

Samen aan het werk voor ondernemers en kandidaten

Samenvatting evaluatie WerkBedrijf
Rijk van Nijmegen

7 DECEMBER 2021

Projectnummer P0216

Onderzoek in opdracht van Modulair Gemeenschappelijk Regeling Rijk van Nijmegen

Auteurs: Lennart de Ruig, Marjolein Sax en Noortje Hippert

© 07 December 2021 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.



Samenvatting

Dit rapport bevat de resultaten van de evaluatie van de module WerkBedrijf van de modulair gemeenschappelijke regeling Rijk van Nijmegen. Het rapport geeft inzicht in de mate waarin de doelen in de afgelopen vijf jaar zijn gerealiseerd en bevat aanbevelingen voor de toekomst.

Inleiding

De zeven gemeenten uit de arbeidsmarktregio Rijk van Nijmegen - Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen en Wijchen hebben een modulaire gemeenschappelijke regeling (MGR) voor arbeidsbemiddeling en ICT. De module 'WerkBedrijf Rijk van Nijmegen' bestaat formeel sinds 1 januari 2015. Vanaf hier spreken we vanwege de leesbaarheid over 'WerkBedrijf'. WerkBedrijf voert de arbeidsbemiddeling in het kader van de Participatiewet uit, evenals de regie over de arbeidsmatige dagbesteding. Sinds 1 januari 2016 voert WerkBedrijf ook de Wet sociale werkvoorziening uit.

De gemeenteraad van de gemeente Wijchen heeft op 16 juni 2020 een motie aangenomen waarin het college wordt opgeroepen "een onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren naar de wijze waarop WerkBedrijf uitvoering heeft gegeven aan zijn taken". De overige deelnemende gemeenten verenigd in het algemeen bestuur van de MGR hebben deze oproep overgenomen.

Gemeenten hebben bij de start van WerkBedrijf per 1 januari 2015 een aantal doelen beoogd, zoals omschreven in het visiedocument 'Sterke werkwoorden'. De centrale vraagstelling voor het evaluatieonderzoek zoals geformuleerd door het dagelijks bestuur van de MGR is:

- In hoeverre zijn deze doelen in de afgelopen vijf jaar gerealiseerd vanuit het perspectief van ondernemers, kandidaten en gemeenten?
- Welke conclusies kunnen getrokken worden uit de door WerkBedrijf behaalde resultaten ten opzichte van vergelijkbare organisaties in andere arbeidsmarktregio's?
- Welke aanbevelingen naar de toekomst kunnen worden geformuleerd op grond van de resultaten en ervaringen in de afgelopen vijf jaar?

In de evaluatie richten wij ons op de primaire taken van WerkBedrijf op het gebied van arbeidsbemiddeling, arbeidsmatige dagbesteding en sociale werkvoorziening in de periode 2016 tot en met 2020. Het evaluatieonderzoek is gebaseerd op een documentenstudie, een analyse van cijfermatige ontwikkelingen bij WerkBedrijf en vergelijkbare organisaties en (groeps)interviews met in totaal circa 61 stakeholders en medewerkers van WerkBedrijf.

Uitvoering taken en ervaringen van stakeholders

WerkBedrijf is een wendbare uitvoeringsorganisatie met een herkenbare visie

WerkBedrijf heeft na de start dienstverlening ingericht voor arbeidsbemiddeling en arbeidsmatige dagbesteding. WerkBedrijf kon in de eerste jaren voortbouwen op de sociale werkvoorziening die al aanwezig was bij voorloper Breed. In de eerste jaren na oprichting heeft WerkBedrijf – een fusie van acht organisaties – geïnvesteerd in het creëren van eenheid door het formuleren van een gedeelde missie, het werken aan een gedeelde organisatiecultuur en het inrichten van een duidelijke organisatiestructuur. Hierdoor staat er inmiddels een adequaat functionerende organisatie met een regionale aanpak voor kandidaten, werkgevers, sociale werkvoorziening en arbeidsmatige dagbesteding. WerkBedrijf is er in het bijzonder in geslaagd een groot netwerk van ondernemers op te zetten waar zij kandidaten kan plaatsen. Dat brengt zodoende meer kansen voor kandidaten met zich mee. Er is veel professionaliteit en deskundigheid opgebouwd binnen de organisatie en daar hebben gemeenten naar eigen zeggen profijt van.

