

Advies "Uitvoeren naar vermogen"

Matton Consult-J.Blaauw

17 april 2009

Inleiding,

Het college heeft mij gevraagd om een advies te geven over de rol die verschillende diensten binnen de gemeente Groningen zouden moeten spelen bij het uitvoeren van voorzieningen van diverse groepen werkzoekenden. Daarnaast heeft het college mij gevraagd om een advies te geven over de gemeentelijke regierol als het gaat om werkzaamheden die we uitvoeren met behulp van gesubsidieerde arbeid en re-integratievoorzieningen. Aanleiding voor dit verzoek zijn vragen van de raad over de gevolgen van de ombouw gesubsidieerde arbeid voor de Werkprojectengroep Groningen (WerkPro) en vragen van de raad over de rol van de dienst DSW in relatie tot de dienst SOZawe. Het college wil dus ook een antwoord op de vraag welke positie DSW en Werkpro innemen binnen het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid. Voor de totstandkoming van dit advies heb ik een projectgroep samengesteld die bestaat uit vertegenwoordigers van de diensten SOZawe, DSW en OCSW. De leden van deze groep hebben actief meegewerkt aan dit advies maar bij de definitieve formulering en keuzes heb ik een onafhankelijke positie gekozen. Bij het advies heb ik mij grotendeels laten leiden door het kabinetsadvies c.q. rapport van de commissie De Vries. In de titel heb ik dan ook aansluiting gezocht bij die titel van het rapport van de commissie De Vries. Waar "Werken naar vermogen" verwijst naar de burgers die onze ondersteuning nodig hebben, verwijst "Uitvoeren naar vermogen" naar wat wij als gemeente zouden moeten doen om die ondersteuning optimaal vorm te geven.

Naast het advies van de commissie de Vries is dit advies gebaseerd op een globale sterke -zwakte analyse van de diensten Sozawe, DSW en de Werkprojectgroep Groningen. Deze analyses zijn gebaseerd op gesprekken met diverse medewerkers binnen deze organisaties. Deze gesprekken en de samenvattingen daarvan zijn gehouden en opgesteld, onder mijn verantwoordelijkheid, door mevrouw M. Gooren

Opbouw van het rapport

Dit rapport start met een korte beschrijving van de manier waarop de uitvoering van re-integratiedienstverlening voor de verschillende groepen werkzoekenden in onze stad georganiseerd is (hoofdstuk 1). Vervolgens wordt er in gegaan in op het advies van de commissie De Vries (hoofdstuk 2) en maken we een vertaling daarvan naar een ideale situatie in Groningen. Op basis daarvan is een analyse gemaakt van de sterktes en zwaktes van de huidige uitvoeringspraktijk (hoofdstuk 3) en voorstellen om tot verbetering van die praktijk te komen (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 vindt u mijn advies en een vijftal scenario's hoe de verschillende activiteiten gepositioneerd zouden kunnen worden.

Naast dit rapport verschijnt er binnenkort een aparte notitie en evaluatie van het beleid ten aanzien van de sociaal culturele accommodaties en de rol van WerkPro hierin. In dit rapport is dat onderdeel van WerkPro daarom summier meegenomen.

1 Huidige uitvoering

De gemeente heeft de opdracht om groepen werkzoekenden te ondersteunen bij hun (voorbereiding op) arbeidsinschakeling en participatie. In eerste instantie gaat het daarbij om mensen die behoren tot de doelgroep van de Wet werk en bijstand (WWB, bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden) en de Wet sociale werkvoorziening (WSW). De rol van de gemeente gaat echter verder dan de re-integratie en bemiddeling van deze groepen. Zo heeft de gemeente (in casu de dienst Sociale zaken en Werk) in de afgelopen jaren nadrukkelijk een coördinerende en regisserende rol gekregen op het brede terrein van het arbeidsmarktbeleid. Daarnaast wordt van de gemeente (dienst Sociale zaken en Werk) gevraagd om in nauwe samenwerking met het UWV WERKbedrijf dienstverlening te bieden aan alle groepen werkzoekenden (en arbeidsgehandicapten) in de gemeente. De dienstverlening voor werkzoekende burgers wordt door verschillende diensten en organisaties in de stad vormgegeven. De dienst Sociale zaken en Werk (SOZAWE) is verantwoordelijk voor:

- De coördinatie van het (regionale en lokale) arbeidsmarktbeleid.
- De beleidsmatige en uitvoerende regie op re-integratie (en participatie): opdrachtgeverschap (re-integratiebedrijven en andere uitvoerende organisaties zoals DSW en Werkpro) en klantmanagement.
- De uitvoering van (delen van) re-integratieactiviteiten (diagnose, intensieve begeleiding, loonkostensubsidie en detacheringen).

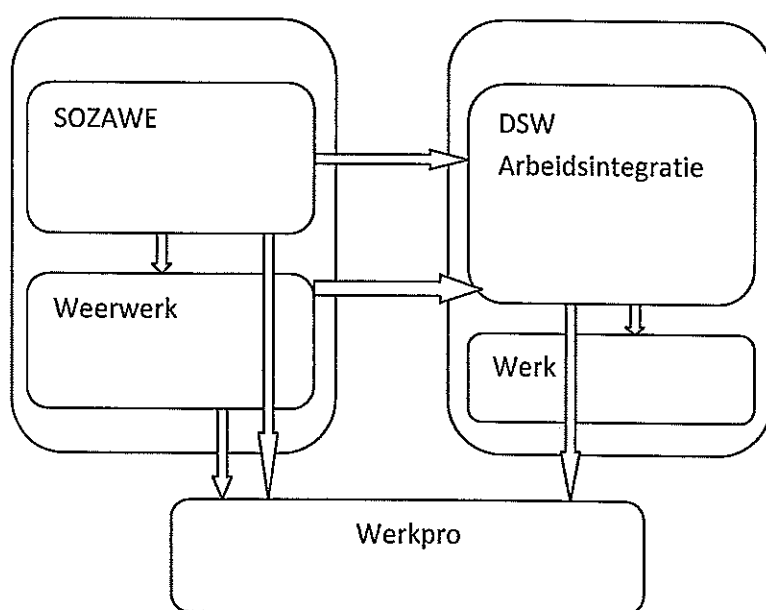
De dienst DSW is verantwoordelijk voor:

- De beleidsmatige en uitvoerende regie op de sociale werkvoorziening: opdrachtgeverschap (uitvoerende organisaties op onderdelen van de diagnose en organisaties als Werkpro).

