



Hanzehogeschool
Marian van Os
Centrum voor Ondernemerschap



Partnerschap door regelruimte
De samenwerking van ondernemers met
gemeenten bij de Participatiewet

Petra Oden, Monique Beukeveld en Ellen Offers (redactie)
Lectoraat Juridische Aspecten van de Arbeidsmarkt
Marian van Os Centrum voor Ondernemerschap

share your talent. **move** the world.



Marian van Os Centrum voor Ondernemerschap
Postbus 30030
9700 RM Groningen

www.hanze.nl/ondernemerschap

© 2018 Hanzehogeschool Groningen, The Netherlands

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting pro (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl). All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without prior written permission of the publisher.

Partnerschap door regelruimte

De samenwerking van ondernemers met gemeenten bij de Participatiewet

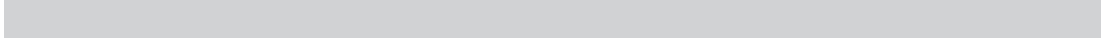
Petra Oden, Monique Beukeveld en Ellen Offers (redactie)

Lectoraat Juridische Aspecten van de Arbeidsmarkt

Marian van Os Centrum voor Ondernemerschap

Hanzehogeschool Groningen

September 2018



Inhoud

Aandachtspunten voor samenwerking van ondernemers en gemeenten bij de Participatiewet	5
1 Inleiding	9
Petra Oden	
1.1 Aanleiding van het onderzoek	9
1.2 Onderzoeksopzet	11
1.3 Leeswijzer	14
2 Regeldruk	15
Suzanne van der Woude	
2.1 Inleiding	15
2.2 Complexiteit in regelgeving	15
2.3 Instrumenten in het kader van de Participatiewet	16
2.4 Regeldruk	17
2.5 Eenduidige regels	18
2.6 Regelruimte: ruimte binnen de regels	20
3 Ervaringen in de praktijk	35
3.1 Ondernemer als partner die werk creëert	35
Ellen Offers	
3.1.1 Waarom werken ondernemers met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt?	35
3.1.2 De werving, selectie en matching van kandidaten	36
3.1.3 Aan het werk	39
3.1.4 Werken op meerdere werk(ervarings-)plekken	40
3.1.5 Wetten, regels en cultuur	40
3.2 Het perspectief van de kandidaten	42
Aukje Smit	
3.2.1 Complexiteit wet- en regelgeving en gebrekkige informatievoorziening	43
3.2.2 Werk zoeken	44
3.2.3 Duurzaam aan het werk	47
3.3 Ondersteuning van medewerkers en ondernemers	49
Monique Beukeveld	
3.3.1 Werkfit en jobcoaching	49
3.3.2 Omschrijving van jobcoaching	50
3.3.3 Jobcoaching in de praktijk	51
3.3.4 De rol van de jobcoach	53
3.3.5 Behoeftte aan structurele jobcoaching	54

4 Partnerschap ondernemers-overheid	57
4.1 Publiek-private samenwerking bij de Participatiewet Petra Oden en Dennis Schuldink	57
4.1.1 Inleiding	57
4.1.2 De mogelijkheden voor zelfregulering bij de Participatiewet	58
4.1.3 Regelgeving en vertrouwen	60
4.1.4 Partnerschap	62
4.1.5 Begripsdefiniëring Publiek-Private Samenwerking	63
4.1.6 Vormen van Publiek-Private Samenwerking	64
4.1.7 Bepalende factoren voor de samenwerking tussen gemeenten en ondernemers	64
4.1.8 Naar partnerschap in vertrouwen	72
4.2 Werkgeversdienstverlening Monique Beukeveld	74
4.2.1 Inleiding	74
4.2.2 Structuur in de werkgeversdienstverlening	75
4.3 Ondernemersnetwerk Anneloes Scholing	80
4.3.1 Inleiding	80
4.3.2 Gebruik maken van bestaande netwerken	80
4.3.3 Partnerschap in een arbeidspool	83
5 Slotbeschouwing	87
Petra Oden	
6 Bronnen	91

Aandachtspunten voor samenwerking van ondernemers en gemeenten bij de Participatiewet

1 Werk grensoverschrijdend vanuit het belang van de regio

- a. Een arbeidsmarktregio heeft een regionale functie om kandidaten te plaatsen op geschikt werk. Dat vraagt van het management en vooral de politiek om ervoor te zorgen dat deze regiofunctie uitgevoerd kan worden. Verschillen tussen gemeenten passen niet bij regionale uniformiteit.
- b. Het is belangrijk om verder te kijken dan de eigen gemeente en de eigen caseload, en om te denken in langere termijnen dan deze plaatsing. Open staan voor elkaar: deze keer help ik jou, de andere keer help jij mij. Het doel is: kandidaten op de juiste plek bij de juiste werkgever.
- c. Eén systeem in de arbeidsmarktregio met werkgeversinformatie vanuit gemeenten en UWV maakt dat ondernemers je gemakkelijk kunnen vinden en één gezicht ervaren.

2 Partnerschap: transparantie over belangen en durf te delen

- a. Ondernemers zijn samenwerkende partners en geen klant bij het creëren van werk voor mensen die vallen onder de Participatiewet. Je hebt elkaar nodig om te komen tot eenzelfde doel: matchen van gemotiveerde kandidaten met werkplekken.
- b. Wees geen concurrent van elkaar: deel verantwoordelijkheid (mkb en gemeenten/UWV) zodat je van elkaar kunt leren en elkaar kunt aanvullen.
- c. Wederzijds vertrouwen vraagt om betrouwbaar partnerschap en het voor ogen houden van het gemeenschappelijke doel: werk(ervarings-)plekken bieden.
 - Bereikbaarheid (en structurele vervanging) van gemeente/UWV is belangrijk voor ondernemers. Evenals transparantie over de gevolgen en de eventuele kosten van de plaatsing. Communiceer in de taal van de ondernemer.
 - Ondernemers willen vertrouwen krijgen door hen ruimte te bieden bij het invullen van werkplekken en flexibiliteit bij het gebruik van de instrumenten in het kader van de Participatiewet.
 - Ondernemers willen erkenning voor de expertise die zij hebben ten aanzien van de inzet en begeleiding van personeel.
 - Ondernemers kunnen de gemeente/UWV als partner vragen hen te faciliteren in aansluiting op hun wensen en behoeften gericht op het werven, selecteren, plaatsen en begeleiden van kandidaten.

3 Denk mee en niet vóór ondernemers en kandidaten

- a. Creatief meedenken met de ondernemer is het uitgangspunt. Steeds voor ogen houden dat de onderliggende doelstelling van de Participatiewet en de Wet banenafpraak is dat ondernemers werkplekken bieden zodat mensen naar vermogen kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt. Het gaat erom ondernemers te ondersteunen bij het willen voldoen aan de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten.
- b. Ondernemers hebben behoefte aan gericht advies over de inzet van de instrumenten uit de Participatiewet en gerichte informatie over de financiële mogelijkheden voor hun bedrijf. Het is van belang ondernemers te adviseren dat ze structureel gebruik kunnen maken van de no-riskpolis als mensen zijn opgenomen in het doelgroepregister of beschut werk doen.
- c. Werkfit is afhankelijk van de behoeften en wensen van een concrete werkgever. Bij het werkfit maken van kandidaten is het daarom belangrijk om in te spelen op reëel bestaande baanopeningen en de daarbij behorende taken.
- d. Overleg over mogelijke taken in het bedrijf. Denken in taken in plaats van functies en vacatures geeft een betere aansluiting op de mogelijkheden en beperkingen van de kandidaat en bevordert daarmee een passende en positieve match en de kans op een duurzame plaatsing.
- e. Denk niet vóór de ondernemer en de kandidaat: vraag concreet door naar de mogelijkheden.
- f. Verwachtingsmanagement: transparantie naar ondernemers over de beperkingen van de kandidaat is noodzakelijk, omdat zij dan hierop kunnen anticiperen: een betere match kunnen maken, eventuele aanpassingen kunnen treffen en collega's kunnen voorbereiden.
 - Adviseer de kandidaat om transparant te zijn over de beperkingen, leg uit wat daarvan de voordelen zijn.
 - Transparantie over de beperking voorkomt teleurstellingen.
 - Communiceer over eventuele risico's voor de bedrijfsvoering
- g. Verwachtingsmanagement vraagt om een beknopt plan waarin kandidaat, bedrijf, gemeente/UWV en de (externe) begeleider afspreken wat nodig is voor de kandidaat, wie wat organiseert en betaalt, bijvoorbeeld scholing, en wie waarvoor verantwoordelijk is binnen het bedrijf.

4. Structurele jobcoaching en ondersteuning

- a. Mensen met een structurele beperking kunnen niet zonder ondersteuning.
- b. Jobcoaching onderscheidt zich in: structurele ondersteuning van de kandidaat die past bij de blijvende fysieke of psychische beperking van de kandidaat en training-on-the job, waar medewerkers de vaardigheden leren die nodig zijn op de werkplek.
- c. Doorlopende begeleiding van de kandidaat zorgt voor een soepel verloop van de overgang van de ene naar de andere werkgever.
- d. Structurele ondersteuning van ondernemers is van groot belang: wees ook na zes maanden bereikbaar voor vragen van ondernemers over het leidinggeven aan kwetsbare personen die extra ondersteuning nodig hebben.

5. Streven naar duurzame arbeid

- a. Op basis van een tussenevaluatie met ondernemer en kandidaat kunnen aanpassingen worden gedaan. De eventuele verlenging en de mogelijkheden voor een vervolg op de proefplaatsing (verwachtingsmanagement) kunnen dan ook besproken worden.
- b. In een eindevaluatie is het belangrijk om in gesprek te gaan met de ondernemer over de toekomst van de kandidaat (verwachtingsmanagement). Als de kandidaat geschikt is gebleken en de ondernemer geen duurzame arbeidsrelatie aanbiedt is het van belang om te vragen of er sprake is van structureel werk en te bespreken wat de reden is van het beëindigen van het traject.
- c. Het netwerk van ondernemers en kandidaten kan ingezet worden bij het zoeken naar de volgende werkplek.

Structurele samenwerking met ondernemers

- a. Breng de ondernemers in kaart die:
 - Medewerkers kunnen motiveren en stimuleren (werkfit maken).
 - Werkervaringsplekken kunnen aanbieden.
 - Alleen structureel werk aanbieden.
 - Willen meewerken aan een arbeidspool die een duurzame arbeidsrelatie, training en begeleiding kan bieden bij het rouleren over werkplekken bij verschillende werkgevers.
- b. Sluit aan bij netwerkbijeenkomsten van ondernemers, waar ondernemers hun kennis en ervaringen kunnen delen, bijvoorbeeld over de risico's die sommige ondernemers zien en anderen hebben opgelost. Laat zien dat ondernemers door de samenwerking kansen kunnen pakken, bijvoorbeeld door inzicht te bieden in komende opdrachten en aanbestedingen en in mogelijke fondsen en subsidies.
- c. Investeer in duurzame, structurele werkwijzen in plaats van projecten. Het inbedden van succesvolle projecten, experimenten en pilots in de gemeentelijke bedrijfsvoering zorgt voor borging.

1 Inleiding

Petra Oden

1.1 Aanleiding van het onderzoek

De overheid probeert om ondernemers zover te krijgen dat ze overgaan tot inclusief werkgeverschap. In 2013 heeft het toenmalige kabinet met landelijke werkgevers het sociaal akkoord afgesloten met een banenafpraak die ertoe moet leiden dat er opeend tot 2026, 100.000 extra banen in de marktsector zijn gecreëerd voor mensen met een arbeidsbeperking.¹ Daarbij is ook afgesproken dat als werkgevers in een bepaald jaar de afgesproken aantallen banen niet realiseren, de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten (verder te noemen: Wet banenafpraak) in werking treedt en bedrijven met meer dan 25 werknemers te maken krijgen met een boeteheffing. Deze verplichtingen kwamen bovenop de verplichtingen waarmee mkb'ers² toch al geconfronteerd werden in aanbestedingen, namelijk om extra werkplekken te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, oftewel social return. Het kabinet gaf aan regionale samenwerking van belang te vinden bij de uitvoering van de Wet banenafpraak, die als stok achter de deur dient van de Participatiewet. Hiervoor zijn arbeidsmarktregio's ingericht met werkbedrijven waarin gemeenten samenwerken met onder andere regionale werkgeversvertegenwoordigers. De centrumgemeente van de desbetreffende arbeidsmarktregio heeft het voortouw bij de uitvoering van de Participatiewet (Van den Dikkenberg, 2015). Het is vooral aan de regionale werkgevers om de afspraken die op landelijk niveau zijn gemaakt waar te maken.

Uit eerder onderzoek in het kader van het RAAK-MKB project Sociaal in het bestek blijkt dat mkb'ers in onder andere de bouw, afvalverwerking, groen en schoonmaak geschikte werkplekken kunnen bieden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en zijn daarmee bereid over te gaan tot inclusief werkgeverschap (Oden & Beukeveld, 2015). Ze voelen zich verantwoordelijk voor de regio en willen bijdragen aan de groei van de werkgelegenheid.

-
- 1 Omdat mensen met een beperking wel kunnen werken, maar door hun beperking aanpassingen nodig hebben en soms niet de volledige productie kunnen leveren hanteren we de term 'beperking' in het onderzoek in plaats van 'arbeidsbeperking'. Wij realiseren ons dat de termen 'doelgroep', 'mensen met een beperking' en 'mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt' een negatieve connotatie hebben. Wij proberen deze terminologie dan ook zoveel mogelijk te vermijden en gebruiken de term 'kandidaat' voor mensen die nog geen functie hebben gevonden en 'medewerker' voor mensen die wel een werkplek, werkervaringsplek of beschut werk hebben gevonden. Toch gebruiken we af en toe 'mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt' omdat we geen alternatief hebben. In ons onderzoek hebben we voorbeelden gezien waaruit blijkt dat de arbeidsmarkt helaas ook nog steeds een afstand tot sommige mensen heeft.
 - 2 Onder 'mkb' verstaan we: midden- en kleinbedrijf met minder dan 250 werknemers of met een omzet die lager is dan 50 miljoen euro.

Uit ons onderzoek bleek echter ook dat de samenwerking van mkb met gemeenten in de praktijk niet altijd soepel verliep bij de werving, selectie en begeleiding van kandidaten (Oden & Beukeveld, 2014; Oden, Beukeveld & Van der Woude, 2015 en zie ook Adelmeijer et al., 2015; Mallee, 2015; Beukeveld & Oden, 2017).

We hebben twintig interviews met mkb'ers gehouden, waaruit bleek dat ze behoefte hadden aan meer structuur in de samenwerking met gemeenten en meer afstemming. Ze vroegen het lectoraat Juridische Aspecten van de Arbeidsmarkt om ondersteuning, zodat ze samen met gemeenten tijdig geschikte kandidaten op de gecreëerde werkplekken in hun bedrijf zouden krijgen met zo min mogelijk regels en zoveel mogelijk zelfsturing. Om invulling te geven aan inclusief werkgeverschap vroegen mkb'ers om een effectieve werkgeversbenadering. Dit heeft geleid tot het onderhavige RAAK-MKB project MKB@Work. Tijdens een inspiratiesessie die was georganiseerd in het kader van het project Arbeidspools door ondernemers gaven gemeenten aan graag te willen samenwerken met het mkb en een werkgeversbenadering te hebben ontwikkeld, maar ze gaven ook aan dat mkb'ers niet altijd duidelijk zijn over hun behoeften, waardoor de werkgeversbenadering niet goed uit de verf komt (Vergelijk Adelmeijer et al., 2015).

Onderzoek naar verbeteringen in de samenwerking tussen het mkb en gemeenten bleek dus relevant voor zowel mkb'ers als gemeenten. Grabosky (2013) laat ook zien dat het waardevol is meer onderzoek te doen naar de rol van ondernemers in samenwerkingsverbanden met de overheid. De vraag is welke vorm van samenwerking hierbij het meest passend is. De samenwerking waar mkb'ers behoefte aan hebben vraagt namelijk een andere rol van gemeenten. Die rol kan geen hiërarchische meer zijn. Binnen de Nederlandse praktijk is publiek-private samenwerking (PPS) een bekend begrip voor allerlei vormen van niet-klassieke opdrachtverlening door de overheid aan marktpartijen, met name met betrekking tot gebiedsontwikkeling. Dit zijn formele vormen waarbij de overheid een duurzame samenwerking aangaat op basis van schriftelijke afspraken. Er zijn daarnaast ook andere vormen van PPS te onderscheiden die veel informeler van aard lijken en waarbij de overheid op ad hoc basis een samenwerking aangaat met private partijen. Het creëren van draagvlak voor bepaalde besluitvorming door de overheid of het vergroten van de transparantie van overheidshandelen door met private partijen, zoals mkb'ers, in gesprek te gaan, staan in deze vormen van PPS voorop. In bestaand onderzoek naar PPS staat het perspectief van (bescherming tegen) de overheid centraal. Het perspectief van ondernemers blijft onderbelicht. In dit project is het juist de vraag onder welke voorwaarden structurele samenwerking van mkb'ers met gemeenten gestalte kan krijgen vanuit het perspectief van ondernemers.

1.2 Onderzoeksopzet MKB@Work

De bedoeling van het project is om een passende vorm te ontwikkelen voor de structurele samenwerking van mkb'ers met gemeenten om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van social return en de Participatiewet. Uitgangspunt van het project is dat mkb'ers zelf meer regie en regelruimte krijgen over de selectie, plaatsing en begeleiding van kandidaten.

Vraagstelling van het onderzoek:

Wat is een passende vorm voor structurele samenwerking van mkb'ers met gemeenten, met zo min mogelijk regels en zoveel mogelijk zelfsturing door het mkb, zodat mkb'ers kunnen voldoen aan de verplichtingen van social return en de Participatiewet om doelgroepen in te zetten in hun bedrijf?

Deelvragen:

- Op welke wijze kan de samenwerking van mkb'ers met gemeenten worden vorm gegeven om te kunnen voldoen aan de inzet van doelgroepen ten behoeve van social return en de Participatiewet?
- Op welke wijze kunnen mkb'ers vormgeven aan zelfsturing bij de inzet van doelgroepen ten behoeve van social return en de Participatiewet?
- Op welke wijze kunnen mkb'ers met zo weinig mogelijk regels een bijdrage leveren aan het creëren van werkplekken in de regio?

Om antwoord te kunnen geven op de vragen is het project als volgt opgezet. Het onderzoek bestaat uit vijf werkpakketten:

- *Good practices*: Onderzoek naar succesfactoren voor structurele samenwerking van mkb'ers met gemeenten door het houden van interviews.
- *Ontwerp*: op basis van de succesfactoren zijn conceptspelregels ontwikkeld.
- *Toetsing*: toetsen van de conceptspelregels door interviews en focusgroepen met mkb'ers, gemeenten, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), intermediairs en andere sleutelfiguren. De input diende voor verdere aanscherping van de conceptspelregels.
- *Implementatie en evaluatie*: toetsen van de bruikbaarheid van de spelregels in de praktijk binnen twee pilots.
- *Kennisdisseminatie en doorwerking*: de kennis verspreiden in de praktijk bij bijeenkomsten met mkb'ers en andere betrokkenen.

Ten behoeve van het onderzoek zijn 56 face-to-face interviews afgenomen waarvan 32 mkb, acht grote bedrijven, elf gemeenten/UWV³ en vijf vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden. Op basis van de interviews zijn conceptspelregels ontwikkeld. Bij de analyse van de interviews bleek dat de complexiteit van de wet- en regelgeving zo groot was (zie hoofdstuk 2) dat we hebben besloten geen nieuwe regels aan dit veld toe te gaan voegen en daarom de spelregels te wijzigen in aandachtspunten.

Uit de interviews bleek ook dat de complexiteit van de wet- en regelgeving en de gevolgen daarvan voor het mkb en voor grote bedrijven zeer vergelijkbaar is. Beide groepen bedrijven hebben ook te maken met vergelijkbare ervaringen met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De ervaringen met de processen in de werkgeversdienstverlening van gemeenten laten ook nauwelijks verschillen zien tussen deze soort ondernemingen. Waar wel sprake is van een verschil is dat grotere bedrijven vaak een HR-afdeling hebben en dat zij meer mogelijkheden hebben om een eigen jobcoach aan te stellen, maar ook dit kan zowel voor mkb als groot bedrijf gelden. We hebben er daarom in dit onderzoek voor gekozen de term 'ondernemer' te gebruiken. We gebruiken niet de term 'werkgever', daarmee geven we aan dat dit onderzoek zich richt op private organisaties. We hebben geen onderzoek gedaan naar de ervaringen van publiekrechtelijke werkgevers. De ondernemers die we spraken hebben allen ervaring met de werving, selectie en/of plaatsing van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

De conceptaandachtspunten hebben we vervolgens voorgelegd aan focusgroepen met in totaal 33 deelnemers, achttien mkb'ers, drie grote bedrijven, elf vertegenwoordigers van gemeenten/UWV en een vertegenwoordiger van een mbo-instelling. De focusgroep methode is een onderzoeksmethode voor het verzamelen van gegevens door middel van een groepsdiscussie, waarbij de focus ligt op een bepaald onderwerp. Het doel van het gebruik van deze methode is om te komen tot gedeelde inzichten, ervaringen en visies ten aanzien van het desbetreffende vraagstuk (Morgan & Krueger, 2000). Vanuit onderzoekstechnisch oogpunt is de input vanuit de focusgroepen bedoeld voor de aanscherping van de onderzoeksresultaten en voor communicatieve validering van de onderzoeksresultaten. Bij communicatieve validering wordt de verkregen kennis voortdurend getoetst in dialoog met alle betrokkenen. Er ontstaat een zogenaamde community of practices (Wenger, 1998). Kenmerkend voor zo'n community is dat naast de kennis die het oplevert voor het onderzoek, de leden hun competenties steeds verder uitbreiden. Evenals in het RAAK-MKB Project Sociaal in het bestek

3 Omdat de benaming van de functionarissen bij gemeenten die zich bezig houden met de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt verschilt en sommige gemeenten heel nauw samenwerken met UWV gebruiken we de termen gemeente en UWV om deze functionarissen aan te duiden.

bleek de focusgroep methode ook nu weer een succesfactor in het onderzoek. De methode heeft laten zien dat ondernemers direct kunnen reageren op de tussentijdse resultaten van het onderzoek. Hierdoor hebben ze directe input op de uitkomsten van het onderzoek. Ze kunnen daarnaast ook ervaringen en kennis uitwisselen waarmee ze direct aan de slag kunnen. Bovendien ontstaat er begrip tussen ondernemers aan de ene kant en gemeente en UWV aan de andere kant. We hebben vier focusgroep bijeenkomsten georganiseerd. De eerste focusgroep was met ondernemers, de tweede met gemeenten en UWV en de derde met deze beide partijen. In een van de pilots hebben we ook de focusgroep methode toegepast. De resultaten van de focusgroepen zijn gebruikt ter aanscherping van de bruikbaarheid van de aandachtspunten voor de structurele samenwerking.

We hebben ook geprobeerd een focusgroep te organiseren met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Gebleken is dat de mensen die we daarvoor uitnodigden huiverig waren om hun ervaringen te delen in een focusgroep. We hebben daarom besloten om hen individueel te interviewen. Het bleek ook niet eenvoudig mensen te vinden die geïnterviewd wilden worden. Uiteindelijk zijn vijftien mensen geïnterviewd.

In de pilots hebben we de aandachtspunten ingevoerd bij twee organisaties. Daar bleek dat de aandachtspunten nieuwe inzichten boden voor de deelnemende partijen. Bovendien hebben de pilots geleid tot nieuwe inzichten, die uitnodigen tot vervolgonderzoek.

De verspreiding van de kennis vond plaats door middel van twee congressen die we hebben georganiseerd. Op beide congressen waren ongeveer honderd aanwezigen, ondernemers, vertegenwoordigers van gemeenten en UWV, mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, hun vertegenwoordigers en werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers. In samenwerking met De Normaalste Zaak, een netwerk van mkb-bedrijven en grote werkgevers heeft er een Praktijktafel plaatsgevonden waar we ons onderzoek hebben gepresenteerd aan 83 werkgevers en een aantal Tweede Kamerleden. Daar hebben we benadrukt dat sinds 2015 de hoeveelheid wetten en regels die op het werkveld is afgekomen uitnodigt tot een pas op de plaats voor de wetgever en dat het nu tijd is dat ondernemers en gemeenten de ruimte krijgen om in gezamenlijkheid te werken aan het vervullen van werkplekken bij ondernemers door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De resultaten van ons onderzoek werden positief ontvangen en herkend.

In totaal hebben ruim zestig studenten opdrachten uitgevoerd in het kader van het project via de minoren Arbeidsrecht en Werkcoach en door middel van afstudeeronderzoeken.

1.3 Leeswijzer

In het hiernavolgende hoofdstuk geven we eerst inzicht in de wet- en regelgeving rondom de Participatiewet en de daarmee samenhangende instrumenten.

Vervolgens bespreken we in hoofdstuk drie de ervaringen van ondernemers en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij besteden we apart aandacht aan de ondersteuning van zowel kandidaten/medewerkers als ondernemers. In hoofdstuk vier geven we aan welke samenwerkingsvorm het meest passend en bruikbaar is voor ondernemers en gemeenten op het terrein van de Participatiewet, waarbij de focus ligt op de regelruimte voor ondernemers en de mogelijkheden voor zelfsturing. Bij de bespreking van de meest passende vorm van samenwerking bespreken we met name de rol van de gemeente daarbij, hoewel we ons realiseren dat ook UWV en SW-bedrijven (Sociale Werkvoorziening) hier een rol spelen. We kiezen hiervoor omdat de gemeente de verantwoordelijkheid heeft gekregen voor de uitvoering van de Participatiewet. Vervolgens gaan we nader in op de aandachtspunten die relevant zijn voor de werkgeversdienstverlening van gemeenten en UWV.⁴ We laten zien wat er komt kijken bij deze facilitering door gemeenten en UWV en we bespreken de mogelijkheden voor samenwerking met en door ondernemersnetwerken, mede ten behoeve van het creëren van duurzame werkplekken. Ten slotte gaan we in de slotbeschouwing in op mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

4 Het begrip 'werkgeversbenadering' hebben we gedurende het onderzoek vervangen door 'werkgeversdienstverlening'. Dit sluit in de eerste plaats aan bij de veranderde praktijk. In de tweede plaats heeft de term 'werkgeversbenadering' een meer eenzijdig karakter: de gemeente benadert de ondernemer. Het begrip 'werkgeversdienstverlening' sluit beter aan op de behoefte van ondernemers om gefaciliteerd te worden door gemeenten en UWV.

2 Regeldruk

Suzanne van der Woude

2.1 Inleiding

Zoals hiervoor vermeld zijn in 2015 de Participatiewet en de Wet banenafpraak ingevoerd. Sinds de inwerkingtreding van deze wetten hebben verschillende wetwijzigingen zich in hoog tempo opgevolgd. Dat er iets mocht gebeuren, wees de praktijk ook wel uit. Bureaucratie, onduidelijkheid, verschillen in uitvoering tussen gemeenten, maar ook tussen UWV en gemeenten en onduidelijkheid over de vele verschillende doelgroepen waren veelgehoorde geluiden. Verschillende wijzigingen hebben knelpunten weggenomen, maar dat neemt niet weg dat er zoveel regels zijn ontstaan dat ondernemers door de bomen het bos niet meer zien.⁵

In dit hoofdstuk wordt het wettelijk kader geschetst en worden de contouren van de wettelijke regelingen, instrumenten en wijzigingen weergegeven.⁶ Vervolgens wordt ingegaan op de door ondernemers ervaren regeldruk en hun behoefte aan eenduidige regels en regelruimte.

2.2 Complexiteit in regelgeving

Zoals u kunt zien in het kader aan het eind van dit hoofdstuk is de wet- en regelgeving rondom de Participatiewet behoorlijk complex. Sinds de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 is er een veelheid aan regels bijgekomen. We noemen hier de Wet banenafpraak, de Wet harmonisatie instrumenten arbeidsbeperkten, de Wet vereenvoudiging en stroomlijning loonkostensubsidie, de Wet verplichten beschut werk en openstellen praktijkroute, de Wet tegemoetkomingen loondomein, het Besluit aanwijzing categorieën arbeidsbeperkten en werknemers voor berekening quotumtekort. Een en ander heeft geleid tot een stroom aan wijzigingen in 2017 en 2018 (zie kader).

