Nijmegen

Postadres
Gemeente Nijmegen
MO40
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres
Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon
B. Loosen
b.loosen@nijmegen.nl
T 024 – 06-29652286

Ons kenmerk
E21.003172

Bijlage(n)
Bijgevoegd: Ja

Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Datum 25 januari 2022
Onderwerp Aanbieding rapport Evaluatie WerkBedrijf Rijk van Nijmegen

Geachte leden van de gemeenteraad,
Hierbij bieden wij u het rapport 'Samen aan het werk voor ondernemers en kandidaten' van onderzoeksbureau De Beleidsonderzoekers aan (bijlage 1; een samenvatting treft u aan in bijlage 2). Het rapport is het resultaat van een evaluatie van de module WerkBedrijf binnen de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR) Rijk van Nijmegen. Het rapport is op 21 december 2021 aangeboden aan de colleges in het Rijk van Nijmegen. De deelnemende gemeenten vertegenwoordigd in het Dagelijks Bestuur van de MGR hebben (in afstemming met het Algemeen Bestuur) de opdracht gegeven voor het onderzoek.

Het rapport geeft inzicht in de mate waarin de doelen in de afgelopen vijf jaar zijn gerealiseerd, bezien vanuit het perspectief van ondernemers, kandidaten en gemeenten. De evaluatie richt zich op de primaire taken van WerkBedrijf op het gebied van arbeidsbemiddeling, arbeidsmatige dagbesteding en sociale werkvoorziening en sluit af met conclusies en aanbevelingen voor de toekomst.
Op 17 januari '22 heeft een regionale raadsavond plaatsgevonden, waar De Beleidsonderzoekers het rapport hebben gepresenteerd.

Met deze brief bieden wij u het onderzoeksrapport aan en zetten wij de conclusies en aanbevelingen op een rij. Wij lichten u toe in welke richting wij die uitgewerkt willen zien. Daadwerkelijke keuzes zullen worden gemaakt in het regionaal Arbeidsmarktbeleid, dat nu is vastgesteld voor '20 tot en met '23. Een nieuw beleidskader wordt u te zijner tijd voorgelegd.

Conclusies en toelichting

1. *WerkBedrijf is een wendbare uitvoeringsorganisatie met een herkenbare visie*
   Het in 2013 door de gemeenten vastgestelde visiedocument 'Sterke werkwoorden' is de basis gebleken voor de uitvoeringspraktijk van WerkBedrijf. Er wordt gewerkt vanuit de opvatting dat iedereen van waarde is en dat wat wél mogelijk is voorop staat bij de doelstelling zoveel mogelijk kandidaten aan werk te helpen. De bedrijfsdienstverlening staat hierbij centraal: de ondernemer is de klant. WerkBedrijf voert wijzigingen door in de dienstverlening als eigen onderzoek daartoe aanleiding

geeft. WerkBedrijf speelt adequaat in op kansen en bedreigingen die zich met name voordoen in de sociale werkvoorziening (bijv. samenwerking met BlueView).

2. *Ondernemers en gemeenten hebben over het algemeen waardering voor de organisatie en dienstverlening; een deel van de kandidaten wil een andere focus*
   Werkgevers zijn over het algemeen tevreden over de dienstverlening van WerkBedrijf. Er zijn veel en bruikbare voorzieningen voor werkgevers. Verbeterpunt is dat werkgevers beter voorbereid zouden moeten worden op de komst van kandidaten met een begeleidingsbehoefte. Niet iedereen is even gemakkelijk inzetbaar: kandidaten met motivatie- of andere problemen hebben begeleiding nodig. De ondersteuning van WerkBedrijf na de plaatsing (nazorg) zal vooraf duidelijker besproken moeten worden, zodat verwachtingen realistisch zijn.
   Gemeenten zien het voordeel van WerkBedrijf als uitvoeringsorganisatie zonder politieke druk, zodat de focus op de kerntaken kan liggen. De beschikbaarheid van een groot netwerk van werkgevers biedt kansen voor kandidaten. Een duidelijk knelpunt is de soms gebrekkige samenwerking tussen gemeenten en WerkBedrijf rond individuele kandidaten.
   Kandidaten geven aan over het algemeen redelijk tevreden te zijn over de dienstverlening van WerkBedrijf. Consulenten van WerkBedrijf zijn vriendelijk, nemen hen serieus en kandidaten ervaren de begeleiding door WerkBedrijf als prettig. Op de steeds grotere groep kandidaten met zwaardere problematiek en hoger opgeleide kandidaten sluit de dienstverlening echter minder goed aan. Er is bij hen behoefte aan meer persoonlijke aandacht en nazorg, begeleiding in bredere zin en meer aandacht voor de wensen van de kandidaat.

