

# Meer armslag voor de arbeidsmarktregio: uitvoering geven aan een echte participatiewet.

Visie G40 op de arbeidsmarktregio van de toekomst

*Dit paper geeft een weerslag van de analyse van de actieplannen Perspectief op Werk, interviews met de opstellers van deze plannen en de ambtelijke en bestuurlijke discussies binnen de G40.*

## Inleiding

Ondanks een veel krasser geworden arbeidsmarkt staan er nog steeds veel mensen onnodig aan de kant. Dat ziet de WRR, die in hun rapport “Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht” pleit voor meer begeleiding voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dat ziet ook de commissie Borstlap, die in hun advies “In wat voor land willen wij werken” pleit voor een loopbaan of-doorgroei huis waar mensen met een uitkering versneld en gestructureerd programma’s krijgen aangeboden die kansen bieden op werk. Ook VNG en partners zien dat mensen onnodig aan de kant staan. Zij stellen in hun position paper “Verbeter de Participatiewet en geef gemeenten meer regie” dat van de huidige Participatiewet een *echte* participatiewet moet worden gemaakt. Met de huidige wet lukt het niet voldoende om mensen aan het werk te krijgen en te houden.

Ook de staatssecretaris ziet dat mensen onnodig aan de kant staan. Ingrijpende vernieuwing van de arbeidsmarkt ligt echter niet binnen haar mandaat. Zij zoekt dan ook oplossingen in versterking van het organiserend vermogen van de arbeidsmarktregio’s en in verbetering en uniformering van de dienstverlening aan werkgevers.

De G40 zijn blij met de initiatieven van de staatssecretaris op het gebied van de arbeidsmarktregio. Naar het oordeel van de G40 komen we er echter niet met aanpassing van besluit SUWI, de investeringen voor twee jaar in het kader van Perspectief op Werk en het gedeeltelijk structureel maken van dit budget. In dit position paper onderbouwen de G40 dat de arbeidsmarktregio’s meer armslag moeten krijgen om de opgaven van nu en de toekomst op te pakken.

De G40 willen met dit paper de discussies over de arbeidsmarktregio van de toekomst aanjagen. Er zijn goede stappen gezet. Maar het kan nog beter. Om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam aan het werk te helpen is nieuwe regelgeving en meer armslag voor de arbeidsmarktregio nodig. Meer armslag betekent een ruimere opdracht, financiering gerelateerd aan de opgaven in elke regio en beleid waar alle partijen voor kunnen tekenen. De arbeidsmarktregio van de toekomst kenmerkt zich door:

- Afgestemde en samenhangende dienstverlening aan werkgevers én werkzoekenden in de regio;
- Meerjarige afspraken tussen rijk en regio over aanpak van de opgaven in de regio;
- Een financiering die aansluit op de regionale opgave;
- Stevige verankering van samenwerking met UWV en onderwijspartijen;
- Nieuwe grondslagen voor samenwerking tussen gemeenten.

Het eerste punt hebben regio’s deels zelf in de hand. De meeste G40 steden zijn centrumgemeente van hun arbeidsmarktregio en zijn dus in de positie om op dit punt initiatieven te ontplooiën. Op de andere punten is de steun van onze partners als UWV, onderwijsveld en het Rijk nodig.

### 35 Arbeidsmarktregio's

In ons land zijn het de 35 arbeidsmarktregio's die voor de opgave staan om mensen aan het werk te helpen. De basis voor de samenwerking in de regio is gelegd in de wet SUWI. Met deze wet is ons land ingedeeld in regio's en is vastgelegd dat gemeenten in de regio samen met UWV verantwoordelijk zijn voor het organiseren van de dienstverlening aan werkgevers. In een aantal regio's was deze samenwerking al eerder van de grond gekomen (Regionale platforms arbeidsmarkt) en is de samenwerking tussen gemeenten dusdanig uitgekristalliseerd dat afspraken zijn gemaakt over ambities, targets, inzet van capaciteit en eigen middelen om de plannen te verwezenlijken. In andere regio's is de samenwerking pas na inwerkingtreding van de wet SUWI van de grond gekomen. Het UWV is in alle regio's de vaste samenwerkingspartner waar regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overleg mee plaatsvindt. In veel regio's zijn ook mbo-instellingen betrokken bij de samenwerking. Dat geldt in mindere mate ook voor de sociale partners en provincies. Een analyse van de 35 ingediende regioplannen in het kader van Perspectief op werk bevestigt ook het beeld dat er grote variëteit is in de ontwikkeling van regio's. Dat regio's van elkaar verschillen blijkt ook uit de inhoud van de plannen. Ambities op de vooraf aangegeven categorieën lopen zeer uiteen, waarbij menig regio aangeeft gekozen te hebben voor 'inhaalstrategieën': het ontwikkelen van terreinen waar men eerder niet de mogelijkheden toe had.

