wordt aangehaald door gesprekpartners is dat bij de ontwikkeling van de thema's vooral gericht is op de publieke kant van het vraagstuk. De leeragenda en de activiteiten zijn, zo wordt opgemerkt, vooral interessant voor de publieke organisaties. Het is in minder mate gelukt een interessant aanbod voor de private partijen te ontwikkelen, of een aanbod dat voor beide kanten interessant is. Het is niet gelukt om tijdens PoW hier de goede manier van samenwerken voor te vinden. Deels is dit te verklaren door het feit dat de leeragenda vanuit Matchen op Werk is geïntegreerd, en daar de nadruk op publieke organisaties lag en deze visie is meegenomen in PoW. Een ander deel van de verklaring is te vinden in de afstemming tussen de uitvoerende partijen en het ondersteuningsteam. Input voor de private thema's had mogelijk meer vanuit het ondersteuningsteam kunnen komen.

De keuze om aan te haken bij andere bestaande organisaties en initiatieven heeft de leeragenda vooruitgeholpen en meer aandacht gegenereerd voor de activiteiten. De verschillende partners geven aan tevreden te zijn met de eindresultaten van de leeragenda. Door de ondersteuning vanuit de leeragenda (organisatorische en financieel) zijn bestaande initiatieven verder gebracht. Deze keuze heeft er ook voor gezorgd dat de opbrengsten van de leeragenda zijn verankerd in de bestaande structuur van ondersteuningsmogelijkheden voor arbeidsmarktregio's. De eindproducten die vanuit de verschillende partijen zijn opgeleverd kunnen een blijvende impuls geven aan de doorontwikkeling van het proces van arbeidstoeleiding.



10

Conclusie

In dit hoofdstuk worden de hoofdvragen van de lerende evaluatie beantwoord en trekken we conclusies over tot de impuls van PoW op het proces van arbeidstoeleiding, de samenwerking en de effectiviteit van de leeragenda.

10.1 Inleiding

Zowel bij een aantrekkende economie als bij een krimpende economie is er een groep mensen die stelselmatig niet de kans krijgt of kan pakken om via werk een bijdrage te leveren aan de samenleving. Bij de totstandkoming van PoW werd de Nederlandse arbeidsmarkt gekenmerkt door krapte. Veel openstaande vacatures konden niet worden ingevuld, terwijl tegelijkertijd veel mensen langs de kant stonden. Er was sprake van een mismatch op de arbeidsmarkt. Om in te spelen op de kansen op de arbeidsmarkt hebben werkgevers (VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO Nederland), gemeenten (VNG, G4 en G40), UWV, MBO-raad, het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de handen ineengeslagen. Het landelijk programma Perspectief op Werk is ingezet om via een extra impuls de arbeidstoeleiding van mensen zonder baan, die op eigen kracht geen werk kunnen vinden, praktisch te ondersteunen. Een intensieve en meer concrete samenwerking tussen publieke en private partijen in de arbeidsmarktregio's (en op landelijk niveau), dient te zorgen voor meer en betere matches tussen langdurig werkzoekenden en beschikbaar werk.


Deze evaluatie heeft als doel gehad om het kwalitatieve resultaat van de impuls van PoW op een geaggregeerd niveau in kaart brengen, waarmee antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvraag:

- Welke impuls heeft PoW als programma gehad op het stimuleren van een regionale samenwerking gericht op een betere arbeidstoeleiding?

De onderzoeksvraag beantwoorden we in onderstaande paragrafen vanuit drie perspectieven. Ten eerste op operationeel niveau, waarbij we concluderen welke impuls PoW heeft op het proces van arbeidstoeleiding in de arbeidsmarktregio's op basis van het uitvoeren van activiteiten uit de doe-agenda's. Ten tweede op tactisch niveau, gezien vanuit het perspectief van de samenwerking, waarin geconcludeerd wordt welke impuls PoW heeft gehad op de samenwerking op regionaal niveau in de arbeidsmarktregio's. Tot slot op strategisch niveau, waar op geaggregeerd niveau wordt geconcludeerd welke impuls PoW als programma heeft gehad op proces van arbeidstoeleiding op zowel regionaal als landelijk niveau.