3. *De prestaties van WerkBedrijf vertonen een stijgende lijn, maar niet alle doelen worden behaald*
   Met uitzondering van coronajaar 2020 zijn doelen steeds beter bereikt. Het gaat dan om meer unieke relaties met werkgevers, meer plaatsingen op (parttime) werk (vooral jongeren tot 27 jaar en statushouders), meer uitstroom uit de bijstand naar werk, een hogere toegevoegde waarde per fte SW, meer SW-medewerkers buiten WerkBedrijf aan het werk en meer kandidaten actief bij Op Weg Naar Werk. Een minder positief beeld zien we bij het aantal kandidaten dat werkt met behoud van uitkering en een blijvend hoog ziekteverzuim in de SW (hoger dan het landelijk gemiddelde). De doelrealisatie bij de SW (ziekteverzuim en toegevoegde waarde) blijft achter. De doelstelling bij arbeidsbemiddeling is in de jaren 2017 tot en met 2019 behaald, terwijl de jaren 2016 en 2020 achterblijven. E.e.a. zal te maken hebben met resp. de ouder wordende SW-populatie en lastiger bemiddelbare PW-kandidaten.

4. *WerkBedrijf is een redelijk unieke organisatie die in hoofdlijnen hetzelfde presteert als vergelijkbare organisaties*
   In het Rijk van Nijmegen is een uitvoerende organisatie opgericht met een breed regionaal takenpakket: samenwerking op het gebied van arbeidsbemiddeling, arbeidsmatige dagbesteding en integratie met het voormalige SW-bedrijf Breed. Slechts in drie andere arbeidsmarktregio's zijn er vergelijkbare samenwerkingsverbanden. Ook in andere regio's zijn kandidaten in de loop der jaren moeilijker bemiddelbaar 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 én met landelijke trends. De uitstroom uit de uitkering naar werk in zowel Rijk van Nijmegen als bij vergelijkbare

samenwerkingsverbanden neemt na 2018 af, waarbij het coronajaar 2020 in alle regio's een dieptepunt vormt. Het ziekteverzuim bij de SW in Rijk van Nijmegen ligt boven het landelijk gemiddelde, maar ook landelijk is inmiddels een stijgende trend te zien. Tenslotte ligt het percentage SW-medewerkers dat buiten de muren van de SW werkt in Rijk van Nijmegen structureel hoger dan het landelijk gemiddelde. Conclusie is hiermee dat de prestaties van Rijk van Nijmegen over het algemeen vergelijkbaar zijn met het landelijke beeld en met de prestaties van vergelijkbare arbeidsmarktregio's.