Ook het ministerie van SZW onderkent dat de arbeidsmarktregio's stevigere grondslagen behoeven. Dat blijkt allereerst uit het feit dat regio's vanaf 2021 kunnen rekenen op structureel budget van rond de 4 ton per regio. Dat blijkt ook uit de voorgenomen aanpassingen van besluit SUWI:

- De rol van centrumgemeenten als initiatiefnemer en regievoerder voor de samenwerking tussen UWV en gemeenten in de arbeidsmarktregio wordt meer expliciet gemaakt.
- Verplicht wordt in elke regio één gezamenlijk publiek aanspreekpunt van UWV en gemeenten voor werkgevers te realiseren (werkgeversservicepunt). In alle regio's wordt tenminste hetzelfde basispakket aan dienstverlening aangeboden aan werkgevers.
- UWV en gemeenten werken volgens een gezamenlijk uitvoeringsplan voor regionale werkgeversdienstverlening. Streven is om binnen de regio instrumenten en processen zoveel mogelijk te harmoniseren. In elke regio moet transparant zijn welke instrumenten voor werkgevers beschikbaar zijn.

### Balans

Ondanks de initiatieven vanuit SZW zijn de arbeidsmarktregio's naar het oordeel van de G40 nog steeds een 'samengeraapt gebeuren'. De reorganisatie van het UWV, de opdrachten in kader SUWI, het doelgroepenregister, het is nog lang niet overal goed ingeregeld. De werkgeversdienstverlening is geregionaliseerd, maar de werknemersdienstverlening is nog een lokaal gebeuren, met eigen afrekenmechanismen. Er is nog onvoldoende toegegroeid naar de situatie waarin elke werkgever en elke werkzoekende dezelfde kansen en mogelijkheden heeft om een beroep te doen op ondersteuning bij het vullen van een vacature of het vinden van een baan. Regio's doen wat ze kunnen, maar moeten ook 'dealen' met de vele pilots, incentives en projecten voor korte of langere tijd vanuit verschillende ministeries. Dit maakt het voor gemeenten, onderwijs, werkgevers en UWV lastig om zelf beleid te ontwikkelen waarmee recht wordt gedaan aan de eigenschappen van de regio. Dat wordt extra bemoeilijkt doordat er veel minder budget beschikbaar is voor re-integratie en dit budget bij de individuele gemeenten is ondergebracht. Voor financiering van regionale initiatieven moet de regio bij alle partners de hand ophouden. Regio's lossen dat gedeeltelijk op met inzet van ESF-middelen. Met dat tijdelijke budget worden met name regionale initiatieven gefinancierd. De vele verschillende financieringsbronnen maken de financiering van eigen regionaal beleid echter gecompliceerd en de ESF-middelen staan inmiddels onder druk.

## Toewerken naar de Arbeidsmarktregio van de toekomst

De arbeidsmarktregio is er voor mensen die nu langs de kant staan, maar ook voor de jongeren die zich met weinig kwalificaties melden op de arbeidsmarkt. En ook voor de mensen die nu weliswaar aan het werk zijn, maar zonder tijdige om – en bijscholing risico lopen hun werk te verliezen. Meer mensen duurzaam aan het werk. Natuurlijk vereist dat nieuwe regelgeving. Maar het vergt ook sterke arbeidsmarktregio's die op hun taken berekend zijn. Dat is nu nog onvoldoende het geval. Dat ligt deels aan de regio's zelf: de werelden van de werkgeversdienstverlening en de werkzoekendendienstverlening moeten beter bij elkaar komen. Maar het ligt volgens de G40 ook aan het feit dat de arbeidsmarktregio's een te beperkte opdracht en te geringe armslag hebben om het doel – meer mensen duurzaam het werk – te bereiken. Daarvoor is steun van het Rijk nodig.