De aangeboden dienstverlening en werkwijze van WerkBedrijf sluiten goed aan bij de visie die is neergelegd in het document Sterke Werkwoorden in 2013. WerkBedrijf voert arbeidsbemiddeling uit met als doel zoveel mogelijk uitstroom van kandidaten naar regulier werk. WerkBedrijf heeft in de praktijk oog voor zowel de vraag van de ondernemer als de mogelijkheden van de kandidaat. In de ervaringen en opvattingen van stakeholders horen wij impliciet de kernwaarde terug dat 'iedereen van waarde is'. Ook ligt het accent in de dienstverlening op wat mensen *wel* kunnen, conform de kernwaarde uit Sterke Werkwoorden.

WerkBedrijf is op veel punten ook een wendbare organisatie gebleken. We zien dat met name in de SW, waar bij de start van WerkBedrijf de al aanwezige knelpunten rond ziekteverzuim, arbeidsomstandigheden, werkaanbod, begeleiding en cultuur zijn aangepakt. Ook de samenwerking met BlueView laat zien dat WerkBedrijf adequaat blijft inspelen op kansen en bedreigingen in de SW. De arbeidsmatige dagbesteding heeft in de loop der jaren steeds meer vorm gekregen, waarbij de nu resterende uitdaging is hoe deze voorziening zo soepel mogelijk kan aansluiten op de arbeidsbemiddeling.

Ook op het gebied van arbeidsbemiddeling zien we dat WerkBedrijf veranderingen heeft doorgevoerd, al zijn die beperkter dan bij de andere taken. WerkBedrijf heeft onderzoek verricht naar de arbeidsbemiddeling en de uitkomsten aangegrepen om knelpunten op te lossen of dienstverlening te verbeteren. Ook heeft WerkBedrijf feedback van kandidaten aangegrepen om de bejegening en communicatie te verbeteren. We merken op dat de door WerkBedrijf zelf uitgevoerde evaluaties nog enkele grote uitdagingen bevatten die voor zover wij weten, nog niet zijn opgepakt.

Ondernemers en gemeenten hebben over het algemeen waardering voor de organisatie en dienstverlening; deel kandidaten wil andere focus

Gemeenten vinden dat er een herkenbare, solide en deskundige organisatie staat. WerkBedrijf is niet gericht op regels en is in de uitvoering betrekkelijk vrij van politieke druk, zodat de focus op de kandidaat en de ondernemer kan liggen. WerkBedrijf is er volgens gemeenten vooral in geslaagd een groot netwerk van ondernemers op te zetten en te onderhouden waar zij kandidaten kan plaatsen. Dat brengt meer kansen voor kandidaten met zich mee. Een duidelijk knelpunt is volgens gemeenten de soms gebrekkige samenwerking tussen gemeenten en WerkBedrijf rond individuele kandidaten. We concluderen dat gemeenten waardering hebben voor de wijze waarop WerkBedrijf zijn taken uitvoert, maar een stuk kritischer zijn over de samenwerking met WerkBedrijf op kandidaatsniveau.