5. *De verantwoording door Werkbedrijf is voor verbetering vatbaar*
   WerkBedrijf rapporteert periodiek over de prestaties van arbeidsbemiddeling, SW en arbeidsmatige dagbesteding. Gemeenten vinden de verantwoording van WerkBedrijf over het algemeen adequaat, maar vinden dat de verantwoording zowel kwantitatief als kwalitatief diepgravender mag. Bijv. hoe duurzaam is de uitstroom, hoe zijn de ervaringen van kandidaten en welke ontwikkeling maken zij door? Extra verantwoording moet daarentegen wel wat opleveren en mag geen forse stijging van de administratieve lasten voor WerkBedrijf en/of gemeenten betekenen. De Kandidatenraad vindt dat WerkBedrijf (te) veel stuurt op 'harde' kwantitatieve indicatoren die te weinig zeggen over de daadwerkelijke ervaringen van mensen. Ook bij de SW zou de verantwoording meer daarop gericht moeten zijn. De cijfers die WerkBedrijf levert over de prestaties zijn gemakkelijk te registreren en daarmee gemakkelijk uit de systemen te halen. De informatie heeft beperkingen: ze geven geen compleet inzicht in de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening, in lange termijntrends en in de prestaties van de arbeidsmarktregio Rijk van Nijmegen in vergelijkend perspectief. In de vier vergelijkbare regio's zijn evenmin outcome-indicatoren bepaald, zoals bijv. kwaliteit van leven of duurzaamheid van werk. Er is dan ook geen 'best practice' geconstateerd door De Beleidsonderzoekers.

6. *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. Gemeenten zien nog steeds voordelen in een regionaal opererend werkbedrijf, maar het lokale perspectief is de afgelopen jaren meer gaan prevaleren. Er is een toenemende behoefte van gemeenten aan lokaal maatwerk, gemeenten hebben de neiging om de opbrengsten van WerkBedrijf af te meten aan de lokale uitstroom uit de uitkering en er is in enkele gemeenten een sterker wordende roep om de re-integratie misschien maar weer zelf te gaan uitvoeren.
   Deze tendens lijkt niet zozeer ingegeven door de prestaties van WerkBedrijf -die immers niet verslechterd zijn- 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 is er een spanning tussen de wijze waarop gemeenten sturen: enerzijds op de prestaties van WerkBedrijf in termen van

uitstroom, anderzijds willen gemeenten meer aandacht voor moeilijke bemiddelbare kandidaten die minder kans hebben op uitstroom naar betaald werk. De gemeentelijke sturing en het gemeentelijke beleid zijn in de uitvoeringspraktijk van WerkBedrijf niet altijd goed verenigbaar.

Aanbevelingen

a. *Opdracht en financiering*

• Waak voor de uitholling van WerkBedrijf en voorkom terugkerende discussies over lokale prestaties en return on investment, toenemende inzet van maatwerk en eventuele overheveling van taken naar gemeenten.

Deze aanbeveling sluit aan op conclusie 6: wees er alert op dat lokale wensen en lokale sturing het regionale perspectief van WerkBedrijf kunnen aantasten.
Wij onderschrijven het uitgangspunt dat een regionale uitvoeringsorganisatie in hoofdzaak op een gemeenschappelijk perspectief en gemeenschappelijk beleid in de regio moet kunnen functioneren. Echter, in onze regio zien we grote verschillen tussen gemeenten waar het bijvoorbeeld de omvang en de problematiek van bijstandsgerechtigden betreft. De afgelopen jaren is daarom via de Dienstverleningsovereenkomst (DVO) vastgelegd dat gemeenten 25% van hun Participatiebudget kunnen inzetten voor lokale dienstverlening. Hiervoor kunnen we keuzes maken uit de zgn. Keuzekaart. Het college wil de lokale dienstverlening handhaven op de huidige 25%. We zijn immers verantwoordelijk voor alle inwoners met een Participatiewet-uitkering en willen de mogelijkheid houden om accenten te leggen die samenhangen met bepaalde groepen binnen ons bestand en hen specifieke activiteiten kunnen aanbieden. Dit past ook bij wat we overeengekomen zijn in het coalitieakkoord: we willen maatwerk voor bijstandsgerechtigden en inzetten op activering naar (vrijwilligers)werk. Dit vertaalt zich als volgt in de ambities van programma Werk en Inkomen in de stadsbegroting ‘22: we willen uitkeringsgerechtigden met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt meer kans geven op duurzaam, zinvol betaald werk en hen perspectief bieden in brede zin. Ook is er een duidelijke samenhang met de ambitie om als stad aantrekkelijk te zijn voor werkgevers en werknemers (programma Economie en Toerisme).