Wat het plaatsen van mensen met een beperking, naast de veelheid aan regels en wijzigingen, ook complex maakt is de diversiteit in regelgeving tussen gemeenten onderling. Gemeenten hebben met de decentralisatie van de Participatiewet meer beleidsvrijheid gekregen. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de re-integratie en participatie. Zo mogen gemeenten bijvoorbeeld zelf bepalen welke instrumenten zij inzetten voor welke doelgroep. En wat de doelgroep betreft, dit is

5 In het onderzoek is de wet- en regelgeving meegenomen tot 1 juli 2018.

6 Brieven van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 februari 2016 en 29 april 2016, voortgang vereenvoudiging Participatiewet/ Wet banenafpraak.
<https://www.denormalstezaak.nl/uitvoering-participatiewet-snel-verbeteren/>;
<https://www.denormalstezaak.nl/een-stapje-terug-en-weer-drie-vooruit/>

wederom complex. Er zijn vele doelgroepen, waarvoor verschillende instrumenten kunnen worden ingezet, welke bovendien per gemeente kunnen verschillen.

Niet alleen de verschillende doelgroepen, de hoeveelheid aan instrumenten en de verschillen tussen gemeenten onderling, maken de regelgeving ondoorzichtig, de instrumenten verschillen bovendien al naar gelang de uitkeringsgerechtigde onder de verantwoordelijkheid van de gemeente dan wel het UWV valt. Er zijn kortom niet alleen verschillen tussen gemeenten onderling, maar ook nog eens verschillen tussen gemeenten en UWV. Deze verschillen tussen gemeenten en UWV worden hieronder met name toegespitst op de in te zetten instrumenten, maar dit laat onverlet dat er ook andere verschillen zijn tussen beide instanties, waar hier niet verder op wordt ingegaan. In het hiernavolgende worden de belangrijkste instrumenten benoemd en toegelicht.

2.3 Instrumenten in het kader van de Participatiewet

Gemeenten en UWV kunnen instrumenten en voorzieningen inzetten om mensen met een beperking te ondersteunen bij het vinden van werk. De Participatiewet schrijft niet uitputtend voor welke instrumenten gemeenten aan moeten bieden. De voorwaarde is dat de voorziening gericht moet zijn op arbeidsinschakeling en moet bijdragen aan het mogelijk maken van reguliere arbeid door een persoon.⁷ In de re-integratieverordeningen leggen gemeenten vast welke instrumenten worden ingezet en wanneer welke personen in aanmerking komen voor een voorziening. Zij moeten hierbij zorgen voor een evenwichtige verdeling van de instrumenten over de verschillende personen uit de doelgroep.

Gemeenten en UWV kunnen de volgende instrumenten inzetten:

- Loonkostensubsidie en forfaitaire loonkostensubsidie (gemeenten)
- Loondispensatie (UWV)
- No-riskpolis
- Proefplaatsingen en participatieplaatsen
- Begeleiding/jobcoach
- Werkvoorzieningen (vervoersvoorzieningen, intermediaire voorzieningen, meeneembare voorzieningen, persoonlijke ondersteuning, waaronder een jobcoach)
- Beschut werk (gemeenten).

Daarnaast zijn voor werkgevers fiscale instrumenten beschikbaar, namelijk het loonkostenvoordeel banenafpraak (LKV) en het lage-inkomensvoordeel (LIV) op grond van de Wet tegemoetkomingen loondomein.

In het kader achterin dit hoofdstuk staat een toelichting per instrument.

⁷ Brief van de Staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 november 2015, Wetsvoorstel harmonisering instrumenten Participatiewet.

2.4 Regeldruk

De overzichten laten zien dat de regelgeving rondom de Participatiewet en de Wet banenafpraak complex is. De confrontatie met deze complexiteit maakt dat ondernemers regeldruk ervaren. Uit ons onderzoek blijkt dat zij regeldruk ervaren door de veelheid aan veranderingen, de verschillen tussen de gemeenten, het verschil tussen de inzet van instrumenten vanuit UWV en gemeenten, de verschillende regelgeving per doelgroep en de veelheid aan instrumenten.

Uit ons onderzoek komt ook naar voren dat ondernemers niet 'lastig gevallen' willen worden met de regelgeving en alle wijzigingen. Als ondernemers een plaats beschikbaar hebben, dan willen ze daarvoor een gemotiveerde kandidaat. Opvallend is dat ondernemers aangeven in de praktijk niet heel veel hinder van de regels te ondervinden. De regeldruk ligt veel meer bij gemeenten en UWV. Deze partijen moeten de regels uitvoeren en toepassen in de praktijk. Het zijn de gemeenten en UWV die de regels moeten kennen, niet de ondernemer. In de interviews en focusgroepen konden ondernemers niet aangeven van welke regels ze het meeste last hebben. Het blijkt dat ze ontzorgd worden door gemeente/UWV of dat ze een extern administratiebureau hiervoor hebben ingehuurd, of een HR-afdeling hebben met deze taak.

Uit onderzoek van Vergeer (2017) naar regeldruk onder ondernemers komt naar voren dat begrijpelijkheid, nut en noodzaak van de regelgeving en het verloop van het contact met ambtenaren van belang zijn voor de beleving van regeldruk van ondernemers. Voor ondernemers geldt, zo blijkt uit dit onderzoek, een andere definitie van regeldruk dan voor de overheid. De ervaren regeldruk door ondernemers wordt bepaald door een afweging van drie factoren: de van ondernemers gevraagde inspanningen (gevormd door de factoren kosten en werkbaarheid) afgezet tegen het gepercipieerde nut (de verwachte opbrengst). Proportionaliteit vormt daarbij het sleutelwoord. Onder werkbaarheid verstaan ondernemers aspecten als het zelf kunnen begrijpen van regels, het verloop van het contact met ambtenaren en de onderlinge samenwerking tussen (en binnen) instanties. De sleutel voor het verminderen van regeldruk ligt volgens ondernemers in aspecten van werkbaarheid. Ondernemers hebben grote behoefte aan ambtenaren die kunnen adviseren over het toepassen van de regels en met hen kunnen meedenken. Voor ondernemers is de begrijpelijkheid van regelgeving, een meedenkende houding van ambtenaren en een regeling die vertrouwen geeft dat ze haar doel kan bereiken, heel belangrijk. Voor de overheid betekent dit volgens Vergeer dat zij af moet stappen van het standaardkostenmodel waarbij tijd en geld de belangrijkste factoren zijn voor regeldruk. De overheid zou moeten overstappen op het gebruik van de hiervoor genoemde drie factoren als definitie van regeldruk.

Ook uit ons onderzoek blijkt dat ondernemers ervan uit willen gaan dat als ze een vacature hebben voor een persoon met een beperking, de gemeente hen een

goede kandidaat levert en met hen meedenkt. De regels moeten door gemeente/ UWV zo worden toegepast dat deze het doel dienen, namelijk het matchen van gemotiveerde kandidaten met werkplekken. Met andere woorden het doel moet centraal staan en niet de regels. Ondernemers hebben behoefte aan advies op maat met eenduidige regels en informatie die voor hun specifieke situatie van belang is.

2.5 Eenduidige regels

Zoals hiervoor is beschreven zijn sinds 2015 vele wetswijzigingen doorgevoerd om de praktische uitvoering van de Participatiewet en de Wet banenafpraak verder te verbeteren. Het doel van deze wetswijzigingen is steeds geweest een zo eenvoudig en eenduidig mogelijk pakket van instrumenten beschikbaar te stellen voor werkgevers die banen ter beschikking hebben voor mensen met een arbeidsbeperking.⁸

Ook in het Regeerakkoord van 2017 wordt deze eenduidigheid in regels genoemd. In het Regeerakkoord wordt beschreven dat zoveel mogelijk mensen mee moeten gaan doen op de arbeidsmarkt. Om dat te bereiken is het belangrijk dat werkgevers worden gestimuleerd om ook mensen met een beperking aan te nemen. Staatssecretaris Van Ark geeft in dit verband in haar brief van 2 maart 2018 aan dat het van belang is dat er een regeling is die eenvoudig en passend is voor werkgevers en die het voor werknemers aantrekkelijk maakt om te werken.⁹ Voor werkgevers is het belangrijk dat zij worden gecompenseerd voor de verminderde productiviteit van mensen met een beperking. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) noemt tevens dat werkgevers steeds hebben aangegeven eenduidige regels te willen. Dat vergroot voor hen de kans dat ze mensen die extra aandacht nodig hebben in dienst nemen. Dat er nu verschillende instrumenten voor een vergelijkbare doelgroep zijn, helpt daarbij niet. In dit perspectief wilde het kabinet het instrument loonkostensubsidie vervangen door loondispensatie. Hiermee beoogde het kabinet een eenduidig instrumentarium voor werkgevers dat ingezet kan worden voor vergelijkbare groepen mensen die onder de banenafpraak vallen, waardoor werkgevers meer duidelijkheid hebben. Bij het ter perse gaan van dit boek vernamen we dat deze maatregel is geschrapt door de staatssecretaris.

Eenvoud, eenduidigheid en de loondispensatie

Staatssecretaris Van Ark benadrukt in haar brief van 27 maart 2018 nog eens dat het vervangen van het instrument loonkostensubsidie door loondispensatie voor werkgevers meer eenduidigheid en eenvoud betekent, waardoor zij eerder bereid zullen zijn mensen met een beperking in dienst te nemen. Op het moment van

8 Zie onder andere Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 december 2016, Uitvoering Participatiewet.

9 Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 maart 2018, Contouren loondispensatie Participatiewet.

schrijven zal dit wetsvoorstel na de zomer van 2018 bij de Tweede Kamer worden ingediend.¹⁰

Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) heeft in haar brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat het kabinetsplan voor loondispensatie tot een achteruitgang in rechten van mensen met een arbeidsbeperking leidt, vooral op het gebied van sociale zekerheid en eerlijke beloning.¹¹ Bovendien is deze achteruitgang niet in overeenstemming met het recht op gelijke behandeling. Het plan voor loondispensatie heeft als gevolg dat mensen met een verminderde arbeidsproductiviteit minder pensioen kunnen opbouwen. Ook kunnen zij niet meer een beloning hoger dan het minimumloon verdienen. Daarnaast leidt het ertoe dat zij minder aanspraak hebben op werknemersverzekeringen, zoals de WW. Het CRM wijst erop dat de voorgestelde maatregel bij mensen met een beperking kan leiden tot gevoelens van minderwaardigheid en het idee niet voor vol te worden aangezien. In de Nederlandse samenleving zou juist de werkplek een plaats moeten zijn waar gelijkwaardigheid de norm is.¹² In haar brief aan de leden van de Tweede Kamer vraagt het CRM hen om de punten van het CRM mee te nemen in het overleg met de Staatssecretaris SZW over de plannen voor loondispensatie.

Overigens was het zeer de vraag of de staatssecretaris met deze wetgeving, die volgens het CRM niet in overeenstemming was met het recht op gelijke behandeling van mensen met een beperking, het doel zou bereiken om meer ondernemers werkplekken te laten creëren voor mensen met een beperking. Uit berichtgeving en uit gesprekken die wij voerden met ondernemers blijkt dat ondernemers die deze werkplekken al bieden grote moeite hadden met dit wetsvoorstel. Zij zijn niet bereid om deze mensen die toch al een kwetsbare positie hebben, onder het minimumloon te betalen. Bovendien zouden zij toch nog de loonwaarde van de medewerkers moeten blijven vaststellen. Zoals we al eerder vermeldden, ligt de regeldruk van deze wetgeving bovendien niet zozeer bij ondernemers, maar veel meer bij gemeenten en UWV. Het is dus zeer de vraag of de maatregelen als deze leiden tot minder regeldruk en administratie.

10 Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 maart 2018, Hoofdlijnennotitie Loondispensatie Participatiewet.

11 College voor de Rechten van de Mens, brief 12 april 2018 aan de Tweede Kamer inzake Hoofdlijnennotitie Loondispensatie Participatiewet.

12 Opmerkelijk is dat dit wetsvoorstel, dat volgens het CRM niet in overeenstemming is met het recht op gelijke behandeling van mensen met een beperking, ongeveer tegelijkertijd uitkwam met de oproep van de Minister van Binnenlandse Zaken om discriminatie krachtig te bestrijden. Kamerbrief-inzake-kabinetsaanpak-en-voortgangsrapportage-over-het-nationaal-actieprogramma-tegen-discriminatie, 26 april 2018.

Afgezien van het feit dat er veel bezwaren opgeworpen werden tegen het vervangen van de loonkostensubsidie door loondispensatie, geeft voorgaande wel duidelijk aan dat ook het kabinet erkent dat eenduidigheid in regels van belang is voor werkgevers. Verschillende instrumenten voor vergelijkbare doelgroepen helpen niet. Maar ook de verschillen in doelgroep helpen niet als het gaat om eenduidigheid. Zo vallen door de afgebakende doelgroep in de Wet banenafpraak mensen met een beperking tussen wal en schip, zoals mensen met een beperking die wel het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Voor hen is bijvoorbeeld geen no-riskpolis en/of loonkostensubsidie mogelijk. Deze instrumenten zijn immers voorbehouden aan mensen met een beperking die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen (en dus tot de doelgroep banenafpraak behoren).

Minder onderscheid tussen de doelgroepen, minder instrumenten en vooral instrumenten gelijk trekken, zou de regelgeving voor ondernemers al een stuk eenvoudiger maken.

2.6 Regelruimte: ruimte binnen de regels

Ondernemers willen gemotiveerde kandidaten en zijn hierbij op zoek naar de ruimte tussen de regels. Het maakt voor hen geen verschil uit welk 'systeem' een kandidaat komt of welk 'label' eraan hangt, als het maar een geschikte kandidaat is die gemotiveerd is om te werken. Toch blijkt uit ons onderzoek dat ondernemers merken dat gemeentelijke ambtenaren vaak handelen vanuit de regels. De regels zijn leidend, hetgeen in de praktijk belemmerend werkt. Volgens ondernemers zouden gemeenten en UWV meer moeten uitgaan van wat ondernemers willen, met andere woorden wat is de vraag en stem daar het aanbod op af. Kortom, handelen binnen de ruimte van de regels. Het gaat immers altijd om maatwerk. Bijvoorbeeld een aangepast takenpakket (in plaats van een standaardfunctie), andere werktijden of voorzieningen op maat (rolstoeltoegankelijk, etc.). Daarbij moet worden aangesloten bij de processen binnen het bedrijf van de ondernemer en moet niet worden uitgegaan van procedures. De juiste informatie op maat verstrekken hoort hier ook bij. Zo blijken ondernemers in de praktijk nauwelijks geïnformeerd te worden over bijvoorbeeld de uitbreiding van de no-riskpolis, terwijl dit één van de belangrijkste instrumenten voor ondernemers is.

Gemeenten kunnen regelruimte benutten, omdat zij met de decentralisatie van de Participatiewet meer beleidsvrijheid hebben gekregen. Zo mogen zij zelf bepalen welke instrumenten zij inzetten in het kader van re-integratie en participatie, kunnen zij zelf regels maken over een evenwichtige verdeling van re-integratievoorzieningen, waaronder jobcoaching en regels over beschermt werk.

Uit evaluatieonderzoeken van de Participatiewet in de eerste helft van 2017 komt naar voren dat gemeenten met de decentralisatie van de Participatiewet meer beleidsvrijheid hadden verwacht, terwijl er in de afgelopen twee jaar juist aanvullende landelijke regels zijn bijgekomen, bijvoorbeeld de verplichting beschut werk. In haar brief van 8 december 2017 geeft staatssecretaris Van Ark aan dat bij gemeenten mogelijk misverstanden bestaan bij de interpretatie van wet- en regelgeving en wordt er een tekort aan beleidsvrijheid ervaren, terwijl die beleidsvrijheid er wel is. Om scherp te krijgen waardoor knelpunten in de uitvoering ontstaan, gaan Rijk en gemeenten via het programma Sociaal Domein na welke regelgeving in de ervaring van gemeenten belemmerend werkt. Van belang is dat er zo min mogelijk barrières moeten zijn om mensen te laten participeren.¹³

Gemeenten hebben dus wel beleidsvrijheid, maar ervaren een tekort aan beleidsvrijheid. Hiervoor is al genoemd dat de oorspronkelijke beleidsvrijheid door verschillende nieuwe (landelijke) regelingen is ingeperkt. Maar bovendien is het door al deze wijzigingen en nieuwe regels erg ondoorzichtig geworden waar en hoeveel beleidsvrijheid gemeenten nog hebben.

Duidelijk is wel dat gemeenten meer hun rol kunnen pakken bij het bieden van maatwerk en ruimte. Juist het creatief omgaan met eenduidige regels biedt ruimte aan zowel ondernemer als gemeente. Dat betekent doelgroepen en instrumenten meer gelijktrekken. Gemeenten die met ondernemers meedenken en kunnen adviseren over het toepassen van de regels geeft ondernemers vertrouwen. Deze meedenkende houding en een regeling die vertrouwen geeft dat ze haar doel kan bereiken, namelijk het matchen van kandidaten met werkplekken, is voor ondernemers erg belangrijk en zorgt voor een vermindering van de ervaren regeldruk.

13 Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 december 2017, Stand van zaken Participatiewet.

Wet- en regelgeving

Participatiewet

De Participatiewet vervangt de Wet Werk en Bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (hierna: Wajong). Het doel van de Participatiewet is te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt en zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt weer aan het werk te krijgen. Onder de doelgroep van de Participatiewet vallen mensen, met of zonder beperking en met of zonder uitkering, die moeilijker aan het werk kunnen komen en die bij het zoeken naar werk in aanmerking komen voor ondersteuning door de gemeente, omdat zij niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Ook de nieuwe jonggehandicapten met arbeidsvermogen vallen per 1 januari 2015 onder de doelgroep van de Participatiewet. Met de invoering van de Participatiewet wil de overheid tot één regeling komen voor mensen die kunnen werken, maar daarbij ondersteuning nodig hebben.¹⁴

De Participatiewet wordt uitgevoerd door gemeenten en UWV. Gemeenten hebben hierbij beleidsvrijheid gekregen. Vanwege deze beleidsvrijheid kan de uitvoering van de Participatiewet per gemeente verschillen.¹⁵ UWV is (blijft) verantwoordelijk voor de re-integratie van personen die een uitkering van het UWV ontvangen, dus WAO-, WIA, WAZ-, en WW-uitkeringsgerechtigden. Ook blijft UWV verantwoordelijk voor Wajongers die tot 1 januari 2015 een Wajong-uitkering hadden en voor nieuwe jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen.

Social return

Sinds 2011 passen overheden steeds vaker social return toe in aanbestedingen. Social return wil zeggen: de voorwaarde in aanbestedingen om in het verlengde van de opdracht werkplekken te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Oden & Beukeveld (red.)). Bij social return gaat het om het creëren van werkplekken voor mensen met een uitkering vanuit de Participatiewet, de Wajong, de Wsw en om mbo-leerlingen. De doelgroep van dit beleid is dus breed.

¹⁴ Kamerstukken II 2013-2014, 33 161, nr. 107.

¹⁵ Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 december 2016, Uitvoering Participatiewet.

Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten

De verplichting voor werkgevers om mensen met een beperking in dienst te nemen is niet vrijblijvend. In het verlengde van de Participatiewet ligt de Wet banenafpraak. Beide wetten hangen nauw met elkaar samen. Met de Participatiewet schept de regering het kader voor een activerender stelsel dat kansen biedt aan mensen met een beperking. Op grond van de Wet banenafpraak moet de marktsector vóór 1 januari 2026 100.000 extra banen creëren voor mensen met een arbeidsbeperking die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen (ten opzichte van de peildatum 1 januari 2013) en de overheidssector 25.000 vóór 1 januari 2024.¹⁶

Het gaat bij de extra banen om extra plaatsingen van mensen uit de doelgroep, het is niet nodig om deze banen bovenop de bestaande formatie te gaan creëren. Werkgevers kunnen voor extra banen zorgen door mensen uit de doelgroep te plaatsen op plekken die openvallen door natuurlijk verloop of door functiecreatie. Bij functiecreatie worden bedrijfsprocessen efficiënter georganiseerd door de werkzaamheden opnieuw te verdelen, waarbij relatief eenvoudige taken worden afgesplitst en deze taken samen worden gevoegd tot nieuwe duurzame banen. Ook komt de term jobcarving voor waarbij het gaat om het creëren van een baan voor een specifiek persoon.¹⁷

Doelgroepregister banenafpraak

De doelgroep banenafpraak heeft een andere definitie dan die van de Participatiewet. Tot de doelgroep van de banenafpraak behoren mensen met een arbeidsbeperking die onder de Participatiewet vallen en niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen (dat zijn mensen van wie UWV heeft vastgesteld dat zij tot de doelgroep banenafpraak behoren en mensen die via de Praktijkroute zijn ingestroomd), mensen met een WSW-indicatie, Wajongers met arbeidsvermogen, mensen met een Wiw-baan of ID-baan en (ex) leerlingen van scholen voor het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs, die zich schriftelijk hebben aangemeld bij UWV.¹⁸

Voor de doelgroep banenafpraak vindt een beoordeling door het UWV plaats. UWV beoordeelt of iemand die onder de Participatiewet valt en naar verwachting niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kan verdienen tot de doelgroep voor de banenafpraak behoort. Met niet zelfstandig het wettelijk minimumloon verdienen wordt bedoeld dat iemand ofwel een jobcoach ofwel loonkostensubsidie nodig heeft. UWV hanteert bij de doelgroep beoordeling landelijk vastgestelde wettelijke beoordelingscriteria. De doelgroep wordt geregistreerd in een doelgroepregister. Om in aanmerking te komen voor de extra banen moet de persoon zijn opgenomen in het doelgroepregister. Het register wordt beheerd door UWV. Werkgevers kunnen het register raadplegen zodat zij weten of iemand tot het doelgroepregister behoort.

16 Kamerstukken II 2012/2013, 33 566, nr. 15

17 <https://vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/werk-voor-arbeidsbeperkten/functiecreatie-en-jobcarving>

18 Kennisdocument Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, voorjaar 2018.

Quotumheffing

De banenafpraak is een landelijke afspraak. Op landelijk niveau wordt gekeken of de werkgevers in de overheidssector en in de marktsector de aantallen hebben gerealiseerd die voor hun sector gelden. Indien het aantal banen niet wordt gerealiseerd dan kan de quotumregeling in werking treden. Deze quotumregeling is het tweede deel van de Wet banenafpraak. De quotumregeling wil het gedrag van de werkgever beïnvloeden, zodat hij een positieve bijdrage levert aan het verminderen van het aantal mensen met een beperking in een uitkering, door meer arbeidsplaatsen voor hen beschikbaar te stellen. De quotumregeling moet als een stok achter de deur werken om een meer inclusieve arbeidsmarkt te bevorderen.¹⁹ De quotumregeling kan ingaan als het aantal banen in de banenafpraak niet wordt gehaald.²⁰

Tot de doelgroep voor de quotumregeling behoren dezelfde groepen als de doelgroep van de banenafpraak en de volgende extra doelgroep: mensen met een medische beperking die is ontstaan voor hun 18^e verjaardag of tijdens hun studie, die zonder een voorziening geen wettelijk minimumloon kunnen verdienen, maar met een voorziening wel.

Zolang de werkgevers de afgesproken aantallen banen van de banenafpraak elk jaar realiseren, zal de quotumregeling niet in werking treden en geldt alleen de banenafpraak. Alleen als de werkgevers in de markt- of overheidssector de afgesproken aantallen banen op landelijk niveau niet halen, dan wordt de quotumregeling geactiveerd en gaat het tweede deel van de wet gelden. Vanaf dat moment wordt niet meer op landelijk niveau gekeken, maar op individueel werkgeverniveau. Als blijkt dat een werkgever onvoldoende banen heeft gerealiseerd dan kan de quotumheffing in werking treden. Alleen werkgevers met minimaal 40.575 verloonde uren per jaar (25 werknemers of meer) krijgen te maken met de quotumheffing. Het quotumpercentage wordt berekend op basis van een formule. Het uitgangspunt voor dit percentage is het aantal banen van de banenafpraak dat per sector (markt of overheid) geldt. Het percentage groeit mee met de groei van de banen uit de banenafpraak. Voor beide sectoren wordt een apart quotumpercentage berekend. De individuele werkgever moet dan een heffing/boete gaan betalen voor de niet vervulde banen. Deze boete is 5.000 euro per niet ingevulde arbeidsplaats.

19 MvT Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, p. 16.

20 Kennisdocument Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, voorjaar 2018.

Eind 2016 moesten er 20.500 extra banen zijn gecreëerd door werkgevers uit de markt en overheid samen. Dat aantal is door de werkgevers uit de markt gehaald, maar de overheidswerkgevers hebben hun eigen aandeel van 6.500 banen niet gehaald. In september 2017 heeft de overheid besloten de quotumheffing in werking te stellen voor de overheidswerkgevers per 1 januari 2018. Voor 2018 geldt voor de overheid een percentage van 1,93 van het totaal aantal verloonde uren dat besteed moet worden aan arbeidsplaatsen voor mensen uit de doelgroep banenafpraak. Inmiddels heeft de ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel 'deactivering en uitstel quotumheffing in het eerste jaar na activering'. Met dit wetsvoorstel wordt er eenmalig over het eerste jaar na activering geen quotum geheven en krijgen de overheidswerkgevers meer tijd om een inhaalslag te maken en de afgesproken banen alsnog te halen. Als overheidswerkgevers in 2019 niet voldoen aan het geldende quotumpercentage, krijgen ze in 2020 een heffing opgelegd.²¹

21 Ibidem.

Instrumenten in het kader van de Participatiewet

Instrumenten gericht op plaatsing

Proefplaatsingen

Zowel gemeenten als UWV bieden de mogelijkheid om uitkeringsgerechtigden een paar maanden bij een werkgever te laten werken met behoud van uitkering. De werkgever hoeft geen loon te betalen. Bij UWV heet dit een proefplaatsing. Gemeenten gebruiken hiervoor verschillende namen. Het doel van een proefplaatsing is na te gaan of de medewerker het werk aan kan en op zijn plaats is binnen de organisatie. De proefplaatsing van UWV duurt in principe twee maanden, maar maximaal zes maanden. Veel gemeenten bieden ook de mogelijkheid om kortdurend met behoud van uitkering werkervaring op te doen. Zoals gezegd worden hiervoor verschillende namen gebruikt, bijvoorbeeld werkervaringsplekken. In het kader van de loonwaardebepaling is in de Participatiewet bepaald dat iemand maximaal drie maanden mag werken met behoud van uitkering. Voor het overige is de proefplaatsing niet wettelijk geregeld in de Participatiewet. Gemeenten zijn vrij deze mogelijkheid aan te bieden en vorm te geven.²² In de praktijk is een proefplaatsing via de gemeente mogelijk voor een beperkte periode, waarbij gedacht kan worden aan een periode van maximaal zes maanden, mede bedoeld om verdringing en oneerlijke concurrentie te voorkomen.²³ Langer werken met behoud van uitkering kan op een participatieplaats.

Participatieplaatsen

Participatieplaatsen zijn bedoeld voor mensen die een heel kleine kans op werk hebben en worden uitgevoerd door de gemeente. Participatieplaatsen zijn banen waarbij een uitkeringsgerechtigde van 27 jaar en ouder die onder de Participatiewet valt en een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft, met behoud van uitkering additioneel werk verricht bij een reguliere werkgever. Een participatieplaats kan twee jaar duren, welke periode onder bepaalde voorwaarden tweemaal met één jaar kan worden verlengd. Het doel van de participatieplaats is om de persoon te begeleiden naar werk, doordat hij werkervaring opdoet en sociale vaardigheden aanleert. Iedere zes maanden ontvangt de uitkeringsgerechtigde een premie als de uitkeringsgerechtigde naar het oordeel van de gemeente voldoende heeft meegewerkt aan het vergroten van zijn kans op inschakeling in het arbeidsproces. De hoogte van deze premie kan per gemeente verschillen.