Hieronder worden de opgaven voor gemeenten en Rijk die volgens de G40 noodzakelijk zijn voor een beter functionerende Arbeidsmarktregio uiteengezet.

### 1. *Integrale dienstverlening*

De G40 zijn van mening dat regio's zelf stappen kunnen en moeten zetten om tot betere prestaties te komen. Allereerst is het noodzakelijk dat gemeenten in de regio het eigen re-integratiebeleid onderling afstemmen. Nu domineert het eigen lokale beleid op wie binnen de eigen gemeente op steun kan rekenen en welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn. Uit oogpunt van gelijke kansen voor werkzoekenden op ondersteuning is dat onwenselijk. Gemeenten moeten daarin stappen zetten. Met een voortrekkersrol van de centrumgemeente zijn er meer mogelijkheden om de dienstverlening aan werkzoekenden te harmoniseren en uiteindelijk één bestand te maken van mensen die met steun aan de slag kunnen. De initiatieven om de 'klant in beeld' te brengen en te houden leggen daarvoor een goede basis.

Een volgende stap ligt in het verlengde hiervan. Met de aanpassing van het besluit SUWI is de werkgeversdienstverlening binnen de regio op een eenduidige leest geschoeid. De G40 zien op termijn voor zich dat de dienstverlening aan werkgevers én werkzoekenden vanuit een gemeenschappelijke optiek ter hand wordt genomen. Arbeidsmarktregio's zijn geen uitzendbureau, maar de werkwijzen die in deze bedrijfstak zijn ontwikkeld kunnen helpen om beide werelden beter met elkaar te verbinden. De G40 vinden dat deze stap in de Arbeidsmarktregio moet worden gezet en zullen daarin ook het voortouw pakken. Dat is op te vatten als een noodzakelijke professionaliseringsslag in uitvoering, management en bestuur.

### 2. *Meerjarige afspraken tussen rijk en regio over aanpak van de opgaven*

De G40 zijn van mening dat de grote verschillen in opgaven van regio's tot uitdrukking moeten komen in de wijze waarop het Rijk zich verhoudt tot de betreffende regio. Hieronder volgt de definitie van de opgave volgens de G40.

Volgens de G40 moet de Arbeidsmarktregio zich primair richten op het bieden van perspectief op werk aan mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. "We moeten focussen op de mensen die de steun het hardste nodig hebben," zeggen de wethouders. Maar, zeggen zij erbij, deze omschrijving is niet veelomvattend genoeg. De G40 kunnen zich vinden in de manier waarop zij de opgave hebben verwoord in het G40-position paper 'Mensen aan het werk helpen': het gaat niet alleen om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk *helpen* (arbeidsinschakeling), maar ook om een groot deel van deze mensen aan het werk *houden*. Het volstaat daarmee niet om mensen naar elke vorm van algemeen geaccepteerde arbeid te bemiddelen. Het is noodzakelijk om bij te dragen aan het bieden van voorwaarden voor duurzame inzetbaarheid en dus een stevige startpositie. Regio's moeten met andere woorden steeds eerder beginnen (school) en steeds langer doorgaan (duurzaam werk) om kwetsbare groepen een duurzame positie op de arbeidsmarkt te geven.

Vanuit deze formulering van deze opgave vloeit voort dat gemeenten niet kunnen volstaan met het organiseren van matches van banen met werkzoekenden. Regio's moeten dit dagelijkse werk aanvullen met een lange termijnnoriëntatie op ontwikkelingen binnen de – regionale – arbeidsmarkt. Een dergelijke lange termijnnoriëntatie is nodig om gestructureerd en meerjarig in de match tussen vraag naar werk en het aanbod daarin te kunnen voorzien. Arbeidsmarktregio's moeten in staat zijn een sectorale en branchegerichte insteek te verbinden met regionale aanpak. Het is noodzakelijk om afspraken met sectoren te maken over hoe de werkgelegenheid zich ontwikkelt, wat dat aan scholing en vaardigheden vraagt en wat in dat licht kansen en mogelijkheden zijn om mensen duurzaam te kunnen plaatsen. Dat vereist een actieve verbintenis met de regionale economie vereist. Tal van regio's proberen dat handen en voeten te geven, maar zien dat niet terug in hoe het ministerie van SZW de regio's aanspreekt.

Regio's verschillen enorm van elkaar: naar structuur van de economie, naar kenmerken van de beroepsbevolking, naar kenmerken van mensen die steun nodig hebben en naar kenmerken van hoe de samenwerking in de regio is ingericht. De opgaven waar regio's voor staan verschillen daarmee evenzeer. De G40 zijn van mening dat deze grote verschillen in opgaven van regio's ook tot uitdrukking moeten komen in de wijze waarop het Rijk zich verhoudt tot de betreffende regio. Bovenop de generieke facilitering en ondersteuning van regio's is maatwerk per regio nodig. Regio's kunnen het vereiste maatwerk zelf formuleren; het is aan de verschillende ministeries gezamenlijk om daarop een aanbod te doen. Volgens de G40 moet niet alleen het ministerie van SZW, maar moeten ook ministeries als EZ, OCW en VWS betrokken zijn. Aanvullend op de eigen reguliere beleidsinspanningen kunnen ministeries gericht bijdragen aan het bevorderen van integraal beleid in de regio om mensen duurzaam aan de slag te krijgen. Deze manier van werken bevordert dat thema's als een Leven Lang Ontwikkelen of de onderwijs kwaliteitsagenda's Mbo structureel in de arbeidsmarktregio's worden opgepakt en waar mogelijk ook worden verbonden met de opgaven in de Participatiewet.

### *3. Wijze van financiering van deze opgaven per regio*

De G40 zijn van mening dat bovenstaand 'arrangement' vergelijkbaar is met het construct van de Regiodeal. Het Rijk heeft met de regiodeals een nieuwe, effectieve manier gevonden om de betrokkenheid van meerdere ministeries op een breed domein gestalte te geven. De G40 zijn van mening dat dergelijke constructies goed bruikbaar zijn om per regio afspraken te maken over aanpak van de opgaven. Tegenover financiering staan targets. Bij afspraken over te behalen doelen horen ook afspraken over hoe de balans wordt opgemaakt. Recente adviezen van het ROB laten zien dat het nuttig is om na te denken over integrale financiering van dit soort constructies. Binnen een dergelijke manier van financieren van de opgaven is een aantal 'bouwstenen' te onderscheiden:

- Een basisbedrag per regio voor versterking van het organiserend vermogen;
- Een 'plus' per regio, gerelateerd aan de opgaven en ambities waar de regio voor staat, waarbij (net als bij de Regiodeal) partijen in de regio zelf ook inleggen;
- De re-integratiebudgetten van deelnemende gemeenten, gegeven handhaving van de huidige systematiek van financiering van de P-wet. Het behoeft geen betoog dat G40 gemeenten de pleidooien onderschrijven dat op dit moment deze budgetten bij lange na niet toereikend zijn. Een verhoging van het re-integratiebudget is essentieel om te komen tot een betere samenwerking voor regionale projecten die leiden tot een betere match tussen de werkzoekenden en werkgeversdienstverlening.
- Tot slot is het denkbaar om gemeenten die hun samenwerking goed hebben georganiseerd en hun opgave goed oppakken, extra te belonen.

### *4. Steviger verankeren van samenwerken met onderwijspartijen en UWV*

Gemeenten kunnen het niet alleen. Samenwerking met het onderwijsveld en UWV is nodig. Daarom pleiten de G40 voor een stevigere verankering van de samenwerking met onderwijs en UWV.

De mbo-instellingen zijn in alle regio's betrokken bij de opgaven. De G40 constateren dat het onderwijsveld de afgelopen jaren weliswaar aan flexibiliteit en wendbaarheid (deelcertificaten, pilots praktijkleren, praktijkopleidingen) heeft gewonnen, maar het moet en kan beter en meer toegesneden op de vragen vanuit de regio. Dat betreft niet alleen het (praktijk-) onderwijs voor jongeren, maar ook het volwassenenonderwijs. Regio's die met één onderwijsinstelling moeten schakelen zijn aanzienlijk positiever over de samenwerking met het onderwijsveld dan regio's die met meerdere instellingen te maken hebben. De G40 zijn aarzelend over 'verplichte' deelname aan de samenwerking in de arbeidsmarktregio. Inschatting is dat dergelijke oplossingen onvoldoende helpen om verder te komen. Daarom willen de G40 dat het regionale onderwijsveld met steun van het ministerie van OCW per regio de vraag naar opleiding en scholing in beeld brengt, zodat als onderdeel van het beleid in de regio meerjarig per regio afspraken kunnen worden gemaakt over de publieke en mogelijke private financiering van het benodigde aanbod.

Ook het UWV is een essentiële partner in de arbeidsmarktregio. In nagenoeg alle regio's zijn de G40 te spreken over de samenwerking met het UWV, al is dit oordeel enigszins afhankelijk van de mate waarin de regiomanager de ruimte ervaart om af te wijken van landelijke richtlijnen. Menig G40 gesprekspartner erkent ook dat UWV over meer landelijke slagkracht beschikt waardoor zij de werkgeverdienstverlening voor met name grote werkgevers beter kunnen vormgeven dan gemeenten. Gemeenten zijn op hun beurt vaak beter in staat de lokaal en regionaal opererende werkgevers van goede dienstverlening te voorzien. In die zin vullen beide partijen elkaar goed aan. Het belangrijkste kritiekpunt van de G40 is dat UWV over onvoldoende mogelijkheden beschikt om per regio afspraken op maat te maken. Het UWV is een landelijke organisatie, waarbij regiomanagers niet over eigen investeringsmogelijkheden beschikken. Dat bemoeilijkt de samenwerking en ontwikkeling van nieuwe initiatieven. Bovendien ontstaat er een perverse prikkel: in sommige gevallen passen de instrumenten van gemeenten beter bij een werkzoekende dan de instrumenten van het UWV. Het huidige stelsel stimuleert gemeenten echter om te wachten tot iemand uit de WW komt voordat ze diegene gaan ondersteunen. Mensen staan dan mogelijk onnodig lang aan de kant, wat hun kans op een baan sterk vermindert. De G40 pleiten daarom voor stevigere regionale samenwerking waarbij UWV en gemeenten (en onderwijs) samen hun opgaven in de regio bepalen en samen bedenken wat nodig is (qua aanpak en middelen) om deze opgaven te vervullen. Eén doel, één aanpak.

### *5. Nieuwe grondslagen voor samenwerking tussen gemeenten*

De G40 pleitten voor nieuwe grondslagen voor samenwerking tussen gemeenten in de vorm van structurele, regionale middelen en een beloning voor gemeenten die aantonen dat zij hun samenwerking goed hebben geregeld.

Een steeds dynamischer wordende arbeidsmarkt vergt adaptief vermogen en slagvaardigheid van de arbeidsmarktregio. Gemeentelijke samenwerking in de regio is daar onvoldoende op berekend. Centrumgemeenten voelen zich verantwoordelijk voor het doen slagen van de samenwerking, maar hebben niet het 'mandaat' om noodzakelijke verbeteringen te realiseren. Linksom of rechtsom moet je wel borgen dat een ondergrens is vastgelegd om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en kansen. Dat kan via versteviging van de positie van de centrumgemeente. De G40 zijn blij dat met aanpassing van de wet SUWI de centrumgemeente beter in positie wordt gebracht. De G40 zien dat als bestending van in de werkrelaties die in veel regio's in de praktijk al zo zijn gegroeid. Samenwerking gebeurt op basis van vertrouwen en betrokkenheid bij de opgaven. Dat is de basis. Nadere detaillering van de rol van de centrumgemeente moet dan ook achterwege blijven. Waar de samenwerking minder goed gaat moeten gemeenten gestimuleerd worden om op basis van intrinsieke motivatie de samenwerking en mandatering beter te regelen. Structurele middelen voor de regio, die worden uitgekeerd aan de centrumgemeente, kunnen een positieve prikkel vormen om de samenwerking op te zoeken. Gemeenten zien de baten van deze middelen voor hun eigen

gemeente immer pas terug als zij zich actief bezighouden met het bepalen van de besteding van deze middelen. Samenwerking is dan noodzakelijk.

CONV