• Geef WerkBedrijf een meerjarige opdracht en meerjarige middelen om de taken adequaat uit te kunnen blijven voeren.

De opdracht aan WerkBedrijf ís feitelijk een langjarige en zit besloten in de juridische regeling van de MGR: uitvoering van de re-integratietaak in de Participatiewet. Iedere vier jaar leggen we de kaders voor het regionaal arbeidsmarktbeleid ter besluitvorming voor aan uw raad. Het geeft langjarige sturing op onze ambities en doelen. De opdracht aan WerkBedrijf werken we -binnen die kaders- uit in een Dienstverleningsovereenkomst (DVO). Het college kan zich voorstellen dat de afspraken in de DVO enige stabiliteit kennen voor een langere periode. Dit is belangrijk voor de continuïteit in de bedrijfsvoering van WerkBedrijf. Het maakt dat het uit te voeren beleid niet jaarlijks wisselt en daarmee in relatief korte tijd een andere inzet van WerkBedrijf gevraagd wordt. Zo ontstaat er meer consistentie en stabiliteit in werkwijzen, afspraken, de herkenbaarheid, de beeldvorming en de rol die WerkBedrijf speelt bij allerlei samenwerkingen, projecten etc. Een stabiele bedrijfsvoering draagt uiteindelijk beter bij aan het bereiken van doelstellingen. Het is gebleken dat we op basis van de huidige uitgangspunten voldoende kunnen sturen en de bedrijfsvoering van WerkBedrijf niet in gevaar komt.

De rijksmiddelen voor Participatie zijn vanaf de oprichting van WerkBedrijf de basis

geweest voor financiering van de re-integratietaak. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de juridische regeling van de MGR en bekrachtigd in het regionale arbeidsmarktbeleidsplan 'Werk voorop'('20-'23). Wij zien geen aanleiding hier wijzigingen op in te brengen. We houden rekening met het feit dat vanaf 2022 binnen de BUIG-middelen (rijksbudget voor uitkeringen en loonkostensubsidies) de vergoeding voor de loonkostensubsidies (ingezet door WerkBedrijf) op een andere manier wordt bepaald. Daar anticiperen we regionaal met WerkBedrijf op, evenals op andere mogelijke wijzigingen in de rijksfinanciering.
Wij onderschrijven dat met langjarige financiële kaders vanuit de gemeenten de continuïteit van de dienstverlening en daarmee het bereiken van de doelstellingen gediend zijn.

b. *Beleidsvisie op WerkBedrijf*

• Maak een politieke keuze voor de beleidsvisie op WerkBedrijf: als een bemiddelingsbedrijf gericht op uitstroom of (vooral) als een mensontwikkelbedrijf, dat de participatie en ontwikkeling van mensen centraal stelt?
• Overweeg een beleidsvisie waarin participatie en ontwikkeling van mensen meer centraal komen te staan, maar vergeet daarbij niet dat ondernemers/werkgevers nodig zijn om werk te vinden.
• Leg meer nadruk op persoonlijke aandacht voor de wensen en beleving van kandidaten.