- De uitvoering van de activiteiten om WSW-geïndiceerden een beschutte werkplek¹, een detachingsplek of een reguliere werkplek met ondersteuning (begeleid werken) te bieden.
- De uitvoering van (delen van) re-integratieactiviteiten (werkbegeleiding en het genereren van werkplekken) voor anderen (SOZAWE, UWV).

Naast deze diensten zijn er in de stad een aantal organisaties die activiteiten uitvoeren ten behoeve van werkzoekenden. Het gaat dan om re-integratiebedrijven, maar ook om organisaties die het bieden van werk koppelen aan een re-integratie- of participatiedoelstelling. Hiervan is Werkpro de grootste. Andere zijn bijvoorbeeld Museumtechnische Werken en Mamamini.

Tussen deze diensten en organisaties bestaan de nodige dwarsverbanden.



De pijlen geven aan waar sprake is van opdrachtgeverschap (en vaak ook van klantmanagement). SOZAWE is voor de DSW, voor WerkPro én voor een intern organisatieonderdeel (Weerwerk) de opdrachtgever. Weerwerk is op zijn beurt weer opdrachtgever voor DSW en Werkpro. En de DSW schakelt interne organisatieonderdelen (die werk bieden) en Werkpro in. De uitvoerende werkzaamheden van de organisaties liggen vooral op het bieden van werk (waarbij DSW en Werkpro dat werk vaker zelf "hebben" en Weerwerk dit elders organiseert), het bieden van vormen van begeleiding, en het bieden van diagnoseactiviteiten.

Er zijn uiteraard ook klanten die bij andere organisaties of bij werkgevers hun re-integratie- of participatieactiviteiten volgen.

¹ De termen beschermd en beschut werken worden nog wel eens door elkaar gebruikt. Wij verstaan onder een "beschutte" werkplek een plek binnen de muren van de DSW. "Beschermd" werkplekken kunnen ook bij reguliere werkgevers worden gerealiseerd. Er is dan sprake van begeleiding en/of ondersteuning.

2 “Werken naar vermogen”

De commissie De Vries heeft in oktober van vorig jaar aan het kabinet een advies uitgebracht over de toekomstige uitvoering van de WSW. Zij heeft daar de uitvoering van andere regelingen voor groepen werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt bij betrokken. De kern van de analyse van de commissie De Vries is dat op er op dit moment sprake is van een grote groep werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt die niet in staat is om zelfstandig een minimuminkomen te verdienen. Leden van die groepen worden echter niet op dezelfde manier behandeld. Het deel dat toegang krijgt tot de WSW is voor onbepaalde tijd gegarandeerd van een (beschermd) werkplek en goede arbeidsvoorwaarden. Het deel voor wie dat niet geldt (WWB-ers) heeft die garanties niet en is afhankelijk van vormen van werken met behoud van uitkering of loonkostensubsidies. Gezien de ontwikkelingen binnen de Wajong (sterke groei en dus beleid om ook bij hen arbeidsparticipatie te gaan verhogen) verwacht de commissie De Vries in de komende jaren een toename van het aantal mensen dat tot deze laatste doelgroep behoort. De commissie adviseert om de bestaande regelingen voor deze groepen gelijk te trekken en mensen de mogelijkheid te bieden om “naar vermogen aan het werk te gaan”. Dat houdt in dat mensen die niet in staat zijn het minimumloon te verdienen, toch zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers aan de slag gaan. Daarbij wordt de werkgever gecompenseerd voor het feit dat mensen niet volledig productief zijn en wordt de werknemer ondersteund bij het werk dat hij moet doen. De commissie De Vries geeft aan dat mensen die (ook met deze subsidie en ondersteuning) nog niet in staat zijn om bij een werkgever aan de slag te gaan, ervaring op kunnen doen in een gecreëerde leerwerk omgeving. En dat voor mensen voor wie een functie bij een reguliere werkgever in het geheel niet mogelijk is, er nog een hoeveelheid ‘beschermd werkplekken’ beschikbaar moet blijven.

Los van de vraag of en op welke manier de voorstellen van de commissie De Vries daadwerkelijk worden uitgevoerd, is de lijn die wordt gevolgd er één die goed gebruikt kan worden om de bestaande uitvoering tegen het licht te houden. Ook omdat belangrijke onderdelen van de visie van de commissie De Vries overeenkomen met de visie die in Groningen ten grondslag ligt aan het re-integratie- en participatiebeleid.

Ook in Groningen bestaan er verschillende voorzieningen voor verschillende groepen werkzoekenden. Die verschillen komen vaak meer voort uit de verschillen in regelingen waar mensen gebruik van maken dan uit de verschillen tussen de mensen zelf. Dat is verklaarbaar, maar niet wenselijk. De manier waarop werkzoekenden in de stad worden ondersteund, zou niet afhankelijk moeten zijn van de regeling waar zij gebruik van maken of het soort inkomen dat zij ontvangen. Dienstverlening die werkzoekenden krijgen zou gebaseerd moeten zijn op wat mensen nodig hebben om zo optimaal mogelijk te kunnen participeren. Streven daarbij is dat alle werkzoekenden in een zo regulier mogelijke werkomgeving bij een zo regulier mogelijke werkgever aan de slag gaan. Dat betekent dat bij WWB-ers, WSW-ers en Wajongers gediagnosticeerd moet worden:

- Of iemand regulier aan het werk kan,
- Of iemand met loonkostensubsidies (of via een detachering) en ondersteuning bij een reguliere werkgever aan het werk kan,

- Of iemand via tijdelijke werkplekken (met ondersteuning en scholing) voorbereid kan worden op een reguliere baan of een baan met loonkostensubsidie,
- Of iemand (structureel) een werkplek in een beschermde omgeving geboden kan worden (of dat andere vormen van maatschappelijke participatie passend zijn),
- Of iemand genoemde stappen direct of in een bij hem/haar passende volgorde kan zetten.

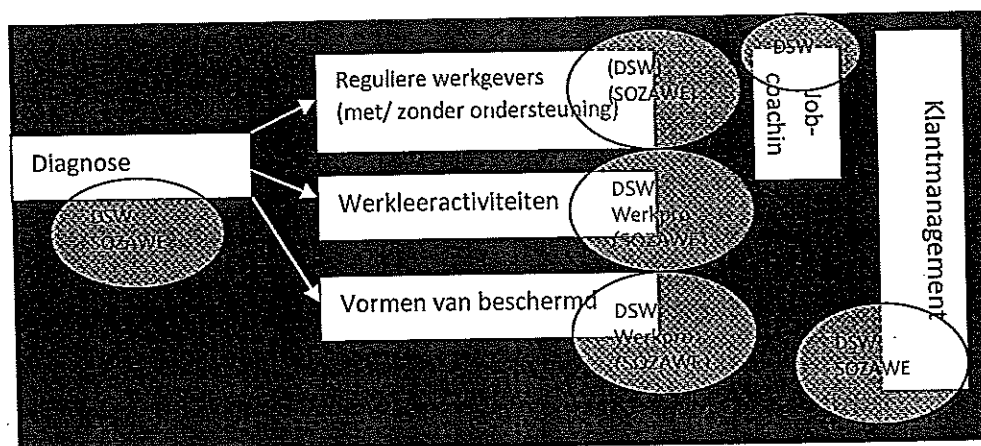
Om dit te kunnen realiseren is een aantal voorzieningen nodig:

1. Vormen van diagnose waarin (onafhankelijk van de regeling) bepaald kan worden welke ondersteuning/dienstverlening werkzoekenden nodig hebben om zo regulier mogelijk aan de slag te gaan.
2. Werkplekken bij reguliere werkgevers waar mensen (al dan niet met ondersteuning en subsidies) aan de slag kunnen.
3. Leerwerkactiviteiten waar werkzoekenden werkervaring op kunnen doen, gericht op het aanleren van vaardigheden en competenties die men nodig heeft voor (verwachte) toekomstige functies/beroepen.
4. Beschermde werkplekken waar werkzoekenden die niet in staat zijn om te functioneren op de reguliere arbeidsmarkt, aan de slag kunnen.

Wanneer er van wordt uitgegaan dat de gemeente haar klanten die dienstverlening wil bieden, die hen het beste voorbereidt op het werk dat past bij hun vermogen, dan is het belangrijk dat alle voorzieningen voor iedereen toegankelijk zijn. Bij de analyse is daarom ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de vraag of dat nu binnen onze gemeente het geval is.

3. De huidige uitvoeringspraktijk: sterktes en zwaktes

In dit advies is vooral gekeken naar de twee diensten die een rol spelen bij de uitvoering van activiteiten voor werkzoekenden (DSW en SOZAWE) en de grootse Groninger organisatie voor de uitvoering van re-integratieactiviteiten met een werkcomponent (WerkPro). Hieronder wordt nog eens in een schema aangegeven welke activiteiten deze drie organisaties voor werkzoekenden uitvoeren. De regie op individuele trajecten (klantmanagement) ligt alleen bij de diensten. De uitvoering van re-integratieactiviteiten ligt bij alle drie organisaties, waarbij in sommige gevallen het werk door de organisaties zelf wordt gecreëerd (Werkpro en DSW) en in sommige gevallen het werk bij anderen wordt georganiseerd.



Met alle organisaties zijn gesprekken gevoerd over waar zij zelf goed in zijn, waar anderen goed in zijn en welke knelpunten er binnen de huidige situatie zijn om te komen tot integrale dienstverlening voor alle werkzoekenden uit de gemeente.

Hierbij zijn de volgende zaken geconstateerd:

a) De diagnose is versnipperd

Op verschillende plekken bij zowel DSW als SOZAWE vindt diagnosticering van werkzoekenden plaats. Voor een deel wordt dit apart vormgegeven en voor een deel door de diensten gezamenlijk. SOZAWE kent eigen diagnosevoorzieningen (Groningen@Work, Diagnose@Work en Perspectief@Work). De DSW kent het Werk en Onderzoekscentrum waar een volledige diagnose plaatsvindt voor WSW-ers en een gedeeltelijke diagnose voor andere doelgroepen. De samenwerking tussen beide diensten op dit punt is niet optimaal: er wordt weinig gebruik gemaakt van elkaars deskundigheden. Dit heeft tot gevolg dat werkzoekenden niet altijd de diagnose krijgen die hun mogelijkheden het beste in beeld brengt en dat zij soms dubbel worden gediagnosticeerd. Verder is de regie op de diagnose beperkt. Werkzoekenden komen niet bij een diagnoseactiviteit terecht omdat een klantmanager hiervoor een expliciete keuze heeft gemaakt, maar omdat zij tot een

specifiek omschreven doelgroep behoren. Ook leidt de versnippering en de beperkte regie ertoe dat klanten niet altijd de meest passende vervolgcactiviteit krijgen: de diagnose is in veel gevallen beperkt tot verwijzing naar dienstverlening uit het pakket van de "eigen" organisatie. Daarnaast verloopt de overdracht van de diagnose naar de uitvoerende activiteiten niet altijd goed.

b) Benadering van werkgevers is versnipperd

Alle organisaties hebben contacten met werkgevers ten behoeve van de bemiddeling naar regulier werk en ten behoeve van specifieke werkplekken voor mensen die (via loonkostensubsidies of detacheringen) ondersteuning nodig hebben. Deze werkgevers worden door verschillende diensten en afdelingen voor verschillende doelgroepen benaderd. Daarnaast geldt dat het tarief dat werkgevers voor werkzoekenden moeten betalen, de voorwaarden voor plaatsing en de wijze waarop werkzoekenden worden ondersteund, verschillend is. Hetzelfde geldt voor de doelstelling: in sommige gevallen is de ontwikkeling van de werkzoekende bepalend en in sommige gevallen is dat de te verdienen vergoeding. Verder doet zich de situatie voor dat de organisaties elkaar soms als re-integratiebedrijven beschouwen en soms als werkgever. Zo plaatst SOZAWE (Weerwerk) mensen via een detachering bij de DSW en Werkpro en plaatst DSW mensen bij Werkpro. Die verschillende rollen worden niet altijd expliciet gemaakt, waardoor verwachtingen onduidelijk zijn. Ook hier geldt dat de regie op de activiteiten van individuele klanten beperkt is doordat vooral naar de "eigen" werkplekken wordt gekeken. Ook deze situatie leidt er daarom toe dat niet alle werkplekken voor alle klanten beschikbaar zijn en dat niet alle ondersteuning voor alle klanten beschikbaar is.

c) De werkleeractiviteiten zijn onvoldoende afgestemd

Een belangrijk onderdeel van het re-integratieproces is het bieden van werkleerplekken aan werkzoekenden. Op deze plekken kan men ervaring opdoen en ontwikkelt men vaardigheden die nodig zijn om te kunnen werken in een bepaalde sector of functie. Voor WSW-ers worden werkleerplekken momenteel ingezet om zich voor te bereiden op andere banen binnen de SW-regeling. Voor WWB-ers worden werkleerplekken ingezet om zich voor te bereiden op reguliere vormen van werk. Werkleerplekken kunnen zowel worden ingevuld bij reguliere werkgevers als bij de DSW en WerkPro. Doel van alle werkleeractiviteiten is om ervoor te zorgen dat werkzoekenden zich ontwikkelen en daardoor beter zijn toegerust voor de arbeidsmarkt. Geconstateerd kan worden dat er door de verschillende organisaties een kunstmatig onderscheid wordt gemaakt tussen de arbeidsontwikkeling en de re-integratie van werkenden en werkzoekenden (waarbij arbeidsontwikkeling bedoeld is voor de doelgroep WSW en re-integratie voor overige doelgroepen). Dat leidt ertoe dat de begeleiding en het klantmanagement voor deze groepen apart georganiseerd wordt en dat de begeleiding inhoudelijk soms minder gericht is op het voor het individu te behalen doel en meer op het "in huis houden" van die begeleiding. Overigens maken de verschillende organisaties regelmatig gebruik van elkaars werkleerfaciliteiten. Zo plaatst SOZAWE (Weerwerk) mensen bij de DSW en Werkpro en plaatst de DSW mensen bij Werkpro. Net als bij punt 2 is geconstateerd, levert dit soms wel onduidelijkheden op met betrekking tot de rol van de organisatie (re-integratiebedrijf of werkgever). Het feit dat de aard van de begeleiding gekoppeld is aan de werkplek en niet aan de ontwikkelvraag van de klant, leidt er ook toe dat mensen die inhoudelijk baat hebben bij een specifieke werksoort soms niet naar de organisatie gaan die hierin werkervaring aanbiedt, omdat de aard van de begeleiding niet bij hen past. Ook hier geldt dus dat niet alle voorzieningen waar werkzoekenden gebruik van zouden kunnen maken, voor hen werkelijk beschikbaar zijn.

d) De regie ontbreekt

Zoals uit de vorige paragrafen naar voren komt, is er van een eenduidige regie op de uitvoerende voorzieningen en van een eenduidige regie op klantniveau nog geen sprake. Elke organisatie voert (in meerdere of mindere mate) regie op zijn eigen klantengroep en op zijn eigen voorzieningen. Doordat het werkveld onoverzichtelijk is en er schotten tussen de verschillende instrumenten en werkplekken staan, is het vrijwel onmogelijk om altijd de beste voorziening en de beste ondersteuning te leveren die klanten nodig hebben om te kunnen werken naar hun beste vermogen.

e) Organisaties zijn goed in een aantal zaken, maar minder goed in andere

Om te komen tot een infrastructuur waarin klanten optimaal worden ondersteund, is het van belang om de kwaliteiten van de huidige organisaties te benutten en de zwaktes te beperken.

Geconstateerd wordt dat bij de meeste organisaties de neiging bestaat om zoveel mogelijk zelf te willen doen. Dat heeft gevolgen voor de manier waarop men naar elkaar kijkt en elkaar beoordeelt. Er is in het kader van deze opdracht geen onderzoek gedaan naar de feitelijke uitvoeringskwaliteit, maar er is via interviews geprobeerd een beeld te krijgen van de sterke en zwakke kanten van de betrokken organisaties. Geconstateerd kan worden dat:

- WerkPro lijkt vooral goed te zijn in het bieden van werk aan groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Daar waar bij werkzoekenden sprake is van meerdere problemen en waar aanpassing van gedrag noodzakelijk is, lijkt Werkpro goede dienstverlening te kunnen bieden. De begeleiding van werkzoekenden lijkt flexibel en aangepast aan het niveau van de werkzoekende. De medewerkers van Werkpro zoeken contact met de klantmanagers van de diensten. Zwakker punt van Werkpro betreft het accommodatiebeheer. De beheerpool sociaal culturele accommodaties is een mix van reguliere arbeidskrachten en gesubsidieerde medewerkers (ID-ers). Mede door de ombouw van de ID banen zijn er medewerkers bij de beheerpool ingestroomd met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daardoor is spanning ontstaan tussen de kwaliteit van het geleverde werk en de wensen van de accommodatiebesturen. Er vindt momenteel een evaluatie plaats van het accommodatiebeleid. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze evaluatie en de keuzes die op grond daarvan moeten worden gemaakt, zal er een oplossing voor dit probleem dienen te worden gevonden.
- De DSW lijkt vooral goed te zijn in het begeleiden van werkzoekenden op de werkvloer (jobcoaching). De DSW slaagt erin om WSW-geïndiceerden buiten de eigen organisatie te houden en te plaatsen bij reguliere werkgevers. Daarnaast lijkt de DSW goed te zijn in het organiseren van werk. Zwakker punt van de DSW is de begeleiding van medewerkers op de werkplek en de "strakke" aanpak in de begeleiding. DSW werkt momenteel aan een werkwijze om het aanbod aan begeleiding en ontwikkeling nadrukkelijker te richten op de werkzoekende.
- SOZAWE lijkt vooral goed te zijn in het organiseren van werk en re-integratie voor de eigen doelgroepen (en die van de ketenpartner UWV WERKbedrijf). Daarnaast heeft SOZAWE een duidelijk visie op de manier waarop dienstverlening aan werkzoekenden eruit zou

moeten zien. Zwakker punt is dat de interne versnippering groot is en er de nodige dubbelingen voorkomen. Dat heeft gevolgen voor de regie op de trajecten van individuele klanten. SOZAWE werkt momenteel via het project Werkwijze® aan het stroomlijnen van de activiteiten rondom de klant en het versterken van het klantmanagement. Dat moet ook leiden tot het verdwijnen van overlap en dubbelingen.

4 verbetervoorstellen

Aan dit advies ligt de constatering ten grondslag dat doelstellingen die de gemeente met de verschillende groepen klanten wil bereiken steeds meer naar elkaar toe gaan groeien (optimale participatie, zo regulier mogelijke deelname aan de arbeidsmarkt), dat doelgroepen steeds meer overlap vertonen en dat voorzieningen voor en ondersteuning van die doelgroepen in toenemende mate dezelfde zijn. Ook de uitgangspunten die worden gehanteerd bij de dienstverlening die de gemeente wil bieden zijn hetzelfde: maatwerk, aansluiten bij mogelijkheden van de werkzoekende en de arbeidsmarkt, gericht op ontwikkeling en duurzame arbeidsparticipatie. Uit interviews blijkt dat de organisaties de visie van de commissie De Vries delen dat alle werkzoekenden met een beperking gebruik moeten kunnen maken van de voorzieningen en de ondersteuning moeten krijgen die zij nodig hebben om weer deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Er is dus geen enkele reden om bestaande voorzieningen slechts in te zetten op grond van de regeling waar iemand onder valt.

Zorg voor een onafhankelijke diagnose

Om mensen de dienstverlening te kunnen bieden die zij nodig hebben, is een goede en onafhankelijke diagnose van groot belang. Omdat inkomen en regeling niet meer bepalend zijn voor de dienstverlening die mensen krijgen, kunnen we het beste één diagnosevoorziening organiseren. Gezien de ontwikkelingen in de ketensamenwerking (integrale dienstverlening bij de werkpleinen) ligt het voor de hand om deze vanuit of aansluitend bij het Werkplein vorm te geven.

Zorg voor integraal klantmanagement bij één organisatie

Om mensen de dienstverlening te kunnen bieden die zij nodig hebben, is het van belang dat zij van alle voorzieningen gebruik *kunnen* maken en dat voor hen de beste voorziening beschikbaar komt.

Om ervoor te zorgen dat werkzoekenden op basis van de diagnose het meest passende vervolg krijgen, is goed klantmanagement noodzakelijk. De klantmanager moet samen met de klant (weer onafhankelijk van regeling of inkomen) voorzieningen inzetten, de kwaliteit ervan en de voortgang van de ontwikkeling van de klant bewaken en zorgen voor de juiste ondersteuning van de klant. Daarvoor is een stevige regierol nodig waarbij de klantmanager een (onafhankelijke) keuze kan maken uit de verschillende producten van de verschillende aanbieders. Die keuze mag niet worden beïnvloed door de mogelijkheden van één organisatie. Een klant heeft zoveel mogelijk één

klantmanager gedurende het gehele proces van diagnose tot participatie. Het bestaan van klantmanagers bij verschillende organisaties of organisatieonderdelen is daarom onwenselijk.

Zorg voor een integrale werkgeversaanpak

Goede relaties met werkgevers zijn van cruciaal belang voor het slagen van het gemeentelijke (arbeids-)participatiebeleid. Omdat werkgevers de gemeente als één organisatie zien, is het van belang om ook als één organisatie (samen met het WERKbedrijf) naar buiten te treden. Alleen op deze manier kunnen we alle vacatures, werkplekken en stages voor een brede groep beschikbaar stellen en kunnen we eventuele verschillen in tariefstelling of regeling uitleggen².

Organiseer een gedifferentieerd aanbod (in inhoud en aanpak)

Om werkzoekenden voor te bereiden op de arbeidsmarkt hebben we verschillende activiteiten, voorzieningen en werkplekken nodig. Differentiatie is nodig om aan te kunnen sluiten bij de vraag op de arbeidsmarkt (een timmerman heeft een andere werkervaringsplek nodig dan iemand in de zorg), maar ook om aan te kunnen sluiten bij de manier waarop werkzoekenden zich ontwikkelen. Differentiatie is dus ook nodig in aanpak en werkwijze. Dat houdt in dat er verschillende organisaties moeten bestaan die werkervaring en ontwikkeling bieden en dat deze qua inhoud en aanpak van elkaar mogen en misschien wel moeten verschillen. Dat betekent dat de gemeente differentiatie moet organiseren omdat een sterke en adequate infrastructuur noodzakelijk is.

Leg regie op het (arbeids) participatiebeleid bij één organisatie, verbind beleidsregie met klantmanagement

Het bestaan van een gedifferentieerd aanbod aan voorzieningen, goede diagnose(s), goede relaties met werkgevers en een kwalitatief goed aanbod aan voorzieningen en ondersteuning vraagt om een stevige beleidsmatige regie over het gehele terrein van werk en participatie. De regie op al deze regelingen en voorzieningen kan het best vanuit één punt georganiseerd worden. Daarnaast kan de regie op de individuele klant (klantmanagement) en de beleidsmatige regie het best vanuit één organisatie worden vormgegeven. Dat biedt duidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor het realiseren van de doelen van het gemeentelijke arbeidsmarkt- en participatiebeleid.

² Overigens zal de gemeente nooit het monopolie hebben op werkgeverscontacten, ook andere organisaties (uitzendbureaus en Re-integratiebureaus) spelen hierin een belangrijke rol, soms ook voor gemeentelijke doelgroepen.

5 Advies

Zoals al is aangegeven is het voor een goede dienstverlening aan alle werkzoekenden in de stad Groningen van belang dat:

- er bij de dienstverlening aan werkzoekenden geen onderscheid meer wordt gemaakt naar inkomen of regeling. Daarmee vervalt dus ook het verschil tussen arbeidsontwikkeling en re-integratie.
- er één integrale werkgeversbenadering komt voor alle groepen werkzoekenden en werkgevers.
- er voor de gehele groep werkzoekenden zoveel de diagnose plaatsvindt vanuit één organisatie.
- er een stevige regie plaatsvindt op deze diagnose en op het vervolgproces van de klant (klantmanagement). Deze regie ligt bij voorkeur bij één organisatie.
- er integrale beleidsregie georganiseerd wordt. Deze regie ligt bij één organisatie.
- deze twee vormen van regie binnen dezelfde organisatie worden uitgevoerd.
- er voldoende differentiatie in werkplekken en werkwijzen gerealiseerd wordt/blijft om werkzoekenden op maat voor te kunnen bereiden op (arbeids-)participatie.

Deze aanbevelingen leiden tot een aanpassing van de manier waarop we de uitvoering van activiteiten voor werkzoekenden organiseren. Het betekent in ieder geval dat de (beleids-) regie op het gehele participatiebeleid (WWB, WI, WEB en WSW) bij één organisatie wordt neergelegd. Het ligt voor de hand om dat bij de dienst die verantwoordelijke is voor het arbeidsmarktbeleid i.c. SOZawe te doen. Het betekent ook dat de regie op klantniveau (klantmanagement) bij één organisatie wordt neergelegd. Gezien mijn advies om beleidsregie en klantmanagement bij één organisatie neer te leggen, ligt het in de rede om ook dit onderdeel bij SOZawe te beleggen. Het past bovendien goed in de ontwikkeling die SOZawe met het project WERKwijze® in gang heeft gezet. Voor de uitvoering van de diagnose hebben we aangegeven dat deze onafhankelijk moet zijn en bij één organisatie moet worden neergelegd. Ook hier zou ik willen voorstellen om dit onder te brengen bij de organisatie die de beleids- en de individuele regie heeft: bij SOZawe. Dit past ook goed bij de integrale dienstverlening die vanuit het Werkplein (gemeente en UWV WERKbedrijf) moet worden vormgegeven vanaf 1 januari 2010.

Voor de werkgeversbenadering geldt dat alle organisaties en diensten (zoals EZ) hun eigen contacten hebben met de verschillende werkgevers. Dat zal ook zo blijven. Gezien de meerwaarde van een integrale benadering van werkgevers (dus voor verschillende vormen van dienstverlening en voor verschillende groepen werkzoekenden) is het van belang dat bij deze contacten veel nadrukkelijker (en minder vrijblijvend) wordt samengewerkt. De regie op dit onderdeel adviseer ik ook bij SOZawe neer te leggen, met de kanttekening dat het hier vooral gaat om een samenwerkingsrelatie.

Ten behoeve van de uitvoering van concrete activiteiten met een werkcomponent adviseer ik om ervoor te zorgen dat er binnen de gemeente Groningen voldoende plekken beschikbaar zijn om

mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt werkervaring op te laten doen, zich te laten ontwikkelen en eventueel een langduriger vorm van beschutte arbeid te bieden. Waar deze plekken gerealiseerd kunnen worden bij het reguliere bedrijfsleven, zou de gemeente dat zoveel mogelijk daar moeten organiseren. Waar deze plekken apart georganiseerd moeten worden (en dat zal voor een substantieel aantal het geval zijn) adviseer ik om zorg te dragen voor voldoende differentiatie in aanpak en werkwijze. Concreet houdt dat in dat we optimaal gebruik moeten maken van de kracht van de huidige organisaties (DSW, Werkpro en andere organisaties, zoals Mamamini en Museumtechnische Werken), zodat voor de verschillende groepen werkzoekenden een aanbod-opmaat gerealiseerd kan worden. Het gebruik maken van de kracht van deze organisaties houdt wat mij betreft ook in dat het voeren van de regie meer is dan alleen het vormgeven van een opdrachtnemer-opdrachtgever relatie. Regisseur en uitvoerders zullen in samenwerking participatiedoelen voor werkzoekenden moeten realiseren.

Tenslotte rest de vraag wat de gevolgen van deze keuzes zijn voor de gemeentelijke organisatie. Het zal duidelijk zijn deze van invloed zijn op zowel de DSW als SOZAWE. Zoals ik al heb aangegeven zou wat mij betreft de beleidsregie, de klantregie, de diagnose en de werkgeversbenadering bij SOZAWE (deels in combinatie met het UWV WERKbedrijf) moeten liggen. Dat betekent dat we nog een keuze moeten maken waar dan de uitvoerende activiteiten moeten worden gepositioneerd. Hieronder schetsen we een vijftal scenario's.

Zoals ik bij de inleiding van dit advies heb aangegeven, gaat het bij de vormgeving van re-integratieactiviteiten om meerdere actoren dan de gemeentelijke diensten alleen. Expliciet hebben we daarbij de positie van Werkpro voor ogen. Uit de analyse wordt duidelijk dat Werkpro een belangrijke bijdrage kan leveren aan het bieden van werk aan (delen van) verschillende doelgroepen. In alle scenario's speelt Werkpro dan ook een rol als één van de aanbieders waarmee vanuit SOZAWE (inkoop-) afspraken kunnen worden gemaakt. Werkpro speelt daarbij een bijzondere rol (ten opzichte van reguliere re-integratiebedrijven) vanwege het feit dat er werkplekken worden geboden. Die rol delen zij (naast de DSW) met organisaties als Mamamini en Museumtechnische werken. Mijn advies is om bij deze inkooprol nadrukkelijker in te zetten op een gezamenlijke werkwijze waarin sprake is van een vorm van partnership tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De knelpunten die zich voordoen wanneer de gemeente als opdrachtgever van het werk eisen stelt aan de inzet van gesubsidieerde medewerkers, komen in een aparte notitie aan de orde.

Scenarios

Scenario 1 Samenvoegen van diensten SOZAWE en DSW

Omdat de verschillen tussen doelgroepen en voorzieningen steeds kleiner worden en omdat beide diensten een vorm van klantmanagement hanteren kan ervoor worden gekozen om regie en (een deel van) de uitvoering van activiteiten voor werkzoekenden bij elkaar te voegen en van beide diensten één dienst te maken. Voordeel hiervan is dat er één partij is die kan zorgen voor de coördinatie op het gebied van arbeidsmarkt en re-integratie. En dat er één partij is die (samen met het WERKbedrijf) uitvoering kan geven aan diagnose. Bovendien kunnen dubbelingen (in klantmanagement, in voorzieningen, in inkoop, in werkgeversrelaties en in diagnose) worden voorkomen. Samenvoeging is overigens geen *voldoende* voorwaarde voor het voorkomen van dubbelingen. Ook nu bestaan namelijk bij beide diensten intern dubbelingen.

Een nadeel van samenvoeging is dat vormen van regie en het creëren van werkplekken bij elkaar komen te liggen. Omdat ook bij andere organisaties werkplekken beschikbaar zijn, vraagt dit het nodige van de regiefunctie (beleidsmatig en op het niveau van de klant). Dit zou deels opgelost kunnen worden door de activiteiten die te maken hebben met het creëren van werkplekken onder te brengen in een Werkmaatschappij van SOZAWE. De opdracht voor deze Werkmaatschappij zou kunnen zijn om een aantal werkplekken te realiseren waar werkzoekenden zich kunnen ontwikkelen en een aantal werkplekken waar mensen in beschutte omgeving kunnen werken. Zij zou daarnaast de opdracht kunnen krijgen om met dit werk een bepaalde hoeveelheid inkomsten te genereren. Een nadeel is verder dat de keuzes van SOZAWE voor dienstverlening voor de klant beïnvloed kunnen worden door de inschatting van de gevolgen van de bedrijfsvoering van de werkmaatschappij waardoor ook de "ondernemersvrijheid" van de DSW beperkt wordt.

Scenario 2 Onderdelen van DSW naar SOZAWE

Een andere mogelijkheid is om onderdelen van de ene dienst naar de andere over te hevelen.

Zo zou het een optie kunnen zijn om de activiteiten op het gebied van klantmanagement van WSW-ers onder de dienst SOZAWE te brengen. De DSW zou zich daarmee richten op de ontwikkeling van mensen op werkplekken en het bieden van beschut werk. Voordeel hiervan is dat er een duidelijke scheiding komt tussen klantregie en uitvoering. Dit maakt dat klantmanagers onafhankelijker kunnen opereren bij het bepalen van de meest passende voorziening. Ook zouden de jobcoaches van de DSW ondergebracht kunnen worden bij het Werkgeversteam van het werkplein of elders binnen SOZAWE als apart intern re-integratiebedrijf vormgegeven kunnen worden. Voordeel hiervan is dat mensen die geen gebruik hoeven te maken van de werkplekken bij de DSW hier ook niet geplaatst worden. Nadeel is ook hier dat de regie (met de daarbij behorende financiële verantwoordelijkheid) beïnvloed kan worden door bedrijfsresultaten van de DSW.

Scenario 3 Onderdelen van SOZAWE naar DSW

Een derde mogelijkheid zou zijn om de activiteiten die met werk te maken hebben van SOZAWE naar DSW over te dragen. Dat zou betekenen dat activiteiten die Weerwerk nu uitvoert (het organiseren van werk elders, het bieden van detacheringen) ondergebracht worden bij de afdeling Arbeidsintegratie van de DSW. Voordeel hiervan is dat er een scheiding tussen uitvoering en regie plaatsvindt waardoor de aansturing eenduidiger wordt. Nadeel is dat de nauwe verbinding die in de afgelopen periode is gerealiseerd in de werkgeversbenadering (van SOZAWE inclusief Weerwerk, EZ en UWV), waarbij vormen van detachering meegenomen zijn in de dienstverlening aan werkzoekenden én werkgevers, verloren gaat. Daarnaast leidt de ontwikkeling binnen SOZAWE dat het klantmanagement van de dienst steeds nauwer toegroeit naar de begeleiding door Weerwerk en het feit dat het relatiebeheer met werkgevers is belegd bij het Werkplein, er toe dat Weerwerk nauwelijks nog een intern re-integratiebedrijf is, maar veel meer een organisatie waarin klantmanagement wordt gekoppeld aan werkgeverschap.

Scenario 4 Regie naar SOZAWE en intensief samenwerken

Het vierde scenario betreft het overdragen van de beleidsregie naar SOZAWE en daarnaast nauwer samenwerken op het terrein van diagnose, inkoop, werkgeversbenadering en klantmanagement. Voordeel van dit scenario is dat er één regiepunt bestaat waarin wordt aangegeven wat er nodig is om verschillende groepen werkzoekenden dichterbij de arbeidsmarkt te brengen. Een tweede voordeel is dat er geen enorme organisatorische veranderingen nodig zijn. Nadeel is dat er een scheiding blijft bestaan tussen beleidsregie en klantregie. Een scheiding die juist opgeheven zou moeten worden om effectieve dienstverlening te organiseren en die ook wordt voorgestaan in de plannen van de commissie De Vries.

Scenario 5 Verzelfstandigen van Werkbedrijven DSW

Een andere mogelijkheid zou zijn om de regisserende rol en de uitvoerende rol (waar het gaat om het creëren van werk) volledig te scheiden. Dat zou betekenen dat de DSW als taak krijgt om zich als zelfstandige organisatie³ bezig te houden met het creëren van verschillende soorten werkplekken (beschutte werkplekken en werkplekken waar mensen zich kunnen ontwikkelen). Daarnaast zou de DSW ook aanvullende begeleiding kunnen bieden op werkplekken die men zelf biedt of op werkplekken bij reguliere werkgevers. Het gaat hierbij dan om intensieve begeleiding op de werkplek (jobcoaching). DSW krijgt hiermee een vergelijkbare zelfstandige rol als externe organisaties als bijvoorbeeld Werkpro. Een zelfstandige rol biedt de DSW de mogelijkheid om "vrij" te ondernemen en het biedt SOZAWE de mogelijkheid om een onafhankelijke keuze te maken tussen de verschillende aanbieders van werkplekken. SOZAWE heeft dan behalve de diagnose geen (uitvoerende) onderdelen meer die zich bezig houden met het creëren van werkplekken. Dat betekent dat alle vormen van detachering worden ondergebracht bij het klantmanagement van de dienst Sozawe(omdat de werkgeversbenadering t.b.v. alle werkzoekenden in principe bij

³ Onder een zelfstandige organisatie versta ik dat de DSW geen gemeentelijke dienst meer is, maar een zelfstandige positie inneemt. Dat betekent niet dat de gemeente geen enkele verantwoordelijkheid of geen enkele invloed meer heeft voor of op een toekomstige organisatie.

SOZAWE/UWV ligt). Daar waar intensievere vormen van begeleiding nodig zijn, kan deze worden ingekocht bij de derden (waaronder de DSW). Het klantmanagement van de DSW verdwijnt. Hiervoor in de plaats komt de begeleiding op de werkplek.

Het zal duidelijk zijn dat scenario 5 het meest vergaande scenario is. Het zal tevens duidelijk zijn dat dat scenario de beste randvoorwaarden biedt voor een integrale dienstverlening voor onze klanten. Het sluit tevens heel goed aan bij de ontwikkelingen die beide organisaties doormaken: SOZAWE in het project Werkwijze® en DSW bij haar ombouw tot een arbeidsontwikkelbedrijf. Ook wordt de toekomstige uitvoering volgens de voorstellen van de commissie De Vries hierdoor sterk vergemakkelijkt. Uiteraard kost dit scenario wel de nodige tijd. De DSW zal een nieuwe positie ten opzichte van de huidige gemeentelijke organisatie moeten neerzetten en er moeten afspraken worden gemaakt over de bestaande groep WSW-ers. Ik denk hierbij aan een voorbereidingsperiode van drie jaar (voor de organisatiewijziging) en een stapsgewijze overgang van de regie op WSW-ers naar SOZAWE (bijvoorbeeld klantregie voor nieuwe instroom naar SOZAWE en voor bestaande WSW-ers bij DSW, en beleidsregie na drie jaar bij SOZAWE). In die periode kunnen er al stappen worden gezet in het kader van de pilots die het Ministerie wil starten om ervaring op te doen met onderdelen van de voorgestelde maatregelen van De Vries.