22 AWWN, Mensen met een beperking aan de slag helpen, 2018.

23 Kennisdocument instrumenten Participatiewet, februari 2017.

Beschut werk

Met de komst van de Participatiewet is de toegang tot de Wet sociale werkvoorziening (WSW) afgesloten voor nieuwe instroom. Beschut werk is een nieuw instrument welke gemeenten op grond van de Participatiewet kunnen inzetten voor een kwetsbare groep mensen. De gemeente kan mensen die alleen in een beschutte omgeving en onder aangepaste omstandigheden kunnen werken, in een dienstbetrekking in een beschutte omgeving en onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden laten verrichten. Tot de doelgroep beschut werk behoren mensen met arbeidsvermogen die (nog) niet in een reguliere baan kunnen werken, ook niet met extra begeleiding en ondersteuning. Zij hebben uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie. Het gaat om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanig hoge mate van (structurele) begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van een werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt, ook niet met extra voorzieningen van gemeente of UWV. De hoogte van de loonwaarde is geen criterium om te bepalen of iemand tot de doelgroep beschut werk behoort.²⁴

Sinds 1 januari 2017 moet een gemeente beschut werk aanbieden. Zij kan niet meer bij verordening regelen dat geen beschut werk wordt aangeboden. Het Rijk kan jaarlijks bij ministeriële regeling het aantal ten minste te realiseren dienstbetrekkingen beschut werk per gemeente bepalen.

Beschut werk heeft de vorm van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking. In de Participatiewet staan geen specifieke arbeidsvoorwaarden voor mensen die beschut gaan werken. De werknemer op een beschutte werkplek valt onder de arbeidsvoorwaarden van de werkgever waar hij in dienst is. De beloning geschiedt ten minste conform het wettelijk minimumloon. Loondispensatie of loonkostensubsidie kan worden ingezet voor de doelgroep beschut werk. Ook kan gebruik worden gemaakt van de uniforme no-riskpolis. Beschutte werkplekken tellen niet mee voor de banenafpraak; het zijn twee elkaar uitsluitende groepen.

²⁴ Kennisdocument Beschut werk in de Participatiewet, maart 2018.

Instrumenten gericht op begeleiding

Begeleiding/jobcoach

De persoonlijke ondersteuning voor mensen met een arbeidsbeperking kan bestaan uit de inzet van een jobcoach. De jobcoach wordt ingezet om een persoon met een arbeidsbeperking op de werkplek te begeleiden om ervoor te zorgen dat hij werkzaamheden in een reguliere functie kan (leren) uitvoeren. Een jobcoach ondersteunt de werknemer op vaste tijden en gedurende een langere periode bij het uitoefenen van zijn taken. Mensen die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren hebben aanspraak op een jobcoach.

De inzet van een jobcoach kan per gemeente verschillen. Gemeenten hebben binnen de wettelijke kaders veel beleidsvrijheid om de verstrekking van werkvoorzieningen, zoals jobcoaching, uit te werken in eigen beleid. Er zijn verschillende vormen van mogelijk: een externe jobcoach, een interne jobcoach en een jobcoach via de gemeente. Een jobcoach kan verschillen naar duur en begeleidingsintensiteit, afhankelijk van het gemeentelijk beleid en de persoonlijke situatie. In het wetsvoorstel Harmonisatie is aandacht gevraagd voor het harmoniseren van de regeling omtrent jobcoaches. Er is voor gekozen om de harmonisatie van jobcoaching geen onderdeel uit te laten maken van de nieuwe wet, omdat het instrument jobcoaching sterk verbonden is met de gemeentelijke processen.²⁵ Gemeenten worden aangeraden om de UWV-regels rond jobcoaching te volgen.

De voorzieningen voor jobcoaching van UWV betreffen landelijke regelingen. UWV kent verschillende vormen van jobcoaching: de externe en interne jobcoach.²⁶ Voor een externe jobcoach kan een vergoeding worden aangevraagd, waarbij het dan wel moet gaan om een jobcoach aangesloten bij een door UWV erkende jobcoachorganisatie. De begeleiding duurt in principe maximaal drie jaar. Een werkgever kan er ook voor kiezen om een aanvraag te doen voor interne jobcoaching. In dit geval wordt een jobcoach in dienst genomen of ingehuurd of één van de eigen werknemers neemt de jobcoaching op zich. Bij interne jobcoaching worden wat minder eisen aan de jobcoach gesteld. De vergoeding is ook beperkter. Interne jobcoaching is onder andere interessant als meerdere werknemers binnen de organisatie jobcoaching nodig hebben.²⁷

25 Memorie van antwoord 34 194.

26 Kamerstukken II 2013-2014, 33 161, nr. 107.

27 AWWN, Mensen met een beperking aan de slag helpen, 2018.

Werkvoorzieningen

Gemeenten kunnen naast een jobcoach ook andere voorzieningen inzetten, afhankelijk van de persoonlijke situatie. Zij kunnen hiervoor beleid opnemen in hun verordening. Zij kunnen daarbij aansluiten bij voorzieningen die UWV ook verstrekt, zoals vervoersvoorzieningen, intermediaire voorzieningen (bijvoorbeeld tolk), meeneembare voorzieningen en/of een werkplekaanpassing. Bij meeneembare hulpmiddelen gaat het om voorzieningen of hulpmiddelen die niet standaard aanwezig zijn bij een bedrijf, zoals brailleapparatuur of rolstoel. Bij vervoer woon-werk voorziening gaat het om een vergoeding van reiskosten indien het reizen voor de persoon moeilijk is vanwege een fysieke arbeidsbeperking. Werkgevers die mensen met een structurele fysieke beperking willen aannemen en kosten maken voor extra aanpassingen op de werkplek, kunnen een voorziening voor aanpassing van de werkplek aanvragen. Bij aanpassing van een werkplek kan onder andere worden gedacht aan een aangepast toilet, een extra trapleuning, een rolstoeloprit, etc.

Financiële instrumenten

Loonkostensubsidie

Met de loonkostensubsidie worden werkgevers gecompenseerd in de loonkosten voor de verminderde productiviteit van een werknemer met een beperking. De werkgever betaalt de werknemer het cao-loon of ten minste het wettelijk minimumloon en de gemeente verstrekt aan de werkgever de subsidie ter hoogte van het verschil tussen het wettelijke minimumloon en de loonwaarde van de werknemer. De loonkostensubsidie eindigt als een werknemer niet meer tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort of wanneer de werknemer de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. In het ideale geval groeien personen door tot zij het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Voor personen met een blijvende loonwaarde van minder dan het minimumloon is de loonkostensubsidie een structureel instrument gericht op duurzame arbeidsparticipatie.²⁸

De doelgroep van de loonkostensubsidie bestaat op grond van de Participatiewet uit mensen voor wie de gemeente verantwoordelijk is om ondersteuning bij arbeidsinschakeling te bieden en van wie is vastgesteld dat zij niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen, maar wel mogelijkheden hebben om te werken. Loonkostensubsidie kan dus ingezet worden voor de doelgroep van de banenafpraak. Ook voor mensen die beschut werk doen kunnen werkgevers loonkostensubsidie krijgen. De gemeente stelt zelf vast of iemand in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen. Bovendien moet de gemeente jaarlijks vaststellen of iemand nog tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. De gemeente moet in een verordening regelen hoe zij de doelgroep loonkostensubsidie vaststelt. De loonwaarde wordt zo objectief mogelijk op de werkplek bepaald aan de hand van een gevalideerde loonwaardemethode en er vindt periodiek een herbeoordeling van de loonwaarde plaats.²⁹

Per 1 februari 2017 is het met de Wet vereenvoudiging en stroomlijning Participatiewet en Wet banenafpraak met terugwerkende kracht tot 4 juli 2016 mogelijk om tijdens de eerste zes maanden van een dienstbetrekking een loonkostensubsidie van 50 procent van het minimumloon in te zetten (dus zonder loonwaardebepaling). Dit wordt de forfaitaire loonkostensubsidie genoemd. Na dit halfjaar kan alleen loonkostensubsidie worden ingezet op basis van een op de werkplek vastgestelde loonwaarde. Bovendien hoeft met deze wetswijziging de loonwaardemeting niet meer jaarlijks te worden gedaan. De loonwaardemeting wordt geflexibiliseerd en afgestemd op de individuele omstandigheden van de werknemer. Daarnaast is het als gevolg van deze wetswijziging mogelijk de loonkostensubsidie in te zetten voor jongeren die al werken. Het gaat hier om schoolverlaters afkomstig uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso), het praktijkonderwijs (pro) of de entreeopleiding mbo die al zijn gaan werken bij een werkgever.³⁰

28 Kamerstukken II 2013-2014, 33 161, nr. 107.

29 Kennisdocument instrumenten Participatiewet, februari 2017.

30 Ibidem.

Uniforme no-riskpolis (via UWV)

De no-riskpolis is een verzekering waarbij de werkgever compensatie ontvangt voor de loonkosten wanneer een werknemer met arbeidsbeperkingen ziek wordt. De werkgever die een gemeentelijke no-riskpolis krijgt, wordt gevrijwaard voor het risico van verhoging van de WGA-premie en de ziekingeldlasten van de werknemer.

Vanaf 1 januari 2016 is voor de gehele doelgroep van de banenafpraak en voor mensen die beschut werken een uniforme no-riskpolis geregeld die aangevraagd moet worden bij UWV. Ook voor mensen met een loonkostensubsidie kan deze no-riskpolis gelden, mits zij vallen onder de doelgroep banenafpraak. De no-riskpolis geldt ook voor schoolverlaters uit het vso of pro die als gevolg van ziekte of gebrek belemmeringen ondervinden of hebben ondervonden bij het volgen van onderwijs. De no-riskpolis geldt verder voor personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (Wajong/WIA/WAO/WAZ) en personen die na twee jaar ziekte voor minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn bevonden en daarom geen WIA-uitkering krijgen en werknemers die via de WSW begeleid werken bij een reguliere werkgever.³¹

UWV: Loondispensatie

Dit instrument compenseert de verminderde productiviteit van Wajongers voor de werkgever. Loondispensatie houdt in dat de werkgever aan personen met een arbeidshandicap tijdelijk minder dan het (cao-)minimumloon mag uitbetalen. Naast het loon ontvangt de arbeidsgehandicapte werknemer dan een aanvullende uitkering van UWV.

Werkgevers komen in aanmerking voor loondispensatie als zij mensen met een arbeidsbeperking en een Wajong-uitkering – waarvoor UWV verantwoordelijk is – in dienst nemen. Voorwaarde is dat de medewerker door de ziekte of handicap minder aan kan dan andere werknemers die vergelijkbaar werk doen. Als UWV beslist dat de werkgever loondispensatie kan krijgen voor zijn werknemer, mag hij tijdelijk minder dan het wettelijk minimumloon aan zijn medewerker betalen.

De werknemer ontvangt dan een Wajong-uitkering van UWV die het loon aanvult tot minimaal 70 procent van het wettelijk minimumloon. De loondispensatie kan een half jaar tot vijf jaar duren. Verlenging is mogelijk, maar het is de bedoeling dat de werknemer hetzelfde gaat verdienen als andere werknemers.

Wet tegemoetkomingen loondomein

De Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) bestaat uit drie soorten tegemoetkomingen voor werkgevers. Het doel van de wet is werknemers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst nemen of houden. Voor alle tegemoetkomingen gelden verschillende doelgroepen. De wet kent de volgende tegemoetkomingen:

31 Kennisdocument instrumenten Participatiewet, februari 2017.

Lage-inkomsvoordeel (LIV)

Het LIV is een tegemoetkoming in de loonkosten voor werkgevers die werknemers in dienst hebben met een laag loon, tussen de 100 en 125% van het wettelijk minimumloon en ten minste 1248 verloonde uren per jaar. Het LIV is ingegaan op 1 januari 2017. Het vaststellen en uitbetalen van de tegemoetkoming vindt voor het eerst plaats in 2018. Hoeveel de tegemoetkoming is, hangt af van het aantal verloonde uren van de werknemer en van zijn gemiddelde uurloon en bedraagt maximaal 2.000 euro per jaar.

Jeugd-LIV

Het jeugd-LIV is een tegemoetkoming in de loonkosten voor werkgevers die jongere werknemers (van 18 tot en met 21 jaar) in dienst nemen en houden. Met het jeugd-LIV worden werkgevers gecompenseerd voor de verhoging van het minimumjeugdloon. Het jeugd-LIV gaat in op 1 januari 2018. Het vaststellen en uitbetalen van de tegemoetkoming vindt voor het eerst plaats in 2019. Hoeveel de tegemoetkoming is hangt af van het aantal verloonde uren van de werknemer en van zijn leeftijd.

Loonkostenvoordeel (LKV)

Het LKV heeft met ingang van 1 januari 2018 de premiekortingen arbeidsgehandicapte werknemer en oudere werknemer vervangen. Het LKV is een tegemoetkoming voor werkgevers die oudere werknemers en werknemers met een beperking door ziekte of handicap in dienst nemen. Het LKV gaat in op 1 januari 2018. Het vaststellen en uitbetalen van deze tegemoetkomingen vindt voor het eerst plaats in 2019. De werkgever vraagt het LKV aan via de loonaangifte. Daartoe moet de werknemer een doelgroepverklaring LKV aanvragen bij UWV of de gemeente. Onder de doelgroep van het LKV vallen mensen uit de volgende doelgroepen:

- Doelgroep oudere werknemers (vanaf 56 jaar).
- Doelgroep arbeidsbeperkte werknemers die nieuw in dienst komen.
- Doelgroep werknemers uit de doelgroep van de banenafpraak en scholingsbelemmerden.
- Doelgroep arbeidsbeperkte werknemers die herplaatst worden.

Voor elk van deze groepen gelden nadere criteria. Hoeveel loonkostenvoordeel de werkgever ontvangt, is afhankelijk van de doelgroep waartoe de werknemer behoort. Voor de doelgroep banenafpraak geldt 2000 euro, voor de andere groepen 6000 euro per jaar. Het wordt toegekend voor maximaal drie jaar, maar voor de herplaatste arbeidsgehandicapte is het één jaar. Vanaf 2018 is het LKV van toepassing gedurende de eerste drie jaar van het dienstverband. Daarna kan de werkgever voor de werknemer recht hebben op LIV, mits de werknemer aan de betreffende voorwaarden voldoet.³²

32 Kennisdocument Wet tegemoetkomingen loondomein, januari 2018.

Wijzigingen per 2017:

1. Wettelijke verplichting beschut werk.
2. Openstellen praktijkroute als toegang tot doelgroepregister banenafpraak.
3. Opnemen (ex-)leerlingen vso en praktijkonderwijs in doelgroepregister zonder beoordeling UWV.
4. Afschaffen herbezettingsvoorwaarde.
5. Uniforme, structurele no-risk polis doelgroep banenafpraak.
6. Uniforme premiekorting doelgroep banenafpraak.
7. Harmoniseren premiekorting voor mensen met scholingsbelemmeringen.
8. Forfaitaire loonkostensubsidie.
9. Flexibele frequentie loonwaardemeting.
10. Vereenvoudiging berekening loonkostensubsidie.
11. Loonkostensubsidie voor schoolverlaters (vso, praktijkonderwijs en entreeopleiding mbo) die al werken.

Wijzigingen per 2018:

1. Wetsvoorstel 'deactivering en uitstel quotumheffing in het eerste jaar na activering'.
2. Regeerakkoord: loonkostensubsidie wordt vervangen door loondispensatie.
3. Het loslaten van de zogenaamde 't+2-regel'.
4. Werkgever kan aanspraak maken op loonkostenvoordeel (LKV) voor mensen die via de Praktijkroute zijn opgenomen in het doelgroepregister.
5. De premiekortingen (voorheen mobiliteitsbonus) voor jongere, oudere en arbeidsgehandicapte werknemers vervallen per 1 januari 2018, hiervoor komen loonkostenvoordelen (LKV) in de plaats.
6. Vanaf 1 januari 2018 kunnen werkgevers een tegemoetkoming krijgen voor werknemers van 18 tot en met 21 jaar: het Jeugd-LIV.
7. De uitkering van Wajongers met arbeidsvermogen wordt verlaagd van 75% naar 70% van het wettelijk minimumloon.
8. Per 1 januari 2018 gaan gemeenten de meeneembare voorzieningen zelf integraal uitvoeren (voorheen door Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met UWV).

Doelgroepen

1. Doelgroep Participatiewet.
2. Doelgroep UWV.
3. Doelgroep beschut werk.
4. Doelgroep banenafpraak, waaronder de aparte doelgroep Praktijkroute en een extra doelgroep voor de quotumheffing.
5. Wet tegemoetkomingen loondomein: drie doelgroepen (voor LIV, Jeugd-LIV en LKV).
6. Doelgroep loonkostensubsidie.
7. Doelgroep loondispensatie.
8. Doelgroep no-risk-polis.
9. Doelgroep participatieplaats.

Complexiteit in regelgeving

1. Veelheid aan regels en wetswijzigingen.
2. Verschillen tussen gemeenten.
3. Verschillen tussen gemeenten en UWV.
4. Verschillende doelgroepen.
5. Hoeveelheid aan instrumenten.

3 Ervaringen in de praktijk

In dit hoofdstuk bespreken we de ervaringen van ondernemers en kandidaten met het in de praktijk brengen van de inclusieve arbeidsmarkt. Het hoofdstuk is gebaseerd op de resultaten uit de interviews en focusgroepen met ondernemers, medewerkers van gemeenten, UWV en SW-bedrijven en kandidaten/medewerkers.

In paragraaf 3.1. beschrijven we de ervaringen van ondernemers met de werving, selectie, plaatsing en begeleiding van mensen in het kader van de Participatiewet. In paragraaf 3.2 gaan we in op de ervaringen van de kandidaten en medewerkers met de wetgeving en met de samenwerking van ondernemers met gemeenten en UWV daarbij. Gebleken is dat de jobcoach een belangrijke spil vormt in de relatie tussen ondernemer, kandidaat en gemeente/UWV. In paragraaf 3.3 geven we een beschrijving van jobcoaching en de ervaringen daarmee van ondernemers en kandidaten/medewerkers. In de laatste paragraaf trekken we uit de praktijkervaringen een aantal conclusies.

3.1 Ondernemer als partner die werk creëert

Ellen Offers

3.1.1 Waarom werken ondernemers met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt?

Zoals in het eerste hoofdstuk beschreven werken alle ondernemers in ons onderzoek met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In de interviews en focusgroepen gaven de ondernemers aan dat de Wet banenafpraak en/of social return voorwaarden niet de reden vormen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Zij hebben hiervoor verschillende andere motieven. De Lange e.a. (2017, p. 36-37) onderscheiden hierin drie perspectieven:

- een maatschappelijk perspectief of sociale legitimatie,
- een organisatorisch perspectief of economische rationaliteit, en
- een medewerkersgericht perspectief.

Alle drie de perspectieven komen in ons onderzoek voor. Het maatschappelijk perspectief komt tot uitdrukking in sociale argumenten. Veel ondernemers kennen in hun naaste omgeving mensen die graag willen werken, kwaliteiten bezitten, maar om de een of andere reden moeilijk aan het werk komen. In feite pleiten de ondernemers voor een inclusieve arbeidsmarkt waarop iedereen welkom is. Verschillende ondernemers brengen tevens naar voren dat het werken met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bijdraagt aan de sfeer in het bedrijf. En het geeft het bedrijf een 'sociaal gezicht', een commercieel belang dat verschillende ondernemers naar voren brengen. Ze vinden overigens dat de introductie van

mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt niet ten koste mag gaan van de andere werknemers of de relatie met klanten.

Het organisatorische perspectief heeft vooral betrekking op de schaarste op de arbeidsmarkt. De economie komt weer op stoom, er worden meer opdrachten verstrekt en bepaalde vacatures zijn moeilijk te vervullen. Met name vacatures in de techniek en fysiek zwaar werk worden genoemd. De ondernemers zien de lastige start van de kandidaten op de werkplek als een investering in medewerkers die zich op de langere termijn sterk verbonden voelen met het bedrijf.

“Als onderneming willen wij graag hebben dat ze blijven, dus geen jobhoppers. (...) Als zulke jongens het traject doorkomen, dan blijven ze ook vaak, omdat je een wederzijdse band opbouwt en ook een stukje vertrouwen van de maatschappij aan ze teruggeeft.”

Het beeld bestaat, soms ook bij gemeenten en UWV, dat ondernemers alleen mensen met een beperking in dienst nemen, omdat ze daar loonkostensubsidie voor krijgen en daarmee de loonkosten kunnen verlagen. De ondernemers die wij gesproken geven echter aan dat dit niet de hoofdreden is. De loonkostensubsidie is wel een voorwaarde, omdat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt vaak minder productie leveren en meer begeleiding nodig hebben. De ondernemers willen daarvoor gecompenseerd worden, zodat hun concurrentiepositie niet in gevaar komt. De loonkostensubsidie, de no-riskpolis of andere financiële tegemoetkomingen van gemeenten of UWV zijn daarom belangrijke voorwaarden om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te kunnen nemen.

“... als je iemand gewoon aanneemt, je bent toch als werkgever gebonden aan een aantal regeltjes, neem minimumloon. Als je dan de keuze hebt tussen een volwaardige werknemer of iemand met een achterstand, en je wordt in die kosten niet gecompenseerd, dan is die keuze heel snel gemaakt.”

Het medewerkersgerichte perspectief van De Lange e.a. (2017) zien we in ons onderzoek bij de ondernemers met een sociale onderneming. Het bieden van een werkplek en ontwikkelingsmogelijkheden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is bij deze bedrijven als doel nevens geschikt aan de economische doelstelling van het bedrijf.

3.1.2 De werving, selectie en matching van kandidaten

Het werk dat ondernemers aanbieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is in de meeste gevallen laaggeschoold of routinematig, bijvoorbeeld schoonmaakwerk, bouw en infra, groenvoorziening, afvalverwerking, magazijnwerkzaamheden of archivering. Het werk geschiedt onder leiding en is gemakkelijk aan te leren. In enkele gevallen gaat het om functies met een hoger werk- en denkniveau.

Ondernemers komen op verschillende manieren in contact met de kandidaten: ze benaderen een of meer gemeenten of UWV met een vacature, ze worden benaderd door iemand van een gemeente of UWV met de vraag of ze een werkplek hebben, of ze kennen zelf iemand die ze graag via een regeling willen plaatsen. Onder de laatste categorie vallen bijvoorbeeld stagiaires van praktijkscholen, die als zij opgenomen zijn in het doelgroepregister meetellen voor de Wet banenafpraak.

Door de selectie van ondernemers in ons onderzoek, zij werken allemaal met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, hoorden we veel goede ervaringen met het verkrijgen van kandidaten. Maar ook in deze groep kwamen knelpunten naar voren. Zo vertelde een ondernemer dat hij vijftien werkplekken beschikbaar had, maar deze niet vervuld kon krijgen. Ook vertelde een horecaondernemer dat de gemeente niet reageerde op zijn vraag hoe hij enkele werkervaringsplekken kon aanbieden. Deze ervaring herhaalde zich bij verschillende gemeenten en ook de hulp van een wethouder haalde niets uit. Een andere ondernemer met een werkplek voor iemand uit het doelgroepregister vertelde dat verschillende instanties (gemeenten, Leger des Heils, re-integratiebedrijven) bij hem langskwamen met kandidaten zonder doelgroepregistratie. Het kwam zelfs voor dat dezelfde kandidaat door verschillende instanties werd voorgedragen.

“Zo’n jongen, als men daar alerter mee omgesprongen was, had die jongen hier nu gewerkt. (...) Twee maanden later was er gewoon niks gebeurd. Die beste man was die jongen helemaal vergeten. Uiteindelijk is hij in het doelgroepregister gekomen. Alleen, ja, toen paste het mij niet meer. En dat vind ik wel kwalijk. (...) Ik snap best dat het over bepaalde schijven moet om iemand in zo’n doelgroepregister te krijgen. Maar het zou wel veel sneller moeten.”

De ondernemers zeggen geen behoefte te hebben om zelf in de “bakken te kijken” (zie ook Welleweerd, 2017). De kandidatenverkenner, die UWV heeft ontwikkeld voor werkgevers die een kandidaat uit de doelgroep van de Wet banenafpraak zoeken, kennen ze veelal niet (vergelijk Programmaraad, 2016). En anonieme cv’s zegt ze weinig. Zij vinden dat hun contactpersoon van gemeente of UWV een goede inschatting moet kunnen maken of een kandidaat en het bedrijf bij elkaar passen en zo een goede voorselectie van geschikte kandidaten moet kunnen maken.

Het realiseren van een goede match hangt volgens de ondernemers sterk af van de contactpersoon bij de gemeente of UWV. Het liefst hebben ze één contactpersoon, die begrijpt wat de ondernemer nodig heeft, duidelijk is over wat de ondernemer kan verwachten en zich aan de afspraken houdt. Daar waar de samenwerking tussen de ondernemer en de contactpersoon goed gaat, blijken ze al langere tijd samen te werken en is er geïnvesteerd in de relatie.

Binnen zo'n goede relatie is sprake van samenwerking. De contactpersoon en ondernemer bekijken samen de beschikbare werkplek(ken), hoe deze eventueel aangepast kan worden en de eisen die deze aan een kandidaat stelt. De ondernemer weet wat de mogelijkheden zijn in het bedrijf, qua werk en cultuur. De contactpersoon gebruikt dit als uitgangspunt voor de matching met kandidaten. De ondernemers vinden het belangrijk dat de contactpersoon het contact onderhoudt. Zo ontstaat er een samenwerkingsrelatie waarin zowel de ondernemer als de contactpersoon initiatieven kunnen nemen. In zo'n samenwerkingsrelatie is ook ruimte om te experimenteren, bijvoorbeeld om het eens te proberen met een kandidaat die niet helemaal voldoet aan het profiel dat de ondernemer voor ogen heeft.

Het is ook belangrijk dat de contactpersoon binnen de eigen organisatie voldoende regelruimte heeft en regelingen voorstelt die de kans van slagen van de match bevorderen.

Gemeenten en UWV organiseren regelmatig evenementen waar ondernemers en werkzoekenden, bijvoorbeeld in de vorm van speeddates, kennis met elkaar kunnen maken. De ondernemers nemen hieraan wel eens deel, meer om hun goodwill te tonen, dan dat ze het een efficiënte of effectieve manier van werven vinden. Ze geven aan de contacten met de gemeente belangrijk te vinden, omdat de gemeente ook een potentiële opdrachtgever is.

De eerste kennismaking van de ondernemer met de kandidaat heeft veel invloed op het vervolg. Vanwege privacywetgeving is de verstrekte informatie over de kandidaat aanvankelijk zeer beperkt (zie ook Welleweerd, 2017). Dat snappen de ondernemers. Ze willen echter wel weten wat ze kunnen verwachten en daarom vragen ze aan de kandidaten zelf wat ze willen weten. Het is dan ook van belang dat kandidaten zelf relevante informatie geven over hun beperkingen. Ondernemers vinden dit belangrijk om te bepalen of de kandidaat in het team past, welke barrières er nog bestaan voor arbeidsdeelname en welke aanpassingen en ondersteuning op de werkplek nodig zijn. Bovenal vinden ze het belangrijk dat de kandidaat echt gemotiveerd is om aan het werk te gaan.

Andere ondernemers maken de eerste selectie in de praktijk:

“...ik bekijk zijn CV en van daaruit kan ik al aanvoelen of het een kans waard is. Kom maar, geen gesprek vooraf voeren. (...) Gewoon werkkleding aan, draai maar een dag mee en kijk maar. (...) Ik blijf altijd in de buurt. (...) kijken hoe ze werken en als ze dan een paar dagen bij mij meegelopen hebben dan ga ik meestal ook met hun het gesprek aan hoe het privé met hun gaat en ook hoe het zo ver is gekomen zeg maar dat ze nu geen baan meer hebben.”

3.1.3 Aan het werk

De ondernemers in ons onderzoek zijn praktisch ingesteld. Ze laten de kandidaten daarom snel kennismaken met de praktijk, waar vervolgens de definitieve selectie plaatsvindt. Dan volgt meestal een proefplaatsing van enkele maanden met behoud van uitkering.