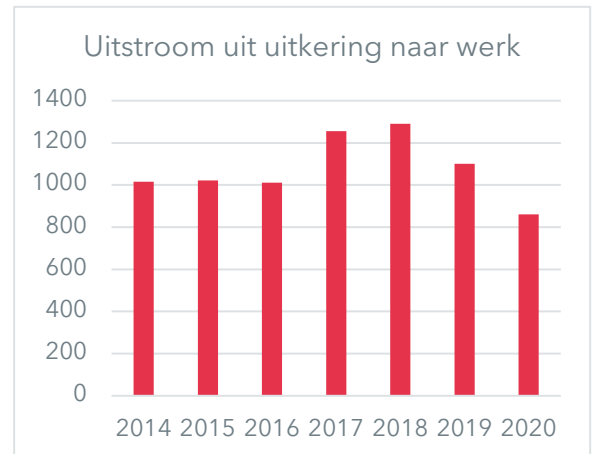
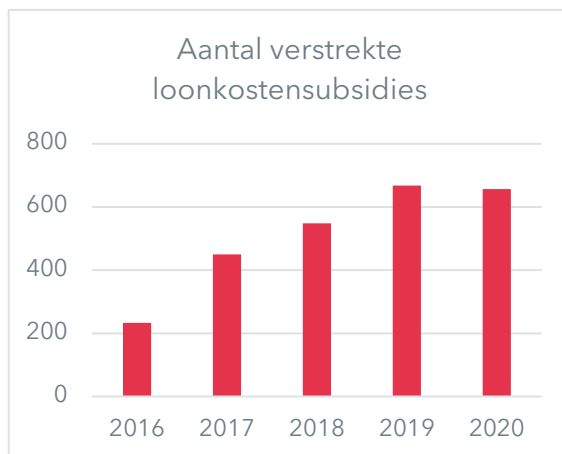
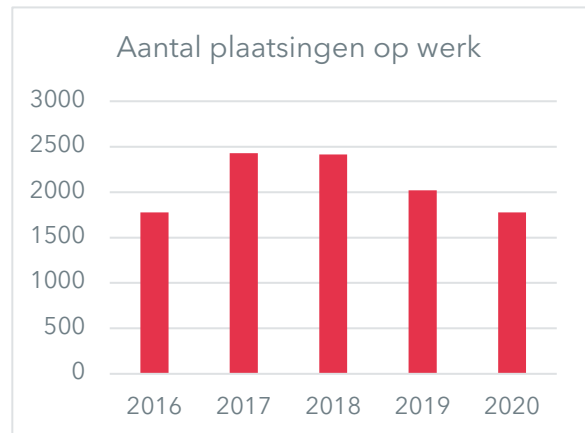
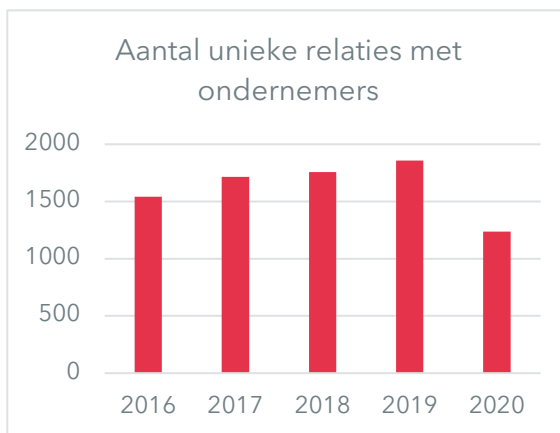
Ondernemers zijn over het algemeen tevreden met de dienstverlening en de consultants van WerkBedrijf. WerkBedrijf heeft ook veel en bruikbare voorzieningen voor ondernemers. Een knelpunt is de mismatch die soms optreedt tussen de verwachtingen van ondernemers en het aanbod van kandidaten. Sommige ondernemers verwachten dat WerkBedrijf gemakkelijk inzetbare mensen kan leveren en ook na de match een structurele rol bij de begeleiding van kandidaten met motivatieproblemen kan blijven spelen. We stellen vast dat WerkBedrijf de verwachtingen van ondernemers over het algemeen waarmaakt, maar ondernemers nog beter kan voorbereiden op de komst van kandidaten met complexe problematiek en de rol van WerkBedrijf daarbij.