10.2 Impuls van het programma op het proces van arbeidstoeleiding

De impuls van PoW op operationeel niveau is te zien in het verbeteren van het proces van arbeidstoeleiding. Hoe groot deze impuls precies is, en in hoeverre deze toename volledig toe te schrijven is aan PoW, kunnen we op basis van deze evaluatie niet vaststellen. Dit komt mede doordat er enerzijds activiteiten zijn uitgevoerd gericht op een structurele verandering in een werkwijzen (zoals HalloWerk, Open Hiring, Matchen op skills en Praktijkleren), anderzijds activiteiten die gericht zijn op een korte termijn impuls voor het vergroten van het aantal matches (zoals online banenmarkten en video-cv's). We zien dat relatief kleine en goed afgebakende projecten, met elementen die weinig (noodzaak tot) vernieuwing met zich meebrengen, sneller tot uitvoering gebracht kunnen worden en



daarmee ook sneller leiden tot concrete resultaten. De projecten die meer gericht zijn op het versterken van de structurele samenwerking, vragen veel afstemming en tijd in de uitvoering. De verwachting is wel dat deze activiteiten op langere termijn invloed kunnen hebben op het verbeteren van het proces van arbeidstoeleiding. De daadwerkelijk impact van de activiteiten binnen PoW is mede hierdoor nog niet precies te beschrijven. Daarnaast zien we dat in sommige regio's activiteiten vanuit de doe-agenda nog moeten worden gestart, dan wel nog moeten worden afgerond. Zover zichtbaar, lijken op dit moment nog niet alle (financiële) middelen van PoW besteed. Dit maakt dat een groot gedeelte van de impuls nog niet zichtbaar is. Toch is evident dat het programma op zowel aanbod, vraag, route en scholing een positief effect heeft gehad op het proces van arbeidstoeleiding.

Conclusie impuls PoW op Aanbod

- Diverse arbeidsmarktregio's zijn aan de slag gegaan met digitale tools die het gemakkelijker maken om de talenten van kandidaten te identificeren en te presenteren aan potentiële werkgevers.
- De impuls van PoW is te zien in de toenemende brede aandacht voor de doelgroep en hun persoonlijke situatie, die uiteindelijk moet bijdragen aan een duurzame plaatsing.
- PoW heeft zichtbaar gemaakt dat werkfit zijn niet enkel te maken heeft met de juiste kwalificaties, maar ook met de mentale en fysieke fitheid en een stabiele thuissituatie.
- Een bredere blik op de ondersteuningsbehoefte van kandidaten, die verder gaat dan enkel opleiden, heeft geholpen obstakels weg te nemen die kandidaten belemmerden in het verkrijgen van een betaalde baan.
- Het ontwikkelen van één transparant klantenbestand is in de meeste gevallen niet gelukt. Wel bleek het werken met een overzichtelijke afgebakende caseload effectief. PoW heeft nog beter de knelpunten inzichtelijk gemaakt. Het ontwikkelen van dit bestand vergt een forse investering en kent uitdagingen die binnen PoW niet opgelost kunnen worden.

Conclusie impuls PoW op Vraag

- Door PoW is er meer contact ontstaan tussen de publieke en private partners. Dit heeft er mede toe geleid dat de behoefte vanuit werkgevers, met betrekking tot het bieden van een werkplek en begeleiden van de doelgroep op de werkvloer, beter in beeld is gebracht.
- In verschillende regio's zien we dat PoW ook heeft geleid tot een betere positionering van de WSP's.
- De afstemming tussen het aanbod en de vraag blijft een punt van aandacht en valt op staat bij de goede persoonlijke contacten.
- Voor de werving van deze ambassadeurs, en de nieuwe contacten met de werkgevers, blijken werkgeversorganisaties als VNO-NCW en lokale verenigingen van belang te zijn.