Kandidaten die door gemeenten en UWV bemiddeld worden naar een werkplek, hebben vaak een traject doorlopen om ‘werkfit’ te worden (dit beschrijven we in paragraaf 3.2 en 3.3). De term ‘werkfit’ zegt de ondernemers echter weinig. Zij willen een gemotiveerde kandidaat. Hun ervaring is dat pas in de werksituatie blijkt in hoeverre kandidaten de benodigde vaardigheden bezitten en wat hun belastbaarheid is.

Ook bij eenvoudig werk, blijken basale vaardigheden vaak te ontbreken. Hoe ga je bijvoorbeeld om met klanten? Om dit te leren worden de nieuwe medewerkers begeleid door de ondernemer zelf of gekoppeld aan een andere medewerker die het begeleiden in de vingers heeft.

Los van de taken die met het werk te maken hebben komen in de praktijk vaak nog andere zaken aan het licht die aandacht nodig hebben, zoals schulden, huisvesting, lichaamshygiëne of een gezond eetpatroon. Dit vraagt extra inzet en tijd van de ondernemers. Jobcoaching is hierbij van groot belang (zie daarover paragraaf 3.3).

Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt doorlopen vaak eerst een traject om ‘werkfit’ te worden, voordat het contact gelegd wordt met een ondernemer (zie hierover ook paragraaf 3.3). Toch blijkt veel begeleiding op de werkplek nodig te zijn om tot een aanvaardbaar niveau van functioneren te komen. Ook worden de ondernemers met onverwachte situaties geconfronteerd, waarin ze acuut moeten handelen, zoals een nieuwe medewerker die plotseling verdween, iemand die 's ochtends via een alcoholcontrole werd opgepakt of een incident met een nieuwe medewerker dat veel impact had op het team. Ondernemers ervaren dat contactpersonen niet bereikbaar zijn en vervanging van contactpersonen en jobcoaches niet geregeld is. Door hun ervaring met de begeleiding van werknemers zijn ondernemers trouwens niet verrast door dit soort gebeurtenissen. Wel hebben ze het idee dat de instanties onderschatten wat voor inzet de begeleiding van deze medewerkers van ze vraagt.

3.1.4 Werken op meerdere werk(ervarings-)plekken

De ondernemers in ons onderzoek bieden een variatie aan arbeidsrelaties, soms meerdere binnen een onderneming: een proefplaatsing met behoud van uitkering, detachering, uitzending of payroll-organisatie, tijdelijke aanstelling(en) tot een vast dienstverband.

Het komt zelden voor dat kandidaten vanuit een voortraject, waarin ze voorbereid worden op het betreden van de arbeidsmarkt (zie paragraaf 3.2.3), direct doorstromen naar een vaste baan. Dit heeft enerzijds te maken met de vaak wankel startpositie van kandidaten. Anderzijds hebben niet alle ondernemers de mogelijkheid om structurele banen te creëren. Uit het voorgaande bleek dat de medewerkers zich op een werkplek verder ontwikkelen. Het is daarom van belang alle mogelijkheden, ook die zonder baangarantie, bij ondernemers te benutten. Zo kunnen deze medewerkers ervaring opdoen in opeenvolgende arbeidsrelaties.

Zo'n opeenvolging van verschillende werkplekken/arbeitsrelaties, kan leiden tot een goede (re-) integratie op de arbeidsmarkt. Echter, het is de vraag of met name mensen met een psychische beperking de belastbaarheid van het werken bij verschillende werkgevers aankunnen (Oden et al. 2015, p. 47). In paragraaf 3.3 gaan we in op het belang van begeleiding hierbij.

Enkele ondernemers in ons onderzoek willen de kandidaten uiteindelijk graag een vast dienstverband aanbieden. Zij hebben bedrijven die groeien en/of kunnen moeilijk aan personeel komen. Ze zijn bereid extra ondersteuning te blijven bieden, maar maken wel een kostenafweging.

Enkele ondernemers ondernemen actie om, als ze zelf geen structurele plek kunnen bieden of het bedrijf en de kandidaat onvoldoende bij elkaar passen, in hun netwerk andere ondernemers te benaderen om de kandidaat een nieuwe kans te bieden (zie paragraaf 4.3).

3.1.5 Wetten, regels en cultuur

Helaas is het koppelen van kandidaten aan ondernemers niet uitsluitend een succesverhaal. Ondernemers lopen tegen verschillende zaken aan.

Wet- en regelgeving

In hoofdstuk 2 zagen we al dat de Participatiewet gepaard gaat met een woud van regels en doelgroepen en dat ondernemers regeldruk ervaren. Desgevraagd konden de ondernemers in de interviews en focusgroepen echter niet aangeven welke regels binnen en rondom de Participatiewet precies belemmerend werken. Wel vinden ze het lastig dat gemeenten de regels elk op hun eigen wijze toepassen. Sommige ondernemers beperken zich mede om deze reden tot één doelgroep, één instantie en één contactpersoon. Anderen besteden de administratie rond de kandidaten

uit aan een intermediaire of payrollorganisatie. Enkele bedrijven hebben zelf de expertise in huis, vaak bij de HR-afdeling.

Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet geeft Vergeer (2017) aan dat gepercipieerd nut van regels gaat over het doel, de effectiviteit en de opbrengst of belemmeringen als gevolg van de regels. Met het gepercipieerd nut hangt samen dat ondernemers van gemeenten en UWV verwachten dat ze de regels flexibel toepassen, gericht op een maximale slaagkans van de plaatsing van een kandidaat bij een bedrijf, omdat dat immers het gedeelde doel is van de ondernemer, de instanties en de kandidaat.

Cultuurverschil

Het cultuurverschil tussen gemeenten en UWV enerzijds, en de ondernemers anderzijds kan de effectiviteit van de samenwerking in de weg staan. Ondernemers opereren in een concurrerende markt. Zij zijn gewend zeer klantgericht te werken, snel te reageren, scherpe prijsafspraken te maken: tijd=geld. Zij verwachten dat gemeenten en UWV hiermee rekening houden en in hun handelen meer snelheid tonen.

Hiermee samenhangend is het verschil in taal en werkwijze. Spreken de instanties graag over plannen van aanpak en tussenevaluaties, ondernemers werken vanuit hun intuïtie en bewegen mee met wat zich in de praktijk aandient. De ondernemers storen zich bijvoorbeeld ook aan de wijze waarop gemeenten en UWV omgaan met tijd. Bijvoorbeeld de tijd die het soms duurt voordat er kandidaten voorgedragen worden. Desgevraagd vinden ondernemers een periode tot vijf weken reëel, omdat ze begrijpen dat het tijd kost om een goede match te maken. Ook vinden ze dat er soms met te veel kandidaten gesproken moet worden, terwijl er maar één gezocht wordt. Tot slot kan - in de ogen van de ondernemers - te veel tijd verloren gaan aan overleg. Hiervoor zagen we al dat ondernemers het liefst snel in de praktijk met de kandidaat aan de slag gaan, omdat dan vanzelf blijkt of het een geslaagde match is.

Eigenlijk is het met alles zo dat ondernemers zich willen beperken tot wat logischerwijs nodig is. Dit geldt ook voor de administratieve last waarmee ze geconfronteerd worden.

Een geslaagde match leidt alleen tot duurzame arbeidsdeelname als de benadering van ondernemers, de uitvoering van wet- en regelgeving door gemeenten en UWV, en het perspectief van de kandidaten op elkaar aansluiten. In de volgende paragraaf staat dit perspectief centraal.

3.2 Het perspectief van de kandidaten

Aukje Smit

In deze paragraaf gaan we in op het perspectief van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.³³ Dit doen we op basis van interviews met kandidaten en medewerkers, en hun belangenbehartigers en inzichten uit de literatuur. De interviews vonden plaats in 2017 en daarom wordt de reactie van de kandidaten en medewerkers op het wetsvoorstel over de vervanging van de loonkostensubsidie door loondispensatie niet meegenomen.³⁴ Achtereenvolgens bespreken we de wet- en regelgeving, de ervaringen en behoeften met betrekking tot het zoeken van werk en de ondersteuning door instanties en de factoren die van belang zijn om duurzaam aan het werk te blijven. Maar we beginnen met een voorbeeld uit de praktijk.

Paul (36 jaar, Wajong) werkt bij een bedrijf als logistiek medewerker. In het verleden had hij veel problemen met zowel school als werk. Nergens kon of wilde hij blijven. UWV raadde hem aan om een hoveniersopleiding te volgen. Dat lukte wel. Hij werkte twee jaar bij een groenbedrijf, maar kwam toch weer in de problemen vanwege zijn concentratieproblemen, ADD en het moeilijk kunnen plannen. Paul kwam thuis te zitten. Toen UWV erachter kwam dat Paul thuis zat, is hij op gesprek gevraagd. Paul ging meedoen met een voetbalproject, kreeg een jobcoach van UWV en ging weer solliciteren. Paul geeft aan: “Die jobcoach werd mijn vertrouwenspersoon. Zij stimuleerde mij heel erg en gaf mij meer zelfvertrouwen. Ze heeft mij altijd gesteund en deed alles in mijn belang. Een jobcoach waar je alles aan kan vertellen, is heel belangrijk. Hoe je je voelt, hoe het is om onder je niveau te werken, je frustraties. Het is heel fijn om dat allemaal met iemand te kunnen bespreken. Met iemand die bij je past kan je verder komen. Met je leidinggevende is dat anders, die staat er te dichtbij.”

Over zijn beperking praat Paul liever niet. Maar bij sollicitaties moet hij wel uitleggen waar hij tegenaan loopt. Bij zijn huidige werkgever vertelde hij het volgende: “Ik krijg veel impulsen binnen, ik heb er last van als er veel mensen om mij heen zijn, dat kost energie.” Paul zit nu goed op zijn plek als logistiek medewerker. Zijn jobcoach van UWV speelde daarbij een belangrijke rol. Die motiveerde hem en dat zorgde voor meer zelfvertrouwen. De huidige werkgever beschikt over een interne jobcoach. Paul moest daarom afscheid nemen van zijn vertrouwde jobcoach. Dit vond hij erg lastig en het was nog even spannend of de plaatsing wel door zou gaan, maar gelukkig heeft het goed uitgedraaid. Paul geeft aan: “Ik werk bij een sociaal bedrijf. Ik word gewaardeerd. Het is een goede plek.” Hij is tevreden over de interne jobcoach, deze houdt rekening met zijn mogelijkheden en beperkingen. Paul heeft structuur nodig en momenten om zichzelf op te laden. Met een parttime functie en voldoende structuur is hij volgens zichzelf werkfit. Hij maakt niet teveel afspraken want dat geeft onrust. In de pauze gaat hij wandelen. Zijn rooster is aangepast

33 Sommige onderdelen van deze paragraaf zijn eerder gepubliceerd (Smit & Oden, 2018).

34 Uit onze contacten met kandidaten, medewerkers, hun belangenbehartigers en nieuwsberichten weten we wel dat de reactie van kandidaten en medewerkers op het wetsvoorstel zeer negatief is.

zodat hij een lang weekend heeft. Dat is ook nodig omdat hij doordeweeks nog therapie en andere gesprekken heeft. Paul mag een half uur later beginnen om de drukte te ontlopen. Er kan veel op zijn werk. Als hij maar aangeeft wat de problemen zijn. Zijn huidige jobcoach geeft hem goede adviezen en hij let er zelf ook op.

3.2.1 Complexiteit wet- en regelgeving en gebrekkige informatievoorziening

Sommige geïnterviewden zijn van mening dat de inclusieve arbeidsmarkt dichterbij komt als gevolg van de Wet banenafpraak. Deze wet heeft er volgens hen toe geleid dat een deel van de werkgevers³⁵ meer moeite doet om mensen met een beperking in dienst te nemen. Ook vinden zij het positief dat de Participatiewet op een aantal punten is gerepareerd. Zo is bijvoorbeeld de praktijkroute ingevoerd en zijn gemeenten nu verplicht om beschut werk aan te bieden. Tegelijkertijd komen er ook knelpunten naar voren.

Alle geïnterviewden geven aan dat ze de wet- en regelgeving ingewikkeld vinden. Ook is het voor hen vaak onduidelijk waarom bepaalde besluiten genomen worden. Het is niet altijd helder waarom iemand wel of juist niet in het doelgroepregister is opgenomen, welke voordelen dat heeft en hoe het zit met de privacy. Vrijwel alle geïnterviewden zien de smalle doelgroep in de Wet banenafpraak als een groot probleem. Mensen die niet tot de doelgroep behoren, lopen het risico dat de gemeente niet in hen investeert. En werkgevers nemen vaak liever mensen aan die wel in het doelgroepregister zitten zodat zij aan de banenafpraak en het quotum kunnen voldoen.

Sommige belangenbehartigers zijn van mening dat er veel kritiek is op de wet- en regelgeving en bureaucratie, maar dat men onvoldoende kijkt naar wat daarachter zit. Soms zijn de regels wel goed, maar is het proces of de informatievoorziening niet goed geregeld. Alle benodigde instrumenten zouden er bijvoorbeeld wel zijn. Ze zijn alleen niet altijd en voor iedereen beschikbaar.

Het gaat erom hoe we het hanteren, om de flexibiliteit van de toepassing. Durft men buiten de lijntjes te kleuren als dat nodig is? Je kunt je er ook achter verschuilen dat het zo ingewikkeld is.

Uit ons onderzoek blijkt dat kandidaten de informatievoorziening op websites van gemeenten onvoldoende vinden. Er is nauwelijks voorlichting, bijvoorbeeld over het recht op voorzieningen, zoals een no-riskpolis, jobcoach of premiekorting. Mensen krijgen vaak hele ambtelijke brieven en als ze ergens geen aanspraak op maken geen alternatief aangeboden. De geïnterviewde mensen uit de doelgroep merken dat medewerkers van instanties zelf ook niet goed weten hoe het zit.

35 In dit hoofdstuk spreken we van 'werkgevers' omdat de kandidaten en medewerkers zowel bij privaatrechtelijke als publiekrechtelijke werkgevers werkzaam zijn of waren.

“Mensen verzuipen in die papieren en het levert veel stress en wantrouwen op. Ze voelen zich afgeschreven en niet gehoord. De informatievoorziening van de gemeente is vaak slecht. Er staat wel info op over het krijgen van een uitkering, maar niet hoe je werk kunt vinden en welke ondersteuning je daarbij kunt krijgen.”

3.2.2 Werk zoeken

In ons onderzoek worden veel voorbeelden genoemd van waar kandidaten tegenaan lopen bij UWV en gemeenten. Dat betekent niet dat het alleen maar kommer en kwel is. Er zijn grote verschillen tussen individuele consultants van gemeenten en UWV in beleid en de aanpak. Deze hebben te maken met de bejegening, de mate waarin men ondersteuning krijgt en de kwaliteit daarvan.

De meeste mensen in de Participatiewet zijn wel tevreden over de dienstverlening vanuit de sociale dienst als het gaat om de uitkeringsverstrekking maar veel minder over de hulp om aan het werk te komen (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), 2017). Volgens Van Beek (2015) ervaren veel langdurig werklozen UWV als kil, strak en formeel. Eén van de gesproken belangenorganisaties krijgt af en toe ‘schreeuwmails’ van mensen die ten einde raad zijn over het handelen van UWV bij het bepalen van hun arbeidsvermogen. Ambtenaren melden dat ‘de regels nu eenmaal zo zijn’, of dat het systeem het voorschrijft. Soepelheid of een afwijkende oplossing voor dit ene geval lijken niet voor te komen. Eén van onze geïnterviewden liep hier ook tegen aan.

“Ik vond zelf een baan maar ik had een persoonlijke assistent nodig als intermediaire voorziening. Vroeger kon dat voor 100% van de werktijd en nu nog maar voor 15%, uitzonderingen daargelaten. Het UWV wilde voor mij geen uitzondering maken. Ze vroegen aan mij waarom ik eigenlijk wilde werken gezien de ernst van mijn handicap. Ik begreep er niets van. De Participatiewet was net ingevoerd.”

Volgens de Ombudsman Rotterdam (2015) wordt bij veel uitkeringsgerechtigden de indruk gewekt dat ze er zelf schuld aan hebben als ze geen betaald werk hebben. Volgens Elshout (2016) werkt dit verlamdend en het zet hun zelfrespect onder druk. Mensen worden steeds afgewezen, maar toch moeten ze solliciteren en iedere keer weer de confrontatie aangaan. Disciplinerend door maatregelen zoals de sollicitatieplicht zetten het zelfrespect van langdurig werklozen extra onder druk. Mensen hebben door dit soort ervaringen veel behoefte aan respect, empathie en begrip. Echter, ze missen nogal eens een werkelijke interesse van professionals (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2015).

Belangenorganisaties signaleren dat niet iedereen die dat nodig heeft, de benodigde ondersteuning krijgt van de gemeente bij het vinden van werk en dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn. Mensen met een loonwaarde van minder dan 50 procent worden vaak standaard niet geholpen. Veel gemeenten zijn heel

terughoudend met het aanbieden van de instrumenten in het kader van de Participatiewet, terwijl zij er verantwoordelijk voor zijn dat alle mensen die kunnen werken maar daarbij wel ondersteuning nodig hebben aan de slag gaan. Zo wordt jobcoaching regelmatig te weinig ingezet evenals de no-riskpolis. Nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) krijgen meestal ook geen ondersteuning. Als mensen wel een aanbod krijgen dan zijn het over het algemeen standaardtrajecten met weinig maatwerk. Veel mensen worden doorgeleid naar een zogenaamde SW-setting (voorheen sociale werkvoorziening), krijgen korte trajecten aangeboden of moeten werken met behoud van uitkering.

“Men denkt nog teveel: “het zijn mijn cliënten dus we doen mijn aanpak”. Er zijn veel goede bedoelingen, maar die ene aanpak met dat ene re-integratiebureau is niet altijd de beste aanpak voor de cliënt. Op deze manier wordt het systeem een struikelblok. De cliënt staat te weinig centraal.”

Uit ons onderzoek blijkt dat de gedrevenheid van de kandidaten vaak groot is (zie ook Beukema et al. 2017). Er zijn werkgevers die hen een kans willen geven en het komt voor dat mensen al bij de eerste sollicitatie worden aangenomen. Het algemene beeld is echter dat kandidaten tegen veel problemen aanlopen in hun zoektocht naar werk. Een meerderheid van de mensen in de Participatiewet acht zichzelf niet in staat om zelfstandig aan het werk te komen vanwege de lichamelijke of geestelijke gezondheidssituatie (Inspectie SZW, 2017). Belangrijke knelpunten zijn daarnaast onvoldoende inzicht in de eigen (on)mogelijkheden, vooroordelen en handelingsverlegenheid bij werkgevers en het uitgaan van functies in plaats van taken.

In de interviews wordt veel gewezen op het feit dat werkgevers mensen zoeken voor specifieke functies. Veel mensen met een beperking zijn echter niet zomaar inpasbaar in een bestaande functie. Wel kunnen zij heel geschikt zijn voor het uitvoeren van een bepaald aantal taken.

“Als men meer vanuit maatwerk denkt, wordt het makkelijker. Meer inspelen op de persoon. Op één vacature kan je dan misschien wel twee mensen met een beperking plaatsen.”

De matching verloopt moeizaam omdat werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt en werkgevers die hen een kans willen geven elkaar niet weten te vinden. Verschillende geïnterviewden wijzen op Onbeperkt aan de Slag als een goed initiatief uit de markt dat breder geïmplementeerd kan worden. Deze sociale onderneming brengt werkzoekenden die wat extra nodig hebben en geïnteresseerde werkgevers bij elkaar. Zowel de werkzoekenden als de werkgevers kunnen een profiel aanmaken op de website. Zij worden uitgenodigd voor laagdrempelige netwerkbijeenkomsten om elkaar te ontmoeten.

Uit de interviews komt naar voren dat een deel van de kandidaten, zoals jongeren met autisme en/of een lichte verstandelijke beperking, niet altijd goed zicht hebben op de gevolgen van de eigen beperking voor het werk. Zij solliciteren daardoor te vaak op werk dat niet-passend is. Zij kunnen zich soms in het eerste half uur heel goed presenteren waardoor ze worden overschat. Ook komt het voor dat er meer beperkingen spelen dan aanvankelijk werd vastgesteld. Als de match niet goed is dan kan dat leiden tot uitval.

“Ik kreeg een werkervaringsplaats voor 30 uur in de week. Ik dacht dat ik het wel kon, mijn stages waren ook fulltime. Maar toen woonde ik nog thuis. Ik ben 's ochtends al 1,5 uur bezig voordat ik naar mijn werk kan. Het was echt teveel. Ik vond het heel moeilijk om toe te geven. Maar nu weet ik dat ik alleen moet solliciteren op banen van 20 – 24 uur in de week.”

Om te weten wat je wel en niet (aan) kunt op het werk moet je wel werkervaring hebben. Vooral jongeren met een arbeidsbeperking staan op achterstand omdat ze dat niet hebben. Zij moeten eerst met de beperking of diagnose leren omgaan in de schoolsituatie en dat kost tijd en energie. Er is dan geen ruimte voor een bijbaantje, als ze dat al kunnen vinden. Vervolgens moeten ze met de beperking leren omgaan in een werksituatie, om te beginnen in een stage. Ook dat lukt niet altijd omdat er een tekort is aan geschikte stageplaatsen.

Veel kandidaten zijn heel optimistisch als ze beginnen met solliciteren. Dat verandert echter in moedeloosheid en frustratie als ze steeds worden afgewezen. Uit ons onderzoek komt naar voren dat vooroordelen en stigmatisering daarbij een rol spelen. Werkgevers zijn bij mensen met een arbeidsbeperking vaak bang voor een hoog ziekteverzuim. Er is ook sprake van handelingsverlegenheid, bijvoorbeeld bij mensen met een psychische aandoening. Voor een deel van de kandidaten is dat een reden om hun beperking (soms) te verzwijgen.

“Ik ben in mijn sollicitatiebrieven altijd heel open over mijn beperking. Het valt ook op want ik zit in een rolstoel. Maar nu ik steeds niet wordt uitgenodigd en mijn medeleerlingen van school allemaal al werk hebben, krijg ik wel het gevoel dat de vooroordelen kloppen.”

Het is een dilemma: de beperking verzwijgen en daarmee meer kans maken op een baan, maar ook op uitval omdat de werkgever er geen rekening mee kan houden. Of openheid van zaken geven en daarmee de kans verkleinen dat je bij de werkgever binnenkomt.

3.2.3 Duurzaam aan het werk

Over het algemeen beginnen mensen uit de doelgroep op een werkervaringsplek, een stage of een proefplaatsing. Daarna komen ze, net zoals andere werkzoekenden, vrijwel altijd in een tijdelijke baan terecht en bij een deel is dat via een uitzendbureau. Uit de literatuur komt naar voren dat dit soort flexibel werk zeker aan de onderkant van de arbeidsmarkt tot onzekerheid leidt (Kremer, 2017). Dit komt ook naar voren in onze interviews.

“Nu heb ik leuk werk, maar het is wel via een uitzendbureau. Ik kan maximaal 5,5 jaar blijven. De onzekerheid over hoe het daarna verder moet, blijft vervelend. Ik durf niet op mijzelf te wonen zolang ik nog geen vaste baan heb en ik maak mij zorgen over de financiën.”

Volgens veel geïnterviewden zijn re-integratie- of leerwerktrajecten en tijdelijke banen prima als maar duidelijke afspraken worden gemaakt en mensen een concreet perspectief krijgen. In de praktijk zou dit vaak ontbreken, evenals aandacht voor goede arbeidsomstandigheden. Gemeenten en UWV moeten volgens de geïnterviewden hier goed naar kijken en met werkgevers en kandidaten afspraken maken over concrete doelstellingen: werkervaring opdoen, een opleiding en/of doorstroom naar regulier en vast werk. Ze moeten ook volgen wat er gebeurt en werkgevers vragen wat ze nodig hebben om mensen aan het werk te houden.

Korte dienstverbanden kunnen leiden tot herhaaldelijke uit- en instroom in de Participatiewet. Complexe en bewerkelijke regels leiden daarbij soms tot fouten waardoor mensen die een bijstandsuitkering hebben tijdelijk teveel of te weinig ontvangen. Dat leidt tot terugvorderingen en schommelingen in het inkomen. Bijstandsgerechtigden hebben daardoor te maken met wisselende inkomsten die het vaak onmogelijk maken om uit de uitkering te komen. Een geïnterviewde vertegenwoordiger van de cliëntenraad zegt hierover het volgende:

“Er is veel gedoe met administratie als je een paar maanden wilt werken maar in de bijstand zit. Je moet steeds een inkomensverklaring indienen. Als je het niet op tijd doet dan krijg je direct een boete van 150 euro. De uitkering wordt pas uitbetaald als die verklaring binnen is. Je krijgt je geld daardoor laat. Het is allemaal heel omslachtig. Mensen hebben geen buffer en kunnen het geld niet missen. Het geeft veel financiële onzekerheid.”

Meer in het algemeen is het niet altijd lonend om te werken. Soms valt iemand net in een hogere belastingsschijf en dan heeft hij of zij pech. De armoedeval is er wel degelijk volgens veel geïnterviewden. Toch willen ze werken, alleen al voor de sociale contacten. Op de langere termijn ziet het er soms beter uit.

Belangenorganisaties signaleren dat sommige gemeenten met werkgevers afspraken proberen te maken over contracten van bijvoorbeeld maximaal 28 of 29 uur in de week, terwijl kandidaten wel meer uren kunnen werken. Dit gebeurt omdat bij grotere contracten gemeenten meer loonkostensubsidie moeten verstrekken en daardoor de kosten voor hen toenemen.

Veel mensen worden bij het zoeken van werk belemmerd door de beperking, maar ervaren op het werk zelf geen belemmeringen. De positieve kanten van het hebben van werk wegen ruim op tegen de knelpunten waar men ook tegenaan loopt. Dit is vooral aan de orde als het een goede match is en kandidaten een sociale werkomgeving hebben. Ons onderzoek levert een aantal aandachtspunten op die verder bijdragen aan een duurzame plaatsing. Belangrijk zijn het bieden van perspectief, goed geïnformeerde werkgevers, maatwerk en jobcoaching.

Voor de duurzame arbeidsinpassing van de medewerker is jobcoaching zowel een randvoorwaarde als een succesfactor. In de interviews horen we verschillende geluiden over jobcoaching. Goede verhalen over de ondersteuning die de jobcoach biedt, maar ook dat gemeenten de uren van de jobcoach minimaliseren omdat ze het duur vinden en de intensiviteit van de benodigde begeleiding onderschatten. Het komt zelfs voor dat de ondersteuning beperkt wordt tot drie keer nabellen.

“Eigenlijk zeggen ze daarmee dat mensen die langdurig jobcoaching nodig hebben niet kunnen werken op de reguliere arbeidsmarkt.”

De inzet van interne jobcoaching heeft volgens de geïnterviewden voor de doelgroep voor- en nadelen. Een voordeel is dat mensen beter ingewerkt kunnen worden. Een nadeel kan zijn dat als kandidaten geen vaste baan krijgen en terugvallen in de uitkering ze ook hun interne jobcoach kwijtraken.

Werkgevers kiezen vaak voor een interne jobcoach, maar dat betekent dat de werknemer de jobcoach waar hij een relatie mee heeft en die hij vertrouwt, kwijt raakt. Terwijl het essentieel is dat de werknemer iemand heeft die onafhankelijk is en waarmee hij goed kan praten over waar hij tegenaan loopt.”

Omdat jobcoaching van groot belang is bij een succesvolle plaatsing gaan we in de volgende paragraaf nader in op jobcoaching en de verdere ondersteuning van zowel kandidaten/medewerkers als ondernemers.

3.3 Ondersteuning van medewerkers en ondernemers

Monique Beukeveld

3.3.1 Werkfit en jobcoaching

Gemeenten en UWV starten meestal met een werkfittract voor de ontwikkeling van de werkzoekende. In dat traject vindt een combinatie plaats van scholing, individuele coaching, training en/of bemiddeling om daarmee uitkeringsonafhankelijkheid te realiseren (Cedris, SBCM, 2017). Uit de interviews en focusgroepen blijkt dat gemeenten en UWV bij een werkfittraject gericht zijn op het bijbrengen van vaardigheden en competenties.