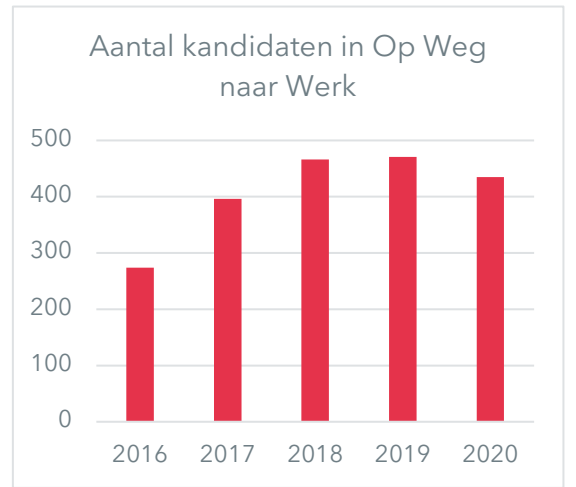
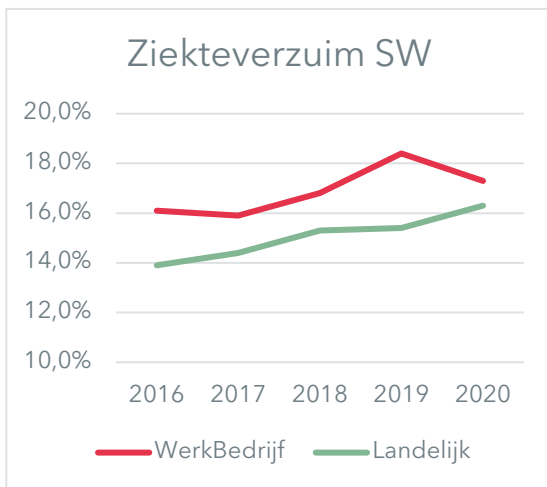
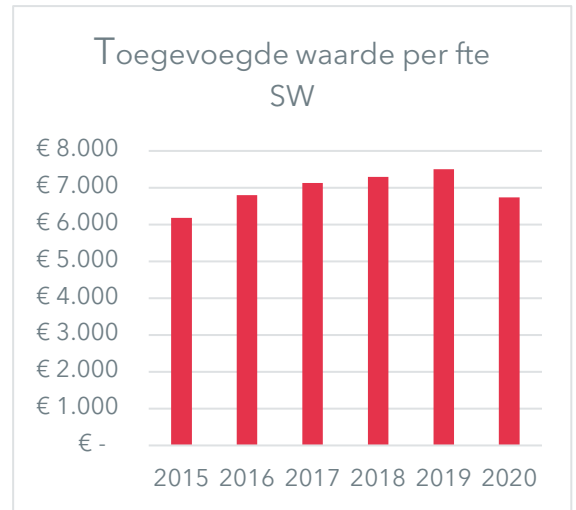
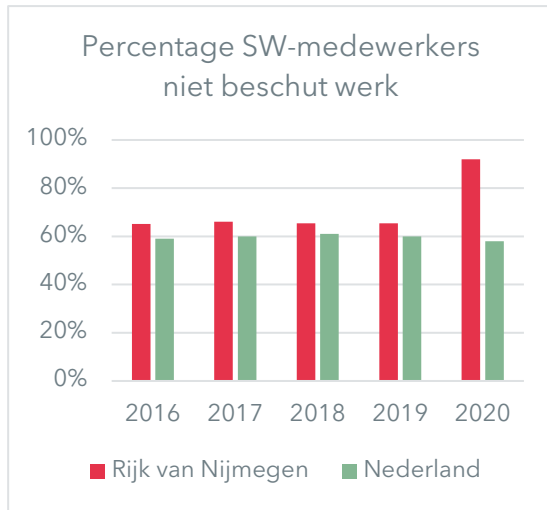
Kandidaten ten slotte zijn over het algemeen redelijk tevreden over de dienstverlening van WerkBedrijf. Ze vinden de consultants van WerkBedrijf vriendelijk, hebben het gevoel dat ze serieus genomen worden en ervaren de begeleiding door WerkBedrijf als prettig. De dienstverlening biedt veel mogelijkheden en de mens staat centraal. De dienstverlening sluit minder goed aan bij de groeiende groep kandidaten met zwaardere problematiek en op de behoeften van hoger opgeleide kandidaten. Een deel van de kandidaten heeft behoefte aan meer persoonlijke aandacht en nazorg, focus op de wat de kandidaat wil in plaats van kan, en begeleiding op andere leefgebieden dan werk.