Conclusie impuls van PoW op Route

- PoW heeft ervoor gezorgd dat vanuit de verschillende partijen meer zicht is op de werkprocessen en wie welke verantwoordelijkheid draagt binnen het proces van arbeidstoeleiding.
- Het begeleiden van de doelgroep, bijvoorbeeld door een jobcoach, heeft een positief effect op de duurzaamheid van een plaatsing.
- De mogelijkheid om maatwerkbudgetten in te zetten is veel regio's positief bevallen. Gemeenten konden hierdoor beter inspelen op de ondersteuningsbehoeften van de doelgroep.
- De inzet van een specifieke sector/branche aanpak heeft een positief effect op het matchingsproces en zorgt voor meer betrokkenheid van werkgevers.
- In sommige regio's is door PoW de positie van het WSP versterkt en uitgebreid. De resultaten hiervan zijn nog niet zichtbaar, maar hierdoor zijn de doelstellingen van PoW wel meer gebord in reguliere processen.

Conclusie impuls van PoW op Scholing

- De pilot praktijkleren is succesvol. Er zijn veel kandidaten gestart met een praktijkopleiding.
- Rol van onderwijs in het proces van arbeidstoeleiding is duidelijker en prominenter geworden; niet alleen als uitvoerder, maar ook als samenwerkingspartner.

- Met name door het niet gelabelde budget en de algemene focus op scholing vanuit de doe-agenda hebben partijen vaker de activiteiten rondom scholing samen opgepakt.
- Door het gezamenlijk inrichten van opleidingstrajecten in specifieke branches worden de werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt gericht en praktisch opgeleid en bemiddeld richting een sector en aangesloten werkgevers.

10.3 Impuls van het programma de samenwerking

PoW is een vervolg op het programma Matchen op Werk, waar de publieke partners hun samenwerking op gebied van arbeidstoeleiding verbeterde. Met PoW is de samenwerking met de private partijen verbeterd. Deze impuls van PoW is in de ene regio zichtbaarder dan in anderen, omdat de startpositie van de samenwerking in ieder regio verschillend was. PoW heeft een zichtbare positieve impuls gehad op de samenwerking, gezien deze voor PoW is sommige regio's nog niet bestond en nu in iedere regio, in meer of mindere mate, aanwezig is. Middels PoW is over het algemeen een hechtere samenwerking ontstaan. Hierbij is duidelijk geworden wie welke rol vervult in het proces van arbeidstoeleiding, waar eenieders kwaliteiten liggen, hoe partijen aanvullend aan elkaar zijn en elkaar kunnen ondersteunen om werkgevers en werkzoekenden zo goed mogelijk te begeleiden. De discussie over gelijkwaardigheid in partnerschappen is zichtbaar geworden. Hoe de samenwerking eruit moet zien is afhankelijk van de context van de arbeidsmarktregio. Het is niet voor niets dat in het rapport 'Werkende Samenwerking', gepubliceerd door de VNG, geconcludeerd wordt dat deze variëteit het idee bevestigt dat "er geen vast recept bestaat voor regionale samenwerking" en dat maatwerk het uitgangspunt moet zijn.

De mate waarin een samenwerking effectief is, is afhankelijk van een aantal factoren³⁵:

- 1) Context: de context van de samenwerking betreft zowel de kenmerken van de gemeenschap als de politieke context waarbinnen de samenwerking plaatsvindt.
- 2) Structuur: onder structuur wordt verstaan de vorm en de scope van de samenwerking. Zoals gezegd, een attractieve agenda geeft weer wat de opgave in de regio inhoudt. Idealiter is deze opgave bepalend voor de structuur van de samenwerking. Onder structuur vallen verschillende zaken die formeel zijn vastgelegd, zoals het aantal partijen, de verhoudingen tussen partijen, de manier waarop de financiën zijn geregeld, de overlegmomenten, de bevoegdheden die zijn verdeeld en de kaders waarbinnen de samenwerking opereert.
- 3) Onderlinge relaties: bij de onderlinge relaties binnen de samenwerking wordt gekeken naar de mate van congruentie met andere samenwerkingsverbanden, mate van gelijkwaardigheid binnen het samenwerkingsverband (tussen de deelnemende partijen) en de mate van vertrouwen tussen de samenwerkende partijen. Wederkerigheid tussen partijen is nodig voor het vormen van goede relaties.