Hoewel ze aangeven het belangrijk te vinden dat er vanuit taken wordt gedacht en niet vanuit functies, blijkt in de praktijk overigens dat veel individuele ambtenaren denken en handelen in termen van functies en sectoren. Daarbij hebben ambtenaren bepaalde beelden bij het werk dat gedaan moet worden in organisaties. Een ondernemer gaf bijvoorbeeld aan werk te hebben in de elektronica. Het antwoord van een ambtenaar was: “Dat kunnen ze niet.” Terwijl het gaat om het demonteren van elektronische apparatuur, werkzaamheden waarvoor een praktijkgerichte opleiding volstaat. Ook spelen opvattingen over werk een belangrijke rol bij het al dan niet aanbieden van werk aan kandidaten. Werkervaringsplekken worden door sommige ambtenaren als verdringing gezien en niet aangeboden. Ook worden de mogelijkheden van kandidaten nog vaak gekoppeld aan functies en sectoren. Zoals ook al eerder naar voren kwam is het nog te vaak afhankelijk van de individuele ambtenaar welke mogelijkheden een kandidaat krijgt aangeboden.

Ondernemers hechten niet zo zeer aan de term werkfit. Zoals we al eerder aangaven vinden ondernemers het in de eerste plaats belangrijk dat kandidaten gemotiveerd zijn om te werken. De behoefte en wensen van de ondernemer ten aanzien van de inzet van de medewerker bepalen of de kandidaat fit is om te werken. Er kan bijvoorbeeld worden begonnen met eenvoudige klusjes, die er altijd zijn in ondernemingen.³⁶ Ondernemers bieden vervolgens mogelijkheden tot ontwikkeling op de werkplek. De ene ondernemer biedt de medewerker daarbij mogelijkheden tot scholing, terwijl een ander de medewerker relevante werkervaring laat opdoen.

Voor alle partijen is het van belang dat voorafgaande aan de plaatsing duidelijkheid bestaat over wat de kandidaat en de ondernemer elkaar kunnen bieden, zodat hierop kan worden ingespeeld en teleurstellingen kunnen worden voorkomen.

³⁶ Een mooi voorbeeld is de Greyston Bakery waar iedereen die op een wachtlijst staat aan het werk kan (Goudswaard, 2018).

Voor gemeenten moet het helder zijn wat een kandidaat volgens de ondernemer moet kunnen. In een gesprek met ondernemers kunnen ze een goed beeld krijgen van de wensen, zodat er een betere aansluiting kan plaatsvinden.

De meeste ondernemers zien wel graag dat kandidaten, voordat ze bij hen aan de slag gaan, al arbeidsritme en werknemersvaardigheden hebben opgedaan, zoals op tijd komen. Daarmee laten werknemers met een beperking volgens hen zien dat ze energie hebben om aan het werk te kunnen. In Noord-Nederland sluiten bedrijfsscholen zoals Virol E-waste Academy en de Gap Academy van Dok 4 hier bijvoorbeeld op aan. Zij bieden werknemers de mogelijkheid om vakvaardigheden, werknemersvaardigheden en een arbeidsritme op te doen. Hiermee wordt het ‘gat’ tussen behoeften van de werkgever en vaardigheden van de werknemer geslecht.

Gemeenten spelen hier al wel op in door kandidaten in voortrajecten de benodigde vaardigheden te laten trainen. Daarbij wordt er ook vaak aandacht besteed aan problematiek zoals verslaving en schulden. Ondernemers zien dit ook, maar vinden dat de aansluiting tussen het voortraject van de gemeenten en de werkplekken die zij creëren beter kan. Voor ondernemers geldt dat training vooraf vaak een goed startpunt is om aan het werk te kunnen. Maar ze geven ook aan dat vaak in de praktijk pas gezien kan worden over welke vaardigheden de werknemer beschikt. Zo moeten ze bijvoorbeeld leren omgaan met verantwoordelijkheden en vrijheden. Daarnaast kan dan aandacht worden besteed aan de ontwikkelingsmogelijkheden die de werknemer heeft.

3.3.2 Omschrijving van jobcoaching

De Programmaraad, het samenwerkingsverband van Divosa, VNG, UWV en Cedris heeft in mei 2017 de brochure ‘Aan de slag met jobcoaching’ uitgebracht.³⁷ Hierin wordt de volgende algemene definitie van jobcoaching gehanteerd: ‘de ondersteuning die mensen met een beperking in staat stelt om bij een werkgever in een reguliere functie aan de slag te gaan en te blijven.’ Daarbij wordt aandacht besteed aan enerzijds de werkplek en de omgeving waarin de werknemer moet functioneren en anderzijds aan de mogelijkheden van de werknemer.³⁸ De methodiek ‘Begeleid Werken; een individuele vraaggerichte benadering (BW-IVB)’ is gericht op duurzame begeleiding van mensen met structurele functionele beperkingen (lichamelijk, verstandelijk of psychisch) in betaald werk. Het gaat hierbij om een vraaggerichte benadering van de werknemer met de nadruk op zelfontplooiing en zelfregie. De methodiek ‘Supported Employment’ is een

37 Op het moment van schrijven wordt in opdracht van SBCM en Cedris een onderzoek uitgevoerd door De Beleidsonderzoekers naar de toegevoegde waarde van jobcoaching en de variatie in jobcoaching. De resultaten zullen naar verwachting in de zomer van 2018 bekend worden.

38 https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/aan_de_slag_met_jobcoaching_0.pdf#overlay-context=werkgeversdienstverlening/toolbox/jobcoaching

stapsgewijze ondersteunings- en begeleidingsmethodiek voor mensen met veelal een blijvende (functionele) beperking, gericht op het verkrijgen en behouden van een betaalde baan op de reguliere arbeidsmarkt. Uitgaande van het profiel van de kandidaat wordt naar geschikte banen gezocht, een match gemaakt, en wordt de werknemer begeleid en getraind op de werkplek. De methodiek kent een aantal stappen die genomen worden, afhankelijk van de individuele situatie van de kandidaat en de ervaring en mogelijkheden die de werkgever heeft. Hierbij gaat het om:

- Kennismaking en engagementsafspraken: toegankelijkheid en geïnformeerde keuze zijn hier de kernwaarden voor een stabiele match en start van de werkzaamheden.
- Beroepsgerichte profilering: empowerment van het individu.
- Jobfinding: zelfsturing en geïnformeerde keuzes.
- Werkgeversbetrokkenheid: toegankelijkheid, flexibiliteit en vertrouwelijkheid zijn belangrijke waarden in het proces.
- Ondersteuning op en naast de werkvloer: flexibiliteit, vertrouwelijkheid en respect zijn de belangrijkste componenten voor geslaagde ondersteunende maatregelen.³⁹

Uit bovenstaande kunnen we opmaken dat het bij jobcoaching gaat om ondersteuning van de kandidaat bij zijn of haar ontwikkeling en zelfredzaamheid op de werkvloer, waarbij de betrokkenheid van de werkgever op het gebied van toegankelijkheid, flexibiliteit en vertrouwen belangrijke waarden zijn in het proces om te komen tot een succesvolle plaatsing.

3.3.3 Jobcoaching in de praktijk

Uit de interviews blijkt dat jobcoaching op verschillende manieren wordt ingezet. Een belangrijke reden hiervoor is dat begeleiding voor de individuele werknemer maatwerk is. Ondernemers willen graag een passende ondersteuning, niet alleen voor de individuele werknemer, maar ook voor zichzelf. Het is daarom van belang om in te spelen op de behoeften van de ondernemer en te informeren en adviseren over de verschillende mogelijkheden van jobcoaching, zodat zij een eigen keuze kunnen maken voor een erkend jobcoachbedrijf, jobcoaching door eigen personeel of jobcoaching vanuit gemeenten of UWV.

Jobcoaching kan worden onderscheiden in twee hoofdvormen: interne- en externe jobcoaching. Bij interne jobcoaching maken ondernemers gebruik van begeleiding voor werknemers 'on the job'. Uit ons onderzoek blijkt dat ondernemers de voorkeur geven aan interne jobcoaches omdat zij het bedrijf, de bedrijfsvoering en het werk kennen. Dat houdt in dat zij een jobcoach binnen hun bedrijf inzetten

39 <https://www.samenvoordeklant.nl/nieuws/inclusie-bevorderen-met-supported-employment>

of eigen werknemers inzetten als werkleider. Eigen medewerkers krijgen vaak een specifieke training om met werknemers met een beperking om te gaan, zoals Harrie Helpt of Werkmaat. Deze werkleiders fungeren dan als buddy voor de werknemer met een beperking.

Om in aanmerking te komen voor subsidie stellen gemeenten en UWV een specifieke training als kwaliteitseis ten aanzien van interne jobcoaches. Andere eisen die zij stellen zijn: een interne jobcoach moet ervaring hebben met het geven van werkinstructies, ervaring met de uit te voeren werkzaamheden en voor een deel vrijgesteld zijn voor de begeleidingstaak.

Externe jobcoaching wordt uitgevoerd door jobcoachbedrijven, re-integratiebedrijven of door jobcoaches van gemeenten en UWV. Ondernemers ervaren dat jobcoaching vanuit de gemeenten zich voor een groot deel richt op het toeleiden naar werk, waarbij vervolgens op de werkplek een aantal gesprekken met de werknemer plaatsvindt. Bij externe jobcoachbedrijven hebben ondernemers de ervaring dat deze meer gespecialiseerd zijn in het ondersteunen van werknemers met een beperking en naast de begeleiding gericht op werk ook ondersteuning bieden ten aanzien van de psychosociale problematiek van de werknemer.

Gemeenten en UWV vergoeden de inzet van een jobcoach tot maximaal drie jaar. Werkgevers hebben ook recht op een vergoeding voor de eigen inzet van jobcoaching. Deze vergoeding is echter wel beperkter omdat hieraan minder eisen worden gesteld zo blijkt uit paragraaf 2.3.⁴⁰

Voor de begeleiding willen ondernemers graag duidelijke afstemming met gemeenten over waar per individuele werknemer de behoeften liggen, zodat een goede verdeling kan worden gemaakt tussen de begeleiding op de werkvloer en de jobcoaching vanuit bijvoorbeeld gemeenten. Ondernemers vinden het belangrijk om onderling afspraken te maken zodat de ondernemer en jobcoach op een lijn zitten qua begeleiding - wie doet wat - en afstemming hebben over afspraken die ze met de kandidaat maken. Ondernemers ervaren dat deze afstemming nog te weinig plaatsvindt. Ze geven aan dat de begeleiding door gemeenten op verschillende manieren wordt ingevuld en afhankelijk is van de jobcoach die zij toegewezen krijgen. Er worden bijvoorbeeld door gemeenten gesprekken gevoerd met de medewerker op de werkplek, waarbij de ene ondernemer wel betrokken wordt en de andere niet. Zij hebben daardoor weinig zicht op de wijze waarop de jobcoaching wordt ingevuld en wat ze van de jobcoach kunnen verwachten. Verwachtingen over en weer uitspreken biedt helderheid. Dat vraagt om een beknopt plan van aanpak waarin de kandidaat, de ondernemer, gemeenten/ UWV

40 <https://www.samenvoordeklant.nl/werkgeversdienstverlening/toolbox/jobcoaching>

en de (externe) jobcoach een aantal afspraken hebben gemaakt over: wat nodig is voor de kandidaat op de werkplek, wie organiseert en betaalt wat zoals scholing, en wie is verantwoordelijk voor welke begeleiding. Evaluatiemomenten op basis van het plan houden de verwachtingen scherp. Daarnaast is bereikbaarheid van gemeenten/UWV belangrijk voor ondernemers. Op het moment dat zich problemen in gedrag of andere niet-werk gerelateerde problemen voordoen willen ze direct advies kunnen inwinnen van een jobcoach over hoe hiermee om te gaan.

3.3.4 De rol van de jobcoach

Voor de begeleiding van medewerkers met een beperking vinden ondernemers jobcoaching een belangrijke meerwaarde ter ondersteuning van hun bedrijfsvoering. De inzet van medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt kost namelijk al veel tijd en energie van de ondernemer. Het bieden van werkbegeleiding en het opleiden van medewerkers vinden ze wel horen bij hun taak. Zij kennen hun bedrijfsvoering het beste. Om de werknemer een geschikte plek te kunnen bieden binnen het bedrijf moeten ondernemers de mogelijkheden én de beperkingen van de medewerker leren kennen zodat zij hierop kunnen inspelen. Dit vraagt van de ondernemer maatwerk. Hierbij vragen ze om ondersteuning van gemeenten om eraan bij te dragen dat beperkingen van kandidaten vroegtijdig inzichtelijk worden gemaakt door de gemeente of als dat kan door de kandidaat zelf. Als de beperkingen bekend zijn kunnen ondernemers hun bedrijfsvoering hierop inrichten, zoals: anticiperen op fysieke toegankelijkheid of het creëren van een prikkelarme omgeving en informeren van de huidige werknemers. Hiermee kunnen ze zo goed mogelijk tegemoet komen aan de waarden als flexibiliteit en toegankelijkheid die aan hen worden toegekend zoals in de begeleidingsmethodiek Supported Employment naar voren komt.

Geïnterviewden werkzaam bij gemeenten geven aan dat ze de rol van een jobcoach zien als:

“iemand die zich bezighoudt met het leren kennen van de werknemer, proefplaatsingen doet, afspraakbaan realiseert, opleiding zoekt, meegaat naar gesprekken.”

De jobcoach heeft hiermee voornamelijk een werk gerelateerde begeleidende rol.

Ondernemers geven de voorkeur aan één jobcoach voor de medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt in hun bedrijf, ook als ze externe jobcoaching inzetten. Ze willen een jobcoach die het bedrijf en de medewerkers goed kent. Ondernemers vinden het een te grote belasting om met verschillende jobcoaches te maken te krijgen. Het blijkt voor ondernemers dan lastig om eenduidige afspraken te maken, terwijl zij hier wel behoefte aan hebben. Daarnaast zien ze het als een te grote tijdsinvestering, omdat er met iedere jobcoach apart moet worden afgestemd. Ondernemers ervaren dat hiermee veel van hun kostbare tijd wordt gevraagd.

De ervaring van ondernemers is dat werknemers met een beperking vaak ook op psychosociaal vlak ondersteuning nodig hebben. Met name gericht op de psychische gesteldheid, schulden en/of verslaving. Vaak worden deze problemen pas zichtbaar als de werknemer is geplaatst op een werkplek binnen hun bedrijf. Ondernemers geven aan dat ze deze ondersteuning niet kunnen bieden omdat hier meer specialistische ondersteuning voor nodig is. Wanneer deze ondersteuning ontbreekt kan het betekenen dat de medewerker uitvalt. Dit is niet in het belang van de medewerker noch van de ondernemer. Naast de interne begeleiding gericht op het werk is het dan ook in het belang van de ondernemer en de medewerker dat jobcoaches structurele ondersteuning bieden die zich ook richt op overige problematiek. Vooral waar het gaat om afstemming op het gebied van psychosociale ondersteuning valt er volgens ondernemers nog veel winst te behalen.

3.3.5 Behoeft e aan structurele jobcoaching

Veel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn kwetsbaar. De problematiek van deze werknemers is vaak niet tijdelijk. Jobcoaching is volgens ondernemers dan ook van essentieel belang waar het gaat om extra aandacht voor deze medewerkers. Het is volgens ondernemers van belang dat begeleiding in de vorm van jobcoaching zowel in het voortraject, als op de werk(ervarings-)plek binnen het bedrijf als bij de doorstroom naar een volgende plek plaatsvindt. Zij pleiten ervoor dat jobcoaching een meer structureel karakter krijgt. Fa-brik is een van de voorbeelden van jobcoachbedrijven die in hun werkwijze hierop aansluit, waarbij empowerment van de werknemer hoog in het vaandel staat.

Door jobcoaching niet te koppelen aan een baan, maar structurele begeleiding te bieden die gericht is op de psychische en/of fysieke situatie waarin de persoon in kwestie zich bevindt kunnen deze medewerkers reële kansen krijgen op een duurzame arbeidsrelatie. In de definitie van jobcoaching die de Programmaraad hanteert wordt hier ook van uitgegaan. De begeleiding van medewerkers met een arbeidsbeperking moet worden afgestemd en moet worden ingezet op de mate en duur van de begeleiding naar behoefte.

Ondernemers geven aan dat de huidige jobcoaching veelal op tijdelijke basis wordt aangeboden. Wanneer deze wegvalt vergroot dit de uitval van de werknemer. Dit gaat niet alleen ten koste van de motivatie van de werknemer, maar ook van die van de ondernemer. Uit ons onderzoek blijkt dat ondernemers werknemers met een beperking kansen willen bieden op een structurele werkplek of doorstroom naar een vervolgplek. Om dit te verwezenlijken willen ze ondersteund worden door de gemeente bij de ontwikkelingsmogelijkheden van de werknemer waar het gaat om competenties en wensen ten behoeve van de eventuele doorstroom en structurele inzetbaarheid. Ondernemers ervaren nu nog teveel dat de focus ligt op de huidige werkplek en minder op de ontwikkelingsmogelijkheden van de werknemer. Hierdoor wordt er volgens hen minder gekeken naar de mogelijkheden voor

eventuele scholing en hebben ondernemers het gevoel dat ze vaak zelf moeten uitzoeken wat de (vervolg)mogelijkheden zijn. De ontwikkeling van een werknemer en wat zij hierin kunnen bieden zal een gespreksonderwerp moeten zijn voor ondernemer, de jobcoach en de gemeenten. De ondernemer vraagt daarbij om structurele ondersteuning bij de inzet van kwetsbare werknemers.

Welke rol de jobcoach in dit speelveld heeft is niet alleen afhankelijk van welke begeleiding bij de medewerker past, maar ook wat de wensen en behoeften van de ondernemer zijn. Dit vereist maatwerk, goede afstemming, een vraaggerichte houding en samenwerking in partnerschap tussen ondernemers en gemeenten.

4 Partnerschap ondernemers-overheid

In het vorige hoofdstuk beschreven we dat ondernemers en gemeenten werken aan een gezamenlijk doel: het bevorderen van arbeidsdeelname van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In de hiernavolgende paragraaf bespreken we welke vorm van samenwerking van ondernemers met de overheid tegemoet komt aan de behoeften van ondernemers. Omdat ondernemers aangaven dat ze graag zelf sturing willen geven aan de werving, selectie, matching, plaatsing en begeleiding van kandidaten gaan we ook nader in op de mogelijkheden voor deze zelfsturing. Nadat we de meest bruikbare vorm van samenwerking tussen ondernemers en gemeenten hebben besproken bespreken we de werkgeversdienstverlening die wenselijk is in het kader van de Participatiewet. We sluiten af met de mogelijkheden voor netwerkvorming met en door ondernemers.

4.1 Publiek-private samenwerking bij de Participatiewet

Petra Oden en Dennis Schuldink

4.1.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 beschreven we dat de overheid ondernemers via de Participatiewet, de daarmee samenhangende Wet banenafpraak en social return probeert te stimuleren tot inclusief werkgeverschap. Uit ons onderzoek blijkt dat ondernemers zich verantwoordelijk voelen voor de regio en willen bijdragen aan de groei van de werkgelegenheid. Zoals in paragraaf 3.1. al naar voren kwam doen ondernemers ook vanwege de toenemende krapte op de arbeidsmarkt een steeds groter beroep op gemeenten om werkplekken te laten vervullen door uitkeringsgerechtigden. Echter, ondernemers ervaren dat de gemeente zich wel wil opstellen als partner van het bedrijfsleven, maar dat dit in de praktijk nog niet lukt. Dat de verbinding tussen ambtenaren en externe partijen lastig is blijkt ook uit Binnema & Geuijen (2015). Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet is het de bedoeling van dit project om een vorm te vinden voor een structurele samenwerking van ondernemers met gemeenten, met zo weinig mogelijk regels en zoveel mogelijk zelfsturing door ondernemers. De vraag die in deze paragraaf centraal staat is welke vorm van zelfregulering hierbij past. Vervolgens bespreken we de elementen die verder van belang zijn voor de samenwerking tussen gemeenten en ondernemers.

4.1.2 De mogelijkheden voor zelfregulering bij de Participatiewet

Bartle & Vass (2005, p. 44) onderscheiden zes vormen van zelfregulering (zie kader). De mogelijkheid om tot zelfregulering over te gaan moet worden geboden door de overheid (Bartle & Vass, 2011). Daarbij is de context van belang. Door de toenemende complexiteit, de globalisering, een toenemende risicomijding en de behoefte aan regulering ter bevordering van concurrentie neemt zelfregulering volgens Bartle & Vass af. Zij wijzen op de paradox dat de vermindering van zelfregulering samenvalt met het tijdperk van deregulering en liberalisering. Vertrouwen is essentieel voor de overheid om zelfregulering toe te staan. In 2014 gaf het kabinet al aan dat de overheid nog te vaak handelt vanuit klassieke hiërarchische verhoudingen (formeel, probleemgericht, risicomijdend en controleerbaar) en dat zij beleid voert dat – onbedoeld – maatschappelijk initiatief verdringt.⁴¹ Uit ons onderzoek blijkt dat het ook in het kader van de Participatiewet lastig is om te komen tot zelfregulering en co-regulering. De regelzucht van de rijksoverheid, zoals omschreven in hoofdstuk 2 is zo groot dat het lastig blijkt voor individuele ambtenaren om gebruikt te maken van de beleidsruimte die er is.

Dit past in het beeld dat de Raad van State in zijn jaarverslag van 2017 schetste, namelijk dat wetgeving als sturingsinstrument wordt beschouwd waarnaar gehandeld moet worden (Raad van State, 2018¹, p. 35). Wet- en regelgeving wordt niet als onderdeel van een breder geheel gezien, maar wordt op de eigen merites beoordeeld. Terwijl Ayres & Braithwaite in 1992 al het concept ‘Responsive Regulation’ ontwikkelden waarin benadrukt wordt dat bij de totstandkoming van wet- en regelgeving de samenwerking met bijvoorbeeld marktpartijen cruciaal is (zie ook Parker, 2013). Wat betreft de uitvoering van de wetgeving heeft de Raad van State aangegeven dat de praktische ervaring in de besluitvorming op afstand staat en minder telt dan de politieke of bestuurlijke bedoeling. Zo ontstaat een steeds fijnmaziger en gedetailleerder netwerk van regels, waardoor de behoefte aan uitzonderingen toeneemt, vanwege de concrete omstandigheden, veranderende inzichten of een maatschappelijke werkelijkheid die snel verandert. De Raad van State geeft ook aan dat burgers niet de berekenende personen zijn die zij in regelgeving vaak worden verondersteld te zijn.

“Het zijn mensen die niet steeds handelen naar wat zij weten dat hun belang is, die de formulieren niet snappen, die de complexiteit van de regelgeving niet kunnen volgen en die fouten kunnen maken zonder dat dit onmiddellijk van kwaadwilligheid getuigt (p. 36).”

41 Kamerstukken II 2014, 29 538, nr. 173.

Vormen van zelfregulering (Bartle & Vass, 2005, p. 44):

1. Pure zelfregulering: de overheid heeft geen enkele rol.
2. Passieve co-regulering: de overheid onderschrijft de doelstellingen expliciet maar speelt verder geen rol.
3. Faciliterende co-regulering: de overheid ondersteunt de zelfregulering met faciliteiten zoals informatie, kennis, subsidie, etc.
4. Gemandateerde co-regulering: de overheid stelt de doelen van zelfregulering vast maar laat de normstelling, implementatie, controle en sanctionering over aan maatschappelijke partijen.
5. Gedelegeerde co-regulering: de overheid stelt de doelen van zelfregulering en heeft een belangrijke, formele rol bij het bepalen van de normen van zelfregulering en het toezicht op naleving.
6. Coöperatieve co-regulering: de overheid en maatschappelijke partijen trekken samen op bij regulering van de sector, zodanig dat overheids- en zelfregulering met elkaar verweven zijn.

Volgens de Raad van State is het overheidsbestuur “verslaafd” aan regels vanwege de zekerheid die zij schijnen te bieden, voor de wetgever die zijn verantwoordelijkheid laat zien, voor uitvoerende diensten die daarmee fouten en willekeur kunnen voorkomen en voor burgers en ondernemingen die weten waar zij aan toe zijn. Maar bij een snel toenemende complexiteit weet de wetgever niet meer wat het effect is van zijn interventie en weten de uitvoerende diensten niet meer waar ze zich aan moeten houden. Door alle wet- en regelgeving is de ruimte voor professionaliteit en praktische wijsheid bij de uitvoering uitgesloten, terwijl dit juist nodig is om invulling te geven aan ‘beleid op maat’. De vraag die de Raad van State stelt is of vertrouwen in de professionaliteit van uitvoerders een plaats kan krijgen in ons systeem van uitvoering en handhaving en hoe die professionaliteit kan worden gestimuleerd en bewaakt.

Door de hoeveelheid regels die vanuit de overheid op het veld van de Participatiewet wordt uitgestrooid is zelfregulering in het kader van de Participatiewet niet goed mogelijk. De vraag is wat wel mogelijk is in de samenwerking tussen ondernemers en gemeenten, zodat kandidaten op de werkplekken terechtkomen die door ondernemers zijn gecreëerd. Vertrouwen blijkt daarbij een cruciaal begrip te zijn voor ondernemers.

4.1.3 Regelgeving en vertrouwen

Uit de regeldichtheid rondom de Participatiewet kan worden afgeleid dat de rijksoverheid er kennelijk onvoldoende vertrouwen in heeft dat ondernemers en gemeenten zelf in staat zijn om kandidaten op werkplekken te plaatsen. De wet- en regelgeving rondom de Participatiewet biedt weliswaar ruimte aan gemeenten voor een eigen invulling, maar in de praktijk blijkt het moeilijk om creatief de ruimte te zoeken binnen de wettelijke kaders. Ons onderzoek laat zien dat ambtenaren wel willen loskomen van wet- en regelgeving, maar dat ondernemers daar in de praktijk nog te weinig van merken.

Daarbij komt dat de Wet banenafpraak werkgevers min of meer dwingt om over te gaan tot voorkeursbeleid voor mensen met een beperking. De bedoeling achter deze wetgeving is om alle mensen een kans te geven. De verplichting ligt echter volledig aan de kant van de werkgever. In de wet is niets vastgelegd over de verplichting aan de kant van gemeenten. Dit is een gemis nu blijkt dat gemeenten moeite hebben om geschikte kandidaten (tijdig) aan te leveren. Zelfs de ondernemers die deelnamen aan ons onderzoek en die werkplekken hebben gecreëerd voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt lukt het niet of nauwelijks om deze werkplekken ingevuld te krijgen, omdat de gemeente de kandidaten niet kan leveren. Nu deze wetgeving gepaard gaat met een boeteheffing als ondernemers er onvoldoende in slagen mensen met een beperking aan te nemen, is de wetgeving wel heel erg eenzijdig, omdat een sanctie voor het niet (tijdig) aanleveren van geschikte kandidaten ontbreekt. Bovendien slaagt de

overheid er zelf niet om het quotum te halen. De doelstelling voor de marktsector was voor 2015 en 2016 14.000 extra arbeidsbeperkten aan het werk en voor de overheidssector 6.500. De markt heeft in die periode veel meer arbeidsbeperkten aan werk geholpen, namelijk 18.000, terwijl de overheid slechts iets meer dan de helft van het beoogde aantal heeft gerealiseerd, namelijk 3.597.⁴² Ook in 2017 is de baanafpraak door de overheidswerkgevers niet gehaald, de doelstelling was 10.000 en ze hebben er 6.471 gerealiseerd. De marktsector is er weer ruimschoots in geslaagd de doelstellingen te halen, de doelstelling was 33.000 en gerealiseerd zijn 36.904. Het kabinet heeft besloten de quotumheffing voor overheidswerkgevers niet in 2018, maar pas in 2019 in te laten gaan.⁴³

Dat de overheid niet voldoet aan haar kant van de zaak doet niet alleen afbreuk aan het instrument van de quotumheffing en het oorspronkelijk beoogde doel van de Wet banenafpraak (Raad van State (2018²), maar dit doet ook afbreuk aan de overheid als betrouwbare partner. Volgens de ondernemers in ons onderzoek komt een betrouwbare overheid haar afspraken na, is transparant, duidelijk en spreekt de taal van de ondernemer. Ook willen ondernemers dat de overheid hen vertrouwt waar het gaat om de kennis die zij hebben over de inzet en de begeleiding van medewerkers, inclusief mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ondernemers willen dat de overheid denkt in mogelijkheden en uitgaat van de goede bedoelingen van ondernemers. Ondernemers die wij interviewden gaven aan dat ze teveel gezien worden als profiteur van regelingen. Terwijl deze ondernemers graag bereid zijn om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in hun organisatie op te nemen en tijd steken in de begeleiding van de kandidaten op het werk en bij de sociale problematiek die soms ook aanwezig is. Ondernemers willen dat de overheid de plaatsing van mensen met een afstand ziet als een gedeelde verantwoordelijkheid. Door dit als een gedeelde verantwoordelijkheid te zien kan kennisdeling tussen gemeente/UWV en ondernemers worden bevorderd.