Prestaties, sturing en verantwoording

De prestaties van WerkBedrijf vertonen een stijgende lijn, maar niet alle doelen worden behaald

De prestaties en het doelbereik van WerkBedrijf laten een gemêleerd beeld zien. We stellen vast dat WerkBedrijf in de periode van 2015 tot en met 2020 op de meeste indicatoren steeds betere realisaties laat zien, behalve in coronajaar 2020. WerkBedrijf heeft tot 2020 steeds meer unieke relaties met ondernemers; plaatste meer mensen op (parttime) werk, vooral jongeren tot 27 jaar en statushouders; verstreekte meer loonkostensubsidies; registreerde tot 2019 een stijging van de uitstroom uit de bijstand naar werk; realiseerde een aanzienlijke toename van de toegevoegde waarde per fte SW; liet meer SW'ers buiten de muren van WerkBedrijf werken en zag een forse groei in het aantal kandidaten dat actief was binnen Op Weg Naar Werk. Op sommige indicatoren is het beeld minder positief. Het aantal kandidaten dat werkt met behoud van uitkering nam fors af en het ziekteverzuim in de SW is net als bij de start van WerkBedrijf nog steeds hoger dan het landelijk gemiddelde.





We constateren tevens dat WerkBedrijf niet alle doelen behaald. De doelrealisatie bij de sociale werkvoorziening blijft achter. Wat betreft arbeidsbemiddeling zijn de doelen in de jaren 2017 tot en met 2019 behaald, terwijl de jaren 2016 en 2020 achterblijven qua doelrealisatie. Het niet behalen van doelen heeft mogelijk te maken met de toename van het aandeel kandidaten met een hoge uitkeringsduur en oudere SW-medewerkers. Dat zien we ook in andere arbeidsmarktregio's.

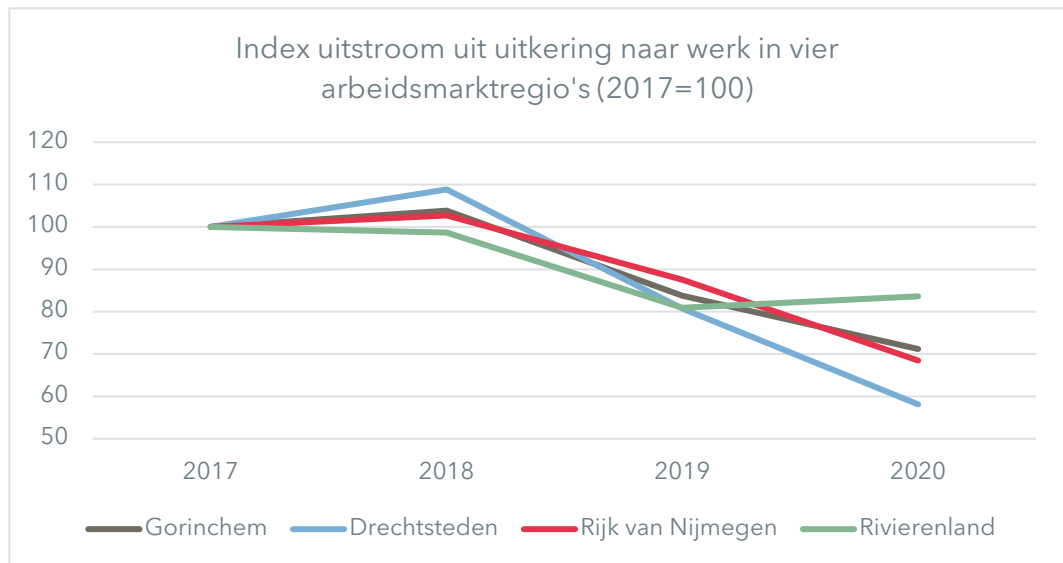
Tabel S1 Doelbereik kritieke prestatie-indicatoren 2016 t/m 2020