De impuls van PoW op de samenwerking kunnen we bezien vanuit deze drie perspectieven.

Structuur

- Door het gezamenlijke budget dat vanuit PoW beschikbaar is gesteld, zijn regio's uitgedaagd gezamenlijk een plan te ontwikkelen en is de samenwerking verder versterkt.
- Door PoW is er meer zicht op de keten van arbeidstoeleiding en de positie die partijen afzonderlijk in deze keten hebben.
- Regio's zijn gestimuleerd na te denken over de manier waarop ze hun samenwerking structuren. Daarbij is zichtbaar geworden welke uitdagingen er ontstaan wanneer regionale partijen gaan samenwerken ten behoeve van het verbeteren van het proces van arbeidstoeleiding en zijn de diverse rollen, werkwijzen en de belangen van partijen onderling zichtbaar geworden.
- In regio's die een grote centrumgemeente kennen ten opzichte van de omliggende gemeenten, blijft de verhouding tussen de centrumgemeente en de kleine gemeenten een punt van aandacht.

³⁵ Bron: van Genugten, de Kuijf, Zwaan, en & van Thiel (2017). Samenwerken aan effectieve regionale samenwerking.

- De verschillen in de governance van de aangesloten partijen maakt het soms lastig om een gelijkwaardig niveau te opperen, maar partijen weten nu beter wat ze van elkaar kunnen verwachten.
- Het kan enige tijd duren voordat de gezamenlijke regionale doelstellingen op beleidsniveau zijn overgebracht naar de uitvoering.
- De samenwerking is in sommige arbeidsmarktregio's nog pril. Met het aflopen van PoW is het de vraag in hoeverre de gerealiseerde samenwerking rondom de projecten die middels PoW zijn opgestart, kan worden geïntegreerd in reguliere structuren.
- Ook op landelijk niveau is de samenwerking tussen de partijen verbeterd. Men weet elkaar te vinden en voert het juiste gesprek met elkaar.

Context

- PoW kende in het begin enkele weeffouten. De vakbonden en SBB zaten in het begin van PoW niet aan tafel. Dit heeft zeker in het begin voor een moeizame start van de samenwerking gezorgd, maar kende een doorwerking in het gehele project.
- Met name de verschillende systemen die worden gehanteerd door de verschillende organisaties zijn geregeld (nog) niet compatibel. Dit zorgt voor een knelpunt in de samenwerking.
- Het verschil in werkwijze, doelstellingen en organisatiestructuur zorgt in de uitvoering voor knelpunten. Het is meer duidelijk geworden dat wet- en regelgeving en de verschillende doelstellingen die de partijen, zowel vanuit de lokale, provinciale of landelijk politiek, meekrijgen, hen soms beperkt in de bewegingsruimte om zich aan de regionale werkwijze aan te passen.
- De versterkte samenwerking die is ontstaan binnen PoW wordt in verschillende regio's ook doorgetrokken naar andere onderwerpen.


Onderlinge relaties

- PoW heeft blootgelegd welke uitdagingen er ontstaan wanneer regionale partijen gaan samenwerken, ten behoeve van het verbeteren van het proces van arbeidstoeleiding.
- PoW heeft de onderlinge relaties tussen de verschillende partijen verbeterd.
- De impuls van een programma als PoW is voor een groot deel afhankelijk van de personen die (op het regionaal niveau) met elkaar samenwerken.
- Een belangrijke succesfactor in de uitvoering van PoW is de projectleider. Een goede projectleider zorgt voor een versnelling van de uitvoering en zorgt voor een stabiele samenwerking. Dit heeft in de regio ook een keerzijde met betrekking tot het borgen van de continuïteit en succesvolle samenwerking.
- Commitment op zowel bestuurlijk, ambtelijk als op uitvoerend niveau is een van de meest cruciale factoren voor de borging van de impuls van PoW. Tegelijk zie je op verschillende niveaus verschuivingen in bezetting en daardoor het verzwakken van commitment.