Het college constateert dat de huidige arbeidsmarkt uitzonderlijk is: er zijn meer banen dan beschikbare kandidaten. In onze gemeente is in 2021 het totaal aantal uitkeringen met 5,75% gedaald, de grootste daling sinds 2007. Tegelijkertijd staan er toch nog steeds mensen aan de kant die extra begeleiding nodig hebben: kandidaten met een complexe problematiek of tenminste met belemmeringen op meerdere leefgebieden dan alleen op participatie en werk. We willen juist ook hen ondersteunen bij het zoeken naar werk.
We constateren dat alleen sturen op uitstroom onvoldoende is. Gezien de verhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt lijkt een accentverschuiving binnen de kerntaken werkgeversdienstverlening en kandidaatsdienstverlening voor de hand te liggen. Zonder een passend aanbod van kandidaten hebben we werkgevers immers niets te bieden. Tegelijkertijd realiseren we ons dat ondernemers nodig zijn: zij zorgen voor het aanbod van al dan niet aangepast werk. Het lijkt nu gezien de bijzondere situatie op de arbeidsmarkt logisch om het accent te verleggen (en niet voor het een óf het ander te kiezen) en richting een beleidsvisie te koersen waarbij de ontwikkeling van mensen in de breedte meer aandacht krijgt dan nu het geval is. Juist omdat we ervan uitgaan dat investeren in kandidaatsdienstverlening, zowel tijdens het traject als in de nazorg, bijdraagt aan de juiste match op de arbeidsmarkt en dus de uitstroom ten goede komt.
Dit punt behoeft verdere uitwerking en verdieping: we willen meer inzicht in de mismatch op de arbeidsmarkt, waar zit die precies en hoe kunnen we desondanks mogelijkheden voor onze kandidaten creëren? Welke inzet is daarvoor van wie nodig? WerkBedrijf dient de beoogde uitstroomdoelstellingen te behalen (arbeidsbemiddeling is en blijft een kerntaak).

• Positioneer WerkBedrijf nadrukkelijker als strategische arbeidsmarktspeler binnen de 'triple helix' van overheid, ondernemers/werkgevers en onderwijs.
Wij vinden dit een interessante suggestie, maar uit het onderzoeksrapport blijkt niet hoe dat vorm moet krijgen. Bovendien is hiervoor een betere analyse nodig van de toegevoegde waarde die de dienstverlening van WerkBedrijf kan hebben voor andere doelgroepen dan de huidige.

c. <u>*Sturing en verantwoording*</u>
• 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 regionale vergelijking mogelijk is.
De informatie die we periodiek van WerkBedrijf ontvangen, is vastgelegd in het Informatieprotocol van de MGR. Het college ondersteunt de conclusie dat de huidige informatie onvoldoende inzicht geeft in de kwaliteit en duurzaamheid van plaatsingen, de ontwikkeling die mensen doormaken, de effecten van bepaalde instrumenten etc. Vanuit een accentverschuiving in de dienstverlening ligt het voor de hand om de indicatoren waar we nu op sturen, uit te breiden en aan te passen op nieuwe wensen. We willen meer-dimensionaal kunnen beoordelen in plaats van uitsluitend op harde en platte indicatoren zoals uitstroom uit de bijstand, het aantal deelnemers bij Op Weg Naar Werk etc. Dat past bij de groep die nu nog afhankelijk is van een uitkering. Ook het realistischer kunnen maken van de vergelijking met andere arbeidsmarktregio's ondersteunen wij. Aansluiting bij een benchmark (bijv. die van Divosa, waarin ook de SW opgenomen is) lijkt ons een goede optie. Daarbij moeten de juiste informatie en de juiste indicatoren beschikbaar komen, aansluitend op wat we verwachten en willen meten. Dit kan ons en WerkBedrijf nieuwe inzichten bieden, ook en vooral in het verhaal achter de cijfers.

Wij onderschrijven als college de conclusies in het onderzoek en geven in deze brief richting aan verdere uitwerking van de aanbevelingen.
Wij zullen voor 15 maart 2022 een reactie geven aan het Dagelijks Bestuur van de MGR en hechten eraan uw raad op deze wijze tijdig te informeren.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen,

mr. drs. A.H. van Hout	drs. H.M.F. Bruls
gemeentesecretaris	burgemeester

Bijlagen:
1. Eindrapport Evaluatie WerkBedrijf Rijk van Nijmegen, december 2021
2. Samenvatting Evaluatie WerkBedrijf Rijk van Nijmegen, december 2021