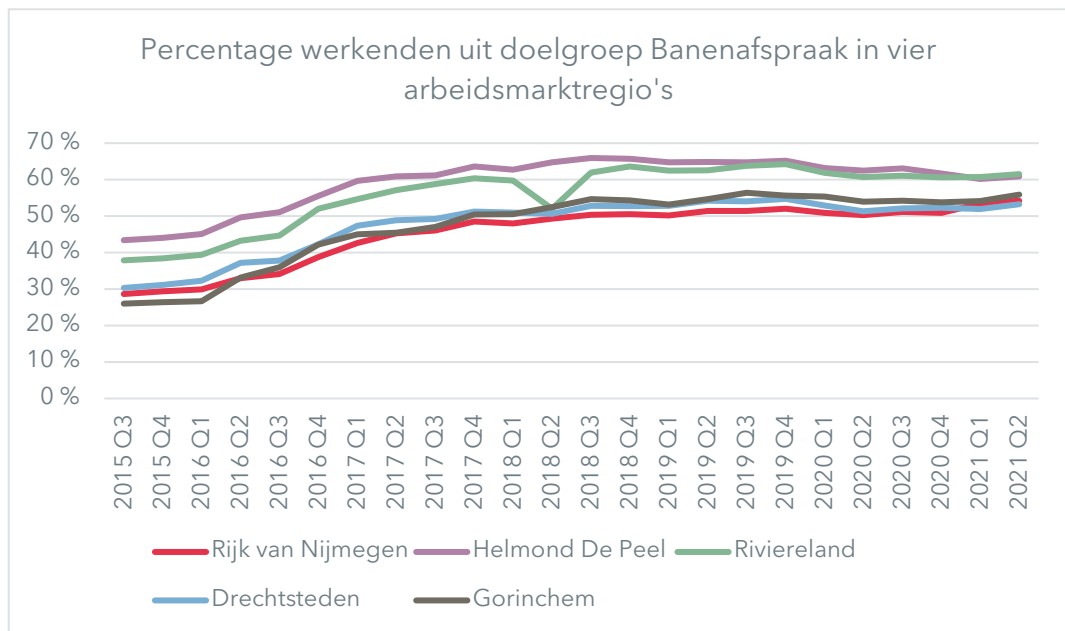
	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal plaatsingen op fulltime/parttime werk	.	✓	✓	✓	✗
Uitstroom uit bijstand naar werk	✗	✓	✓	✓	✗
Toegevoegde waarde SW per fte	✗	✓	✗	✗	✗
Verzuimpercentage SW	✗	✗	✗	✗	✗
Aantal kandidaten Op Weg Naar Werk	✗	✗	✓	✓	✗

WerkBedrijf is een unieke organisatie die in hoofdlijnen hetzelfde presteert als andere werkbedrijven

Waar in veel arbeidsmarktregio's gekozen is voor een lichte organisatie voor het werkbedrijf in de vorm van een bestuurlijk platform of samenwerkingsverband, is in het Rijk van Nijmegen een uitvoerende organisatie neergezet met een breed regionaal takenpakket. WerkBedrijf Rijk van Nijmegen is niet alleen een samenwerking tussen de zeven gemeenten op het gebied van arbeidsbemiddeling en arbeidsmatige dagbesteding, maar ook een integratie met het voormalige SW-bedrijf Breed. De regio heeft als geheel één re-integratieverordening en één set prestatie-indicatoren. We stellen vast dat WerkBedrijf daarmee een betrekkelijk unieke organisatie in Nederland is. Van de 35 arbeidsmarktregio's zijn er naast Rijk van Nijmegen drie arbeidsmarktregio's met een redelijk vergelijkbare, sterk geïntegreerde regionale uitvoeringsstructuur: Helmond-De Peel, Rivierenland en Gorinchem.