10.4 Impuls van het programma op het proces van arbeidstoeleiding

PoW heeft een positieve impuls gegeven aan de manier waarop wordt samengewerkt in de arbeidsmarktregio's. PoW heeft helderheid gecreëerd in de manier waarop alle partijen binnen de keten van arbeidstoeleiding, zowel op landelijk als op regionaal niveau hun eigen rol vervullen en hoe zij complementair aan elkaar zijn. De manier waarop PoW is ingericht heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. De inzet van het ondersteuningsteam is door veel partijen gewaardeerd en heeft gezorgd voor een verbeterde relatie van partijen op landelijk niveau, tussen de arbeidsmarktregio's en in hun relatie (onder andere) met het ministerie. De doe-agenda heeft partijen uitgedaagd gezamenlijk een visie en plan te ontwikkelen en de landelijke bijeenkomsten hebben regionale uitdagingen bespreekbaar gemaakt.

Het is nog te vroeg om te bepalen of PoW ook op de lange termijn stimulerend heeft gewerkt voor de regionale samenwerking en het proces van arbeidstoeleiding. Het is mogelijk dat, wanneer de budgetten voor PoW zijn besteed, de capaciteit voor het in stand houden van het samenwerkingsverband verdwijnt en de geleerde lessen niet worden geïmplementeerd in reguliere



werkprocessen. Of dit gebeurt, heeft te maken met een goede borging van het samenwerkingsverband en de opgezette activiteiten binnen de reguliere structuur en processen. In regio's wordt vaak de link gelegd met de juiste financiering. De financiële middelen voor arbeidsmarktvoorstellen (waaronder re-integratie) staan immers onder druk. De veranderende SUWI-wetgeving en de extra financiële middelen die hiervoor zijn gereserveerd kunnen hier een positieve rol bij spelen.

Als laatste willen we opmerken dat we constateren dat er vanuit de arbeidsmarktregio's een sterke behoefte is aan meer samenhang in de programma's die worden geïnitieerd en uitgerold. Er komt veel op de arbeidsmarktregio's af, terwijl nog niet altijd duidelijk is welke rollen en bevoegdheden de verschillende partijen in de arbeidsmarktregio's hebben. Partijen zijn zoekend naar de manier waarop ze programma's en instrumenten op elkaar kunnen laten aansluiten, zodat er efficiënt kan worden omgegaan met mensen en middelen en dat goede resultaten breed uitgerold worden.

10.5 De effectiviteit van de lerende aanpak

De onderdeel 'leren' van de lerende evaluatie is, grotendeels door de invloed van Covid-19, minder uit de verf gekomen dan verwacht. Er zijn minder feedbackloops uitgevoerd dan voorafgaand gepland. Hierdoor is er vanuit de lerende evaluatie minder informatie opgehaald over de ontwikkelingen in de regio's en zijn er minder lessen met arbeidsmarktregio's gedeeld. Daarnaast concluderen we dat de manier waarop PoW is opgezet, met de beleidsvrijheid en beperkte verantwoordingsplicht, minder goed past bij een lerende evaluatie. Het grootste aandachtspunt is de mate waarin informatie over een instrument of proces aansluit bij de lokale context van een arbeidsmarktregio. Informatie moet voor arbeidsmarktregio's enerzijds herkenbaar en bruikbaar zijn voor in de eigen praktijk en anderzijds niet te specifiek zijn op een situatie elders die weinig bruikbaar is voor de lokale situatie. Het grote verschil tussen de doelstellingen, uitvoer en structuur van de arbeidsmarktregio's werkt dit tegen.

De leeragenda moest arbeidsmarktregio's ondersteunen in het uitvoeren van de doe-agenda, middels kennisuitwisseling, advies en het verbinden van partijen. De ontwikkeling en uitvoering van de leeragenda is mede dankzij Covid-19 ook anders uitpakend dan verwacht. De bekendheid van de leeragenda in de arbeidsmarktregio's was niet groot. Toch hebben veel regio's deelgenomen aan activiteiten vanuit de leeragenda. Arbeidsmarktregio's gaven aan de overkoepelende leeragenda niet te herkennen. Het is niet gelukt om met de leeragenda de lerende beweging in gang te zetten die op voorhand was gehoopt. Covid-19 heeft het momentum van de leeragenda negatief beïnvloed. De uitvoering van de leeragenda is in het tweede gedeelte van PoW opnieuw opgepakt en op accenten aangepast. De samenwerking tussen de leeragenda en andere, reeds lopende initiatieven, heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het uiteindelijke resultaat van de leeragenda.

De effectiviteit van de leeragenda zal de aankomende tijd moeten blijken. De eindproducten die in samenwerking met de verschillende partijen zijn opgeleverd, kunnen een blijvende impuls geven aan de doorontwikkeling van het proces van arbeidstoeleiding. Het is nu aan de aangesloten partijen om ervoor te zorgen dat deze impuls blijft bestaan en dat de geleerde lessen uit de leeragenda binnen hun achterban worden opgepakt.

10.6 Lessen uit Perspectief op Werk

Het programma PoW is ingericht als lerend programma. Middels de leeragenda, de lerende evaluatie en de inrichting van een ondersteuningsteam is gepoogd gaandeweg de lessen die geleerd zijn te implementeren. We sluiten dit rapport af met wat er geleerd is met de lerende aanpak, en welke lessen we hieruit kunnen trekken voor (de vormgeving) van nieuwe trajecten.

De beleidsvrijheid bij het formuleren van plannen stimuleert de regionale samenwerking en het innovatief denken in arbeidsmarktregio's met goede regionale samenwerking.

De regionale samenwerking is gestimuleerd door deze beleidsvrijheid, gezien partijen moesten samenwerken voor het opstellen van een doe-agenda die aansloot bij regionale behoeften.

Beleidsvrijheid stimuleert out-of-the-box denken, omdat regio's zo zijn gaan denken vanuit regionale



opgaven en niet vanuit reeds bestaande kaders. Samenwerken op regionaal niveau loont en het is goed hierin te investeren.

Werken vanuit het 'doen' vergroot de betrokkenheid van stakeholders, het bestuur en de uitvoering.

Samenwerken om een concrete activiteit op te pakken én zo na te denken over een passende ondersteunende structuur werkt efficiency in de hand. Zowel de publieke als private partijen in de regio komen tijdens het samenwerken namelijk obstakels tegen die zij in gezamenlijkheid proberen te overwinnen. Dit maakt dat zij beter inzicht krijgen in elkaars organisaties, interne uitdagingen en kwaliteiten. Bottom up werken brengt gelijktijdig zowel de uitvoering als het bestuur in beweging, waar het top down lastiger is om ook de uitvoering te betrekken. Daarbij is het wel belangrijk om vooraf te bepalen wie de juiste partijen zijn die aangesloten moeten worden bij de ontwikkeling en uitvoering van het programma.

Arbeidsmarktregio's waarderen de betrokkenheid van een ondersteuningsteam bij voldoende rolvastheid.

Arbeidsmarktregio's beschouwen de betrokkenheid en de samenwerking met het OT als waardevol, omdat het OT faciliteerde in het oplossen van knelpunten in zowel de uitvoering als de regionale samenwerking. De opzet van PoW (met het OT) heeft ertoe geleid dat partijen zich uitgenodigd voelden om in gesprek te gaan. Het is hierbij wel van belang dat OT-leden stevast een adviserende en faciliterende rol vervullen en niet teruggrijpen op een controlerende rol.

Het delen van fouten moet voldoende gestimuleerd worden om het lerend vermogen te activeren.

Om te kunnen leren van nieuwe activiteiten en experimenten dient een klimaat te ontstaan waarin fouten gemaakt mogen worden en men niet direct wordt afgerekend op fouten. Bij organisaties waar financiële tekorten bestaan is dit helaas geen vanzelfsprekende mentaliteit. In het programma moet daarom voldoende aandacht worden besteed aan het faciliteren van deze attitude. In actieve uitvraag en benadering van bijvoorbeeld een ondersteuningsteam.

Een decentralisatie-uitkering werkt in regio's met een goede regionale samenwerking innovatief denken en aandacht voor lokale uitdagingen in de hand.

De niet geormeerde budgetten zorgden ervoor dat regio's partij-overstijgend, creatiever en innovatiever zijn gaan denken, omdat er geen restricties waren over de beschikbare middelen. Er was door PoW geld beschikbaar voor regionale uitdagingen die met de reguliere aanpak (en budgetten) niet aangepakt konden worden.

Om de impuls van een programma te bestendigen is het noodzakelijk bij de inrichting al na te denken over borging.

Om arbeidsmarktregio's te stimuleren op tijd na te denken over de borging van succesvolle resultaten is het essentieel bij de opzet van een programma aandacht te besteden aan de vereiste voor borging. In de oorspronkelijke opzet van PoW is het belang van borging niet genoemd. Regio's zijn mogelijk mede hierdoor nog onvoldoende bezig met borging. In het uiterste geval kan dit ervoor zorgen dat de impuls van PoW enkel tijdelijk is, omdat de successen niet of nauwelijks geborgd worden.

Bijlage 1 Bronnen- en literatuurlijst

Literatuurlijst

- Berenschot (2019). Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder een arbeidsbeperking) en aan werkgevers.
- CBS (2019). De Nederlandse economie in 2018.
- CPB (2020). Coronapublicatie: langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt.
- CPB (2020). Coronapublicatie: blijvende economische schade van de coronacrisis.
- Inspectie SZW (2016). Werk aan de uitvoering. Programmarapportage.
- Inspectie SZW (2013). Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid.
- Meccanno (2007). Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten.
- Panteia (2015). Beleidsdoorlichting en evaluatie Wet SUWI.
- SCP (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet.
- SER (2015). Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren. Een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet.
- UWV (2020). Coronacrisis: regionale verschillen in impact op werkgelegenheid.
- UWV (2018). Regionale verschillen in banengroei. Een onderzoek naar de regionale verschillen in ontwikkeling van het aantal banen in het kader van de banenafpraak.
- Van Genugten, de Kuijf, Zwaan, en & Van Thiel (2017). Samenwerken aan effectieve regionale samenwerking.
- VNG (2018). Werkende samenwerking. Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt.

Kamerbrieven en bijlagen

- Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020). Voortgang Breed Offensief. Kamerstuk, 23450.
- Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). Werkgeversdienstverlening en Perspectief op Werk. Kamerstuk, 34352, nr. 181
- Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018). Uitwerking Breed Offensief, Kamerstuk, 34352, nr. 138.
- Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017). Het versterken van de werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's. Kamerstuk, 29544, nr. 807.
- Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017). Arbeidsmarktbeleid. Kamerstuk, 29544, nr. 779.
- Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Arbeidsmarktbeleid. Kamerstuk, 29544, nr. 745.
- 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.
- Memorie van Toelichting SUWI 2001.
- Noodpakket banen en economische - Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020. Kamerstuk, 35 420, nr. 105.

Documenten

- Actieplannen Arbeidsmarktregio's (2019).
- Verslagen voortgangsgesprekken in de arbeidsmarktregio's. In december 2019, juni 2020, november 2020 en mei 2021.
- Voortgangsrapportages van samenwerkende partijen (2020 & 2021).
- Interne monitoring arbeidsmarktregio's (2020 & 2021).
- Verslaglegging landelijke bijeenkomsten (2019, 2020, 2021).



Websites

- 1) <https://www.samenvoordeklant.nl/matchingtools>
- 2) <https://www.perspectiefopwerk.info/>
- 3) <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019580/2006-03-22>
- 4) <https://www.uvw.nl/overuw/Images/Arbeidsmarktprognoses%202018-2019.pdf>



KplusV

Arnhem

Westervoortsedijk 73
6827 AV Arnhem
T +31 (0)26 355 13 55

Amsterdam

Science Park 402
1098 XH Amsterdam
T+31 (0)20 66 90 66

Rotterdam

Stationsplein 45
3013 AK Rotterdam
T +31 (0)10 254 00 17

info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

KplusV B.V.
KvK: 09055476