Ondernemers willen als partner samenwerken aan het creëren van werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dat betekent dat ze niet als klant moeten worden beschouwd. Er moet niet vóór hen worden gedacht, maar samen met hen, zodat ondernemers hun kennis, ervaringen en mogelijkheden kunnen delen. De ondernemer kent de werkplek en de cultuur van het bedrijf. Als de overheid daar rekening mee houdt zijn er veel meer mogelijkheden om mensen te plaatsen dan waar nu gebruik van wordt gemaakt. De samenwerking moet ook structureel zijn. Samenwerking moet niet pas starten op het moment dat er zich een vacature voordoet en een ondernemer direct een kandidaat nodig heeft, met als consequentie een mismatch of frustratie over de duur van de plaatsing.

42 Kamerstukken II 2017, 34 352, nr. 60.

43 Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 juli 2018, Resultaten banenafpraak eind 2017 (driemeting).

Structurele samenwerking betekent ook dat de plaatsing van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt niet als een tijdelijk project wordt gezien. Projecten en pilots zijn van belang om te leren wat werkt en wat niet werkt. Maar er moet ook aandacht zijn voor de borging van projecten. Succesvolle werkwijzen die voortkomen uit pilots en projecten moeten structureel ingebed worden in de organisatie en bedrijfsvoering van de gemeente. Ondernemers vragen om de investering in duurzaamheid in plaats van in projecten.

Uit het onderzoek blijkt dat ondernemers vragen om een faciliterende en coöperatieve overheid. Faciliteren door ondernemers te informeren over en rekening te houden met de risico's die zij kunnen lopen, bijvoorbeeld doordat mensen met een beperking minder productief kunnen zijn en meer te maken zouden kunnen hebben met ziekteverzuim. Dit vereist dat ambtenaren zich bewust zijn van deze reële risico's voor ondernemers. Ondernemers willen dan ook gecompenseerd worden voor de lagere loonwaarde en geïnformeerd worden over de mogelijkheden van een no-riskpolis. Ondernemers vragen om gerichte adviezen over de instrumenten die zij kunnen inzetten.

In het hiernavolgende bespreken we hoe de structurele samenwerking tussen ondernemers en gemeenten op het terrein van de Participatiewet en de Wet banenafpraak en social return eruit kan zien.

4.1.4 Partnerschap

Een faciliterende en coöperatieve overheid kan zich niet meer opstellen als een alles regelend en alwetend orgaan. De plaats van de overheid is dan naast of tussen de ondernemers en niet meer boven of tegenover de ondernemer. Een verticale, hiërarchische en straffende rol past niet bij de rol die ondernemers vragen van de overheid. Ondernemers vragen om governance en niet om government (Van der Voort, 2013). Bij governance gaat het initiatief niet uit van de overheid, maar acteert de overheid in een netwerk. In het netwerk hanteren partijen hun eigen regels. De gemeenschappelijke regels in netwerken zijn volgens Van der Voort gebaseerd op proportionaliteit en wederzijdse aanpassing en niet op gehoorzaamheid. Putters, directeur van het Sociaal Cultureel en Planbureau, gaf in 2014 al aan dat het oog hebben voor de belangen van ondernemers van de overheid een 'kruip-in-de-huid'-mentaliteit vraagt. Volgens Putters moet de overheid plannen niet van bovenaf opleggen of rekening houden met verschillen door zaken dicht te regelen (Putters, 2014, p. 39). Het gaat niet meer om een 'eenzijdig bestuur' met 'bevelen' van bovenaf, maar om 'tweezijdig bestuur' (Hoekema & Van Manen, p. 149). Het gaat om netwerk governance (Michels & Meijer, 2003). Uit onderzoek naar interactief beleid is onder andere bekend dat het bouwen van vertrouwen en het creëren van incentives cruciaal zijn (Pröpper & Steenbeek, 1999; Michels, 2011).

Een vorm waarin de samenwerking tussen overheid en ondernemers gestalte kan krijgen is publiek-private samenwerking (afgekort tot PPS). Via PPS probeert de overheid zich zoveel mogelijk te richten op het gewenste einddoel en minder op de inhoud. Marktpartijen krijgen hierdoor meer vrijheid om de uitvoering vorm te geven.

4.1.5 Begripsdefiniëring Publiek-Private Samenwerking

PPS is een samenwerkingsvorm tussen een (decentrale) overheid en één of meer private ondernemingen. Bij PPS is het van belang dat de partijen uit de publieke en private sector samenwerken van planvorming tot de realisatiefase (Canoy, Janssen & Vollaard, 2001). De partijen dienen op een gelijkwaardige manier in de samenwerking te staan, ze leveren een evenredige inzet op onder meer het gebied van kennis, competenties, mankracht en geld (Meis & Van der Voort, 2005). Het is van belang risico's, kosten en opbrengsten eerlijk te verdelen (Klijn & Teisman, 2000; Leus & Debievre, 2001; Van Ham & Koppenjan (red.), 2002; Koldewee, 2011).

Dat bij PPS de samenwerking moet plaatsvinden over het gehele traject, van plan- tot realisatiefase, laat zien dat het om een intensieve vorm van samenwerking gaat, waarbij de uitkomst voor beide partijen een toegevoegde waarde moet hebben. Deze toegevoegde waarde is specifiek voor elke partij en wordt ook gevormd door de identiteit van de participerende partijen. Het behoud van de identiteit van zowel de publieke als de private participerende partij in de samenwerking is van belang in een PPS (Depraetere, 2005).

Binnen de Nederlandse praktijk is PPS inmiddels een bekend begrip voor allerlei vormen van niet-klassieke opdrachtverlening door de overheid aan marktpartijen, met name met betrekking tot gebiedsontwikkeling. Hier is sprake van formele vormen waarbij de overheid structurele samenwerking aangaat op basis van schriftelijke afspraken. Er zijn er ook informelere vormen van PPS waarbij de overheid op ad hoc basis een samenwerking aangaat met private partijen. Het creëren van draagvlak voor bepaalde besluitvorming door de overheid of het vergroten van de transparantie van overheidshandelen door met de burgers in gesprek te gaan, staan in deze vormen van PPS voorop. Uitgangspunt voor het aangaan van PPS is dat de samenwerking voor zowel de overheid als ondernemers tot een relatief hoger rendement leidt dan als beide partijen afzonderlijk hun doelstellingen zouden realiseren. Als voorwaarde voor een meerwaarde bij publiek-private samenwerking geldt dat bij de start van een samenwerking tussen de partijen een gezamenlijk doel wordt geformuleerd (doelconvergentie) en dat sprake is van wederzijdse afhankelijkheid (interdependentie) (Kouwenhoven, 1991). Met name vanwege de gelijkwaardigheid tussen de publieke en private partner vraagt PPS om een zekere speelruimte.

4.1.6 Vormen van Publiek-Private Samenwerking

Voor wat betreft vormen van PPS kan een indeling worden gemaakt tussen contract-PPS en partnerschap-PPS (Esselbrugge & Teisman, 1998; Hodge & Greve, 2005).

Contract-PPS vindt bijvoorbeeld plaats bij het ontwerp, de bouw, de financiering en het beheer van infrastructuurprojecten zoals een weg. De toegevoegde waarde van de samenwerking vertaalt zich dan in lagere transactiekosten, vaak als value for money benoemd. Door de samenwerking ontstaat ruimte voor nieuwe oplossingen door de private partij, veelal de aanbesteder. Bij contract-PPS beperkt de samenwerking zich vooral tot de beginfase waarin de aanbesteding plaatsvindt. Daarna ligt het accent op monitoring door de publieke partij.

In een **partnerschap-PPS** wordt gezocht naar verbinding tussen de partijen en worden de doelen van de samenwerking door de publieke en private partij gezamenlijk geformuleerd. Beide partijen zijn betrokken bij zowel de omschrijving van het doel van de samenwerking als bij de activiteiten en de beslissingen. Bij partnerschap-PPS blijft de samenwerking bestaan gedurende langere tijd (Klijn & Van Twist, 2007). Roestenberg en Bult-Spiering (2003) geven aan dat PPS gecreëerd kan worden als er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen de publieke en de private partij. In het kader staan de belangrijkste kenmerken van contract- en partnerschap-PPS op een rij (Esselbrugge & Teisman, 1998; Klijn & Teisman, 2000).

4.1.7 Bepalende factoren voor de samenwerking tussen gemeenten en ondernemers

Oliver (1990) noemt zes bepalende factoren voor de vorming van relaties tussen organisaties. Zie het kader voor een verkorte omschrijving van deze determinanten. Aan de hand van het overzicht van Oliver (1990) wordt hierna aangegeven welke factoren bepalend zijn voor de samenwerking tussen ondernemers en gemeenten bij de werving, selectie, matching, plaatsing en begeleiding van kandidaten in het kader van de Participatiewet, de Wet banenafpraak en social return.

Kenmerken van contract- en partnerschap-PPS

(Esselbrugge & Teisman, 1998; Klijn & Teisman, 2000)

Kenmerken / vormen	Contract-PPS	Partnerschap-PPS
Type relatie	Opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij)	Gezamenlijke besluitvorming (zoeken naar verbindingen)
Soort van probleem en specificatie van oplossingen	Publieke partij specificeert probleem en oplossing/ product	Publieke en private partij betrokken in gezamenlijk proces van probleem- en oplossingspecificatie
Scope van het project	Neigen naar zoeken van heldere scheidingen	Neiging naar zoeken scopeverbreding en verbinding elementen
Succesvoorwaarden	Heldere contract- en aanbestedingsregels en duidelijk geformuleerde probleemstelling/ projecteisen	Verbinden van ambities en doelen, goede regels voor interactie, creëren van commitment en lonende samenwerking
Managementprincipes	Sterk geënt op principes van projectmanagement (doelen specificeren, tijdsplanning organiseren, menskracht organiseren)	Meer geënt op principes van procesmanagement (doel zoeken, verbinden en koppelen van actoren en activiteiten, verbinden van beslissingen)
Soort van coproductie	Beperkt en vooral voorafgaand aan de aanbesteding. Daarna alleen controle, geen coproductie	Uitgebreid gedurende gehele proces. In begin vooral over aard van ambities en zoeken naar verbindingen, later meer coproductie bij gezamenlijk realiseren van ambities

1. Noodzaak tot samenwerking door wet- en regelgeving

De Wet banenafpraak en de social return voorwaarden in aanbestedingen maken dat ondernemers en gemeenten met elkaar moeten samenwerken. Bij de door ons geïnterviewde bedrijven die er zelf voor kiezen te werken met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt de noodzaak tot samenwerking echter niet zozeer veroorzaakt door de wet- en regelgeving. Er zijn wel een aantal cruciale voorwaarden voor ondernemers bij de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De belangrijkste voorwaarde voor ondernemers is dat medewerkers gemotiveerd zijn. Ondernemers geven aan dat ze gemotiveerde mensen een kans willen geven en dat ze op de werkvloer wel kijken over welke vaardigheden ze beschikken en wat er nog nodig is om ze verder te brengen. Daarnaast zijn de loonkostensubsidie en de no-riskpolis voor ondernemers belangrijke voorwaarden omdat zij hiermee minder risico lopen. Ook deze regelingen zijn niet doorslaggevend voor ondernemers bij de keuze die zij maken voor kandidaten (zie ook Groenewoud, 2013). Zeker nu sprake is van een krapte op de arbeidsmarkt zijn ondernemers bereid deze werkplekken te creëren los van verplichtende wet- en regelgeving.

Wet- en regelgeving vormt ook voor gemeenten geen noodzaak voor samenwerking met ondernemers. In de Participatiewet en de Wet banenafpraak zijn geen verplichtingen geformuleerd voor gemeenten ten aanzien van het aanleveren van kandidaten. Gemeenten krijgen geen sancties opgelegd als ze geen kandidaten aanleveren. Ondernemers worden ook niet vrijgesteld van hun verplichtingen als kandidaten niet worden aangeleverd.

2. Asymmetrie door macht en controle door de ene over de andere organisatie

Doordat de wetgever eenzijdig verplichtingen oplegt om werkplekken te creëren is sprake van asymmetrie tussen overheid en ondernemers. De grote hoeveelheid wet- en regelgeving die afkomstig is van de rijksoverheid staat een gelijkwaardige relatie tussen ondernemers en de gemeente in de weg. Door de wet- en regelgeving krijgen ondernemers het gevoel dat er macht en controle wordt uitgeoefend, terwijl de meeste regelgeving uit 2017 en 2018 juist bedoeld is om het voor ondernemers gemakkelijker te maken. De vraag is of de rijksoverheid met alle wet- en regelgeving haar doel niet voorbijschiet.

Door de wet- en regelgeving die gepaard gaan met de Participatiewet ontstaat er een spanningsveld voor zowel de ondernemers als voor de ambtenaren op lokaal niveau. Met deze wet- en regelgeving neemt de rijksoverheid een klassiek hiërarchische rol in. In een verticale, top-down rol legt de wetgever een kader op waarbinnen gemeenten, UWV, ondernemer en uitkeringsgerechtigden nauwelijks de ruimte krijgen om te bewegen. Bijvoorbeeld door de strikte eisen van het doelgroepregister kunnen er minder banen voor arbeidsbeperkten worden gecreëerd dan dat er werkplekken zijn.

Determinanten voor de vorming van relaties tussen organisaties (Oliver, 1990)

1. **Noodzaak:** De noodzaak tot samenwerken kan geboren worden uit wet- en regelgeving door de overheid. Hogere autoriteiten kunnen regels opleggen die leiden tot een samenwerking die er anders niet zou zijn geweest.
2. **Asymmetrie:** Organisaties kunnen een motief voor samenwerking hebben vanwege een zucht naar macht en controle over een andere organisatie. Een dergelijk motief kan een rol spelen tussen publieke en private partijen, ook al streven publieke en private partijen naar een gelijkwaardige opstelling.
3. **Reciprociteit:** Het is algemeen aanvaard dat reciprociteit, of wederkerigheid ten grondslag ligt aan de formatie van relaties. In reciprociteit ligt de zogenaamde win-win situatie verrat. Partijen gaan een relatie aan om daar hun voordeel mee te kunnen doen. Reciprociteit is de tegengestelde eigenschap van asymmetrie. Het benadrukt dat coöperatie, coördinatie en collaboratie in een netwerk beter werken dan dominantie, macht en gezag. Deze benadering wordt onder andere onderbouwd door het feit dat schaarste van bronnen eerder leidt tot samenwerken dan tot conflict. Ten tweede wordt het proces om te komen tot een langdurige relatie eerder gekarakteriseerd door gelijkheid, evenwicht en wederzijdse ondersteuning dan door conflict en dominantie. Ten derde moeten de voordelen van de samenwerking opwegen tegen de nadelen in termen van verlies van beslissingsbevoegdheid en de kosten van het onderhouden van de verbintenis.
4. **Efficiëntie:** Vanuit dit perspectief wordt een netwerk geformeerd om de interne input/output ratio te verbeteren. Een netwerk levert schaalvoordelen op, omdat kosten en risico's gespreid worden over meerdere partijen.
5. **Stabiliteit:** De stabiliteit van een relatie tussen organisaties is verbonden aan de voorspelbaarheid van de omgeving. Het formeren van een netwerk is daarmee een reactie op onzekerheid uit deze omgeving. De onzekerheid komt voort uit de schaarste van bronnen en onvolledigheid van kennis van de omgeving. Kennis van de omgeving en de markt is een resultaat van relaties met andere partijen. Het terugbrengen van onzekerheid leidt tot meer stabiliteit voor de afzonderlijke partijen. Stabiliteit betekent ook dat er meer gestructureerde patronen ontstaan in de relaties met andere actoren. Door deze patronen neemt de zekerheid toe en ontstaat een grotere afhankelijkheid van de relaties.
6. **Legitimiteit:** Het verbeteren van het bestaansrecht kan een motief zijn om een relatie aan te gaan met een andere organisatie. Op deze wijze worden naam, imago en prestatie verbeterd. Een organisatie trekt zich op aan de goede naam van de andere speler. Het gaat dan niet om de inhoud van de relatie, maar om het bestaan van de relatie. Het spreekt voor zich dat actoren die in hoog aanzien staan, vanuit dit perspectief gewilde partners in een netwerk zijn. Partijen die door middel van samenwerking met een andere partij hun eigen legitimiteit verbeteren, zullen zich richting andere partijen in het netwerk beter kunnen profileren. Legitimiteit kan op deze manier toegang geven tot markten, die zonder deze relatie gesloten zouden zijn gebleven. Aanzien kan door verschillende factoren bepaald worden, zoals grootte, naamsbekendheid en historie.

Ook de afspraak in het regeerakkoord van 2017 om ten behoeve van beschutte werkplekken de loonkostensubsidie te vervangen door loondispensatie getuigt van een klassieke hiërarchische overheid. Zonder zich te verdiepen in de context waarbinnen ondernemers functioneren werd de loondispensatie vastgelegd in het regeerakkoord (zie ook Oden & Van der Woude, 2017). Uit ons onderzoek blijkt dat ondernemers nauwelijks belemmeringen ervaren bij de loonkostensubsidie (zie ook Capel, 2018). Zij geven aan dat zij hun bedrijfsvoering hebben ingesteld op de loonkostensubsidie. Bovendien geven ondernemers aan dat zij door een dergelijke maatregel gedwongen worden onderscheid te maken tussen medewerkers: de ene medewerkers krijgt het minimumloon, de andere niet (zie ook paragraaf 2.5). Ook geven ze aan dat vooral zij geconfronteerd zullen worden met vragen van medewerkers over deze maatregel. Kortom, de rijksoverheid was van plan om bij dit nieuwe wetsontwerp van bovenaf een maatregel op te leggen die niet werd gedragen door het werkveld.⁴⁴

3. Reciprociteit/wederkerigheid

Door de krapte op de arbeidsmarkt op dit moment ontstaat een grotere aanleiding voor ondernemers om te gaan samenwerken. Op zichzelf zijn ondernemers niet afhankelijk van de overheid om kandidaten te krijgen voor de taken die er liggen in hun organisatie. De verplichtingen uit de Wet banenafspraken en door social return maken ondernemers wel afhankelijk van de overheid. De overheid is aan de andere kant ook afhankelijk van ondernemers, omdat zij werkplekken hebben voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Door te gaan samenwerken ontstaat een win-win-win situatie voor de ondernemer, de kandidaat en de gemeente.

Ondernemers willen in de samenwerking zelf sturing geven aan de werving, selectie, matching, plaatsing en begeleiding van de kandidaten. Ze willen zelf bepalen of ze van de jobcoaching van de gemeente gebruik willen maken of dat ze daar zelf in voorzien. Ze vragen hierbij een coöperatieve houding van de gemeente. Ze hebben behoefte aan coördinatie en structuur. De keuze om te werken met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt vraagt om een langjarige relatie waarin sprake is van wederkerigheid en ondersteuning.

44 Tijdens een praktijktafel met 83 ondernemers en vijf Tweede Kamerleden op 26 maart 2018, die georganiseerd was door De Normaalste Zaak, gaven ondernemers aan veel moeite te hebben met de maatregel. Op het eindcongres van MKB@Work op 7 juni 2018 gaven alle 100 aanwezigen, ondernemers, kandidaten/medewerkers, gemeenten en UWV aan geen voorstander te zijn van de maatregel. Zie verder: <https://www.gemeente.nu/sociaal/werk/kabinet-zet-loondispensatie-ondanks-verzet/> <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/teleurstelling-over-doorzetten-plannen.9585019.lynkx> <https://www.rendement.nl/nieuws/id20968-werkgevers-zitten-niet-te-wachten-op-loondispensatie.html>

Door de verschillende beelden die ondernemers en gemeenten hebben over elkaar is het soms moeilijk die samenwerking tot stand te brengen. Sommige ondernemers denken dat gemeenten “op de kandidaten zitten” en dat gemeenten er financieel belang bij hebben kandidaten zoveel mogelijk bij zich te houden. Gemeenten denken soms dat ondernemers alleen maar willen profiteren van de financiële regelingen. Deze beeldvorming over en weer is funest voor het partnerschap. Van belang is dat beide partijen beseffen dat ze elkaar nodig hebben.

De wederkerigheid staat op dit moment ook onder druk, omdat de overheid zelf niet voldoet aan de verplichtingen uit de Wet banenafpraak. Het is overigens zeer begrijpelijk dat de overheid niet kan voldoen aan de Wet banenafpraak. Overheidswerkgevers zijn vaak grote organisaties, ze moeten dus een groot percentage arbeidsbeperkten opnemen, terwijl er relatief weinig taken zijn in de organisaties voor arbeidsbeperkten die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. Sommige medische centra moeten bijvoorbeeld meer dan 200 arbeidsbeperkten opnemen in hun organisatie, terwijl er vooral afdelingen zijn met hoogopgeleide verpleegkundigen en artsen. Bovendien hebben deze organisaties te maken (gehad) met bezuinigingen, waardoor de nadruk is komen te liggen op het primaire proces en minder op ondersteunende functies. Een oplossing, die recht doet aan deze situatie bij overheden en tegelijk een stimulans is voor ondernemers, zou kunnen zijn dat overheidswerkgevers de boeteheffing kunnen compenseren door aanbestedingen met een sociale voorwaarde te formuleren (McCrudden 2004; European Commission, 2010; European Commission, 2013). Bijvoorbeeld door bij schilderwerk, schoonmaak of groenwerkzaamheden als voorwaarde te stellen dat mkb-bedrijven die werken met mensen met een arbeidsbeperking voorrang krijgen. Door deze sociale voorwaarden ontstaan voor mkb-bedrijven meer mogelijkheden om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen (en om een quotumheffing te voorkomen). Op een indirecte manier draagt de overheid dan toch bij aan het doel van de Wet banenafpraak, namelijk het creëren van werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking. Bovendien kunnen de aanbestedende diensten zelf monitoren of voldaan is aan de voorwaarden. Dit maakt het voor UWV gemakkelijker om te meten of aan de verplichten in het kader van de Wet banenafpraak is voldaan. Door op deze manier samen te werken ontstaat ook de gewenste win-win-win situatie.

4. Efficiëntie

Ondernemers vragen om snelheid van handelen, omdat elke minuut ten koste kan gaan van de productiviteit van hun bedrijf. Een eenduidige lijn in de samenwerking van ondernemers met gemeenten in het kader van de Participatiewet en social return leidt er toe dat ondernemers zich meer kunnen richten op de eigen bedrijfsvoering en minder op de randverschijnselen die komen kijken bij de plaatsing van de geschikte kandidaat op de gecreëerde plek.

Ondernemers willen dat er sprake is van eenduidige werkgeversinformatie. Ze willen vanuit één loket geholpen worden. En ze willen de gemeente en UWV als één gezicht ervaren. Creatief meedenken is het uitgangspunt, waarbij het achterliggende doel van de Participatiewet en de Wet banenafpraak leidend zijn, namelijk dat mensen naar vermogen kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt.

5. Stabiliteit

In de samenwerking met de gemeente is het van belang om stabiliteit te bieden. Als een werknemer eenmaal geplaatst is, is het voor ondernemers belangrijk dat ze bij een vaste contactpersoon terecht kunnen voor advies en ondersteuning. Bereikbaarheid van de gemeente is dan ook van belang voor ondernemers. Stabiliteit wordt ook bereikt doordat afspraken worden nagekomen.

De stabiliteit vermindert als de overheid steeds komt met nieuwe wet- en regelgeving. Vooral de no-riskpolis en de loonkostensubsidie zijn belangrijk voor werkgevers. Ze willen erop aan kunnen dat deze wet- en regelgeving in stand blijft. Ze hebben hun bedrijfsvoering soms aangepast aan een bepaalde regeling, dan kost het weer tijd en energie om dat aan te passen. Bovendien draagt een steeds veranderende overheid bij aan het gevoel dat de overheid onbetrouwbaar is.

De beleidsvrijheid die geboden is aan gemeenten maakt dat gemeenten onderling verschillen. Ondernemers moeten zich steeds weer aanpassen aan deze verschillen. De verschillen tussen gemeenten liggen op het terrein van de toepassing van de instrumenten in het kader van de Participatiewet (zie hoofdstuk 2) en de social return voorwaarden die zelfs bij elke opdracht kunnen verschillen. Dit leidt ertoe dat elke gemeente andere spelregels formuleert waardoor ondernemers zich steeds weer op de hoogte moeten stellen van het beleid in gemeenten. Ondernemers die landelijk opereren moeten zich daardoor oriënteren op het beleid van 380 gemeenten. Vraagtekens kunnen ook geplaatst worden bij deze beleidsvrijheid nu er daarnaast 35 arbeidsmarktregio's zijn ingesteld. De beleidsvrijheid voor gemeenten maakt het streven naar uniformiteit binnen de arbeidsmarktregio er niet gemakkelijker op. Uit het onderzoek blijkt dat er weliswaar gewerkt wordt aan uniformiteit per arbeidsmarktregio, maar dat de geïnterviewde ondernemers toch grote verschillen ervaren in aanpak tussen gemeenten en zelfs tussen ambtenaren in dezelfde gemeente. De ene ambtenaar maakt meer gebruik van de beleidsvrijheid en zoekt actiever en creatiever naar mogelijkheden voor kandidaten en ondernemers dan de andere.

Ook het projectmatig werken van gemeenten maakt dat ondernemers stabiliteit missen. Projecten waar ondernemers zeer tevreden over zijn worden na een aantal jaren opeens gestopt. Ondernemers ervaren het werven, selecteren, plaatsen en begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt niet als een projectmatige bezigheid. Voor hen is het een structurele aangelegenheid. Het is

voor hen dan ook van belang dat projecten geborgd worden in de structuur van de gemeenten.

Uit de interviews blijkt dat ondernemers behoefte hebben aan voorbeelden. Liever dan dat ze uitleg krijgen van gemeenten willen ondernemers ervaringen delen met elkaar en kennis opdoen van elkaar. Ze kunnen elkaar motiveren: door voorbeeld-bedrijven zien andere ondernemers welke mogelijkheden er zijn. Ondernemers zien ook risico's bij het aanstellen van mensen met een beperking. Ze zijn bang dat deze medewerkers snel ziek zijn. In bijeenkomsten van ondernemers kunnen de zogenaamde koplopers laten zien hoe zij zijn omgegaan met de begeleiding en het ziekteverzuim. Ondernemers kunnen elkaar ook ondersteunen bij de begeleiding van medewerkers.

In reactie op onzekerheid nemen ondernemers ook zelf initiatieven. Ze starten bijvoorbeeld met een gezamenlijke bedrijfsopleiding of een arbeidspool van waaruit ze medewerkers laten rouleren over verschillende projecten. Nu de overheid moeite heeft om uit de paternalistische rol van alles regelende en alleswetende partner te stappen is het logisch dat ondernemers zelf de lead nemen en op zoek gaan naar partners (andere ondernemers) die kunnen bijdragen aan een betere samenwerking om werkgelegenheid te creëren. Zo worden er bedrijfsscholen en arbeidspools ingericht. Het is van belang dat gemeenten aansluiting zoeken bij deze initiatieven en er gebruik van maken en dit niet zien als concurrentie.

6. Legitimiteit

Het verbeteren van het bestaansrecht en eerder nog de bestaanszekerheid van het bedrijf is voor ondernemers een belangrijk motief om samen te werken met gemeenten. De gemeente is voor ondernemers niet alleen een belangrijke partner omdat zij kandidaten aan kunnen leveren. Ondernemers hebben ook belang bij een goede relatie met gemeenten vanwege de opdrachten die zij kunnen krijgen van deze klant. De gemeente is een grote opdrachtgever. Deze opdrachten zijn belangrijk voor de groei van het bedrijf en ook voor het imago van het bedrijf. De overheid als klant kan andere klanten opleveren. Dit maakt dat ondernemers graag partner willen zijn van de gemeente. Deze kant van het partnerschap maakt overigens wel dat ondernemers huiverig zijn om rechtstreeks in gesprek te gaan met de gemeente over knelpunten die zij ervaren. Hierdoor ontnemen ze zich de mogelijkheid om verbeterpunten aan te geven. Uit de interviews blijkt dat ondernemers bijeenkomsten bezoeken met in het achterhoofd dat zij hierdoor een grotere kans hebben op opdrachten. Voor gemeenten is het belangrijk dat ze zich realiseren dat ondernemers redeneren vanuit de vraag: 'What's in it for me?' Ondernemers willen iets terugkrijgen. Het is belangrijk dat gemeenten zich dit belang realiseren en dat ze erkennen dat een ondernemer in eerste instantie geïnteresseerd is in het verkrijgen van opdrachten, ook omdat daarmee nieuwe werkplekken gecreëerd kunnen worden.

Doorslaggevende factoren in de relatie van ondernemers met de overheid

De bepalende factor om te gaan samenwerken met de overheid bij de werving, selectie, matching, plaatsing en begeleiding van kandidaten is niet zozeer de wet- en regelgeving. Doorslaggevend voor de samenwerking is de legitimiteit, namelijk de bestaanszekerheid van het desbetreffende bedrijf. In de samenwerking met gemeenten zijn ondernemers op zoek naar wederkerigheid, efficiëntie en stabiliteit.

4.1.8 Naar partnerschap in vertrouwen

Uit ons onderzoek blijkt dat ondernemers behoefte hebben aan ambtenaren die creatief meedenken, aan flexibiliteit en ruimte om zelf invulling te geven aan de werving, selectie, matching, plaatsing en begeleiding van kandidaten. Bij de invoering van de Participatiewet en de Wet banenafspraken in 2015 kregen gemeenten beleidsvrijheid en konden ze de publiek-private samenwerking op dit terrein invulling geven. Ze hadden daarbij niet alleen te maken met de Participatiewet, maar ook met de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). De regeldruk voor gemeenten was door deze drie decentralisaties groot. Na een aantal kritische rapporten van de Inspectie SZW (2013, 2014, 2016) over de moeizame concrete regionale samenwerking op dit terrein concludeert de Inspectie in 2018 dat gemeenten en hun samenwerkingspartners stappen zetten in hun uitvoeringsprocessen. In haar brief aan de Tweede Kamer geeft staatssecretaris SZW Van Ark aan dat de kern van de Participatiewet is het bieden van ondersteuning waar dit nodig is en het bieden van maatwerk en ruimte voor de afwegingen van de professional, waarbij de mogelijkheden van mensen maximaal worden benut en versterkt. Naar aanleiding van de rapporten van de inspectie constateert zij dat er mogelijk bij gemeenten misverstanden bestaan over de interpretatie van wet- en regelgeving en er een tekort aan beleidsvrijheid wordt ervaren, terwijl die beleidsvrijheid er wel is. Zij geeft aan dat het mogelijk ook kan liggen aan onvoldoende kennis of ervaring om nieuwe dingen te durven proberen.

Uit ons onderzoek blijkt dat ambtenaren bereid zijn om te zoeken naar mogelijkheden. Toch blijkt ook dat er verschillen zijn tussen ambtenaren. Ondernemers ervaren dat de ene ambtenaar creatiever is en meer ruimte biedt dan de andere. Dit heeft soms te maken met verschillen tussen gemeenten, maar soms ook met verschillen in de persoon van de desbetreffende ambtenaar. Voor alle ambtenaren op dit terrein geldt dat er een spanningsveld is dat voortkomt uit de noodzaak om tegelijkertijd te moeten werken in drie verschillende modellen van overheidssturing die tegenstrijdig zijn: klassieke overheidssturing (procedures volgen, politiek primaat), de eisen van new public management (bedrijfsmatig werken, klantgericht, vraag gestuurd, afrekenbaar, opdrachtgever) en in horizontale netwerken samenwerken (co-creatie met burgers, bedrijven en organisaties) (Binnema en Geuijen, 2013, p. 96). De ambtenaar moet balanceren tussen verschillende rollen: slim opereren op de inhoud, relatie en context, en transparant, toegankelijk en verbindend zijn (Binnema & Geuijen, 2013; 't Hart, 2014). Polstra

(2011) geeft aan dat er sprake is van een paradox: hoe meer procedures en regels hoe groter de kans is om er van af te moeten wijken om aan de behoefte van de individuele klant tegemoet te komen. In de driehoek rijksoverheid, gemeente en ondernemer is het van belang dat de rijksoverheid haar klassieke hiërarchisch sturende rol loslaat om gemeenten en ondernemers de ruimte te geven.

Een andere oorzaak dat beleidsvrijheid nog steeds niet voor iedereen het uitgangspunt is heeft te maken met het feit dat de overheid de sector is waar de bereidheid tot veranderen het laagst is (Net Change Factory BV, 2018). De grote cultuurverschillen tussen de ondernemers aan de ene en gemeenten aan de andere kant spelen eveneens een belangrijke rol. Erkenning voor en transparantie over de verschillende belangen van ondernemers en gemeenten is belangrijk voor het partnerschap tussen deze partijen.

Ondernemers willen als partner benaderd worden en willen erkenning voor de expertise die zij hebben bij de inzet en de begeleiding van hun personeel. Ondernemers willen een betrouwbare partner waarmee ze samen werken aan hun gemeenschappelijke doel, namelijk meer werknemers op door hen gecreëerde werk(ervarings-)plekken.

Vormen van samenwerking waarbij de overheid eenzijdig verplichtingen oplegt, zoals contract-PPS passen niet bij de wensen van ondernemers. Ondernemers willen een vorm van partnerschap-PPS. Ze willen verbinding vanuit een gezamenlijke ambitie. Samenwerking vanuit een eigen opdracht met een eigen rol richting het gezamenlijke doel. Daarbij willen ze dat de interactie goed georganiseerd is, dat er commitment is en dat de samenwerking lonend is. Ze willen dat de gemeente een faciliterende rol heeft en concrete verbindingen tot stand brengt tussen ondernemers.

4.2 Werkgeversdienstverlening

Monique Beukeveld

4.2.1 Inleiding

In de vorige paragraaf hebben we geconstateerd dat partnerschap-PPS een geschikte samenwerkingsvorm is om te komen tot een structurele en gestructureerde samenwerking tussen ondernemers en gemeenten. Gebleken is dat ondernemers behoefte hebben aan een faciliterende rol van gemeenten en UWV bij de werving, selectie, plaatsing, matching en begeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De werkgeversdienstverlening die gemeenten en UWV bieden in de arbeidsmarktregio's sluit nog onvoldoende aan op de wensen en behoeften van ondernemers. Terwijl zonder een optimale werkgeversdienstverlening aan ondernemers een goede match tussen vraag en aanbod niet tot stand komt, zoals ook door de Programmaraad wordt aangegeven. Werkgeversdienstverlening wordt door de Programmaraad omschreven als:

“dienstverlening aan werkgevers georganiseerd per arbeidsmarktregio en uitgevoerd door gemeenten en UWV, bestaande uit een (digitaal) aanspreekpunt waar werkgevers terecht kunnen voor informatie, advies en specialistische kennis (werkgeversservicepunt); gemeenten en UWV zijn daarnaast gezamenlijk verantwoordelijk voor registratie van werkzoekenden en vacatures en zij ondersteunen werkgevers bij de matching, met name voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt”⁴⁵

In deze paragraaf geven we aan hoe de optimale ondersteuning van ondernemers binnen de werkgeversdienstverlening eruit ziet. Uit de interviews en de focusgroepen blijkt dat ondernemers behoefte hebben aan een vraaggerichte werkgeversdienstverlening, waarbij de focus ligt op de wensen, behoeften en mogelijkheden van de kandidaat én de ondernemer. Daarbij is het van belang dat in de werkgeversdienstverlening een goede afstemming plaatsvindt met ondernemers in het proces van werving, selectie, plaatsing en begeleiding. Omdat ondernemers over het algemeen gewend zijn personeel aan te nemen willen ze daarbij vertrouwen krijgen, ruimte bij het invullen van die werkplekken en erkenning van hun expertise ten aanzien van de inzet en begeleiding van personeel in het algemeen en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het bijzonder.

45 <https://www.samenvoordeklant.nl/lexicon/14#werkgeversdienstverlening>

4.2.2 Structuur in de werkgeversdienstverlening

Op basis van de resultaten uit de interviews en focusgroepen blijkt dat de volgende structuur van belang is voor een vraaggerichte werkgeverdienstverlening:

1. Frontoffice: één goed vindbaar loket

Ondernemers hebben behoefte aan een loket van de gemeente/UWV in de arbeidsmarktregio dat goed vindbaar is met één goed te herkennen telefoonnummer en e-mailadres. Ondernemers hebben geen behoefte aan een zoektocht, maar aan een duidelijke naam van het loket waaruit ze direct kunnen afleiden dat ze daar moeten zijn als ze mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt willen inzetten. Ondernemers willen proactief zijn in het bieden van kansen voor deze mensen. Met het bieden van een eenvoudige weg om dit te realiseren worden zij hierin tegemoet gekomen.

2. Frontoffice stuurt de ondernemer door naar één contactpersoon

Op het moment dat de ondernemer contact legt met de frontoffice over de inzet van kandidaten op een werkplek is een snelle verwijzing naar een contactpersoon bij de gemeente belangrijk. De ondernemer wil vaak snel de werkplek invullen, waarbij ze wel begrijpen dat het plaatsen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt soms iets meer dan vier weken in beslag kan nemen. Direct contact met een contactpersoon over de mogelijkheden en wensen is essentieel. Deze contactpersoon blijft het aanspreekpunt voor de ondernemer. Dit biedt duidelijkheid in de afspraken omtrent de plaatsing van kandidaten. Men leert elkaar kennen, met wederzijds begrip en vertrouwen als resultaat. Uit het onderzoek blijkt dat ondernemers er behoefte aan hebben om bij vragen of in geval van incidenten contact te kunnen leggen met de contactpersoon. Daarom is het cruciaal dat er structurele vervanging wordt georganiseerd voor de contactpersoon.

Ondernemers vinden het belangrijk dat contactpersonen van gemeenten en UWV de taal van de ondernemer spreken en kunnen inspelen op hun bedrijfsvoering. Dit vraagt van gemeente en UWV een ondernemende houding: kennis van de bedrijfsvoering en de bedrijfscultuur. Als de ondernemer spreekt over competenties en specifieke vakinhoudelijke werkzaamheden, wat bedoelt hij daar dan mee? Voor een goede match is het belangrijk dat beide partijen hetzelfde bedoelen. Ondernemers ervaren dat de ene contactpersoon van de gemeente hier beter in thuis is dan de ander.

Het blijkt lastig om tussen de werkprocessen van gemeente en bedrijven een soepele aansluiting te vinden. De snelheid waarin het bedrijfsleven bijvoorbeeld invulling wil geven aan gecreëerd werk en aan de ondersteuning die nodig is bij de problematiek van een medewerker, sluit onvoldoende aan op de snelheid waarin gemeenten en UWV dit kunnen bieden. Hierbij is transparantie van belang over de tijd die het vergt om de vraag van de ondernemer te beantwoorden. Door de

ondernemer regelmatig te informeren over het zoekproces en de voorbereidingen en hier helderheid over te geven ontstaat wederzijds begrip voor elkaars bedrijfscultuur.

3. Rol ondernemer bij voortraject

Om duidelijk te krijgen welke rol ondernemers willen spelen bij het inzetten van mensen met een beperking op werkplekken is de eerste stap om een inventarisatie te maken van ondernemers te maken die bereid zijn een rol te hebben in het voortraject. Hierbij gaat het voornamelijk om ondernemers die:

- medewerkers kunnen motiveren en stimuleren, bijvoorbeeld als onderdeel van een werkfittraject,
- werkervaringsplaatsen bieden waar medewerkers met een beperking ervaring op kunnen doen met werknemersvaardigheden en werkzaamheden binnen het bedrijf, of
- alleen medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt willen plaatsen die al een voortraject hebben doorlopen.

Ten behoeve van het voortraject is samenwerking van gemeenten met leerwerkbedrijven belangrijk. Om een goede aansluiting te vinden bij hun behoeften zullen ondernemers betrokken moeten worden bij hetgeen de kandidaten binnen het voortraject leren, zodat er een goede match kan ontstaan waarbij kandidaten al bij de voorselectie aan ondernemers kunnen worden gekoppeld.

4. Faciliteren door met ondernemers mee te denken

Uit de interviews met ondernemers blijkt dat zij graag zien dat er in de werkgeversdienstverlening vanuit gemeenten en UWV meer samen met hen wordt gedacht over de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in hun bedrijf in plaats van dat hierover voor hen wordt gedacht. Bij een vraaggerichte werkgeversdienstverlening is de vraag van de ondernemer het uitgangspunt. Hen wordt daarmee de ruimte geboden om creatief aanpassingen te doen binnen hun bedrijfsvoering zodat een kandidaat beter op de werkplek en binnen het bedrijf past. Dit vraagt van de gemeenten en UWV maatwerk: iedere ondernemer heeft zijn eigen behoeften en mogelijkheden waar het gaat om het creëren van werkplekken en het inzetten van mensen met een arbeidsbeperking. Zoals hiervoor is uiteengezet betekent dit dat gemeente en UWV het bedrijf en de bedrijfsvoering goed moeten kennen zodat hierop aansluiting kan plaatsvinden.

Ondernemers kunnen gemeenten en UWV als partner vragen hen te faciliteren en op een creatieve wijze aansluiting te zoeken bij hun wensen en behoeften gericht op het werven, selecteren en plaatsen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Om helder te krijgen wat de wensen en behoeften zijn van de ondernemer en wat hij hierin kan bieden, zal in het gesprek met de contactpersoon

van de gemeente aan de orde moeten komen wat de ondernemer nodig heeft om ervoor te zorgen dat hij of zij een geschikte kandidaat krijgt.

Uit ons onderzoek blijkt dat in ieder geval de volgende vragen duidelijkheid zullen bieden:

- 1) Welke taken heeft de ondernemer in de aanbieding?
- 2) Welke taken verwacht de ondernemer in de toekomst nodig te hebben?
- 3) Welke taak-specifieke vaardigheden zoekt de ondernemer?
- 4) Wat is noodzakelijk voor de ondernemer wat betreft werknemersvaardigheden zoals op tijd komen en kunnen samenwerken?
- 5) Hoe ziet de werkplek bij ondernemer eruit? Is er bijvoorbeeld een plek waar iemand afgezonderd kan werken? Hoe toegankelijk is de werkplek, zijn er bijvoorbeeld drempels, trappen of een lift? Wat is de cultuur van het bedrijf?
- 6) Welke soort begeleiding per taak/functie kan de ondernemer bieden?
- 7) Heeft de ondernemer behoefte aan externe begeleiding per taak/functie?

5. Werving en selectie

Om passend werk te vinden voor mensen is overleg nodig tussen de gemeente en de ondernemer over de mogelijkheden in het bedrijf. Bijvoorbeeld om de taken in beeld te brengen die passen bij de kwetsbaarheid van de desbetreffende kandidaat. Dit bevordert een passende match en kans op duurzame plaatsing. Ondernemers vinden het vooral belangrijk om te werven op competenties en affiniteit van de kandidaat. Ze geven aan dat hiermee de wervingsmogelijkheden worden vergroot. Voor gemeenten is het dan ook belangrijk dat ondernemers een goede omschrijving maken met de benodigde competenties, de taken die verricht moeten worden en vakspecifieke vaardigheden voor de werkplek in hun bedrijf.

Voor de training en scholing van kandidaten is het van belang dat deze aansluiten op reëel bestaande baanopeningen en de daarbij behorende taken. Daarvoor is het van belang dat er een inventarisatie wordt gemaakt van de concrete wensen en behoeften van ondernemers in de regio.

Bij de selectie van kandidaten met een beperking hebben ondernemers behoefte aan transparantie over de beperkingen van kandidaten. Om de kans op een succesvolle plaatsing te vergroten is het voor ondernemers van belang om te kunnen anticiperen op: een betere match met werk, het verrichten van de nodige aanpassingen op de werkvloer en mocht dit nodig zijn, collega's op de werkvloer informeren. Dit werkt in het voordeel van zowel de medewerker als de ondernemer. Voor ondernemers is het echter onduidelijk wat ze hierover aan de kandidaat mogen vragen. Zij vragen daarom van gemeenten om kandidaten of hun vertegenwoordigers te adviseren om transparant te zijn over de beperkingen, omdat deze niet altijd zichtbaar zijn. Dit voorkomt teleurstellingen bij de kandidaat en de ondernemer. In het verlengde hiervan is het ook van belang dat de ondernemer

en gemeente eventuele risico's voor de bedrijfsvoering bespreken, zodat de ondernemer ook hierop kan anticiperen.

Verwachtingsmanagement is van groot belang. Ondernemers hebben behoefte aan gericht advies over de inzet van de instrumenten in het kader van de Participatiewet en inzicht in de mogelijke (bijkomende) kosten. Ondernemers willen gerichte informatie over de financiële mogelijkheden voor hun bedrijf. Zoals uit 4.1 blijkt is het belangrijk voor gemeenten dat ze over de grenzen van de regelgeving kijken, zodat er meer ruimte ontstaat om samen met de ondernemer te kijken naar mogelijkheden. De ondernemer zal daarom duidelijkheid moeten geven over zijn wensen ten aanzien van kandidaten en de mogelijkheden voor het creëren van werk binnen het bedrijf. Gemeenten kunnen op basis hiervan advies uitbrengen. Het is bijvoorbeeld van belang om ondernemers te adviseren dat ze structureel gebruik kunnen maken van de no-riskpolis ten aanzien van mensen die zijn opgenomen in het doelgroepregister en mensen die beschut werk hebben, zodat ze bij ziekte van deze medewerkers geen risico lopen.

6. Plaatsing

Uit het onderzoek is gebleken dat het van belang is afspraken rondom scholing en ontwikkeling van de kandidaten vast te leggen in een plan van aanpak, dat tevens de basis vormt voor evaluaties. Ook is het van belang dat helder is wie welke kosten moet betalen en in wiens tijd de scholing moet plaatsvinden. Hierover kunnen duidelijk afspraken gemaakt worden, die worden vastgelegd in het persoonlijk plan, waarbij zowel de medewerker zelf als de werkgever en gemeente (of UWV) partij zijn. Ieder van deze partijen heeft een verantwoordelijkheid in het realiseren van het plan. De medewerker moet zich voor de scholing inzetten, ondernemers en gemeente moeten dat faciliteren door daar (in gezamenlijk overleg) tijd en financiering voor te bieden. De scholing moet de medewerker helpen om zich te ontwikkelen in een richting die hem past én ook de mogelijkheid bieden om bij een andere werkgever aan de slag te kunnen.

Evaluaties zijn belangrijk in het kader van verwachtingsmanagement. Het persoonlijk plan vormt het uitgangspunt voor de evaluatie. In een tussentijdse evaluatie kan gekeken worden hoe het werk gaat en in hoeverre er aanpassingen gedaan moeten worden. Ook kan vooruit gekeken worden naar de mogelijkheden voor verlenging of vervolg op de proefplaatsing (doorstroom). Bij de evaluatie moet naast de medewerker en ondernemer, ook de gemeente of UWV worden betrokken. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat bepaalde werkzaamheden goed of juist niet passen bij de medewerker, dan is dat belangrijke informatie voor eventuele volgende plaatsingen. Deze informatie is belangrijk om opgenomen te worden in het dossier dat de gemeente en/of UWV over de kandidaat/medewerker bijhoudt, zodat het meegenomen kan worden voor een toekomstige plaatsing. In een eindevaluatie is het belangrijk om in gesprek te gaan met de ondernemer over de toekomst van de

kandidaat. Als de kandidaat geschikt is gebleken en de ondernemer geen duurzame arbeidsrelatie wil aanbieden is het van belang om te vragen of er sprake is van structureel werk en te bespreken wat de reden is van het beëindigen van het traject.

7. Structurele ondersteuning voor ondernemers

Ondernemers en gemeenten hebben beide belang bij een succesvolle plaatsing. Begeleiding van de kandidaat en ondersteuning van de ondernemer hierbij is van essentieel belang. Gemeenten dienen ondernemers daarom te adviseren over de vormen van jobcoaching, waarbij de ondernemer zelf een keuze kan maken wat het beste past bij zijn wensen en bedrijf. De gemeente wordt gevraagd om maatwerk te leveren en faciliteert de structurele begeleiding van de kandidaat wanneer de beperking hierom vraagt. Dit kan zowel interne als externe begeleiding zijn. Facilitering van structurele ondersteuning op maat voor ondernemers is daarnaast van belang. Structurele ondersteuning betekent ook dat deze langer beschikbaar moet zijn dan zes maanden, zodat ondernemers dan ook een sparringpartner hebben waarmee ze kunnen overleggen over problemen die zich kunnen voordoen bij het leidinggeven aan kwetsbare personen die extra ondersteuning nodig hebben.

Structurele ondersteuning vraagt volgens ondernemers ook een investering in duurzame, structurele werkwijzen in plaats van in steeds weer tijdelijke projecten. Het is dan ook van belang succesvolle projecten, experimenten en pilots te borgen door ze in te bedden in de gemeentelijke bedrijfsvoering.

8. Doorstroommogelijkheden

Ondernemers hebben er ook behoefte aan dat wordt meegedacht over reëel bestaande en toekomstige werkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Om hier inzicht in te krijgen is het voor gemeenten van belang om bij elk bedrijf concreet te vragen naar de mogelijkheden binnen dat bedrijf of binnen het netwerk van het bedrijf. De gemeente en ondernemers gaan met elkaar in gesprek over het vervolg: plaatsing in het bedrijf als blijkt dat het om structureel werk gaat en de kandidaat bevalt of zoeken in het netwerk van de ondernemer naar een andere werkplek.

4.3 Ondernemersnetwerk

Anneloes Scholing

4.3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf bespraken we het belang van een vraaggerichte werkgeversdienstverlening in het kader van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In deze paragraaf gaan we nader in op het belang en de mogelijkheden van samenwerkingsverbanden van ondernemers en de rol van gemeenten daarbij. Uit de interviews komt naar voren dat in ondernemersnetwerken van bijvoorbeeld VNO-NCW en MKB-Nederland ondernemers kennis en ervaringen kunnen delen over de werving, selectie, matching, plaatsing en begeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zo kunnen zij van elkaar leren en bijvoorbeeld zorgen wegnemen over risico's om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten. Denk bijvoorbeeld aan de hoeveelheid tijd die begeleiding kost en (de kosten van) ziekteverzuim van mensen met een beperking. Ook uit de gesprekken met ondernemers komt naar voren dat zij willen samenwerken met andere ondernemers om structurele werkplekken te kunnen bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, omdat zij daar zelf niet altijd toe in staat zijn, bijvoorbeeld door de grootte van het bedrijf, seizoensarbeid of aanbestedingsprojecten. Uit ons onderzoek blijkt dat netwerken en samenwerkingsverbanden van ondernemers kunnen helpen om belemmeringen te helpen wegnemen bij het plaatsen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

In paragraaf 4.3.2 bespreken we op welke wijze gebruik gemaakt kan worden van bestaande ondernemersnetwerken. In paragraaf 4.3.3 gaan we nader in op de mogelijke samenwerking van ondernemers bij het aanbieden van structureel werk, waarbij we specifiek ingaan op samenwerking in een arbeidspool.

4.3.2 Gebruik maken van bestaande netwerken

Uit ons onderzoek blijkt dat het voor het informeren, het bewust maken en motiveren van ondernemers om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten in hun bedrijf belangrijk kan zijn dat zij kennis en ervaringen van andere ondernemers vernemen. Uit de interviews en focusgroepen blijkt ook dat ondernemers bijeenkomsten van de gemeente vooral bezoeken, omdat ze hun goede relatie willen behouden met de gemeente, die ook hun (potentiële) opdrachtgever is. Initiatieven van de gemeenten voor bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten of 'meet and greets' om ondernemers en kandidaten met elkaar in contact te brengen, worden vooral om deze reden bezocht.

In het RAAK-MKB project Sociaal in het bestek (Oden & Beukeveld, 2014) bleek al dat ondernemers het beste benaderd kunnen worden op bijeenkomsten die ze toch al bezoeken. Daarom is het van belang om aan te sluiten bij bestaande netwerken zoals regionale afdelingen van VNO-NCW, MKB-Nederland en bedrijvenverenigingen en -investeringszones.

Een voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen MKB-Den Haag en Werkplein Den Haag in de zogeheten Werktop Den Haag. Deze samenwerking is gestart vanuit een kleinschalige bijeenkomst die MKB-Den Haag organiseerde voor jongeren om ze in aanraking te laten komen met werkgevers. Daar is het werkgeversservicepunt van Den Haag bij betrokken en sinds 2015 organiseert het werkplein van de gemeente Den Haag in samenwerking met MKB-Den Haag de Werktop. Deze Werktop is gericht op ondernemers, maar ook medewerkers van de gemeente en andere partners nemen deel. Het doel is om ondernemers te informeren en inspireren om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Tijdens de Werktop zijn er diverse informatieve workshops. Het streven is dat een ondernemer aan het eind van de top een werkakkoord sluit waarin hij vastlegt voor hoeveel mensen hij zich 'hard wil maken' om in zijn organisatie op te nemen. De werkakkoorden worden in de praktijk gevolgd door het servicepunt van de gemeente, waarvan de accountmanagers helpen om daadwerkelijk kandidaten te matchen. In 2017 zijn 53 werkakkoorden gesloten om in totaal 3.320 Haagse werkzoekenden aan het werk te helpen of dichter bij werk te brengen.

Een ander voorbeeld is de Brabant-Zeeuwse Werkgeversvereniging (BZW), sinds eind 2017 opgegaan in VNO-NCW Brabant Zeeland. De succesfactor is volgens een vertegenwoordiger hiervan dat zij ondernemers zelf laten vertellen over hun ervaringen met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en niet de overheid. Omdat op bijeenkomsten die vanuit de gemeente georganiseerd werden weinig ondernemers kwamen, heeft de vereniging een andere aanpak gekozen door ondernemers aan elkaar te laten vertellen wat de plaatsing van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt inhoudt en wat je dat als ondernemer kan opleveren. De vereniging organiseert ook kijkdagen waarbij ondernemers hun deuren openstellen voor andere ondernemers. Daarnaast hebben ze een netwerk van ambassadeurs van in totaal zo'n veertig bedrijven die naar buiten toe uitdragen wat ze doen en daarmee een voorbeeld kunnen zijn voor anderen.

Werkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen ook een indirect gevolg zijn van een samenwerkingsverband van ondernemers. Een voorbeeld hiervan is het Innovatiecluster Drachten. Het Innovatiecluster is in 2011 opgericht door zes in Drachten en omgeving gevestigde hightech bedrijven, in samenwerking met de gemeente Smallingerland en de provincie Fryslân. Initiatiefnemer was Philips, die zijn productie van scheerapparaten uit China had

teruggehaald, onder andere door voor de productie robots in te zetten.⁴⁶ Om als hightech bedrijven, ook wereldwijd, voorop te blijven lopen zagen de bedrijven het belang in van samenwerking. Men wilde de noordelijke hoogtechnologische maakindustrie laten groeien en zo de regio op de kaart zetten als innovatief, technologisch en kennisintensief. Voor Philips is de samenwerking met andere bedrijven van belang, omdat zij daarmee laten zien een belangrijke binding te hebben met de regio. Overigens participeren ook bedrijven van buiten de regio en worden slimme allianties met bedrijven buiten het cluster gestimuleerd.

Philips heeft een 3D-printer gekocht en samen met vijf andere bedrijven werken zij aan het ontwikkelen van deze techniek. Ook andere bedrijven en kennisinstellingen uit de regio kunnen van de printer gebruikmaken. Bovendien worden bij de ontwikkeling van nieuwe producten andere, kleinere, bedrijven uit de regio betrokken wat hen kansen biedt voor groei en daarmee tot nieuwe werkgelegenheid voor de regio. Hierdoor ontstaan niet alleen werkplekken voor mensen met een hogere opleiding, maar kunnen ook banen ontstaan voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld doordat de deelnemende bedrijven in het innovatiecluster hun facilitaire activiteiten gezamenlijk oppakken, zoals de groenvoorziening.

In het Innovatiecluster Drachten is Philips als initiatiefnemer een belangrijke motor achter de samenwerking. Dat zo'n voortrekker een belangrijke succesfactor is voor samenwerking zagen we ook al in eerder onderzoek naar Arbeidspools door ondernemers (Oden, Beukeveld & Van der Woude, 2015). Daarin komt naar voren dat bedrijven wel willen samenwerken, maar dat het veel tijd en overtuigingskracht kost om daadwerkelijk tot samenwerking te komen. Vaak organiseren de initiatiefnemers bijeenkomsten en stoppen ze veel tijd in acquisitie, maar deze activiteiten komen naast de eigen bedrijfsvoering. Het tot stand brengen van de samenwerking vraagt een of enkele voortrekkers die zich hiervoor willen inzetten, bij voorkeur (ook) een bedrijf met een bekende naam omdat dat vertrouwen geeft en andere ondernemers over de streep kan trekken. Wanneer de eerste ondernemers zich binden, dan volgen er meer. In het Innovatiecluster blijkt ook het belang van de betrokkenheid en het commitment van de overheid en de faciliterende rol die zij kunnen vervullen. Aan het Innovatiecluster hebben de gemeente en provincie een financiële bijdrage geleverd.

Een relatief nieuwe vorm van samenwerking tussen ondernemers en gemeenten is de BedrijvenInvesteringsZone (Sels & Van Houdt, 2015; Keizer, 2018). De BIZ is bijvoorbeeld een bedrijventerrein of een winkelcentrum waarin de ondernemers die daar gevestigd zijn gezamenlijk investeren. De Wet BIZ is sinds 1 januari 2015

46 Dit is een voorbeeld van reshoring. Zie hierover Scholing & Oden (2018).

van kracht. In een BIZ moeten alle ondernemers die in het desbetreffende gebied gevestigd zijn meebetalen. De gemeente int de bijdrage en betaalt het geïnde geld weer uit aan de BIZ. Het geld dat door de gemeente wordt uitgekeerd aan de BIZ kan onder andere ingezet worden voor werkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zo kunnen zij ingezet worden voor: het inzamelen van oud papier, cartridges en lege batterijen op de BIZ; productiewerk of logistieke werkzaamheden bij de bedrijven zelf of rouleren over meerdere bedrijven bij seizoenswerk. Ten slotte kunnen de BIZ-gelden ook ingezet worden om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt vereiste diploma's of een rijbewijs te laten halen.

Uit het onderzoek komen dus een aantal voorbeelden naar voren waaruit blijkt dat netwerkvorming eraan kan bijdragen dat meer ondernemers werkplekken bieden. Bijvoorbeeld doordat een goed voorbeeld doet volgen. Maar ook doordat zij met elkaar in contact komen en bijvoorbeeld afspraken kunnen maken over doorstroom van medewerkers van het ene naar het andere bedrijf. Ze kunnen hun eigen netwerk inzetten om medewerkers die na afloop van een tijdelijke plaatsing niet kunnen blijven, door te laten stromen naar een andere ondernemer. Omdat er steeds meer belangstelling is voor deze vorm van samenwerken gaan we daar in de volgende paragraaf nader op in.

4.3.3 Partnerschap in een arbeidspool

In het onderzoek kwam opnieuw de belangstelling naar voren voor de samenwerking door ondernemers in een arbeidspool, waar medewerkers kunnen rouleren over de werkplekken die door de ondernemers in de arbeidspool worden aangeboden (zie ook Oden, Beukeveld & Van der Woude, 2015, Scholing & Oden, 2018). Ondernemers hebben belangstelling voor arbeidspools, omdat ze medewerkers kunnen laten doorstromen naar andere werkgevers en omdat er gezamenlijk scholing en training kan worden aangeboden.

Twee belangrijke randvoorwaarden voor een arbeidspool kwamen uit het eerder onderzoek uit 2015 naar voren: de continuïteit van werk(ervarings-)plekken is afhankelijk van de projecten die bedrijven inbrengen en commitment van gemeenten met de arbeidspool is cruciaal (Oden, Beukeveld & Van der Woude, 2015). Er moeten dus voldoende ondernemers meedoen die werkplekken aanbieden en daarvoor medewerkers uit de arbeidspool inzetten. De gemeente kan de arbeidspool faciliteren, door ondernemers in kaart te brengen die willen meewerken aan een arbeidspool, een duurzame arbeidsrelatie willen bieden of die training en begeleiding kunnen bieden. Daarnaast is het van belang dat gemeenten arbeidspools informeren over mogelijk werk vanuit aanbestedingen zodat bedrijven tijdig weten welke werkzaamheden ze kunnen verwachten waarop mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ingezet kunnen worden.

Het opzetten van een arbeidspool is een complex en tijdrovend proces (Oden, Beukeveld & Van der Woude, 2015; Scholing & Oden, 2018). Uit het onderzoek van Scholing & Oden (2018) in opdracht van de samenwerkende partijen in een regionaal werkbedrijf, komt naar voren dat het opzetten van een arbeidspool begint met een gedeeld belang van de betrokken ondernemers, zodat ondernemers ook daadwerkelijk medewerkers uit de arbeidspool gaan opnemen en de arbeidspool niet alleen gebruiken om mensen uit hun bedrijf te herplaatsen. Daarnaast zijn er ook organisatorische zaken die moeten worden geregeld zoals bijvoorbeeld de juridische vorm van de arbeidspool, de financiële bijdrage die de deelnemende bedrijven moeten betalen en welk arbeidscontract met de medewerkers in de arbeidspool wordt aangegaan en met wie (de arbeidspool of het bedrijf). In de praktijk blijken partijen vaak wel het einddoel voor ogen te hebben, maar kost het proces om daar te komen meer tijd dan gedacht. Ook dat proces verlangt een voortrekker, die niet alleen ondernemers maar ook de gemeente en eventueel andere partijen in het plan weet mee te nemen.

In het kader van ons onderzoek hebben wij de ontwikkelingen gevolgd van de arbeidspool die door de Health Hub Roden wordt opgezet. De Health Hub Roden is een samenwerkingsverband van bedrijven op het gebied van medische technologie, kennisinstellingen en overheid. De 'hub' is gevestigd in een verzamelgebouw met werkplekken, groepsruimtes en mini-laboratoria, die zijn ingericht door de bij het samenwerkingsverband aangesloten bedrijven. Een van de doelstellingen van de Health Hub Roden is om werkplekken te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Om dat te bereiken wil de Health Hub Roden een proeftuin starten om in 2020 in totaal twintig duurzame werkplekken te hebben gecreëerd. Het plan is om daartoe samen met de deelnemende partners van de Health Hub Roden een arbeidspool te vormen.

De ervaringen van de Health Hub Roden met de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn in eerdere paragrafen verwerkt. Ten aanzien van de inzet van mensen in een arbeidspool bleek dat het van belang is vooraf heldere afspraken te maken met de gemeente en UWV over de scholing en ontwikkeling van de kandidaten en deze vast te leggen in een plan van aanpak, dat gedragen wordt door alle betrokken partijen: medewerkers, ondernemers, gemeente en UWV. Door dit plan tussentijds te evalueren kunnen aanpassingen worden gedaan. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat bepaalde werkzaamheden goed of juist niet passen bij de medewerker, dan is dat belangrijke informatie voor eventuele volgende plaatsingen. Deze informatie is belangrijk om opgenomen te worden in het dossier dat de gemeente en/of UWV over de kandidaat/medewerker bijhoudt, zodat het meegenomen kan worden voor een toekomstige plaatsing.

Uit de interviews en focusgroepen blijkt verder dat een arbeidspool vraagt om het commitment van de gemeente op de lange termijn. Omdat de arbeidspool gericht is op de plaatsing van mensen met een vaak zwakke positie op de arbeidsmarkt en ondernemers afhankelijk zijn van de arbeidspool als deze eenmaal is gestart, vraagt deelname hieraan een structurele inbedding in de bedrijfsvoering van gemeenten. Een structurele inbedding is van belang voor de medewerkers die, wanneer er na beëindiging van het project geen doorstroom mogelijk is, het risico lopen (weer) langs de zijlijn te staan. Voor hun motivatie en vertrouwen is een structurele en gestructureerde aanpak van belang. De structurele inbedding is ook van belang voor het vertrouwen van ondernemers, die gezamenlijk een partnerschap zijn aangegaan ten behoeve van het creëren van werkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

5 Slotbeschouwing

Petra Oden

De komst van de Participatiewet in 2015 stond niet op zichzelf. Van 2015 tot en met 2018 volgde een enorme hoos aan bijkomende wet- en regelgeving. De bedoeling van de wetgever was om met deze wetgeving ondernemers te stimuleren medewerkers met een beperking in dienst te nemen. Uit ons onderzoek blijkt dat de ondernemers die wij spraken ook zonder wet- en regelgeving over willen gaan tot inclusief werkgeverschap. De regelzucht van de rijksoverheid kan er juist toe leiden dat ook deze koplopers gaan afhaken, als de wet- en regelgeving niet ondersteunend is en leidt tot ongelijke behandeling.

De wet- en regelgeving heeft wel geleid tot meer eenduidigheid en ontzorging van ondernemers. De regeldruk ligt dan ook niet zozeer bij hen, maar des te meer bij gemeenten en UWV. Bij de invoering van de Participatiewet en de Wet banenafpraak kregen gemeenten beleidsvrijheid. De regeldruk voor gemeenten en UWV maakt echter dat ambtenaren er nauwelijks aan toekomen om te zien waar de regelruimte ligt. Terwijl ondernemers juist behoefte hebben aan ambtenaren die creatief meedenken, aan flexibiliteit en ruimte om zelf invulling te geven aan de werving, selectie, matching, plaatsing en begeleiding van kandidaten.

Nog steeds komt het voor dat ondernemers werkplekken creëren, maar dat deze niet vervuld worden. Uit dit onderzoek is gebleken dat beeldvorming over de kandidaat en de ondernemer hierbij een grote rol speelt. Gemeenten en UWV denken teveel voor de ondernemer en de kandidaat. Hoewel ze aangeven dat het gaat om taken en competenties, verdiepen ze zich nog te weinig in de taken die de ondernemer in de aanbieding heeft. Individuele ambtenaren denken nog teveel in functies en sectoren. Ook wordt de expertise die ondernemers hebben ten aanzien van de selectie en de begeleiding van personeel nog te weinig herkend en erkend.

Het enige dat ondernemers willen is een gemotiveerde medewerker. Het voortraject moet hier dan ook op gericht zijn. Ondernemers geven aan dat er altijd wel klussen zijn die gedaan kunnen worden. Vervolgens kunnen de medewerkers zich op de werkplek verder ontwikkelen. De samenwerking op dit terrein tussen gemeenten en ondernemers kan nog verbeterd worden.

Tijdens het onderzoek kwam ook naar voren dat de opvatting over wat werk is een rol lijkt te spelen bij het al dan niet aanbieden van werkplekken door gemeenten. Sommige klussen werden niet als werk gezien. Werkervaringsplekken werden soms gezien als verdringing. Om meer zicht te krijgen op de reden waarom werkplekken die wel beschikbaar zijn niet worden aangeboden aan kandidaten zou observatie moeten plaatsvinden.

Verwachtingsmanagement is cruciaal bij de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij is het van belang niet alleen te kijken naar de mogelijkheden van de kandidaat, maar om ook het gesprek aan te gaan met de kandidaat over de beperkingen. Indien mogelijk kan de kandidaat zelf concreet aangeven welke beperkingen er zijn, zodat de ondernemer aanpassingen kan treffen en/of de collega's kan voorbereiden. Uit het onderzoek bleek dat het lastig is om het gesprek over de beperkingen te voeren.

Het is van belang dat de context van zowel de kandidaat als de ondernemer bekend is. Jobcoaching en andere instrumenten kunnen dan zodanig worden ingezet dat ondernemers en kandidaten maximaal ondersteund worden. De ondersteuning dient structureel te zijn en niet alleen gericht te zijn op de kandidaat, maar ook op de ondernemer, die af en toe wil sparren, met name bij incidenten.

We hebben ook gesproken met de kandidaten zelf. In hun zoektocht naar werk merken zij ook dat er nog teveel wordt gedacht in functies en niet in taken. Gemeenten blijken terughoudend te zijn bij het aanbieden van bijvoorbeeld jobcoaching. Vaak worden standaardtrajecten aangeboden met weinig maatwerk en niet gericht op duurzame arbeidsparticipatie. Ook ervaren kandidaten dat de informatievoorziening onvoldoende is. Een verkennend onderzoek naar de behoeften van kandidaten wat betreft de informatievoorziening is gestart.

Koplopers op het terrein van inclusief werkgeverschap kunnen een belangrijke voorbeeldfunctie vervullen. Ondernemers leren graag van de ervaringen van andere ondernemers. In ondernemersnetwerken kunnen de koplopers aangeven welke ervaringen zij hebben met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en over bijvoorbeeld de ervaringen met ziekteverzuim van de medewerkers. Ook kunnen netwerken van ondernemers gebruikt worden bij het creëren van de volgende werkplek voor de medewerker. Gemeenten kunnen daarbij een faciliterende rol vervullen, dat wil zeggen dat ze meer volgend zijn en minder sturend in de bijeenkomsten met ondernemers.

Vertrouwen bleek een belangrijk begrip dat steeds terugkwam in het onderzoek. Ondernemers zoeken in de gemeente een betrouwbare partner die meewerkt aan het gemeenschappelijke doel, namelijk meer werknemers op door hen gecreëerde werk(ervarings-)plekken. Gemeenten en ondernemers dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de invulling van inclusief werkgeverschap. Het is daarbij belangrijk te erkennen dat er cultuurverschillen zijn tussen gemeenten en ondernemers en dat er een verschil is in belangen. Als ondernemers en gemeenten hierover over en weer helder communiceren kan veel meer worden bereikt en kunnen verbeterpunten bespreekbaar worden gemaakt.

Het eenzijdig opleggen van wet- en regelgeving past niet bij wat ondernemers vragen van de overheid. Ondernemers willen dat de overheid oog heeft voor de dagelijkse praktijk waarmee zij te maken hebben. Ze willen een partnerschap waarbij ieder vanuit een eigen opdracht met een eigen rol meewerkt aan het gezamenlijke doel. Daarbij willen ze dat de gemeente hen faciliteert, dat er langdurig commitment is en dat de samenwerking lonend is. Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om hieraan vorm te geven. Door regelruimte te benutten en vertrouwen te bieden aan ondernemers ontstaat partnerschap.

6 Bronnen

- Adelmeijer, M.H.M., Schenderling, P.J. Hekelaar, M.S. Oostveen A. & Beerepoot, R. (2015). *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers, Rapportage fase 1*. Berenschot AWWN (2018). *Mensen met een beperking aan de slag helpen. Instrumenten en stappenplannen voor werkgevers per doelgroep*. Geraadpleegd op 26 juni 2018, van <https://www.awvn.nl/app/uploads/2018/05/Mensen-met-een-beperking-aan-de-slag-helpen-mei-2018.pdf>
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press
- Bartle, I. & Vass, P. (2005). *Self-regulation and the Regulatory State, a Survey of Policy and Practice. Research Report 17*. Bath: University of Bath, School of Management
- Beek, J. Van (2015, 7 oktober). *De Hades van de overheid. Tragische ervaringen met het UWV*. *De Groene Amsterdammer*, 139(41). Geraadpleegd op 5 juli 2018, van <https://www.groene.nl/artikel/de-hades-van-de-overheid>
- Beukema, L., Doherty M. & Kuijpers, I. (2017). *Stilzitten is niets voor mij. Tussenrapportage over de ervaringen van mensen met een beperking met (duurzaam) werk*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen
- Beukeveld, M. & Oden, P. (2017). *Meer werknemers aan het werk bij het mkb. Naar een goede match door dialoog en samenwerking*. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* (33)1, 24-36
- Binnema, H. & Geuijen, K. (2015). *Verbindend vakmanschap: de kunst van het loslaten*. *Bestuurswetenschappen*, 69(2), 85-97
- Bult-Spiering, W.D. (2003). *Publiek-private samenwerking: de interactie centraal*. Utrecht: Lemma
- Canoy, M., Janssen, M. & Vollaard, B. (2001). *PPS: een uitdagend huwelijk*. Den Haag: Centraal Planbureau
- Capel, R. (2018). *Loonkostensubsidie: de werkgevers aan het woord. Een onderzoek naar de ervaringen van 100 werkgevers van 4000 werknemers met een beperking (rapport in opdracht van Cedris)*. Deventer: CapelAdvies
- Cedris, SBCM (2017, november). *Werkfit-trajecten. Een eerste inventarisatie*. Geraadpleegd op 1 juli 2018, van <https://www.sbcm.nl/fileadmin/Downloads/2017/Rapport—Werkfittrajecten—SBCM—Cedris.pdf>
- College voor de Rechten van de Mens (2018, 12 april). *Brief aan de Tweede Kamer inzake Hoofdlijnennotitie Loondispensatie Participatiewet*. Geraadpleegd op 27 juni 2018, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z07047&did=2018D24812>
- Depraetere, S. (2005). *PPS: de oplossing!!!???* VFG-Forum (3), 22-24
- Dikkenberg, R. Van den (2015). *Participatiewet en quotum*, SC Dossier. Den Haag Sdu Uitgevers
- Elshout, J. (2016). *Roep om respect. Ervaringen van werklozen in een meritocratiserende samenleving*. Amsterdam: Stichting De Driehoek

- Esselbrugge, M. & Teisman, G.R. (1998). Publiek-privaat management bij kluwens van reeksen infrastructuurprojecten. In A.J.G.M. Bekke (Red.). *Management in overheidsorganisaties* (pp. 53-70). Alphen aan den Rijn: Samson
- European Commission (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities and Directorate-General for the Internal Market and Services). (2010). *Buying Social A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement* (werkdocument Europese Commissie). Brussel: European Commission
- European Commission (Directorate-General Regional and Urban Policy and Directorate-General Employment) (2013). *Social affairs and Inclusion, Guide to social innovation*. Geraadpleegd op 28 juni 2018, van <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Guide—to—Social—Innovation.pdf>
- Grabosky, P. (2013). Beyond Responsive Regulation: The expanding role of non-state actors in the regulatory process, *Regulation & Governance*, 7(1), 114-123
- Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam (2015). *Het pad naar werk Niet geplaveid, wel schoongeveegd!* Rotterdam: Gemeentelijke Ombudsman
- Goudswaard, A. (2018). Aan het werk zonder vragen. *PW juni*, 46-47
- Groenewoud, M. (2013). Zijn werkgevers gevoelig voor loonkostensubsidie? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 29(2), 191-203
- Ham, H.J. Van & Koppenjan, J. (red.) (2002). *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur; wenkend of wijkend perspectief*. Utrecht: Lemma
- Hart, P. 't (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager* (essay in opdracht van VOM, VGS en stichting IKPOB). Utrecht: Universiteit Utrecht
- Hodge, G. & Greve, C. (2005). *The challenge of public private partnerships: learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar publishers
- Hoekema, A.J. & Manen, N.F. Van (1994). *Typen van legaliteit*. Deventer: Kluwer
- Inspectie SZW (2017). *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2017*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW (2013, juni). *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Inspectie SZW
- Inspectie SZW (2014, maart). *Afspraken en resultaten, regionaal arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Inspectie SZW
- Inspectie SZW (2016, oktober). *Werk aan de... uitvoering (programmarapportage)*. Den Haag: Inspectie SZW
- Inspectie SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018, 24 januari). *Niet voldoende aandacht voor participatie en inkomenszekerheid kwetsbare burgers*. Geraadpleegd op 28 juni 2018, van <https://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuws/2017/12/15/niet-voldoende-aandacht-voor-participatie-en-inkomenszekerheid-kwetsbare-burgers>
- Keizer, J. (2018, mei). *Participeren in de BIZ. Een onderzoek naar het creëren van werkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in bedrijveninvesteringszones* (afstudeeronderzoek). Groningen: Hanzehogeschool Groningen

- Klijn, E.H. & Teisman, G.R. (2000). Governing Public-Private Partnerships: analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships. In S.P. Osborne (Ed.), *Public-private partnerships; theory and practice in international perspective*. London: Routledge, 88-102
- Klijn, E.H. & Twist, M.J.W. Van (2007). *PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk?* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Koldewee, R. (2011). *Hoe creëren actoren toegevoegde waarde in een publiek-private samenwerking*. Utrecht: Universiteit Utrecht
- Kouwenhoven, V.P. (1991). *Publiek-private samenwerking: mode of model?* Delft: Eburon
- Kremer, M. (2017). De verschillende gezichten van onzekerheid. Flexibel werkenden over werk, familie en sociale zekerheid. In M. Kremer, R. Went & A. Knottnerus (red). *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid* (pp. 97-122). Den Haag: WRR
- Lange, A. de, Wielenga-Meijer, E., Duijker, T. & Hanstede, B. (2017). *Omdat het kan! HRM-handvatten voor een inclusieve arbeidsmarkt*. Alphen a/d Rijn: Vakmedianet
- Leus, K. & Debievre, J. (2001). De gemeente en de publiek-private samenwerking: een juridische terreinverkenning vanuit het oogpunt van de democratische controle. In S. Vansteenkiste & L. Veny. *Een toekomst voor de gemeente* (pp. 61-157). Brussel: Larcier
- Mallee, L. (2015). Gevolgen Wet Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten voor burgers (in opdracht van Ieder(in) en Landelijke Cliëntenraad), *Regioplan*
- McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, 28(4), 257-267
- Meis, L.C.P.M. & Voort, J.M. Van der (2005). Duurzame partnerschappen in perspectief: samenwerken tussen bedrijven en non-profit organisaties. *Markant* (11), 5
- Michels, A.M.B. & Meijer, A.J. (2003). Horizontalisering van bestuur: Een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording. *Bestuurswetenschappen*, 37(4), 329-347
- Michels, A.M.B. (2011). De democratische waarde van burgerparticipatie. *Interactief bestuur en deliberatieve fora*, *Bestuurskunde*, 20(2), 75-84
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017, februari). *Kennisdocument Ondersteuning vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering*. Geraadpleegd op 26 juni 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/02/24/kennisdocument-ondersteuning-vanuit-p-wet>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018¹, januari). *Kennisdocument Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl)*. Geraadpleegd op 26 juni 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/08/28/kennisdocument-wtl>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018², maart). *Kennisdocument Beschut werk in de Participatiewet*. Geraadpleegd op 26 juni 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/03/15/kennisdocument-beschut-werken>

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018³, 16 april). Kennisdocument *Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten*. Geraadpleegd op 26 juni 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/03/06/kennisdocument>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2015). *Andere aandacht. Ervaringen van cliënten met communicatie in het sociaal domein*. Den Haag: Ministerie van VWS
- Morgan, D.L. & Krueger, R.A. (2000). *The Focus Group Guidebook*, London New Delhi: Sage Publication London New Delhi
- Net Change Factory BV (2018). *2e Nationale Benchmark Verandervermogen*. Geraadpleegd op 28 juni 2018, van <http://businessfitscan.com/nationale-benchmark-verandervermogen/>
- Oden, P.A.T. & Beukeveld, M.T.G. (red.). (2014). *Social Return in aanbestedingen: it takes two to tango! Onderzoeksverslag Sociaal in het bestek*. Groningen: Kenniscentrum Arbeid Hanzehogeschool Groningen
- Oden, P.A.T., Beukeveld, M.T.G. & Woude, S. Van der (2015). *Arbeidspools door ondernemers: juridische vormgeving en ervaringen in de praktijk*. Groningen: Kenniscentrum Arbeid Hanzehogeschool Groningen
- Oden, P.A.T. & Woude, S. Van der (2017, 20 december). Geef ondernemers ruimte bij bieden van beschut werk. *SC-online*. Geraadpleegd op 5 juli 2018, van www.sconline.nl/opinie/geef-ondernemers-ruimte-bij-bieden-van-beschut-werk
- Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *Academy of Management Review* 15(2). 241-265
- Parker, C. (2013). Twenty years of Responsive Regulation: an appreciation and appraisal. *Regulation & Governance* 7(1), 2-13
- Polstra, L. (2011). *Laveren tussen belangen (onderzoeksrapport)*. Groningen: Kenniscentrum Arbeid Hanzehogeschool Groningen
- Pröpper, I. & Steenbeek, D.A. (1999). *De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders*. Bussum: Uitgeverij Couthino
- Putters, K. (2014). *Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau
- Raad van State (2018⁴, april). *Jaarverslag 2017*. Geraadpleegd op 27 juni 2018, van <http://jaarverslag.raadvanstate.nl/2017/visueel/uploads/2018/03/Webversie-jaarverslag-2017-Raad-van-State.pdf>
- Raad van State (2018⁵, 9 april). *Advies inzake wetvoorstel tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen, de Ziektewet en de Wet tegemoetkomingen loondomein*. Geraadpleegd op 27 juni 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/04/advies-raad-van-state-inzake-wetvoorstel-tot-wijziging-van-de-wet-financiering-sociale-verzekeringen-de-ziektewet-en-de-wet-tegemoetkomingen-loondomein>
- Roostenberg, S. & Bult-Spiering, W.D. (2003). *Publiek-privaat samenwerken*. In W.D Bult-Spiering et al (red). *Publiek-private samenwerking: rijksoverheid in debat met wetenschappers*. Delft: Eburon

- Scholing, A. & Oden, P. (2018). *Behoeftetepeiling Arbeidspool. Uitkomsten van een enquête naar de behoefte aan een arbeidspool bij bedrijven en instellingen uit de arbeidsmarktregio Groningen*. Groningen: Marian van Os Centrum voor Ondernemerschap Hanzehogeschool Groningen
- Sels, T. & Houdt, K. Van (red.) (2015). *Samen aan de slag met de BIZ! Gorinchem: Stichting BIZ Platform NL en Buro voor Economische Ontwikkeling*
- Smit, A. & Oden, P. (2018). *Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt. Sociaal Bestek 80(1), 58-60*
- Vergeer, E.J.M. (2017). *Regeldruk vanuit een ander perspectief: onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers (proefschrift)*. Leiden: Universiteit Leiden
- Voort, H. Van der (2013). *Co-regulering: niet doen! Of toch? Een essay over de beoordeling van co-regulering vanuit twee interpretaties van governance. Bestuurskunde 22(3), 53-64*
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice. Learning, meaning and identity*, Cambridge University Press
- Welleweerd, R. (2017). *Selectie kandidaten door mkb en de privacywetgeving (afstudeeronderzoek)*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen

Titel

Partnerschap door regelruimte

Subtitel

De samenwerking van ondernemers met gemeenten bij de Participatiewet

Auteurs

Petra Oden, Monique Beukeveld, Ellen Offers,
Anneloes Scholing, Dennis Schuldink, Aukje Smit en
Suzanne van der Woude

Uitgever

Marian van Os Centrum voor Ondernemerschap,
Hanzehogeschool Groningen 2018

In opdracht van

Lectoraat Juridische Aspecten van de Arbeidsmarkt

Voorkant

Hanzehogeschool Groningen

ISBN

978-90-5303-131-5

Grafische verzorging

Canon Nederland N.V.

Druk

1^e druk 500 exemplaren



Ondernemerschap