Niet alleen in de arbeidsmarktregio Rijk van Nijmegen, maar ook landelijk en in andere regio's wordt gesignaleerd dat kandidaten in de loop der jaren moeilijker bemiddelbaar zijn geworden. En net als in Rijk van Nijmegen is ook landelijk het aandeel jongeren in de uitstroom relatief hoog. De ontwikkelingen op een aantal prestatie-indicatoren komen in de regio Rijk van Nijmegen redelijk overeen met die in vergelijkbare arbeidsmarktregio's en met landelijke trends. We zien dat de uitstroom uit de uitkering naar werk in zowel Rijk van Nijmegen als Helmond-De Peel, Rivierenland en Gorinchem afneemt na 2018, waarbij het coronajaar 2020 in alle regio's een dieptepunt vormt. Het percentage werkenden uit de doelgroep Banenafpraak neemt van 2015 tot en met 2020 juist in alle regio's toe. De relatieve stijging is in Nijmegen nog wat sterker dan in de andere regio's. We concluderen hiermee dat de prestaties van Rijk van Nijmegen over het algemeen vergelijkbaar zijn met het landelijke beeld en met de prestaties van andere arbeidsmarktregio's.





De verantwoording door Werkbedrijf is voor verbetering vatbaar

WerkBedrijf rapporteert jaarlijks in de jaarstukken over de prestaties op het vlak van arbeidsbemiddeling, sociale werkvoorziening en arbeidsmatige dagbesteding. De vertegenwoordigers van gemeenten die wij hebben gesproken, vinden de verantwoording van WerkBedrijf over het algemeen adequaat, maar zouden willen dat de verantwoording zowel kwantitatief als kwalitatief diepgravender wordt en antwoord geeft op vragen als: Hoe duurzaam is de uitstroom? Welke verhalen hoor je van kandidaten? Welke tussenstapjes zetten kandidaten op weg naar werk? Daarbij maken sommige gemeenten de kanttekening dat extra verantwoording wel doelmatig moet zijn en niet gepaard moet gaan met een forse stijging van de administratieve lasten voor WerkBedrijf en/of gemeenten. Vanuit de Kandidatenraad is opgemerkt dat WerkBedrijf (te) veel stuurt op 'harde' kwantitatieve indicatoren die te weinig zeggen over de daadwerkelijke ervaringen van mensen. Gezien de aard van de SW - mensen ontwikkelen - zou de verantwoording ook meer daarop gericht moeten zijn.

Wij signaleren dat de cijfers die WerkBedrijf heeft over prestaties - en die zijn aangeleverd ten behoeve van deze evaluatie - beperkingen hebben. Hierdoor zijn ze niet toereikend om een compleet inzicht te verkrijgen in de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening, in langetermijntrends en in de prestaties van de arbeidsmarktregio Rijk van Nijmegen in vergelijkend perspectief. WerkBedrijf is daarin niet uniek. Geen van de vier organisaties in andere arbeidsmarktregio's waarmee we WerkBedrijf hebben vergeleken, heeft targets geformuleerd op het niveau van *outcome*, zoals kwaliteit van leven van kandidaten of duurzaamheid van werk. De prestatie-indicatoren betreffen in hoofdzaak gegevens die gemakkelijk te registreren zijn en die gemakkelijk uit bestaande registratiesystemen te halen zijn. De prestatie-indicatoren van arbeidsmarktregio's hebben vooral betrekking op *output* zoals uitstroom uit de uitkering en *throughput*, zoals het aantal kandidaten dat wordt begeleid. We zijn onder de drie arbeidsmarktregio's waarmee we vergelijken geen *best practice* tegengekomen die inzicht biedt in de effectiviteit van de dienstverlening of de kwaliteit van de uitstroom.

Lokale sturing op uitstroom kan het draagvlak voor regionale samenwerking ondergraven

Bij de oprichting van WerkBedrijf was er bij lokale bestuurders een groot draagvlak voor regionale samenwerking. Wij constateren dat gemeenten nog steeds voordelen zien in de aanwezigheid van een regionaal opererend werkbedrijf, maar dat het lokale perspectief de afgelopen jaren meer is gaan prevaleren. Dat is te zien aan de toenemende behoefte van gemeenten aan lokaal maatwerk, aan de neiging van gemeenten om de opbrengsten van WerkBedrijf af te meten aan de lokale uitstroom uit de uitkering, en aan de sterker wordende roep in enkele gemeenten om de re-integratie misschien maar weer zelf te gaan doen.

Deze tendens lijkt niet zozeer ingegeven door de prestaties van WerkBedrijf - die immers niet verslechterd zijn op coronajaar 2020 na - maar door de 'natuurlijke' neiging van gemeenten om financiële afwegingen en lokale belangen mee te wegen. De gemeenten in de regio verschillen aanzienlijk qua wensen, politieke kleur, visie en afwegingskader. Gemeenten dragen hun participatiebudget over aan WerkBedrijf en verwachten daar primair op lokaal niveau de resultaten van te zien. Dit geldt zeker voor die gemeenten die te maken hebben met een krappe begroting. Ook speelt mee dat gemeenten verantwoordelijk blijven voor de dienstverlening aan hun eigen burgers en wethouders daarover lokaal verantwoording moeten afleggen.

Het regionale niveau waarop WerkBedrijf acteert vraagt echter om een regionaal perspectief, met een goede afweging van de verschillende belangen. De toenemende wens tot lokaal maatwerk maakt het soms lastig om tot een duidelijke regionale lijn te komen en taken efficiënt uit te voeren. Bovendien signaleren wij een spanning tussen de wijze waarop gemeenten sturen op de prestaties van WerkBedrijf in termen van uitstroom aan de ene kant en aan de andere kant de vraag van gemeenten om meer aandacht voor moeilijke bemiddelbare kandidaten die minder kans hebben op uitstroom naar betaald werk.

Aanbevelingen

Op basis van onze conclusies en de suggesties van stakeholders formuleren we de volgende aanbevelingen:

- Waak voor de uitholling van WerkBedrijf en voorkom a) terugkerende discussies over lokale prestaties en *return on investment*, b) toenemende inzet van maatwerk en c) eventuele overheveling van taken naar gemeenten.
- Geef WerkBedrijf een meerjarige opdracht en meerjarige middelen om de taken adequaat uit te kunnen blijven voeren.
- Maak een heldere politieke keuze voor de beleidsvisie op WerkBedrijf: als een bemiddelingsbedrijf gericht op uitstroom of (vooral) als een mensontwikkelbedrijf gericht op participatie en ontwikkeling van mensen.
- Overweeg een beleidsvisie waarin participatie en ontwikkeling van mensen meer centraal komen te staan, maar vergeet daarbij niet dat ondernemers nodig zijn om werk te vinden.
- Leg meer nadruk op persoonlijke aandacht voor de wensen en beleving van kandidaten.
- Positioneer WerkBedrijf nadrukkelijker als strategische arbeidsmarktspeler binnen de 'triple helix' van overheid, ondernemers en onderwijs.

- Formuleer als gemeenten gezamenlijke indicatoren die goed weergeven wat gemeenten van WerkBedrijf verwachten.
- Zoek naar indicatoren en vormen van verantwoording die - aansluitend bij de visie op WerkBedrijf - meer inzicht geven in de ontwikkeling van kandidaten en de kwaliteit van de uitstroom.
- Participeer in benchmarks zodat een zuivere regionale vergelijking mogelijk is.

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl