

Inclusief werken in Woerden

*Een onderzoek naar de aansluiting tussen onderwijs en
arbeidsmarkt in Woerden*



Jesse Zuidema (328315)

*Masterscriptie Bestuurskunde
Afstudeerrichting Beleid & Politiek*

1^e lezer: dr. H.J.M. Fenger

2^e lezer: prof. dr. V.J.J.M. Bekkers

Gemeente Woerden:

H. Steijn & C. de Jongh

Augustus 2013

Voorwoord

“*Alles komt terecht, als je geduld hebt*”¹ Deze woorden zijn hier wel op hun plaats. Afgelopen half jaar heb ik met steeds meer enthousiasme gewerkt aan deze scriptie. Ook al was het niet altijd even makkelijk en leuk, er ligt nu een resultaat waarmee ik tevreden en trots op ben. Ik heb er in ieder geval veel van geleerd, zowel over het schrijven van een scriptie als over het onderwerp, een inclusieve arbeidsmarkt voor jongeren.

Wat mij in ieder geval duidelijk is geworden het afgelopen halfjaar, is dat het thema ‘inclusieve arbeidsmarkt’ een actueel thema is. Zo is tijdens het schrijven van deze scriptie het Sociaal Akkoord tot stand gekomen, waarin werkgevers, werknemers en het Rijk nieuwe afspraken hebben gemaakt over het creëren van arbeidsplaatsen voor mensen met een arbeidshandicap. Hier is ook weer kritiek op gekomen; tijdens het laatste VNG-congres is een motie aangenomen waarin het kabinet werd opgeroepen veranderingen in het Sociaal Akkoord te bedingen en weer terug te gaan naar de onderhandelingstafel.

Maar er is ook positief nieuws. Tijdens het schrijven van dit voorwoord werd bekend dat het aantal werkplekken voor mensen met een arbeidsbeperking stijgt². In steeds meer nieuwe CAO's worden hierover afspraken gemaakt, zo blijkt. Ook tijdens de interviews heb ik gemerkt dat het onderwerp steeds meer ging leven, al was het maar omdat respondenten na gingen denken over hun eigen organisatie en daar mogelijkheden zagen. Ander positief nieuws op het moment van schrijven is dat veel bedrijven hun maak-industrie terughalen uit Azië, omdat daar de lonen stijgen³. De kosten worden daarmee competitief voor sociale werkplaatsen in Nederland, waarmee ook mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt nieuwe krijgen. Dit werk komt tenslotte weer voor hen beschikbaar.

Ook al sluit ik deze scriptie hiermee af, de ontwikkelingen gaan dus gewoon door. Ik hoop met deze scriptie een bijdrage te leveren aan de positie van de meer kwetsbare inwoners van Woerden en dat de positieve ontwikkelingen, zoals hierboven geschetst, een vervolg krijgen. Ik blijf het onderwerp in ieder geval met grote interesse volgen.

Uiteraard wil ik op deze plek ook een aantal mensen bedanken. In de eerste plaats de respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Ook een woord van dank aan de eerste en tweede lezer, dr. Menno Fenger en prof. dr. Victor Bekkers, die op de juiste momenten de goede feedback gaven. Daarnaast wil ik mijn collega's bij de gemeente Woerden bedanken; in het bijzonder Hanneke Steijn en Christian de Jongh van de afdeling Samenleving, evenals wethouder Yolan Koster. Dank voor het meedenken en het geven van de tips die deze scriptie steeds verder brachten. Daarnaast wil ik natuurlijk mijn ouders bedanken voor de afgelopen vier jaar waarin ze hebben geholpen als dat nodig was. Ook Jippe en Kimberly bedankt, die altijd in mijn achterhoofd als voorbeeld dienden bij het schrijven van dit verhaal. En *last but not least* mijn lieve Sanne, voor het feit dat zij er was.

Ik wens u veel leesplezier.

Jesse Zuidema

Woerden/Capelle aan den IJssel,
augustus 2013

¹ Vertaling van “*It will come in time*”, Billy Preston

² NOS.nl, 5 augustus 2013 [<http://nos.nl/artikel/536904-meer-werk-voor-arbeidsbeperkten.html>]

³ Binnenlandsbestuur.nl, 12 augustus 2013 [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/gemeenten-kunnen-reshoring-stimuleren-via-sociale.9080773.lynkx>]

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inhoudsopgave.....	3
Samenvatting.....	5
1. Inleiding: anders werken met een arbeidsbeperking in Woerden.....	6
1.1 Context	6
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Relevantie.....	8
1.3.1 Maatschappelijke relevantie.....	8
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie	9
1.4 Leeswijzer.....	9
2. Context: grotere rol voor de gemeenten.....	10
2.1 De 3D's en de relatie met passend onderwijs	10
2.1.1 Naast transitie ook transformatie	11
2.1.2 Transitie jeugdzorg.....	11
2.1.3 Transitie AWBZ-begeleiding naar Wmo.....	11
2.1.4 Passend onderwijs.....	11
2.2 Participatiewet en Sociaal Akkoord	12
2.3 De 3D's in Woerden	13
2.3.1 De Woerdense collegedoelen voor het sociale domein.....	14
2.3.2 Inclusie en inclusief beleid	14
2.3.3 Het Nieuwe Werkbedrijf	15
2.3.4 WoerdenWijzer.nl.....	15
3. Theoretisch kader: jongeren helpen, werkgevers stimuleren	17
3.1 Overwinnen barrières door jongeren	17
3.1.1 Aanpassingen en maatwerk op de werkvloer	18
3.1.2 Goede voorbereiding op werken door het onderwijs	18
3.1.3 Ondersteuning bij zoektocht naar werk.....	19
3.1.4 Passende begeleiding op werkvloer	20
3.1.5 Integraliteit in regelingen: de jongere centraal	20
3.2 Werkgevers stimuleren.....	21
3.2.1 Perverse financiële prikkels verminderen	21
3.2.2 Werkgevers ondersteunen bij jongeren met een beperking in dienst nemen	22
3.2.3 Voordelen voor werkgevers voor het voetlicht brengen.....	22
3.2.4 Benadrukken van maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers	23
3.3 Institutioneel perspectief: rol gemeente.....	24
3.3.1 Rechtvaardiging voor overheidsoptreden	24
3.3.2 Beleidsinstrumenten: de categorieën.....	25
3.4 Conceptueel model.....	26
3.5 Conclusie	26
4. Methodologie.....	28
4.1 Operationalisatie.....	28
4.2 Methoden en technieken	29
4.3 Validiteit en betrouwbaarheid.....	30
5. Jongeren, werkgevers, onderwijs en de gemeente over de aansluiting	31
5.1 De jongeren	31
5.1.1 Definitie arbeidshandicap.....	31
5.1.2 Maatwerk.....	32
5.1.3 Onderwijs	33

5.1.4	Ondersteuning bij zoektocht naar werk.....	34
5.1.5	Passende begeleiding op werkvloer	36
5.1.6	Integraliteit in regelingen: de jongere centraal	37
5.2	De werkgevers in Woerden	38
5.2.1	Perverse prikkels die werkgevers ondervinden	39
5.2.2	Werkgevers ondersteunen.....	40
5.2.3	Voordelen voor werkgevers benoemen	41
5.2.4	Benadrukken van maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers	43
5.3	Analyse	43
5.3.1	Hoe kunnen de belemmeringen voor jongeren worden weggenomen?	43
5.3.2	Hoe kunnen werkgevers worden gestimuleerd?.....	45
5.4	Conclusie: belemmeringen voor jongeren wegnemen door werkgevers te stimuleren	46
6.	Wat kan de gemeente Woerden doen?	47
6.1	Sturingsmogelijkheden gemeente Woerden	47
6.1.1	Nodaliteit	47
6.1.2	Financiële middelen	49
6.1.3	Autoriteit	50
6.1.4	Organisatie.....	52
6.2	Conclusie	55
7.	Conclusie: inclusief werken in Woerden	56
7.1	Deelvragen	56
7.2	Hoofdvraag	60
8.	Aanbevelingen: naar een inclusieve Woerdense arbeidsmarkt	63
8.1	Reflectie.....	64
	Literatuur.....	65
	Bijlage 1: overzicht respondenten en documenten.....	68
	Bijlage 2: interviewleidraad.....	70
	Bijlage 3: kadernota decentralisaties / transformaties sociale domein Woerden	72
	Bijlage 4: voorbeeld datamatrix.....	74

Samenvatting

In deze scriptie wordt onderzoek gedaan naar het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren met een arbeidsbeperking in de gemeente Woerden. De achtergrond van dit onderwerp is de invoering van de Participatiewet, waarmee de huidige Wajong wordt afgeschaft en gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen voor deze doelgroep. De decentralisatie is daarmee ook een goede aanleiding om het begrip 'inclusie' te introduceren op de arbeidsmarkt. Op een inclusieve arbeidsmarkt moet iedereen naar vermogen kunnen participeren, zonder dat er onnodig uitzonderingsposities worden gecreëerd voor mensen.

Daarmee staat in dit onderzoek de volgende hoofdvraag centraal:

Hoe kan de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt worden verbeterd voor jongeren met een verstandelijke en/of lichamelijke beperking in Woerden en welke rol is daarin voor de gemeente Woerden weggelegd?

Er wordt vanuit twee perspectieven naar de aansluiting gekeken, namelijk die van de jongeren (als potentiële werknemers) en de werkgevers. De veronderstelling in het theoretisch kader is dat jongeren belemmeringen ondervinden die zij moeten overwinnen om aan het werk te komen. Werkgevers daarentegen moeten gestimuleerd worden, zo wordt verondersteld, omdat het voor hen niet aantrekkelijk is jongeren met een arbeidsbeperking aan te nemen. Specifiek voor dit onderzoek is ook de rol van de gemeente. Haar staan verschillende beleidsinstrumenten ter beschikking, die zij ook op verschillende manieren in kan zetten. Hierbij is gebruik gemaakt van de typologie van Hood.

In het veldonderzoek is voornamelijk gebruik gemaakt van interviews met betrokken actoren (uit verschillende hoeken), met als voornaamste doel te inventariseren welke mogelijkheden zij zien voor het verbeteren van de aansluiting. De voornaamste conclusie hier is dat het voor de jongeren belangrijk is dat zij vaardigheden bezitten, waar werkgevers om vragen. Op die manier kunnen ze dan een goede bijdrage leveren aan het bedrijfsresultaat van het bedrijf waar zij werken, iets dat voor werkgevers belangrijk is. Daarnaast is gebleken dat begeleiding belangrijk is, zowel voor de jongere als de werkgever. Begeleiding moet de jongere helpen om aan werk te komen en dat op een goede manier vorm te geven (bijvoorbeeld met behulp van *jobcarving*). Voor de werkgever moet begeleiding hem ontlasten in allerlei zaken en hem kennis over mensen met een arbeidsbeperking aanreiken. Daarnaast is gebleken dat het imago van mensen met een arbeidsbeperking vaak niet overeenkomt met de werkelijkheid, wat voor de jongeren extra belemmeringen opwerpt.

De gemeente Woerden kan haar rol op verschillende manieren oppakken. Het is belangrijk gebleken dat de gemeente kennis en kunde ter beschikking stelt aan zowel werkgevers als werknemers. Dit kan vorm krijgen door begeleiding te bieden, of door (goede) informatie te verstrekken aan werkgevers en door dat op een aantrekkelijke manier te doen. Daarnaast heeft de gemeente ook de mogelijkheid het onderwerp te agenderen op de plekken en overleggen waar zij komt, waardoor ook ontmoetingen tussen de jongeren en werkgevers kunnen worden gestimuleerd. Dit moet ten goede komen van het imago van de jongeren. In de laatste plaats kan de gemeente Woerden sturen door eisen ten aanzien van inclusie te stellen bij het verlenen van subsidies en de inkoop van goederen en diensten.

Hiermee komen we tot de conclusie dat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren met een arbeidshandicap complex is. Vele actoren zijn betrokken en ondervinden verschillende factoren die maken dat het in dienst nemen van iemand met een arbeidsbeperking niet vanzelfsprekend is. Dit onderzoek probeert, voornamelijk door middel van de in hoofdstuk 8 geformuleerde aanbevelingen, een bijdrage aan te leveren.

1. Inleiding: anders werken met een arbeidsbeperking in Woerden

Voor het college in Woerden is 'Meedoen in een sterke samenleving' een belangrijk uitgangspunt. Het college wil hiermee bereiken dat iedereen in Woerden, juist ook de meer kwetsbare inwoners, volledig mee doen in de samenleving. Dit is dan ook de titel van een project dat uitvoering moet geven aan de collegedoelen, die onder andere luiden 'iedereen doet mee' en 'een sterke lokale samenleving'. Ook het aan het werk krijgen van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt bij reguliere werkgevers, kunnen we hier onder scharen. Door hun (lichte) beperking is het voor deze jongeren vaak moeilijk(er) om mee te kunnen komen in reguliere scholings- of werktrajecten. Ook komt het voor dat zij hierdoor hun opleiding vroegtijdig afbreken. Daarnaast hebben deze jongeren in hun werk vaak (extra) ondersteuning nodig. Hierdoor zien overheden een taak voor zichzelf weggelegd, voornamelijk in het zorgen dat jongeren een startkwalificatie verwerven zodat ze een goede uitgangspositie op de arbeidsmarkt krijgen.

Dat dit onderwerp actueel is, blijkt wel uit het feit dat er meerdere grote veranderingen op stapel staan, bijvoorbeeld in wetgeving. Gemeenten krijgen een grotere rol op dit gebied, iets wat door het kabinet Rutte-I al is vastgelegd in Wet werken naar vermogen. In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-II is deze wet omgedoopt tot Participatiewet, waarmee er enkele veranderingen in aangebracht in het wetsvoorstel. In het overleg met de sociale partners zijn op dit wetsvoorstel, middels een Sociaal Akkoord, wijzingen aangebracht. Wensen waar gemeenten moeite mee hebben, wat resulteerde in een motie op het laatste congres van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), waarin het kabinet is opgeroepen terug te gaan naar de onderhandelingstafel om bepaalde maatregelen (zoals de landelijke indicatiestelling en volledige verantwoordelijkheid voor gemeenten ten aanzien van de participatie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt) te veranderen en tot een gedeelde visie tussen gemeenten en kabinet te komen (VNG-Congres, 2013). Hieruit kunnen we dus ook al opmaken dat dit onderwerp veel dynamiek kent.

In Woerden bestaan al verschillende initiatieven om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in het algemeen te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn Woerdens Techniek Talent en Woerdens Zorg Talent, waarbij leerlingen uit het reguliere onderwijs in contact worden gebracht met sectoren waarin veel vraag naar werk is, namelijk de zorg en de techniek. Dit is een samenwerking tussen het onderwijs (middelbare scholen en mbo-opleidingen) en werkgevers in de betreffende sectoren, waarbij de gemeente een rol speelt in het bij elkaar brengen van deze twee partijen. De jongeren in dit onderzoek, die zich veelal in speciale trajecten bevindt buiten het reguliere onderwijs, sluiten nog niet bij aan bij deze activiteiten. Om deze (kwetsbare) doelgroep toekomstperspectief te geven, is er een bestuurlijke wens om beleid te maken ten aanzien van de aansluiting. Activiteiten zoals Woerdens Zorg/Techniek Talent zouden hierbij een rol kunnen spelen.

Daarnaast is een deel van deze groep jongeren in Woerden ook al in beeld bij het regionaal bureau leerplicht. Scholen hebben de plicht om jongeren zonder startkwalificatie te melden bij Leerplicht, die de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) heeft. Deze meldingsplicht geldt voor jongeren tot 23 jaar. Het doel van het regionaal bureau leerplicht is om voor deze jongeren een passende opleiding te vinden die een startkwalificatie oplevert en/of aan het werk te krijgen waarbij ze werkervaring op kunnen doen. Ook op deze wijze kan een bijdrage worden geleverd aan de aansluiting.

1.1 Context

De achtergrond van de vraag in dit onderzoek is dat de Wajong-uitkering (op basis van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten) voor mensen die nog zicht hebben op werk per 1 januari 2014 komt te vervallen. De Wajong-uitkering blijft alleen bestaan voor "jongeren die nooit meer zicht hebben op werk" (Rijksoverheid, 2013a). Jongeren die nog wel zicht hebben op werk in de toekomst, komen onder de nieuwe Participatiewet te vallen en dus onder de verantwoordelijkheid van de

gemeente. Iedereen die thans een Wajong-uitkering ontvangt, zal hiertoe worden herkeurd. Nu vormt de Wajong een belangrijke ondersteuning in werk en inkomen voor mensen met een arbeidshandicap; iets wat het grootste gedeelte van hen dus zal verliezen.

Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. Deze veranderingen zijn het gevolg van afspraken in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II. Meer over de grote veranderingen in het sociale domein is te vinden in het volgende hoofdstuk.

Deze veranderingen in wetgeving maken echter wel dat de wethouder in Woerden haar zorgen heeft geuit over de gevolgen van deze veranderingen voor de doelgroep. Om te voorkomen dat jongeren in deze doelgroep zonder werk of andere vorm van dagbesteding komen te zitten, heeft de wethouder de wens geuit mogelijkheden te onderzoeken om beleid te maken dat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor deze jongeren verbeterd, met als doel hen uitzicht te geven op werk. Haar zorg uit zich vooral in het feit dat er, aldus de wethouder, momenteel weinig tot geen kennis is in gemeenteland over hoe zij kunnen sturen in deze zaken. Een extra beperking in hun handelen hierbij is dat veel van de organisaties die actief zijn op dit terrein, buiten de invloedssfeer van gemeenten vallen. Denk hierbij aan organisaties zoals MEE, het UWV en re-integratiebedrijven, maar ook hebben gemeenten weinig invloed op de inhoudelijke zaken binnen het onderwijs. Hiermee is er dus ook een bestuurlijke wens ten aanzien van dit onderwerp.

Met dit onderzoek kan echter ook een aanzet worden gegeven tot een ander belangrijk aspect binnen de gemeente Woerden, namelijk inclusie. Inclusie betekent zoveel als dat iedereen naar vermogen en/of naar behoefte kan participeren in de samenleving (*Beleidsbrief inclusief beleid 2013*; Van Regenmortel, 2009). In dit onderzoek gaat het dus specifiek over participatie op de arbeidsmarkt. Op het gebied van inclusie is nog veel te winnen (ibid.), wat een extra relevantie aan dit onderzoek geeft.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling is onder te verdelen in een doelstelling en een hoofdvraag. De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Het doen van aanbevelingen voor de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren met een verstandelijke en/of lichamelijke beperking in Woerden en de rol die de gemeente Woerden daarin kan spelen, door het inventariseren van de wensen van betrokkenen ten aanzien van de aansluiting en de rol van de gemeente.

Deze doelstelling is te vertalen naar de volgende hoofdvraag:

Hoe kan de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt worden verbeterd voor jongeren met een verstandelijke en/of lichamelijke beperking in Woerden en welke rol is daarin voor de gemeente Woerden weggelegd?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is deze opgesplitst in verschillende deelvragen die elk een onderdeel van de hoofdvraag beantwoorden. Tezamen vormen zij het antwoord op de hoofdvraag. Elke deelvraag wordt kort toegelicht. De volgende zes deelvragen zijn geformuleerd:

1. Welke factoren liggen volgens de literatuur ten grondslag aan de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor mensen met een arbeidsbeperking?
Deze deelvraag moet een overzicht van de literatuur opleveren waarin duidelijk wordt welke factoren mee spelen bij het vinden van werk op de reguliere arbeidsmarkt voor jongeren met een arbeidsbeperking. Hiermee wordt ook een structuur aan dit onderzoek gegeven. Deze vraag zal worden beantwoord als afsluiting van het theoretisch kader in hoofdstuk 3 en wordt schematisch weergegeven in het conceptueel model.

2. Wordt de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt als een belangrijk onderwerp gezien, en zo ja, waarom?

Deze deelvraag is bedoeld om kort een achtergrond te schetsen bij de bestuurlijke vraag die in paragraaf 1.1 al aan de orde is gekomen. Hierbij zal zowel naar empirische factoren worden gekeken, als factoren die uit de literatuur naar voren komen.

3. Wat kenmerkt de doelgroep van jongeren met een arbeidsbeperking in Woerden is en hoe groot is deze groep?

Deze deelvraag is vooral definiërend van aard. Het gaat om de kenmerken van de doelgroep en welke personen wel en niet binnen de doelgroep van dit onderzoek vallen. Dit is ook van belang voor de aanbevelingen die uiteindelijk worden gedaan, die moeten aansluiten op de doelgroep. Deze doelgroep wordt momenteel als diffuus verondersteld.

4. Hoe is nu de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in Woerden voor de doelgroep, welke knelpunten verwachten betrokkenen in de toekomst en waarom juist die knelpunten?

Deze deelvraag fungeert als nulmeting: hoe is de situatie nu? Dit is een belangrijke stap in het verkennen van mogelijke knelpunten die in de toekomst optreden. Daarnaast is het ook goed mogelijk dat delen van de huidige 'infrastructuur' kunnen blijven bestaan.

5. Welke initiatieven worden momenteel al ontplooid (zowel op (inter)nationaal als lokaal niveau) om jongeren met een beperking perspectief op werk te bieden?

Deze deelvraag heeft tot doel om tot een overzicht van practices te komen uit andere gemeenten of regio's. Dit kunnen zowel best-practices als bad-practices zijn. Hiermee kan geleerd worden van andere cases en kunnen mogelijk worden gebruikt bij het doen van aanbevelingen.

6. Welke actoren zijn betrokken bij deze doelgroep in Woerden en wat zijn hun wensen ten aanzien van de aansluiting?

Deze deelvraag heeft tot doel om betrokken actoren in Woerden in kaart te brengen en welke oplossingen zij, geredeneerd vanuit hun belangen, zien voor de aansluiting. Hiermee moet inzicht gegeven worden in welke oplossingen het beste aansluiten bij de lokale situatie en ook worden gedragen door lokale actoren. Daarmee vormt deze deelvraag de opmaat tot het beantwoorden van de hoofdvraag.

Op basis van bovenstaande probleemstelling is deze scriptie, in termen van Verschuren en Doorewaard (2007), te bestempelen als een praktijkgericht onderzoek dat zich voornamelijk in de ontwerpende fase bevindt. Ook de twee voorgaande fasen van Verschuren en Doorewaard (namelijk probleemanalyse en diagnose) komen terug. Op basis van dit onderzoek kunnen vervolgens enkele aanbevelingen aan de gemeente Woerden worden geformuleerd, die kunnen worden gebruikt om beleid op dit terrein te ontwerpen en om op die manier een bijdrage te leveren aan de Woerdense samenleving.

1.3 Relevantie

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is gericht op het doen van aanbevelingen voor de verbetering in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren die ondersteuning nodig hebben, specifiek gericht op de situatie in Woerden. Door veranderingen in wet- en regelgeving (met name de komst van de Participatiewet en het Sociaal Akkoord), verandert er ook veel voor de mensen die nu gebruik maken van de voorzieningen die hierin geregeld zijn. Ook voor gemeenten verandert er veel, omdat zij te maken krijgen met een nieuw beleidsterrein en dus ook met een nieuwe groep inwoners die ondersteuning vraagt. Hiermee krijgen gemeenten ook de kans een eigen invulling te geven aan beleid op dit terrein, gebaseerd op de lokale situatie en lokale wensen. Het feit dat het naast wettelijke veranderingen ook op een andere manier moet door minder financiële ruimte (de transformatie), geeft

dit gemeenten een extra mogelijkheid om veranderingen in het sociale domein te bewerkstelligen. De aanbevelingen die voortvloeien uit dit onderzoek, kunnen gebruikt worden in het maken van beleid in het sociale domein in Woerden en kunnen dus ook op die manier bijdragen aan de transitie en transformatie in de lokale Woerdense samenleving in het beleidsterrein werk en inkomen. Het biedt handvatten voor een inclusieve Woerdense arbeidsmarkt.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Over het begeleiden van mensen met een beperking naar werk is al veel bekend, zowel in de wetenschap als meer praktijkgericht onderzoek. Vele organisaties hebben onderzoek gedaan en rapporten geschreven met daarin kennis en aanbevelingen over het creëren van regulier werk voor jongeren met een arbeidsbeperking. Op wetenschappelijk gebied zijn er artikelen gepubliceerd met daarin bijvoorbeeld evaluaties van projecten met dit doel. In de literatuur zijn twee stromingen terug te vinden: enerzijds wordt gekeken vanuit de potentiële werknemers (de jongeren met een arbeidshandicap), bijvoorbeeld door Lindsay *et al.* (2012) en door de gemeente Helmond en CrossOver (2010). Anderzijds wordt gekeken vanuit werkgevers (bijvoorbeeld Minnema (2005) en Mallee *et al.* (2009)). De insteek daarbij is om inzicht te krijgen in de belemmeringen die jongeren ondervinden en hoe werkgevers gestimuleerd kunnen worden om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Het belang van het kijken vanuit deze twee verschillende perspectieven wordt dan ook ondersteund door Nijhuis (2011).

Dit onderzoek combineert bovenstaande kennis (die bijvoorbeeld afkomstig is uit de arbeids- en organisatiepsychologie, zie ook Nijhuis (2011)) met een bestuurskundige theorie over beleidsinstrumenten, namelijk de typologie van Hood (2007). Met deze kennis kan vervolgens worden gekeken naar de rol die overheden (in deze casus de gemeente Woerden) kunnen spelen op dit terrein. Juist de rol van overheden geeft dit onderzoek een nieuwe dimensie.

Het feit dat de rol van gemeenten op dit beleidsterrein de afgelopen jaren gering is geweest, maakt ook dat veel bestaand onderzoek zich niet specifiek op gemeenten richt. Veelal richten onderzoeken naar verbetering van de aansluiting zich op het Rijk en/of het UWV (zie bijvoorbeeld het rapport van de SER uit 2007). Door in dit onderzoek aandacht te schenken aan de rol van de gemeente Woerden (als casus), wordt een bijdrage geleverd aan de theorie.

1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding zal een beschouwing worden gegeven op alle veranderingen die momenteel in het sociale domein plaatsvinden, namelijk de grote decentralisaties van het Rijk naar de gemeenten. Daar zal ook aandacht worden besteed aan de wijze waarop deze in Woerden vorm zullen krijgen. Daarna zal het theoretisch kader worden geschetst waarbinnen dit onderzoek zal worden uitgevoerd. Hierbij zal aandacht worden geschonken aan de drie categorieën, namelijk de jongeren, werkgevers en de rol van de gemeente daarin. Vervolgens zullen de gebruikte methoden en technieken worden besproken, waarna een verslag van de empirische bevindingen zal worden gepresenteerd. Hierin zal vooral worden ingegaan op de belemmeringen voor jongeren en het stimuleren van werkgevers, waarna in hoofdstuk 6 specifiek wordt ingegaan op de rol die de gemeente Woerden kan spelen. In de conclusie wordt antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen die zijn gesteld en zal kort worden gereflecteerd op het onderzoek. In het laatste hoofdstuk worden een aantal aanbevelingen geformuleerd aan de gemeente Woerden.

2. Context: grotere rol voor de gemeenten

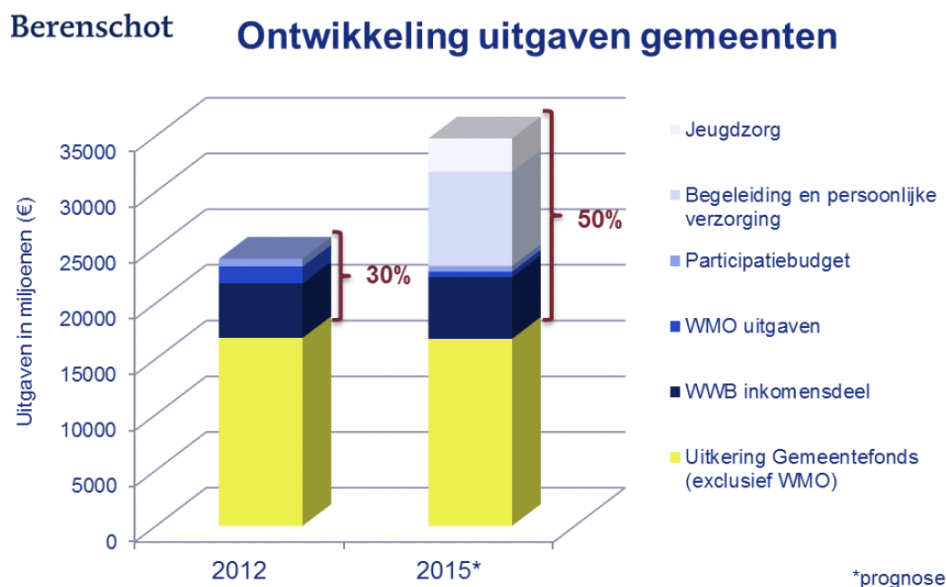
De vraag over het verbeteren van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt uit de gemeente Woerden heeft een oorsprong in Den Haag. VVD en PvdA hebben in het regeerakkoord afgesproken dat een gedeelte van het beleidsveld werk en inkomen naar gemeenten gedecentraliseerd wordt; zij hebben dan de verantwoordelijkheid over wat nu nog de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) zijn. Deze scriptie gaat in op een van de gevolgen die deze decentralisatie heeft, namelijk de positie van jongeren met een arbeidsbeperking. Doel van dit hoofdstuk is dan ook om een achtergrond te schetsen van het Rijksbeleid om jongeren met een arbeidshandicap aan werk te helpen.

2.1 De 3D's en de relatie met passend onderwijs

Het sociale domein is sterk in beweging. Het kabinet Rutte-I heeft besloten om gemeenten een grotere rol te laten spelen in het sociale domein, omdat zij dichterbij de burger staan en dus ook beter weten wat de behoeften van inwoners zijn. Op deze manier hoopt het kabinet niet alleen de zorg beter bij de wensen van burgers te laten aansluiten, maar ook een financieel voordeel te kunnen behalen en zo een bezuiniging te kunnen realiseren.

Dit heeft ertoe geleid dat het kabinet Rutte-I zowel het beleidsveld werk en inkomen (in de vorm van de Wet werken naar vermogen), als delen van de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) onder de verantwoordelijkheid van gemeenten wil brengen. Het kabinet Rutte-II heeft deze decentralisaties voortgezet en heeft daar tevens de jeugdzorg aan toegevoegd als decentralisatie. Ook zijn er aanpassingen geweest in het wetsvoorstel werken naar vermogen, dat is omgedoopt tot de Participatiewet. Daarnaast krijgen gemeenten ook een rol in het passend onderwijs; zij worden verantwoordelijk voor de randvoorwaarden waarmee scholen onderwijs kunnen bieden aan iedereen: passend onderwijs dus.

Momenteel zijn er dus drie grote decentralisaties gaande in het sociale domein, vandaar dat ook wel wordt gesproken over de 3D's. Passend Onderwijs wordt ook wel de vierde decentralisatie genoemd, maar wordt gezien de beperkte rol van gemeenten apart benoemd. Door de decentralisaties krijgen gemeenten dus veel extra verantwoordelijkheden, vooral in het sociale domein. Deze verantwoordelijkheden hebben zowel betrekking op hulpbehoevende inwoners, als op de financiële kant. Zo laat figuur 1 zien dat vanaf 2015 de helft van de gemeentelijke begroting zal bestaan uit uitgaven voor het sociale domein.



Figuur 1: Omvang gemeentefonds en deel sociaal domein daarin (bron: Financiële aspecten van de Participatiewet, Berenschot)

2.1.1 Naast transitie ook transformatie

De decentralisaties gaan niet alleen gepaard met een transitie van verantwoordelijkheden, maar er moet ook een transformatie plaatsvinden ten aanzien van de inhoud. Doordat er minder financiële middelen beschikbaar zijn, zal er op een andere manier gewerkt moeten worden. Er komt meer nadruk te liggen op de eigen kracht van inwoners en de regie op zorg moet bij één persoon komen te liggen in het kader van 'één gezin, één plan, één regisseur' (Regeerakkoord VVD-PvdA, 2012:24).

De transformatie kan mede gerealiseerd worden doordat gemeenten de mogelijkheid krijgen verbindingen te leggen tussen de verschillende decentralisaties (en dus tussen verschillende zorgvormen). Iemand die bijvoorbeeld recht heeft op dagbesteding in het kader van de huidige AWBZ kan wellicht ook, onder bepaalde omstandigheden, in een sociale werkvoorziening werken. In het rapport van de Commissie Westerlaken (2011:18-19) wordt dan ook de aanbeveling gedaan om zowel de decentralisatie van dagbesteding en de herziening van de SW vanuit het perspectief van een goede voorziening voor beschermd werken te realiseren. Voor de gemeente Woerden geldt de transformatie als een belangrijk uitgangspunt in het beleid dat wordt geformuleerd (zie paragraaf 2.3).

2.1.2 Transitie jeugdzorg

De zorg voor jeugd is thans versnipperd: zowel het Rijk, de provincies als gemeenten hebben er een rol in. Om deze versnippering tegen te gaan, is in het Regeerakkoord afgesproken dat de jeugdzorg bij één bestuurslaag wordt belegd: de gemeenten. De decentralisatie biedt daarmee kansen om de druk op gespecialiseerde zorg terug te dringen, vooral door meer zorg dicht bij huis te regelen (*Regionaal projectplan Transitie Jeugdzorg Utrecht West*). Daarnaast biedt de decentralisatie kansen om het aantal hulpverleners in multiprobleem gezinnen te verminderen en daar een duidelijke regisseur aan te wijzen.

De transformatie in de jeugdzorg moet vorm krijgen door meer zorg op een lager niveau te verlenen en hulpvragen minder snel te problematiseren. Door mogelijke zorgvragen van kinderen zo vroeg mogelijk te signaleren, kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat zij later van zwaardere (en dus duurder) zorg gebruik moeten maken. Om hier ervaringen mee op te doen, is de gemeente Woerden momenteel bezig hiervoor experimenten op te zetten, bijvoorbeeld door medewerkers in de kinderopvang een mogelijke zorgvraag bij jonge kinderen vroeg te laten herkennen (vroegsignalering).

2.1.3 Transitie AWBZ-begeleiding naar Wmo

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vormt in Nederland de verzekering voor onverzekerbare (vaak langdurige) zorg. De kosten hiervan zijn de afgelopen jaren explosief gestegen. Om deze kosten meer in de hand te kunnen houden, heeft het kabinet Rutte-I al besloten dat een aantal functies uit de AWBZ onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komt te vallen. Deze onderdelen komen onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) te vallen. Ook bij deze transitie is transformatie een belangrijk onderdeel; meer nadruk moet komen te liggen op 'eigen kracht' en het zoeken van dwarsverbanden tussen de verschillende transitie's. Doel is ook hier dat de kosten, die de afgelopen jaren gestegen zijn, meer in de hand kunnen worden gehouden.

2.1.4 Passend onderwijs

De stelselwijziging passend onderwijs heeft als doel elk kind in Nederland het recht te geven op onderwijs dat passend is voor hem of haar. Hierdoor kunnen kinderen zich ontwikkelen en zo een eigen plek verwerven in de maatschappij (*Plan van aanpak Passend Onderwijs in relatie tot zorg voor de jeugd*, p.3). Om elk kind passend onderwijs te kunnen bieden, worden samenwerkingverbanden tussen scholen opgericht. De samenwerkingsverbanden moeten een dekkend aanbod van onderwijs bieden, waarmee ze invulling geven aan hun zorgplicht die is vastgelegd in de Wet passend onderwijs. Gemeenten worden betrokken middels een plek in het OOGO, het Op Overeenstemming Gericht Overleg. Hierin hebben naast de gemeente ook de schoolbesturen plaats. Dit overleg is gericht op het bereiken van consensus, wat gemeenten een bepaalde mate van sturing geeft. Daarmee is het OOGO ook relevant voor dit onderzoek, omdat de gemeente Woerden hiermee een mogelijkheid tot sturing in het onderwijs krijgt.

Gemeenten en schoolbesturen krijgen echter wel allebei een eigen verantwoordelijkheid binnen dit beleidsterrein. Het volgende onderscheid wordt gemaakt (*Plan van aanpak Passend Onderwijs in relatie tot zorg voor de jeugd*, p.6):

“De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de leerplicht en de RMC-functie, het leerlingenvoer, de onderwijshuisvesting, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Jeugdgezondheidszorg (JGZ), en in de nabije toekomst ook voor andere zaken die nauw samenhangen met passend onderwijs, zoals de functie ‘begeleiding’ uit de AWBZ (in de WMO), de jeugdzorg (in de nieuwe Jeugdwet) en de gecombineerde regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt (in de Participatiewet). Onderwijs moet de talenten van de kinderen herkennen en hun competenties ontwikkelen zodat ieder kind een plek op de arbeidsmarkt kan bemachtigen.

Het onderwijs moet er voor zorgen dat zij de kinderen zo goed mogelijk voorbereiden op hun plek in de samenleving. Een deel van de leerlingen dat gebruik maakt van het speciaal onderwijs (maar ook van het reguliere onderwijs) krijgt later vaak te maken met regelingen als de Wajong, de bijstand en Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en voor de toekomst de nieuwe Participatiewet die uitgaat van één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, die de gemeenten gaan uitvoeren.

Vanuit dit oogpunt is samenwerking tussen gemeenten, zorg en onderwijs van belang, zodat leerlingen later zo goed mogelijk kunnen meedoen in de samenleving.”

Ook krijgen gemeenten de kans om samenhang te creëren met de andere transitieën. Doordat sommige leerlingen ook gebruik maken van voorzieningen uit de andere decentralisaties (bijvoorbeeld de Participatiewet), kan het perspectief van de jongere beter centraal worden gesteld in het beleid van de gemeente. Het onderwijs kan immers al vroeg betrokken worden bij beleidsvorming. Daarmee zijn de ontwikkelingen in het passend onderwijs ook relevant voor dit onderzoek. Uit de probleemstelling in het *Plan van aanpak Passend Onderwijs* in de regio Utrecht-West blijkt dat deze afstemming nu als onvoldoende wordt ervaren.

2.2 Participatiewet en Sociaal Akkoord

De Participatiewet vormt de wettelijke grondslag voor de decentralisatie van een deel van het domein werk en inkomen. De Participatiewet is er op gericht om zoveel mogelijk mensen te laten participeren in de samenleving. Werk wordt hierbij als een belangrijk middel gezien (Rijksoverheid, 2013b). Om regelgeving te vereenvoudigen en op elkaar te afstemmen, worden drie wetten samengevoegd in deze Participatiewet, namelijk de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en delen van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Deze drie wetten komen hiermee dus te vervallen. Dit houdt ook in dat bestaande klanten in deze regelingen, met (veel) veranderingen te maken gaan krijgen.

In april 2013 hebben werkgevers, werknemers en het kabinet een sociaal akkoord gesloten, met daarin belangrijke aanpassingen in de Participatiewet. Het belang van participatie op de arbeidsmarkt wordt echter nog steeds onderkend door de sociale partners (Stichting van de Arbeid, 2013:5):

“Niemand mag aan de kant (blijven) staan. We moeten naar een arbeidsmarkt waar voor iedereen plaats is. In zo’n inclusieve arbeidsmarkt staat de zorg voor mensen die uitvallen of bescherming nodig hebben centraal. Alleen als iedereen zijn of haar talent en capaciteit kan inzetten, kan welvaart in brede zin ten volle worden beleefd. In het bijzonder de duurzame participatie van mensen met een verminderd arbeidsvermogen als gevolg van een beperking en van jonggehandicapten moet en kan toenemen, ook in het midden- en kleinbedrijf.”

Maar zoals gezegd hebben de sociale partners ook enkele belangrijke wijzigingen aangebracht in de Participatiewet. Zo worden door heel het land 35 werkpleinen en werkbedrijven gecreëerd (Stichting van de Arbeid, 2013:9). De werkpleinen vormen het overlegorgaan tussen werkgevers, vakbonden en wethouders, waar een regionaal arbeidsmarktbeleid kan worden opgesteld. De werkbedrijven krijgen de verantwoordelijkheid voor “het aan het werk helpen van degenen die een uitkering of loon ontvangen op basis van de Wajong respectievelijk in het kader van de WSW.” (ibid.:9). De partners uit het werkplein worden hierbij nauw betrokken.

Een andere belangrijke verandering is het schrappen van het quotum dat bepaalt dat werkgevers met meer dan 25 werknemers in dienst, hun personeelsbestand voor minimaal vijf procent moeten laten bestaan uit mensen met een arbeidshandicap. Tegenover het schrappen van het quotum, staan “niet-vrijblijvende afspraken, die ook tot afspraken in cao’s en op bedrijfsniveau zullen leiden.” (ibid:16). Het kabinet houdt het quotum echter wel als stok achter de deur, voor het geval de doelstelling (eind 2016 minimaal 11.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking) niet wordt gehaald.

Een andere afspraak in het Sociaal Akkoord is dat er één indicatiestellend orgaan komt, dat de keuring van mensen met een beperking op zich neemt (Stichting van de Arbeid, 2013:14). Dit wordt op landelijk niveau opgericht, om gelijkheid in indicaties te waarborgen en administratieve lasten voor inwoners te verminderen. Hieruit volgt dus dat gemeenten slechts geringe invloed hebben op de toegang tot verschillende voorzieningen in het kader van de Participatiewet.

Voor de doelgroep is deze scriptie is bij indicatiestelling ook nog van belang dat in het Sociaal Akkoord is afgesproken dat jongeren die nu een uitkering krijgen op basis van de Wajong, herkeurd kunnen worden (Stichting van de Arbeid, 2013:15). Dit is een wijziging ten opzichte van het regeerakkoord, maar kan dus wel gevolgen hebben voor huidige cliënten.

In de laatste plaats is in het Sociaal Akkoord de invoering van de Participatiewet uitgesteld. In plaats van op 1 januari 2014, zal de Participatiewet op 1 januari 2015 worden ingevoerd.

Wat niet is veranderd in het Sociaal Akkoord, is de visie op de decentralisaties (zie paragraaf 2.1). Ook de sociale partners leggen nadruk op het “zelforganiserend vermogen van de samenleving (...), om te handelen vanuit eigen kracht.” (Stichting van de Arbeid, 2013:3).

2.3 De 3D's in Woerden

De gemeenten zijn momenteel druk bezig om de decentralisaties in hun eigen gemeenschap vorm te geven. In Woerden is de kadernota met daarin een visie op het sociale domein vastgesteld in de gemeenteraad van juni 2013. Woerden streeft daarin “naar een samenleving waarin iedereen naar vermogen meedoet.” (*Kadernota decentralisaties/transformaties sociale domein*, p.1). Naast een verandering in verantwoordelijkheden (de transitie) impliceert dit ook een andere manier van denken in het sociale domein: de transformatie. De gemeente verwacht van inwoners zelfredzaamheid en initiatieven van inwoners om andere inwoners te helpen, bijvoorbeeld als mantelzorger of vrijwilliger. De gemeente treedt terug en kiest een regierol, wat volgens de gemeente inhoudt: “het faciliteren en stimuleren van de samenwerking tussen inwoners, verenigingen, maatschappelijke organisaties en de gemeentelijke overheid. Daarbij varieert de regierol van de gemeente van actief sturend, dan wel passief sturend tot slechts faciliterend.” (ibid:1). Op deze wijze wil de gemeente Woerden invulling geven aan het motto “Sterke samenleving, slanke overheid”.

Daarnaast wil de gemeente de transformaties zoveel mogelijk in samenhang oppakken. De transformaties bieden, aldus de gemeente, een kans om de huidige versnipperde regelgeving minder complex te maken. Hiermee kan ook op lokaal niveau invulling worden gegeven aan het principe ‘één gezin, één plan, één regisseur’. Voor inwoners betekent dit het volgende (ibid.:2):

“Bij het realiseren van de transformaties betekent het aanbrengen van samenhang dat:

1. inwoners met een zo beperkt mogelijk aantal instanties van doen hebben;
2. inwoners eenmalig gegevens hoeven te verstrekken;
3. inwoners erop kunnen rekenen dat hun situatie is bekeken vanuit een overzicht op meerdere deelterreinen (zorg, welzijn, werk en inkomen).”

2.3.1 De Woerdense collegedoelen voor het sociale domein

Met deze visie sluit de gemeente Woerden aan bij het project 'Meedoen in een sterke samenleving'. In de rapportage van dit project zijn de collegedoelen op het sociale domein vertaald en is men tot de volgende drie doelen gekomen (*Discussiestuk 'Meedoen in een sterke samenleving'*, p.2):

1. Iedereen doet mee
2. Een sterke lokale samenleving;
3. Een veilig Woerden.

'Iedereen doet mee' definieert het college als maatschappelijk participeren op je eigen niveau, waarbij wordt uitgegaan van de eigen kracht van mensen en van wat ze wel in plaats van niet kunnen. 'Een sterke lokale samenleving' wordt gedefinieerd als het streven naar een "Woerdense samenleving waarin inwoners naar elkaar omkijken, verantwoordelijkheid nemen voor elkaar en waarbij sociale netwerken gestimuleerd en geactiveerd worden" (*Discussiestuk 'Meedoen in een sterke samenleving'*, p.2).

Deze doelen zijn vertaald naar een visie op de Woerdense ambtelijke organisatie. Hierin zijn drie centrale elementen benoemd (*Discussiestuk 'Meedoen in een sterke samenleving'*, p.5):

1. Versterken van de regierol;
2. Versterken van de dienstverlening;
3. Verlagen van het kostenniveau.

De gemeente Woerden wil een meer regisserende gemeente zijn, waarbij de initiatieven van inwoners worden ondersteund. Door ook meer nadruk te leggen op resultaatsturing, krijgen inwoners en maatschappelijke partners meer mogelijkheden om zelf met oplossingen en interventies voor de samenleving te komen. Daar waar de gemeente nog zelf actief is, moet de dienstverlening aansluiten bij de wensen van inwoners. Dienstverlening is immers het visitekaartje van de gemeente. En aangezien de gemeente gemeenschapsgeld uitgeeft en bovendien te maken heeft met een beperkt budget, is het ook van belang dat alle interventies van de gemeente het gewenste effect hebben en er dus geen geld wordt verspild. Interventies moeten dus goed worden doordacht en de effecten moeten zoveel mogelijk worden gemeten.

De gehele visie van de gemeente Woerden op de decentralisaties en het sociale domein is te vinden in bijlage 3.

2.3.2 Inclusie en inclusief beleid

Naast bovenstaande collegedoelen, hecht de wethouder in Woerden met het sociale domein in haar portefeuille ook veel belang aan inclusie. Inclusie is zeer breed begrip wat ook op veel verschillende domeinen toepasbaar is. Het gaat over de toegankelijkheid van de openbare ruimte en gebouwen, maar ook over de toegankelijkheid van sociale voorzieningen zoals onderwijs (*Beleidsbrief inclusief beleid 2013*, p.1). Hiermee moet bewerkstelligd worden dat iedereen mee kan doen in de samenleving en zich daarin kan ontplooiën en op die manier een bijdrage kan leveren die passend is bij de individuele omstandigheden van een persoon. Ook het onderwerp in deze scriptie kunnen we dus als 'inclusief' bestempelen, het gaat immers om het inclusief maken van de (Woerdense) arbeidsmarkt. Inclusie is een onderwerp dat ook op de agenda van de Verenigde Naties staat. De VN heeft hiertoe 22 standaardregels geformuleerd, de zogenaamde 'Agenda 22'. Ook op het domein 'Werk, scholing en inkomen' zijn enkele van deze standaardregels van toepassing. De volgende vier hebben betrekking op dit domein (*Beleidsbrief inclusief beleid 2013*, p.4-5):

1. "Zorgen dat het onderwijs aan gehandicapten een integrerend deel van het onderwijsstelsel vormt.
2. Gelijke kansen voor gehandicapten bij het vinden van zinvol en betaald werk op de arbeidsmarkt.
3. Verantwoordelijkheid dragen voor het bieden van sociale zekerheid en behoud van inkomsten voor gehandicapten.

4. Verantwoordelijkheid dragen voor het garanderen van een passende opleiding van het personeel, op alle niveaus, dat betrokken is bij plannen en aanbieden van programma's en diensten voor gehandicapten."

Het kabinet heeft zich in het Regeerakkoord voorgenomen deze agenda met de 22 standaardregels te ratificeren en op drie manieren inrichten (ibid., p.2):

1. Wetten en regels moeten zo veranderd worden zodat die voldoen aan het VN verdrag.
2. Gemeenten, organisaties voor zorg en welzijn, bedrijven en scholen moeten zelf ook hun regels veranderen om te zorgen dat er voor iedere burger een plek is.
3. Mensen met een beperking moeten zelf hun stem en verhaal (kunnen) laten horen om het belang van het VN verdrag te benadrukken en aan te geven wat er nodig is om de gestelde doelen in het VN verdrag te realiseren.

Bij het beleid dat ontwikkeld wordt in de gemeente Woerden, moet inclusie een belangrijk uitgangspunt zijn. Daarmee is het automatisch ook van belang voor beleid in het kader van de Participatiewet.

2.3.3 *Het Nieuwe Werkbedrijf*

De uitvoering van de Participatiewet in Woerden krijgt een plaats in Het Nieuwe Werkbedrijf⁴ (HNW) Dit is een regionale organisatie die namens de gemeenten Woerden, Bodegraven-Reeuwijk, Montfoort en Oudewater de nieuwe taken op het gebied van participatie, werk en inkomen uitvoert. De huidige sociale werkvoorziening, Werkvoorzieningschap De Sluis Groep, is hierin een belangrijk partner; De Sluis Groep zal dan ook als basis dienen voor Het Nieuwe Werkbedrijf. Om deze decentralisatie goed op te kunnen pakken, heeft de minister van Binnenlandse Zaken gevraagd om een samenwerkingsverband rond de decentralisaties te vormen. Met de vorming van Het Nieuwe Werkbedrijf door de betrokken gemeenten, wordt aan deze wens ten aanzien van de Participatiewet uitvoering gegeven. Ondanks het uitstellen van de Participatiewet in het Sociaal Akkoord, is de start van Het Nieuwe Werkbedrijf voorzien per 1 januari 2014. De Sluis Groep is thans al verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) voor deze vier gemeenten en voert ook re-integratietrajecten uit in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB). In hun nieuwe vorm krijgen ze er dus ook de nieuwe taken bij.

Het Nieuwe Werkbedrijf krijgt dus een belangrijke rol bij het plaatsen van mensen die om wat voor reden dan ook zonder extra ondersteuning niet kunnen deelnemen aan arbeid. Werkgeversdienstverlening neemt derhalve een belangrijke plek in bij de kaders die zijn gesteld rond Het Nieuwe Werkbedrijf (*Kadernota Het Nieuwe Werkbedrijf*, pp.15-18). Een belangrijk uitgangspunt voor HNW is een 'inclusieve arbeidsmarkt'. In deze inclusieve arbeidsmarkt kunnen "alle burgers, ongeacht hun 'etiket', naar vermogen duurzaam meedoen in de samenleving." (p.15). HNW wil dit realiseren door te excelleren in arbeidsbemiddeling. Het is daarom voor HNW belangrijk om een betrouwbare partner te zijn voor werkgevers. Men streeft hiervoor naar een "gezamenlijke bedrijfsmatige aanpak" door HNW, zodat werkgevers eenduidig benaderd kunnen worden.

Naast de werkgever staat ook de werknemer centraal in het beleid van Het Nieuwe Werkbedrijf (ibid., p.19). De (potentiële) capaciteiten van de werknemer staan centraal in de zoektocht naar werk. Inwoners zijn zelf verantwoordelijk voor het aanpakken van de vraagstukken in hun leven, maar HNW kan altijd mensen helpen bij het zoeken naar hun mogelijkheden. Het individu staat centraal in de dienstverlening van HNW, zodat maatwerk geboden kan worden.

2.3.4 *WoerdenWijzer.nl*

Zoals in dit hoofdstuk al is gebleken, wordt niet alleen de rol van de gemeente groter in het sociale domein, maar willen gemeenten ook de samenleving een grotere rol geven in het verlenen van hulp

⁴ Het Nieuwe Werkbedrijf is de werknaam voor deze uitvoeringsorganisatie.

aan anderen in de samenleving. Er komt dus meer nadruk te liggen op eigen kracht van inwoners. Om daarin te ondersteunen, heeft de gemeente Woerden begin juli 2013 officieel WoerdenWijzer.nl gelanceerd: het maatschappelijk netwerk van Woerden⁵. Inwoners van Woerden kunnen hier terecht met hulpvragen die zij hebben, bijvoorbeeld over werken met een arbeidsbeperking. Daarnaast moet WoerdenWijzer.nl de toegang tot alle voorzieningen in het sociale domein gaan vormen, waarmee het bijvoorbeeld het huidige Wmo-loket vervangt. WoerdenWijzer.nl kent geen fysiek loket meer, maar is via internet en telefonisch bereikbaar.

Indien ondersteuning vanuit de gemeente nodig is (bijvoorbeeld een Wmo-voorziening), kan deze aangevraagd worden via WoerdenWijzer.nl. Mocht er sprake zijn van multiproblematiek in een gezin, dan kan via WoerdenWijzer.nl ook een sociaal makelaar ingezet worden, die als regisseur samen met het gezin hulpvragen oppakt en het leven van het gezin weer 'op de rit' zet.

Daarmee is er dus een tweeledige relevantie van WoerdenWijzer.nl voor dit onderzoek. Enerzijds omdat als iemand bijvoorbeeld een indicatie voor een sociale werkplaats wil of hier informatie over wil, hij of zij zich hier zal moeten melden. Anderzijds is het relevant omdat WoerdenWijzer.nl een soort marktplaatsfunctie voor vraag en aanbod heeft. WoerdenWijzer.nl kan dus ook worden ingezet om vraag en aanbod van werk voor mensen met een beperking in beeld te brengen en deze mensen bij elkaar te brengen, om zo een bijdrage te leveren aan een inclusieve Woerdense arbeidsmarkt. Op het moment van schrijven is WoerdenWijzer.nl echter dermate nieuw, dat de site nog niet volledig gevuld is.

⁵ Bron: <http://www.woerdenwijzer.nl/Over%20deze%20site>

3. Theoretisch kader: jongeren helpen, werkgevers stimuleren

In paragraaf 1.2 is de doelstelling van dit onderzoek duidelijk uiteengezet. Het gaat om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren met een arbeidsbeperking te verbeteren. Om dit doel te bereiken, kan vanuit twee richtingen worden geïntervenieerd. Enerzijds kunnen de barrières die de jongeren ondervinden worden geslecht, anderzijds kunnen werkgevers gestimuleerd worden deze jongeren in dienst te nemen, bijvoorbeeld door perverse prikkels tegen te gaan. In dit theoretisch kader gaan we in op interventies met dat doel, waardoor een overzicht ontstaat van mechanismen die bijdragen aan de aansluiting. Deze mechanismen kunnen we dan ook veronderstellen als de beleidstheorie bij de aansluiting.

Over dit onderwerp is al veel gepubliceerd. Er zijn vele rapporten geschreven over de Nederlandse situatie, waarin naar oorzaken wordt gezocht en oplossingen worden aangedragen. Ook vanuit wetenschappelijke hoek zijn meerdere publicaties te vinden, al richten deze zich meestal niet op de Nederlandse of Europese situatie. Uit beide bronnen zal worden geput, waarbij een koppeling zal worden gelegd tussen de verschillende bronnen.

Dit theoretisch kader mondt in de laatste paragraaf uit in een conceptueel model, waarin de verbanden tussen de verschillende variabelen in dit hoofdstuk zullen worden gelegd. Met dit model kunnen we, op basis van theorie, de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren met een arbeidsbeperking verbeteren. Ook kan daarmee een antwoord worden gegeven op deelvraag 1.

3.1 Overwinnen barrières door jongeren

Jongeren met een arbeidsbeperking willen over het algemeen graag werken (Welder, 2008:43). Het hebben van werk is dan ook van toegevoegde waarde voor deze jongeren. Voor veel mensen vormt werken een belangrijk onderdeel in het dagelijks leven en het is dan ook op meerdere gebieden van toegevoegde waarde. Bekend is de economische waarde (werk biedt inkomen), maar ook op sociaal en psychologisch vlak draagt werk bij aan het welzijn van mensen. Werk biedt tenslotte sociale contacten, men kan er een sociale status aan ontleen en het biedt een dagelijks ritme. Hierdoor draagt werken bij aan een betere kwaliteit van leven (Lindsay, 2011a; Nijhuis, 2011:9).

Maar in hun zoektocht naar werk komen deze jongeren verschillende barrières tegen die het moeilijk maken om aan werk te komen. Als jongeren werk gevonden hebben, is dit niet altijd duurzaam waardoor zij na enige tijd alsnog geen werk hebben.

Om de barrières waar jongeren tegenaan lopen te slechten, bestaan er een aantal mogelijke interventies. In deze paragraaf worden die barrières besproken, waaraan ook mogelijke interventies worden gekoppeld. De volgende zijn te onderscheiden:

- Aanpassingen en maatwerk op de werkvloer;
- Goede voorbereiding op werken door het onderwijs;
- Ondersteuning bij zoektocht naar werk;
- Passende begeleiding op werkvloer;
- Integraliteit in regelingen: de jongere centraal.

Onder deze mogelijke interventies hangen concretere oplossingen die bijdragen aan het overwinnen van barrières. Hierna zullen deze oplossingsrichtingen besproken worden, waarbij ook kort aandacht zal worden geschonken aan de concrete interventies. Overigens moet hierbij wel bedacht worden dat niet op alle belemmeringen die jongeren ondervinden geïntervenieerd kan worden. Zo komen Achterberg *et al.* (2009) tot een aantal factoren die maken dat jongeren met een beperking moeilijk werk vinden, zoals het hebben van een laag IQ. Volgens een rapport van Panteia (2012) is bij jongeren met een arbeidsbeperking vaak sprake van een lichte verstandelijke beperking, er is sprake

van een stoornis in het autistisch spectrum of een psychische stoornis. Hier is door de mens geen invloed op uit te oefenen.

3.1.1 Aanpassingen en maatwerk op de werkvloer

Elke functie op de arbeidsmarkt die wordt vervuld, is in wezen maatwerk. Mensen solliciteren immers op werk dat hen aanspreekt en werkgevers kiezen de persoon die het beste bij hun wensen aansluit. "De juiste man of vrouw op de juiste plaats is dan ook de kern van de personeelspsychologie" (Nijhuis, 2011:5). Voor jongeren met een beperking speelt maatwerk een nog crucialere rol. In een rapport van Welder (2008) wordt bijvoorbeeld gewezen op het feit dat jongeren in hun werk barrières ondervinden door de beperking die zij hebben. Zij hebben dus een behoefte aan (extra) maatwerk. Het bieden van oplossingen om met deze beperkingen goed te kunnen werken, wordt niet altijd even goed door werkgevers opgepikt. Ook Lindsay (2011b) toont in haar onderzoek aan dat de beperking(en) die jongeren hebben van invloed is op de vraag of deze jongeren werk hebben of niet. Ook het soort werk dat de jongeren doen varieerde naar gelang de beperking, bleek uit hun onderzoek.

Een succesfactor voor jongeren is dus maatwerk op de werkvloer. Door specifieke arrangementen te creëren voor jongeren kunnen zij gemakkelijker aan het werk komen. Voorbeelden van maatwerk zijn eigen, afgeschermd werkplekken waar de jongeren in een prikkelarme omgeving kunnen werken, speciale afspraken over werktijden, het afstemmen van functies op de beperking van de jongere, et cetera. Maar ook kan hier aan andere zaken worden gedacht. Zo noemt Lindsay (2011b) het feit dat jongeren mobiel zijn en dus op hun werk kunnen komen als een belangrijke factor. Wellicht moeten er dus ook speciale voorzieningen worden gecreëerd voor woon-werk verkeer.

In een rapport van Wissink *et al.* (2009) wordt gesteld dat de match tussen de jongere en de werkgever van groot belang is. Een succesfactor in die match is de afstemming tussen de vaardigheden van de wajonger en de kenmerken van de functie die wordt vervuld. Het is dan ook belangrijk dat werkgevers de functie aanpassen naar de mogelijkheden van de jongere, zodat deze zo productief mogelijk is. In de kern geldt dit voor alle werknemers, maar voor mensen met een arbeidsbeperking moet hier extra nadruk op liggen. Dit fenomeen van aanpassing en inpassing van taken kennen we ook wel als *jobcarving* (Wissink *et al.*, 2009:96).

3.1.2 Goede voorbereiding op werken door het onderwijs

De Sociaal Economische Raad (SER, 2007) stelt dat de voorbereiding op werken die jongeren in het (speciaal) voortgezet onderwijs krijgen vaak miniem is. De SER wijt dit aan tekortkomingen in de doelen en de taakomschrijving van het onderwijs; deze zouden niet genoeg gericht zijn op voorbereiden op werk. Hierdoor ontstaat al in het onderwijs een achterstand voor deze leerlingen. Een andere barrière in het onderwijs is een gebrek aan stageplaatsen, zeker voor deze doelgroep (SER, 2007:42-46). Dit maakt het voor het onderwijs moeilijk om jongeren voor te bereiden op werk. Ook kunnen jongeren hierdoor weinig of geen werkervaring opdoen, terwijl juist werkervaring wordt verondersteld als een belangrijke pijler voor werk (Eurofound, 2012:7).

Het belang van onderwijs en leren wordt ondersteund door een rapport dat is verschenen in opdracht van de Europese Commissie (Eurofound, 2012:8-9). Beroepsonderwijs (*vocational education*) wordt gezien als een belangrijk onderdeel in de ontwikkeling van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast wordt het belang van *lifelong learning* genoemd. In het rapport wordt het als een belangrijke pijler in het betrekken van jongeren met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt gezien, naast andere pijlers als *flexible adequate income support*, *inclusive labour market measures* en *health & social care services*. Onderwijs en leren worden hier dus niet als statisch gezien, maar als iets dat belangrijk is om bij te houden en door te ontwikkelen. Dit omdat in het rapport wordt verondersteld dat de opleiding die jongeren op school genieten niet afdoende is om mee aan het werk te komen en te blijven.

Een andere belangrijke taak van het onderwijs ligt in het aanleren van vaardigheden die van pas komen in een werkomgeving. Uit onderzoek van Shier *et al.* (2009) blijkt dat werkgevers het *human capital* (bijvoorbeeld de vaardigheden die zij bezitten) van jongeren met een arbeidshandicap vaak niet wordt (h)erkend, terwijl zij die vaardigheden weldegelijk bezitten. Ook dit is dus een barrière waar jongeren tegenaan lopen. Dat het hebben van die vaardigheden echter wel van belang is, blijkt uit onderzoek van Lindsay *et al.* (2012:236):

“Our findings highlighted how youth with disabilities value involvement in the workforce from as early as mid-adolescence and developed several practical, social and communication skills and self-confidence over the course of an employment-training program.”

Zij komen dus tot enkele belangrijke vaardigheden voor jongeren om aan werk te komen. Ook het Eurofound-rapport (2012) benadrukt het belang van vaardigheden, vooral in *social skills* en *confidence building*. Om jongeren met deze vaardigheden ervaring op te laten doen, is een belangrijke rol weggelegd voor het onderwijs en stageorganisaties.

Niet alleen op de werkvloer, ook in het onderwijs biedt maatwerk uitkomst. De Sociaal Economische Raad (2007:148) doet de aanbeveling om onderwijsinstellingen maatwerkdiploma's of competentiepaspoorten uit te laten reiken, maar wel met behoud van volledige financiering. Dit laatste is een vereiste voor succes, omdat anders perverse prikkels uitgaan van het systeem, zeker bij onderwijsinstellingen die op basis van afgegeven diploma's gefinancierd worden. Als jongeren door hun beperking niet in staat zijn om een volledig diploma op bijvoorbeeld MBO-niveau te halen, kan een maatwerkdiploma aantonen dat de jongere in ieder geval wel bepaalde vaardigheden heeft ontwikkeld en bezit.

3.1.3 Ondersteuning bij zoektocht naar werk

Om aan werk te komen, is het voor jongeren van belang dat zij ondersteund worden in hun zoektocht. Zo doet ook de SER (2007:161) in zijn rapport de aanbeveling tot het “[c]reëren van [een] ondersteunend netwerk van betrokken collega's rond de jongere met een beperking/Wajonger.” Deze ondersteuning kan vanuit verschillende hoeken komen. Taylor *et al.* (2004) benoemen bijvoorbeeld de rol die ouders spelen bij de zoektocht van hun zoon of dochter. Kinderen wier ouders betrokken zijn bij hun zoektocht naar werk vinden gemakkelijker werk, zo blijkt. Er is echter ook een kanttekening: een mogelijk averechts effect van betrokken ouders is dat zij bang zijn dat hun kinderen niet meer of in mindere mate gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die de verzorgingsstaat biedt als hun zoon of dochter regulier werk heeft gevonden. Hierdoor kan hun betrokkenheid afnemen, terwijl dit juist een belangrijke succesfactor is. Als tweede noemen zij *referrals and referral agents* als belangrijke succesfactor. Ook dit kunnen we als een vorm van ondersteuning in de zoektocht zien. Een derde succesfactor die door Taylor *et al.* (2004) worden genoemd, is het creëren van platforms waar contacten worden gelegd tussen werkgevers en jongeren. Uit de evaluatie van het project in Noord-Ierland blijkt dat “[r]elationships between staff and trainees appeared to be consistently good within each of the projects” (ibid., 2004:98).

Ook in Nederland zien we het voorstel om dergelijke ‘marktplaatsen’ op te zetten. Zo heeft het Verwey-Jonker Instituut (Stavenuiter & Lammerts, 2005) de aanbeveling gedaan om een Wajongloket op te zetten. Zij stellen dit loket voor als netwerk, waarin de cliënt en zijn directe begeleider centraal staan. Naar gelang dat nodig is, kunnen andere partijen betrokken worden om een specifieke bijdrage te leveren aan het zoeken naar werk voor een wajonger. De SER (2007:147) heeft later het belang van één loket herhaald als een van zijn aanbevelingen.

Veelal krijgen jongeren met een arbeidshandicap ondersteuning van jobcoaches. Een jobcoach begeleidt de overgang van school naar werk voor de jongere (Bakker *et al.*, 2008). Doordat de jobcoach ook begeleiding geeft op de werkvloer, krijgt deze beter inzicht in de (on)mogelijkheden die de jongere heeft. Dit biedt bijvoorbeeld mogelijkheden om maatwerk te creëren en kan helpen om het beste werk te vinden voor de jongere.

3.1.4 Passende begeleiding op werkvloer

Voor jongeren met een arbeidshandicap is het belangrijk dat ook op de werkvloer rekening wordt gehouden met wat zij wel en niet kunnen. Dit vraagt een specifieke benadering van directe collega's en direct leidinggevendenden; zo kunnen de jongeren vaak niet op dezelfde manier worden aangesproken en aangestuurd als andere collega's. Dit punt hangt nauw samen met maatwerk, maar gezien het belang ervan wordt het hier apart benoemd.

In de wetenschap wordt hiervoor veelal de term *supported employment* gebruikt. *Supported employment* gaat uit van betaald werk voor mensen met een beperking, dat veelal in een reguliere setting plaatsvindt. Belangrijk onderdeel hiervan is dat mensen worden begeleid op de werkvloer en dat in belangrijke randvoorwaarden, zoals trainingen en vervoer, wordt voorzien (Rush & Hughes, 1989:351). Goede begeleiding op de werkvloer wordt ook als belangrijke voorwaarde gesteld (en dient tevens als aanbeveling voor de praktijk) in het Eurofoundrapport (2012:92):

“Ensure staff are adequately trained. Ensure that they have knowledge and skills related to the special circumstances of young people with disabilities or long-term illness. Change the expectations of professionals so that they actively promote the employment prospects of this targetgroup.”

Voor overheden ligt hier, aldus het rapport, een taak om trainingen voor dit doel te ontwikkelen. Ook zou er dan aandacht moeten zijn voor het effect van deze trainingen, aldus het rapport.

Ook in een rapport van vakbeweging FNV (Van Horssen *et al.*, 2009:19-26) wordt op het belang van begeleiding gewezen. Zij merken daarbij wel op dat elk individu een eigen behoefte heeft in begeleiding, die ook qua intensiteit dus van persoon tot persoon kan verschillen. Ook hier zien we dus dat maatwerk een belangrijke randvoorwaarde is.

Wissink *et al.* (2009:46-47) maken nog een onderscheid tussen interne en externe begeleiding. Bij interne begeleiding neemt een directe collega of direct leidinggevende deze taak op zich, bij externe begeleiding is deze taak weggelegd voor bijvoorbeeld een jobcoach. Beiden komen voor in de praktijk en van beide wordt het belang gezien. Wel wordt geconstateerd dat veel jongeren na verloop van tijd geen (meer) gebruik meer maken van externe begeleiding, omdat zij de toegevoegde waarde ervan niet altijd meer ervaren, terwijl dit voor hen nog steeds van belang kan zijn.

3.1.5 Integraliteit in regelingen: de jongere centraal

Kenmerkend voor deze doelgroep is dat de jongeren vaak niet alleen geconfronteerd worden met het feit dat zij geen werk hebben, maar dat er vaak ook andere vraagstukken een belangrijke rol spelen in hun leven, bijvoorbeeld ten aanzien van hun gezondheid of gezinssituatie (Gemeente Helmond & CrossOver, 2010:16; Bosselaar *et al.*, 2010:71-75). Verschillende betrokken organisaties bij de jongere stemmen afspraken niet op elkaar af, waardoor de jongeren niet al hun afspraken na kunnen komen. Onderzoek van Stade Advies in de gemeenten Woerden en De Ronde Venen laat zien dat rond multi-probleem gezinnen vaak vele instanties betrokken zijn (Horstik & Veuger, 2012). Op basis van gesprekken met gezinnen komen zij op zeven tot negentien instanties die betrokken zijn bij dergelijke multi-probleem gezinnen; het aantal hulpverleners is vaak nog groter zo blijkt. Ook al maakt

niet elke jongere met een arbeidsbeperking deel uit van een multi-probleem gezin, het geeft wel aan dat er vaak veel hulpverleners in het spel zijn. Dit maakt dat het belangrijk is om afstemming te hebben tussen regelgeving en instanties om te voorkomen dat de jongeren tussen wal en schip vallen. Bosselaar *et al.* (2010:75) doen derhalve de aanbeveling de afstemming en samenwerking tussen hulp- en dienstverlenende organisaties te verbeteren. Ook Horstik en Veuger (2012) doen de aanbeveling tot een duidelijke regievoering in door hen onderzochte multi-probleem gezinnen. In de definitie van *supported employment* (zie vorige subparagraaf) hebben we deze randvoorwaarden ook al terug zien komen.

Door het perspectief van de jongeren centraal te stellen in beleid, zal de integraliteit van het beleid gewaarborgd kunnen worden. In een rapport over de ondersteuning van wajongers in Helmond komt men dan ook tot de volgende aanbeveling (Gemeente Helmond & CrossOver, 2010:59):

“Uitgaan van de ondersteuningsvraag van de jongeren, betekent voor de dienstverlenende organisaties dat zij met elkaar en in onderlinge samenwerking, onder regie van een partij, vaststellen op welke wijze zij diensten in een gezamenlijk, geïntegreerd en op elkaar afgestemd aanbod kunnen aanbieden aan de jongere.”

Het onderzoek van Duinkerken *et al.* (2009) bevestigt het belang van samenwerkende organisaties uit verschillende hoeken. Ook de organisaties zelf zien dit als een belangrijke succesfactor bij het vinden van werk voor deze jongeren. De onderzoekers signaleren echter ook dat iedereen het wel eens is over het belang van samenwerking, maar dat veel organisaties dit nog wel vanuit hun eigen logica redeneren. Zij redeneren als volgt (ibid.:59):

“Samenwerking tussen disciplines is van groot belang om succesvolle transities van de Wajonger richting werk mogelijk te maken. Hier valt nog een wereld te winnen. Het speelveld wordt gevoed door karikaturen van elkaar, gebrek aan vertrouwen en het voorop stellen van het eigen belang. Dat is niet in het belang van de Wajonger, de cliënt om wie het allemaal moet draaien.”

Hierdoor staat het perspectief van de jongere alsnog niet centraal. Het rapport beschouwt dit als een cultuurverandering die moet plaatsvinden onder betrokken actoren. Om deze cultuurverandering te bewerkstelligen, worden in het rapport een tiental aanbevelingen gedaan (ibid.:60-61). Enkele hiervan zijn “laat goede voorbeelden spreken”, “zet professionals aan de basis bij elkaar”, “practice what you preach” en “richt het systeem bevorderend in”.

3.2 Werkgevers stimuleren

Er zijn vele maatregelen, instrumenten en oplossingen te vinden die werkgevers stimuleren om jongeren met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Het doel van deze paragraaf is niet een onuitputtelijke lijst te geven van mogelijk instrumenten. Het doel is wel om een beknopt overzicht te geven van voorbeelden en hieruit enkele categorieën te destilleren met maatregelen gericht op werkgevers. De volgende categorieën kunnen dan ook worden onderscheiden:

- Perverse financiële prikkels verminderen;
- Werkgevers ondersteunen bij jongeren met een beperking in dienst nemen;
- Voordelen voor werkgevers voor het voetlicht brengen;
- Benadrukken van maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers.

Onder deze categorieën hangen concrete maatregelen, waar niet specifiek op zal worden ingegaan. Wel kunnen voorbeelden worden gegeven.

3.2.1 Perverse financiële prikkels verminderen

Werkgevers ondervinden nu prikkels die maken dat het voor hen niet aantrekkelijk is om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Mensen met een arbeidshandicap zijn vaak minder

arbeidsproductief, terwijl werkgevers vaak wel hetzelfde loon moeten betalen als aan werknemers die volledig productief zijn. Daarnaast moeten werkgevers investeren in de werkomstandigheden (bijvoorbeeld het creëren van speciale voorzieningen) en vragen Wajongers vaak extra begeleiding. Interventies die deze prikkels tegengaan, zijn regelingen als loondispensatie en andere fiscale maatregelen (SER, 2007:153). Belangrijk hierbij is ook dat werkgevers bekend raken met de verschillende maatregelen die bestaan. Uit het onderzoek van Minnema (2005) blijkt onder andere dat veel werkgevers niet bekend zijn met de maatregelen die bestaan om jongeren met een arbeidshandicap in dienst te nemen. Vooral bij kleinere bedrijven blijkt dit het geval. Opvallend is ook dat juist het in dienst nemen kan leiden tot extra administratieve lasten voor werkgevers (Wissink *et al.*, 2009:37). Werkgevers die gebruik maken van speciale voorzieningen (bijvoorbeeld loondispensatie) krijgen vaak te maken met bureaucratie die het voordeel van werkgevers weer tenietdoet. Het is dus een belangrijke randvoorwaarde om niet te veel bureaucratische regelingen op te zetten om werkgevers te stimuleren.

Een andere belemmering die werkgevers ondervinden, is dat hun organisatie minder flexibel wordt als zij jongeren met een beperking in dienst nemen (Nijhuis, 2011:14). Doordat de functie waar de jongeren in zitten vaak speciaal voor hen is gecreëerd, kunnen zij niet op een andere plek in de organisatie werken. Dit terwijl flexibiliteit voor veel werkgevers van belang is door een steeds veranderende markt waarin zij opereren. Een mogelijke oplossing hiervoor is gebruik maken van een detachingsconstructie (ibid:16). Dergelijke constructies moeten dus gestimuleerd worden.

3.2.2 Werkgevers ondersteunen bij jongeren met een beperking in dienst nemen

Niet alleen ondervinden werkgevers perverse financiële prikkels, ook ervaren zij vaak administratieve lasten en zien zij verschillende risico's (SER, 2007:157; Nijhuis, 2011). Het UWV heeft ter ondersteuning hierin bijvoorbeeld 'werkgeversservicepunten' opgericht, waar werkgevers terecht kunnen met vragen aangaande de Wajong (UWV, 2011:15). Ook richt dit punt zich op administratieve lastenverlichting voor werkgevers, doordat bepaalde extra administratieve handelingen uit handen van de werkgever wordt genomen.

Uit een onderzoek van Wissink *et al.* (2009) blijkt dat werkgevers gebruik maken van verschillende regelingen zoals loondispensatie en jobcoaching. Een van de conclusies in het rapport is dan ook dat voorzieningen een belangrijke randvoorwaarde zijn bij het in dienst nemen van jongeren met een arbeidsbeperking. Uit het onderzoek blijkt ook dat werkgevers de ondersteuning van bijvoorbeeld jobcoaches als positief ervaren. Door hun ervaring zijn ze in staat mee te denken over de specifieke arrangementen die moeten worden gecreëerd om een jongere met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

Het is hierbij van groot belang dat werkgevers ondersteund worden door mensen die zich in kunnen leven in het perspectief van werkgevers (Hernandez *et al.*, 2008). Dit vergemakkelijkt het contact tussen werkgever en bijvoorbeeld jobcoach. Hiermee zijn niet alleen werkgevers geholpen, ook de jongeren maken zo kans op een beter passende baan.

3.2.3 Voordelen voor werkgevers voor het voetlicht brengen

Uit een rapport van Bakker *et al.* (2008:34) blijkt dat werkgevers vaak onbekend zijn met deze doelgroep, wat hen huiverig maakt om jongeren met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Negatieve beeldvorming over de doelgroep speelt hierin een belangrijke rol. Zo kunnen ook negatieve ervaringen of verhalen van de ene wajonger (wat een incident zou kunnen zijn) een negatief beeld opwerpen voor andere wajongers. Werkgevers moeten er derhalve van overtuigd worden dat het aannemen van deze jongeren bijdraagt aan het bedrijfsresultaat (Nijhuis, 2011:15).

Maar het in dienst nemen en hebben van mensen met een arbeidsbeperking heeft wel degelijk voordelen voor werkgevers. Door deze voordelen uit te dragen, kunnen werkgevers gestimuleerd worden om jongeren met een beperking in dienst te nemen. Het hebben van *best-practices*, die

gedeeld kunnen worden, speelt hierbij een belangrijke rol (Hernandez *et al.*, 2008). Ook blijkt dat werkgevers vaak geen goed beeld hebben van jongeren met een arbeidsbeperking en de mogelijkheden die zij hebben (Van Lierop, 2012:29). Kennisconsortium CrossOver⁶ heeft dit als een van de belangrijke issues genoemd bij de oprichting van de organisatie in 2008. Om werkgevers meer bekend te maken met de mogelijkheden op dit terrein, heeft CrossOver een vouchersysteem voorgesteld. Hiermee kunnen werkgevers een adviseur inhuren op kosten van het ministerie van Economische Zaken, die de mogelijkheden en baten van het in dienst nemen van jongeren met een arbeidshandicap. Hiermee moeten drempels op dit terrein verlaagd worden.

Een concreet voorbeeld van een voordeel voor werkgevers is dat zij werknemers hebben die “loyable and reliable employees who diversified the workforce” zijn (Hernandez *et al.*, 2008:164). Daarnaast had het ook een positief effect op andere werknemers, die makkelijker andere mensen accepteren. Ook benoemden werkgevers het positieve effect op hun klanten, die zagen dat de ondernemer werkt met mensen met een beperking.

3.2.4 Benadrukken van maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers

Lammerts en Stavenuiter (2005) hebben in hun rapport een onderscheid kunnen maken in de verschillende motieven die werkgevers hebben om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Veelal is sprake van een maatschappelijke betrokkenheid van werkgevers. Werkgevers vinden dat Wajongers ook recht hebben op een plek in de reguliere arbeidsmarkt en ze bieden hen dus zo'n plek aan. Een dergelijke motivatie heeft vaak ook effect op het imago van het bedrijf, waardoor er ook een economische kant aan dit motief zit. Bij andere werkgevers ligt de nadruk meer op de financiële kant; de verschillende regelingen die maken dat het financieel aantrekkelijk is een wajonger in dienst te nemen maken dat werkgevers hen zien als goedkope arbeidskrachten voor simpel werk. In andere gevallen nemen werkgevers jongeren met een arbeidsbeperking uit levensbeschouwelijke motieven in dienst. Overigens sluiten bovenstaande motieven elkaar niet uit, vaak is sprake van een combinatie hiervan bij werkgevers.

De SER (2007:160) doet in zijn rapport de aanbeveling aan brancheorganisaties om het belang van arbeidsdeelname van jonggehandicapten te benadrukken. Bovenstaande motivaties zouden hierbij gebruikt kunnen worden.

Daarnaast laat het onderzoek van Mallee *et al.* (2011:24) zien dat maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) een belangrijke drijfveer is voor werkgevers om jongeren met een arbeidshandicap in dienst te nemen. Werkgevers die mee hebben gedaan in de pilot die is onderzocht door Mallee *et al.* (*ibid.*) zien MVO breder dan alleen natuur en milieu, maar ook betrokkenheid bij de samenleving is daarin een belangrijke factor. Zij kunnen op die manier een steentje bijdragen aan de maatschappij. In het rapport worden ook enkele werkgevers geciteerd, een daarvan zegt het volgende (p.27):

“De behoefte om maatschappelijk verantwoord te ondernemen speelt zeker mee, dat zit in de cultuur van het bedrijf. We zijn een sociale werkgever die open staat voor alles en iedereen. Wat iemand doet is belangrijker voor ons dan de diploma's die iemand heeft. Wij vinden dat iedereen een kans moet krijgen. (...) Als je lid bent van de familie, dan blijf je dat ook.”

In de literatuur zien we dat er in de praktijk verschillende interpretaties van *Corporate Social Responsibility* (CSR) leven. Een van die interpretaties is het denken in termen van de drie P's: *People*,

⁶ “Het Kennisconsortium CrossOver is een samenwerkingsverband van vooraanstaande Nederlandse (overkoepelende) organisaties op het gebied van arbeid, onderwijs en zorg. (...) De gezamenlijke inspanningen binnen het consortium richten zich op verbetering van de maatschappelijke participatie van personen met een beperking.” (Bron: http://www.kcco.nl/over_crossover)

Planet and Profit (Cramer et al., 2004:216). Ook de term 'Social Return on Investment' zien we in dit verband wel terugkomen. Oog hebben voor de andere mensen in de samenleving wordt hier dus ook als een belangrijk onderdeel van MVO gezien. Renneboog, Ter Horst en Zhang (2008) zien in hun onderzoek een groeiende trend in wat zij *Socially Responsible Investments* noemen. Met andere woorden; MVO heeft dus de afgelopen jaren in belang gewonnen onder ondernemers.

3.3 Institutioneel perspectief: rol gemeente

In deze scriptie is juist de rol van de gemeente belangrijk. Op basis waarvan voelt de gemeente/voelen overheden in het algemeen zich gelegitimeerd om te interveniëren in dit domein en op welke manieren zouden ze dit kunnen doen? Verondersteld wordt dat gemeenten concrete interventies kunnen plegen die zijn gericht op enerzijds het slechten van barrières die jongeren ondervinden en anderzijds interventies die werkgevers stimuleren deze jongeren in dienst te nemen. Dergelijke interventies zijn in verschillende categorieën in te delen; het model van Hood en Margetts (2007) zal hier als uitgangspunt dienen.

3.3.1 *Rechtvaardiging voor overheidsoptreden*

Waarom zetten overheden eigenlijk beleidsprogramma's op voor deze doelgroep? Uit een onderzoek is opdracht van de Europese Commissie (Eurofound, 2012) blijkt dat niet alleen in Nederland beleidsprogramma's hiervoor worden opgezet, maar ook in andere landen binnen de Europese Unie. De aard van het vraagstuk maakt duidelijk dat overheden zich gelegitimeerd voelen om beleid te maken en uit te voeren. Het rapport (2012:8) stelt:

"Active inclusion must be based on recognition of the individual's right to adequate income support that respects their dignity and right to a minimum standard of living. It must be combined with the provision of work or vocational training opportunities."

Zij formuleren het recht op werk dus in termen van het recht op inkomen en het recht op levenslang doorleren. Dit laatste is een belangrijke pijler in hun rapport.

Ook in Nederlandse nota's zijn argumenten te vinden voor het optreden in dit domein. Zo stelt het actieprogramma 'Iedereen doet mee' van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007:7): "Participatie op de arbeidsmarkt stelt mensen in staat in hun eigen inkomen te voorzien, biedt mogelijkheden voor integratie en emancipatie en geeft burgers een gevoel van eigenwaarde. Een hoog niveau van arbeidsparticipatie maakt duurzame groei en ontwikkeling mogelijk, ook in de toekomst als de samenleving vergrijst."

De Sociaal Economische Raad (SER, 2007) benoemt in haar rapport een tweeledige argumentatie, die uitgaat van een kwalitatief en een kwantitatief argument. In de eerste plaats wordt gerefereerd aan een verwachte toename van het aantal Wajonggerechtigden. Het UWV verwacht dat rond 2040 een structureel aantal van 300.000 Wajong-uitkeringen zal worden bereikt (SER, 2007:140-143). De oorzaken voor deze stijging wijt de raad aan demografische, medische en uitvoeringsfactoren, evenals restrictiever beleid van gemeenten ten aanzien van de Wet Werk en Bijstand (WWB). De SER vindt het zorgwekkend dat een grote groep jongeren "geen duurzame plaats op de arbeidsmarkt [weet] te verwerven." (SER, 2007:140).

Naast het kwantitatieve argument van toename, benoemt de SER ook het belang van meedoen in de samenleving door Wajongers: "Wie meedoet, bouwt ervaring en kennis op, leert mensen kennen en zichzelf verder ontwikkelen." (SER, 2007:143). Volgens de SER ligt er derhalve een maatschappelijke opdracht om zorg te dragen voor participatie van mensen met een functiebeperking. Van Regenmortel (2009) definieert dit belang van inclusie via het *empowermentparadigma*, wat ze volgende omschrijving meegeeft: "Een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving en dit via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie" (2009:24).

Empowerment en inclusie betekenen volgens Van Regenmortel (2009) overigens niet dat burgers en de samenleving zelf alle vraagstukken moeten oplossen; de overheid blijft een “maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen om voor kwetsbare burgers te zorgen.” (2009:26). Hiermee is ook de paradox die Van Regenmortel schetst helder: *empowerment* moet zorgen dat mensen zelfstandig (met zo min mogelijk tussenkomst van de overheid) kunnen leven, maar om dit te realiseren hebben zij wel diezelfde overheid nodig.

3.3.2 Beleidsinstrumenten: de categorieën

Gemeenten vormen één van de drie democratisch gekozen bestuurslagen in Nederland. Samen met de Rijksoverheid en provincies vormen zij het zogenaamde ‘Huis van Thorbecke’; een gedecentraliseerde eenheidsstaat (Derksen en Schaap, 2007:168), waarin de gemeenten de onderste laag vormen en het dichtst bij de burger staan. Gemeenten zijn autonoom en het ‘Huis van Thorbecke’ is dan ook geen hiërarchie. Het staat gemeenten vrij om zelf initiatieven te ontplooiën, bijvoorbeeld op het gebied van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Om aan die initiatieven invulling te geven, zijn een aantal soorten beleidsinstrumenten te onderscheiden.

Hood (1983, in Bekkers, 2007:191-194) heeft hiertoe een typologie ontwikkeld, waarin hij een onderscheid maakt tussen *effectors* en *detectors*. In de eerste vorm gaat het om instrumenten die de overheid kan inzetten om een gewenste veranderingen in de samenleving tot stand te brengen, terwijl *detectors* beleidsinstrumenten zijn die de overheid in staat stellen om informatie te verzamelen en te verwerken. *Effectors* en *detectors* kunnen zowel specifiek (gericht op een individueel geval) of generiek (gericht op grotere groepen in de samenleving) worden ingezet.

Hood onderscheidt daarbij vier soorten beleidsinstrumenten, namelijk nodaliteit, financiële middelen, autoriteit en organisatie. Nodaliteit gaat over netwerken met afhankelijkheden rond een beleidsvraagstuk waarin de overheid de centrale actor is. Informatie speelt hierin een belangrijke rol, met informatie kan immers ook gestuurd worden in de samenleving. Dit geeft de overheid dan ook een belangrijke positie waarin zij ook kan sturen in een netwerk. Financiële middelen gaan over subsidies of belastingen waarmee prikkels kunnen worden afgegeven. Autoriteit is gericht op de juridische middelen die overheden ter beschikking staan, namelijk het afdwingen door wet- en regelgeving. De laatste (organisatie) bestaat uit de niet-financiële middelen die overheden kunnen inzetten, bijvoorbeeld het ter beschikking stellen van expertise, gebouwen of infrastructuur.

Belangrijk te vermelden is dat instrumenten elkaar niet uitsluiten; een combinatie van meerdere instrumenten kan worden ingezet om het gewenste of juist extra effect te bereiken dan wanneer slechts één instrument zou zijn gekozen.

Deze typologie is samen te vatten in de volgende tabel:

Type hulpbron/ soort instrument	Nodaliteit	Financiële middelen	Autoriteit	Organisatie
<i>Effectors</i> Specifiek Generiek	Mondelinge boodschappen Boodschappen via massamedia	Specifieke subsidies Open subsidieregelingen	Individuele voorschriften Algemene voorschriften	Individuele voorzieningen Algemene voorzieningen
<i>Detectors</i> Specifiek Generiek	Ongevraagde informatie Inwinnen van informatie	Ongevraagd geven van een beloning voor informatie Sluiten van een overeenkomst om informatie te krijgen	Meldingsplicht Uitvoeren van periodieke controles	Detectiesystemen Plaatsen van afluisterapparatuur, camera's

Tabel 1: Beleidsinstrumenten: typologie van Hood (in: Bekkers, 2007:192)

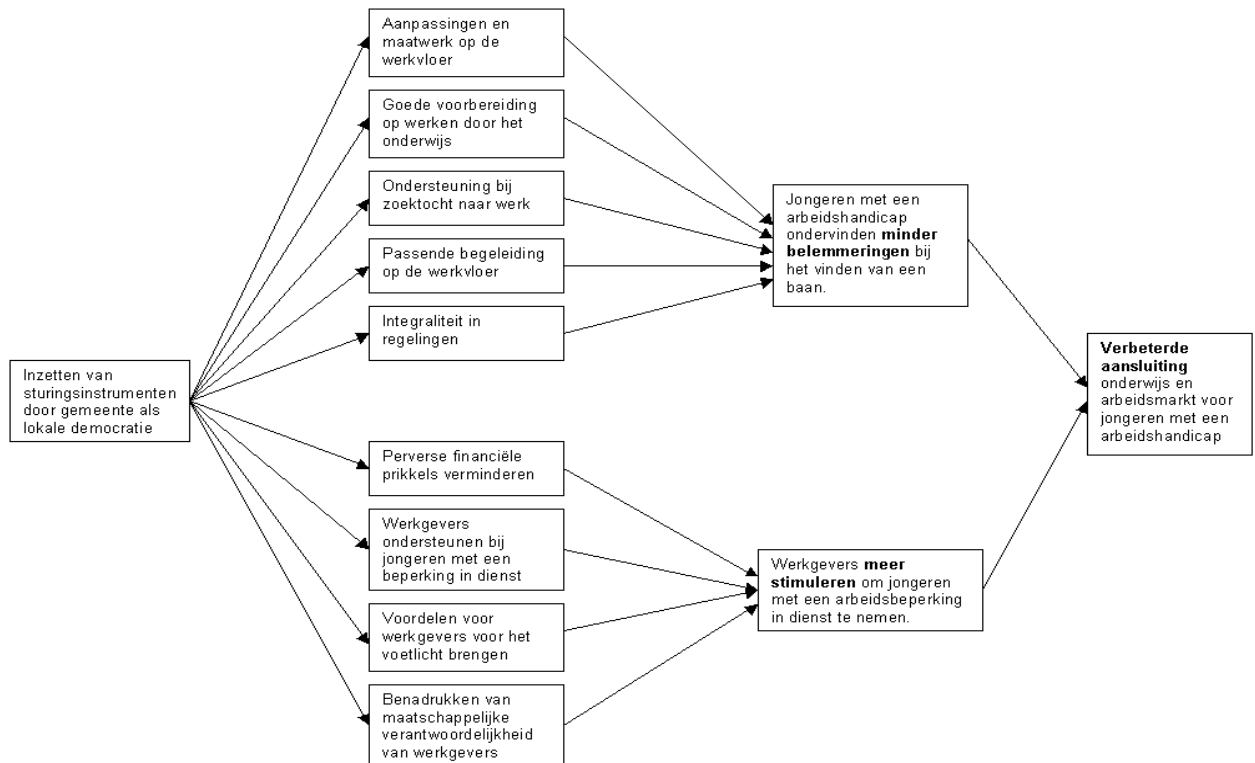
Opgemerkt dient te worden dat het in deze indeling gaat om een rationele benadering, zoals door bijvoorbeeld Bekkers (2007) wordt beschreven. De werkelijkheid is immers niet altijd dermate technocratisch zoals Hood hierboven doet geloven. Zoals Hood zelf ook al aangeeft in een latere versie van zijn boek *The Tools of Government* (2007:13):

“Selecting the right tool for the job often turns out to be a matter of faith and politics rather than of certainty. Indeed, it is not uncommon to find that the choice of ‘instruments’ attracts much hotter political debate than the ends being sought.”

Ook politieke afwegingen kunnen dus een rol spelen bij de keuze voor een bepaald beleidsinstrument.

3.4 Conceptueel model

De variabelen zoals ze hierboven beschreven zijn, komen hier samen in het conceptueel model (figuur 2). In dit model worden de relaties tussen de variabelen gelegd.



Figuur 2: Conceptueel model

3.5 Conclusie

In figuur 2 zien we dat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt vanuit twee perspectieven verbeterd kan worden, namelijk door zowel de barrières voor jongeren te verminderen als werkgevers te stimuleren. Hiertoe zijn een aantal verschillende manieren te onderscheiden. Hiermee kunnen we tevens een antwoord geven op deelvraag 1, die luidt:

“Welke factoren liggen volgens de literatuur ten grondslag aan de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor mensen met een arbeidsbeperking?”

Kijkend vanuit de jongeren als potentiële werknemers, dan zien we dat de jongeren verschillende belemmeringen ondervinden. In de eerste plaats doordat zij vaak extra aandacht of speciale regelingen nodig hebben, is maatwerk ten opzichte van andere collega's belangrijk. Daarnaast is scholing en het bezitten van vaardigheden belangrijk. Hiermee is dus ook een belangrijke rol voor het onderwijs weggelegd. Een ander belangrijk facet is ondersteuning en begeleiding, zowel bij de zoektocht naar werk als op de werkvloer. Hier komt ook weer maatwerk terug, doordat deze trajecten moeten worden afgestemd op de behoeften van de jongere. Daarmee komen we ook tot de laatste belemmering die jongeren kunnen ondervinden, namelijk integraliteit in regelingen (of het gebrek daaraan). Jongeren hebben vaak meer hulpvragen dan alleen het vinden van werk, maar daar is niet altijd oog voor bij degenen die hen ondersteunen, of regelingen zijn tegenstrijdig. Aandacht voor deze zaken kan de belemmeringen verminderen.

Daarnaast moeten werkgevers worden gestimuleerd. Zij ondervinden nu perverse prikkels, die het voor hen niet aantrekkelijk maken om iemand met een arbeidsbeperking aan te nemen, bijvoorbeeld doordat jongeren maatwerk vragen. Ook is ondersteuning van werkgevers belangrijk, zodat zij worden ontzorgd en weinig extra lasten ondervinden van het feit dat zij iemand met een arbeidsbeperking in dienst hebben. Als laatste is het belangrijk dat de voordelen voor werkgevers duidelijk worden gemaakt. Nadruk leggen op maatschappelijke verantwoordelijkheid en maatschappelijk betrokken ondernemen speelt hierbij een belangrijke rol.

Gemeenten kunnen benodigde interventies (zoals hierboven besproken) initiëren, uitgaande van hun rol als lokale democratie. Er staan gemeente hiertoe verschillende beleidsinstrumenten ter beschikking, zoals financiële en juridische instrumenten. Deze kunnen zowel specifiek als generiek worden ingezet en als *effector* of als *detector*. De typologie van Hood (2007, zie ook Bekkers, 2007) dient hierbij als uitgangspunt.

Gemeenten pakken deze rol veelal op vanuit een ideaal, waarin centraal staat dat iedereen moet kunnen participeren in de samenleving (inclusie). De arbeidsmarkt is hierbij vaak een goed uitgangspunt.

4. Methodologie

In dit hoofdstuk worden de methoden en technieken beschreven die centraal staan in dit onderzoek. Daartoe zijn de begrippen uit het theoretisch kader en conceptueel model geoperationaliseerd. Vervolgens zijn de concrete methoden en technieken beschreven, waarna wordt ingegaan op hoe de validiteit en betrouwbaarheid in dit onderzoek zullen worden gewaarborgd.

4.1 Operationalisatie

Met behulp van de operationalisatie wordt de theorie zoals die in het voorgaande hoofdstuk is beschreven, meetbaar gemaakt in de empirie door deze te definiëren en te concretiseren (Verschuren en Doorewaard, 2007:17). In de twee linker kolommen van onderstaande tabel zien we de variabelen uit het conceptueel model (figuur 1) terugkomen. De variabelen uit de meest rechter kolom zijn behandeld in de verschillende subparagrafen in het theoretisch kader, als uitwerking van de variabelen die we in de middelste kolom zien. Hiermee is als het ware een trechter gevormd; de begrippen en variabelen uit het theoretisch kader zijn steeds verder geconcretiseerd.

Belemmeringen voor jongeren slechten	Maatwerk op werkvloer	Specifieke inrichting van werkplek		
		Specifieke afspraken over werktijden		
		Specifieke afspraken over taakomschrijving (bijv. d.m.v. <i>jobcarving</i>)		
	Goede voorbereiding op werken door onderwijs	Zoeken en begeleiding bij stageplekken		
		Aanleren van professionele en sociale vaardigheden		
		Het kunnen afgeven van maatwerkdiploma's of competentiepaspoorten door onderwijs		
		<i>Lifelong learning</i>	Verder blijven leren na het behalen van een diploma	
	Ondersteuning bij zoektocht naar werk	Ondersteuning door ouders		
		Ondersteuning door jobcoach		
		Opzetten vacaturebank of marktplaats voor jongeren		
	Passende begeleiding op werkvloer	Interne begeleiding	Begeleiding door medewerkers van de organisatie zelf	
		Externe begeleiding	Begeleiding door andere organisaties, bijv. jobcoach	
Integraliteit in regelingen: de jongere centraal	Oog voor multiproblematiek bij jongeren			
	De jongere en zijn hulpvraag bezien in de context van de jongere			
Werkgevers stimuleren	Perverse prikkels verminderen	Regels die in dienst nemen van jongeren met een beperking financieel onaantrekkelijk maken		
		Bureaucratie door stimuleringsregels voor jongeren		
		Financiële of fiscale regelingen die lastenverzwaring tegengaan		
	Werkgevers ondersteunen bij jongeren met een beperking in dienst nemen	Hulp bij administratieve lastenverlichting		
		Meedenken door jobcoaches		

Werkgevers stimuleren (vervolg)	Voordelen voor werkgevers voor het voetlicht brengen	Verbeteren imago jongeren met arbeidsbeperking	
		Uitdragen van <i>best-practices</i> m.b.v. voordelen voor andere werkgevers	
		Imago dat in dienst nemen van jongeren met arbeidsbeperking oplevert	
	Benadrukken maatschappelijke verantwoordelijkheid werkgevers	Motivatie werkgevers benutten	
		Betekenis maatschappelijk verantwoord ondernemen (<i>People, Planet, Profit</i>) benadrukken onder werkgevers	
		Het principe <i>Social Return on Investment</i> gebruiken en toepassen.	
Sturing door gemeente als lokale overheid	Effectors	Specifiek	Beleidsinstrument gericht op het veranderen van een specifiek geval
		Generiek	Beleidsinstrument gericht op het veranderen van een algemeen vraagstuk in de samenleving
	Detectors	Specifiek	Informatie die de overheid vergaard over individuele gevallen
		Generiek	Informatie die de overheid vergaard over de samenleving als geheel
	Nodaliteit	Overheden als knooppunt in een netwerk van actoren waarin centraal informatie verwerkt kan worden (Bekkers, 2007:192)	
	Financiële middelen	Het inzetten van financiële middelen als sturingsinstrument (Bekkers, 2007:192)	
	Autoriteit	Overheidssturing middels wet- en regelgeving (Bekkers, 2007:192)	
	Organisatie	Inzetten van kennis, expertise, gebouwen, infrastructuur etc. door overheden als sturingsinstrument (Bekkers, 2007:192)	

Tabel 2: operationalisatie variabelen

Bij elke subvariabele (beschreven in de meest rechter kolom van tabel 2) kunnen drie vragen worden gesteld, namelijk:

1. Hoe is het nu?
2. Hoe zou het beter kunnen?
3. Wat is de rol van de gemeente hierin in de toekomst?

Bij het verwerken van de interviewdata in datamatrix (zie bijlage 4) worden deze drie vragen als uitgangspunt genomen. Deze vragen komen voort uit de doelstelling van dit onderzoek (zie paragraaf 1.2); het is immers gericht op het zoeken naar verbetering en de rol van de gemeente daarin.

4.2 Methoden en technieken

De voornaamste methode die in dit onderzoek gebruikt zal worden, is het semi-gestructureerde interview. De gesprekken bieden de mogelijkheid om met respondenten van gedachten te wisselen over welke mogelijkheden (bijvoorbeeld specifieke interventies) zij zien voor de jongeren met een arbeidsbeperking en de randvoorwaarden die hieraan een bijdrage leveren. Ook kan in worden gegaan op de rol die de respondenten zelf (en/of de organisaties die zij vertegenwoordigen) kunnen spelen. Hiertoe is een interviewleidraad opgesteld (met daarin de vragen die als uitgangspunt dienden

tijdens het interview). Deze is opgenomen als bijlage 2. Het belangrijkste doel van de interviews is om een verscheidenheid aan oplossingen te krijgen, op basis waarvan aanbevelingen kunnen worden geformuleerd. Er zijn achttien gesprekken gevoerd; een overzicht van de respondenten (met daarin hun organisatie en functie) is opgenomen in tabel 4 in bijlage 1.

De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun relatie tot het onderwerp. Verscheidenheid in de sectoren waar de respondenten uit komen (bijvoorbeeld overheid, onderwijs, bedrijfsleven, etc.), is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Er is bij de respondenten uit het bedrijfsleven getracht een goede afspiegeling te krijgen uit verschillende sectoren, zoals zorg, techniek en dienstverlening. Voor elke individuele respondent geldt een specifiek doel, dat is afgeleid van de functie van de respondent. Ook deze doelen zijn opgenomen in de tabel in bijlage 1.

Daarnaast zal (in mindere mate) gebruik worden gemaakt van documenten, bijvoorbeeld over de lokale gevolgen van de Participatiewet en reeds bestaande initiatieven om jongeren in Woerden aan het werk te krijgen. Een overzicht van deze documenten is te vinden in tabel 5 van bijlage 1.

Bij het verwerken van de data zal gebruik worden gemaakt van het operationalisatieschema (zie tabel 2, vorige pagina). Dit schema is verder uitgewerkt in een zogenaamde datamatrix, waarmee een koppeling wordt gelegd tussen de variabelen (die zijn gedefinieerd in het operationalisatieschema) en de uitspraken van respondenten. Deze datamatrix is opgenomen als bijlage 4.

4.3 Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit en betrouwbaarheid zijn twee belangrijke begrippen in sociaalwetenschappelijk onderzoek. Door aan zowel de interne als de externe validiteit voldoende aandacht te schenken, worden de uitkomsten van dit onderzoek meer betrouwbaar geacht. Hieraan is op verschillende manieren aandacht besteed.

Voor de interviews is een interviewleidraad opgesteld, deze is opgenomen als bijlage 2. Hiermee wordt structuur aangebracht in het interview, waarmee wordt gewaarborgd dat alle relevante vragen aan alle respondenten worden gesteld. Vanwege de grote rol die de interviews spelen in dit onderzoek, worden de gesprekken opgenomen en daarna uitgeschreven. Op deze manier wordt aan de kwaliteit van de interviews als bron in dit onderzoek aandacht geschonken. De kwaliteit van de verwerking van gegevens wordt zoveel mogelijk gewaarborgd door het gebruik van de datamatrix (zie bijlage 4). Dit maakt dat de gespreksverslagen op een zo consistent mogelijke manier worden verwerkt. Op deze manier is de interne validiteit van dit onderzoek zoveel mogelijk gewaarborgd.

De externe validiteit van dit onderzoek is niet groot, doordat de doelstelling zich specifiek richt op de situatie in de gemeente Woerden. Ook de aanbevelingen die voortvloeien uit dit onderzoek, zijn specifiek gericht aan de gemeente Woerden. Dit maakt dat het onderzoek moeilijker generaliseerbaar is naar andere gemeenten. Derhalve dient bij het gebruiken van uitkomsten van dit onderzoek in een andere context als waarin dit onderzoek is geschreven, rekening te worden gehouden met het verschil in omgeving.

5. Jongeren, werkgevers, onderwijs en de gemeente over de aansluiting

Om antwoord te krijgen op de vraag hoe de gemeente Woerden een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren met een arbeidsbeperking, zijn met een aantal betrokken actoren rond dit vraagstuk gesprekken gevoerd. In bijlage 1 is hiervan een overzicht te vinden. De respondenten hebben verschillende achtergronden, zodat vanuit verschillende perspectieven naar het onderwerp gekeken kan worden. Zoals ook al uit het theoretisch kader (hoofdstuk 3) bleek, zijn er verschillende partijen betrokken bij dit onderwerp. De structuur die in dat hoofdstuk is gehanteerd (een overheid die arrangementen creëert om de belemmeringen voor jongeren weg te nemen en werkgevers stimuleert) wordt ook in dit hoofdstuk toegepast. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de jongeren en de werkgevers, in hoofdstuk 6 komt de rol van de gemeente Woerden aan bod.

5.1 De jongeren

Het gaat in deze paragraaf om de jongeren. Werken heeft voor hen een belangrijke waarde in hun leven, of zoals de wethouder in Woerden het formuleert:

“In een samenleving als de onze is het verrichten van betaald werk een belangrijk criterium om je sociale status vast te stellen. Als je inkomen uit arbeid verwerft, dan doe je er blijkbaar toe. Als je geen inkomen uit arbeid verwerft, ben je een uitvreter. (...) Hoe meer inkomen je uit minder arbeid verwerft, hoe meer respect je krijgt. (...) Het hebben van een baan creëert een sociale status. Het hebben van een baan is in onze samenleving dus buitengewoon relevant.”

De wethouder refereert hier dus aan meer dan alleen een economische reden om te werken: het draagt ook bij aan de ontwikkeling van mensen en de positie die zij in de samenleving hebben. Ze is van mening dat we in Nederland een systeem hebben ontwikkeld in de loop der jaren waarin geen plek is voor mensen met een beperking:

“We hebben in dit land een buitengewoon effectieve vorm van apartheid georganiseerd. Die apartheid slaat niet zozeer op mensen met een andere huidskleur, maar wel op het hebben van een beperking of niet. Op basis van die opvattingen van onderscheid hebben we een heel systeem ontwikkeld. (...) We zijn kampioen in het organiseren van exclusie. Een van de mooiste voorbeelden daarvan is ‘het dorp’ in Arnhem. Daar waren we met z’n allen echt zo ontzettend verschrikkelijk trots op, dat we een hele wijk geïsoleerd van de rest van de stad hebben lieten bouwen.”

Dit maakt dat de wethouder een fervent voorstander is van inclusief beleid (zie ook paragraaf 2.3.2). Inclusief beleid krijgt volgens haar niet zozeer vorm in grootse beleidsstukken, maar moet meer impliciet naar voren komen in de reguliere beleidsstukken die worden geschreven, oftewel: “in de olifantenpaadjes van het beleid”. Beleidsmakers moeten zich dus bewust zijn van de implicaties van hun beleid voor mensen met een beperking. Ook voor specifiek dit onderwerp en de doelgroep die in deze scriptie centraal staat, kan inclusief beleid dus van grote betekenis zijn; het moet er immers voor zorgen dat zij gemakkelijker kunnen participeren in de maatschappij, op weg naar “het goede leven”.

5.1.1 Definitie arbeidshandicap

Vooraf is het goed om eerst een beeld te hebben van wie nou precies jongeren met een arbeidsbeperking zijn en die in de doelgroep van deze scriptie vallen. Ook sommige respondenten hebben aangegeven het moeilijk te vinden om te bepalen wie precies een arbeidshandicap heeft, ook al omdat het niet altijd relevant is dat iemand een arbeidshandicap heeft in het werk dat hij of zij doet. Zoals een van de respondenten opmerkt: “‘dé arbeidsgehandicapte’ bestaat niet. We zijn allemaal unieke personen die in alles weer van elkaar verschillen”.

Veelal krijgen deze jongeren een Wajong-uitkering. Voor het verkrijgen van een Wajong geldt dat iemand voor zijn 17^e verjaardag een handicap of langdurige ziekte moet hebben gekregen⁷. Dit kan dus zowel een lichamelijke, psychiatrische als een verstandelijke beperking zijn; het UWV spreekt dan van een 'structurele functionele beperking', aldus een respondent. Een Wajong-uitkering krijg je tot de pensioengerechtigde leeftijd. In Woerden hadden in september 2012 450 mensen recht op een Wajong-uitkering⁸. De verwachting is dat op 1 januari 2015 dit aantal op 723 ligt, aldus een respondent. Ook voor een indicatie voor de sociale werkvoorziening geldt dat iemand een arbeidshandicap moet hebben, waardoor werken in een aangepaste omgeving nodig is⁹. Iemand heeft een arbeidsbeperking volgens het UWV als iemand niet zelfstandig in een gewone baan kan werken. Voorafgaand aan werken, hebben leerlingen vaak op de praktijkschool gezeten, waarvoor een indicatie nodig is.

5.1.2 Maatwerk

Uit de gesprekken met respondenten komt naar voren dat maatwerk belangrijk is voor deze jongeren. Elk persoon is immers uniek, waardoor het ook belangrijk is om goed te weten wie er voor je zit: "dus ken je kandidaat en ken je bedrijf". Dit kan extra tijd kosten, maar is wel een investering:

"Als je vier mislukkingen hebt omdat je het te snel hebt gedaan, ben je ook al die tijd kwijt. Terwijl als je er even voor gaat zitten..."

Hier geldt dus in zekere mate het principe *penny wise, pound foolish*. Er kan immers voorkomen worden dat er later extra kosten gemaakt moeten worden, omdat vooraf te snel is gehandeld. Maatwerk is dus een investering, maar wordt ook als een belangrijke randvoorwaarde gezien. Het ontbreken hiervan wordt door de respondent dan ook als een gevaar gezien.

Maatwerk krijgt in het onderwijs in Woerden vorm met behulp van competentiepaspoorten. Het Futura College in Woerden (de praktijkschool) had hiervoor een samenwerking met het ROC, maar deze is gestopt. Deze samenwerking is echter gestopt omdat MBO-niveau 1 is afgeschaft. MBO-niveau 2 is echter voor veel leerlingen van de Praktijkschool te hoog gegrepen. Nu bestaat deze samenwerking alleen nog voor de horeca, in samenwerking met de brancheorganisatie.

De leerstof zoals behandeld werd op het ROC, werd in aangepaste vorm aangeboden aan de leerlingen van de praktijkschool. Toetsing vond echter plaats op dezelfde manier als op het ROC, waardoor leerlingen toch een volwaardig diploma konden behalen. Maar door aanpassingen in met name het tempo waarin werd les gegeven (maatwerk), konden leerlingen dit bereiken. Werkgevers waardeerden, aldus de respondent, deze diploma's ook al waren ze niet volledig. Het toonde voor werkgevers aan dat de leerlingen bepaalde praktische vaardigheden bezitten die werkgevers kunnen gebruiken. Zorgen dat leerlingen dus genoeg tijd krijgen is volgens de respondent een belangrijke randvoorwaarde; dit is dus een voorbeeld van het creëren van maatwerk.

Naast maatwerk in het onderwijs is ook maatwerk op de werkvloer belangrijk. Een belangrijke behoefte van jongeren is volgens respondenten dat ze duidelijkheid krijgen. Niet alleen duidelijkheid tijdens de sollicitatie over wat ze kunnen verwachten over werken en wat ze daar gaan doen, maar ook duidelijkheid tijdens het werken over wat welke taak er bijvoorbeeld van hen verwacht wordt die dag, bijvoorbeeld op welke afdeling zij die dag werken of hoe de planning van de dag eruit ziet. Deze behoefte is bij hen sterker dan bij andere werknemers, wat dus een bepaalde vorm van maatwerk vraagt. Vooral direct leidinggevenden moeten zich hier bewust van zijn. Dit vraagt van hen extra aandacht en begeleiding, die nu niet altijd geboden kan worden (zie ook paragraaf 5.1.5).

Jobcarving (het opknippen van taken om maatwerk te creëren, zie ook paragraaf 3.1.1) is een principe dat meerdere respondenten proberen te hanteren in hun werk en wat we kunnen zien als maatwerk.

⁷ Bron: UWV.nl, *wanneer heb ik recht op een Wajong-uitkering?*

⁸ Bron: CBS Statline, tabel *personen met een uitkering; soort uitkering naar regio*.

⁹ Bron: *De indicatie voor de Sociale Werkvoorziening* (brochure UWV)

Zo kijkt bijvoorbeeld De Sluis Groep met werkgevers mee of ze vacatures op kunnen knippen om zo iemand uit hun bestand een plek te kunnen bieden.

Een voorbeeld van hoe maatwerk middels *jobcarving* in de praktijk vorm krijgt, wordt verteld door een jongere die zelf een Wajong-uitkering krijgt en nu werkt in een magazijn waar hardware en software van games worden verzonden. Hij gaat zich daar meer richten op het uitboeken van orders in het computersysteem. Dit is eigenlijk een onderdeel van het werk dat in het magazijn gebeurt, maar door zich hier meer op te richten, moet hij daar beter in worden en wordt de kans op het maken van fouten ook minder. Hiermee wordt hij dus aantrekkelijker voor zijn werkgever.

5.1.3 Onderwijs

Belangrijke partner voor deze jongeren is het onderwijs. Onderwijs kan bijdragen aan het ontwikkelen van vaardigheden en aanleren van kennis die belangrijk zijn op de werkvloer. In Woerden zitten veel van deze jongeren op de praktijkschool. Zo onderneemt de praktijkschool activiteiten die erop zijn gericht de jongeren naar werk te begeleiden. Deze maken deel uit van een traject dat hun leerlingen doorlopen op weg naar werk. Het is erop gericht leerlingen zoveel mogelijk aan werk te laten wennen en hen de tijd te geven om belangrijke vaardigheden op te doen, dit begint bijvoorbeeld bij de werkvloertraining. Het ontwikkelen van dergelijke werknemersvaardigheden (zoals op tijd op je werk komen, hoe ga je om met collega's, et cetera) wordt door meerdere respondenten als essentieel gezien, omdat dit vaak de basis vormt voor een succesvol vervolg. De praktijkschool besteedt hier dus aandacht aan voor hun leerlingen, maar voor mensen met een arbeidshandicap die niet dit onderwijs volgen, zien respondenten een rol weggelegd voor de gemeente, vooral in het bekostigen van een dergelijke training. Ook De Sluis Groep traint hun medewerkers hier in, door dergelijke cursussen aan te bieden.

De vakvaardigheden die belangrijk zijn in het werk dat de jongeren doen, worden veelal op de werkvloer aangeleerd. Een respondent uit de ouderenzorg waardeert dit en ziet ook het belang ervan. Volgens hem zit er een gat tussen wat mensen op school leren en wat ze in de praktijk mogen doen. Aangezien theorie en praktijk kunnen verschillen is het belangrijk om op de werkvloer ervaring op te doen in de taken die je in je werk uit mag voeren. Hij geeft hierbij het volgende voorbeeld:

“De aap leren spuiten is het probleem niet. Ik kan een aap leren spuiten, neem dat van mij aan, technisch. Dat je dat met de juiste attitude doet, dat is iets dat je in de praktijk moet leren. Dat moet je begeleiden en dat begeleiden stopt niet als je je papiertje hebt.”

Hiermee komen we op een soort *black box* in de overgang van school naar werken, want pas in de praktijk leer je hoe je in die context moet werken. In deze *black box* zouden praktijk (de werkvloer) en theorie (leerstof op school) dus meer bij elkaar gebracht moeten worden, aldus de respondent. Het inzichtelijk maken van belangrijke factoren in deze *black box* is dus belangrijk en levert een bijdrage aan de voorbereiding van deze jongeren op werken. De gemeente zou hier een faciliterende rol in kunnen spelen, door bijvoorbeeld een rol te spelen bij het beschikbaar stellen van stageplekken. Stages spelen hierbij dus een belangrijke rol. Het biedt mogelijkheden om een vak in de praktijk te leren, maar vaak is het ook een mooie opmaat naar een betaalde baan. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat stages een mooie manier zijn om kandidaten beter te leren kennen, terwijl zij veel gemakkelijker aangenomen worden dan sollicitanten op een 'echte' vacature. Een HR-medewerker van de Rabobank in Woerden verwoordt dit als volgt:

“Als je kijkt hoeveel gesprekken we voeren en assessments we doen als we iemand aannemen en dat vergelijkt met als iemand een stage zoekt; dan voeren we een gesprek van een half uurtje en dan denken we: die kan hier wel wat betekenen: ga maar beginnen. (...) Als je eenmaal binnen bent dan kan je laten zien wat je te bieden hebt en als je personen kent is het makkelijker denk ik om iets aan te passen. 'We hebben wel een functie, pas je niet helemaal in, maar we kennen je nu'.”

Dit voorbeeld is weliswaar niet specifiek gericht op mensen met een arbeidsbeperking, maar er blijkt wel uit dat stages een drempel verlagen: jongeren krijgen meer tijd om zich te bewijzen en bovendien is de kans om daarna aangenomen te worden in een volwaardige baan groter. Ook op de praktijkschool ziet men dat leerlingen vaak via een stage aan een bijbaantje komen, wat later tot een volwaardige baan kan uitgroeien. Zo blijkt dus dat stages vaak een mooie opmaat zijn voor het vinden van betaald werk.

Een andere respondent ziet nog een ander belangrijke meerwaarde van stages, namelijk dat het een positief effect heeft op het zelfvertrouwen van de jongeren:

“Het heeft een inhoudelijk component, maar het geeft ook, en dat is veel belangrijker, vertrouwen. Als jij denkt dat je iets kan, dan kan je veel beter presenteren en dan is de kans dat het je lukt om iets te vinden ook weer groter. Het heeft heel veel meer dan alleen maar ‘ik ga naar school’. Het feit voor heel veel jongeren dat ze naar school mogen of kunnen gaan en dat ze daar stage lopen en dat ze daar horen dat ze het goed doen, dat ze best wat kunnen, is voor een hele grote groep belangrijk. “

Andere belangrijke onderwijspartners ten aanzien van de aansluiting zijn de ROC's die MBO-opleidingen aanbieden. MBO-opleidingen worden door respondenten als belangrijk gezien omdat zij vakopleidingen aanbieden die voor jongeren van belang kunnen zijn om zich te ontwikkelen. Belangrijk knelpunt echter dat wordt gezien, is het feit dat MBO-niveau 1 opleidingen worden vervangen door entreeopleidingen. Deze leveren geen volwaardig diploma op, maar werkgevers vragen wel om. Voor veel jongeren met een arbeidshandicap is leren moeilijk (zeker leren 'uit boeken' zoals een respondent het noemt), waardoor zij in een niveau 2 opleiding vaak moeilijk mee kunnen komen. Dit is dus ook een belangrijk knelpunt.

Momenteel lopen er in Woerden al twee initiatieven om onderwijs en bedrijfsleven dichter bij elkaar te brengen, namelijk Woerdens Techniek Talent en Woerdens Zorg Talent. Beide initiatieven richten zich niet primair op leerlingen met een arbeidshandicap en zij komen dan ook niet expliciet terug in de activiteiten die zij ondernemen. Wel zijn de activiteiten toegankelijk voor leerlingen van (bijvoorbeeld) de praktijkschool, maar vooral bij Woerdens Zorg Talent lopen de activiteiten nog niet. Wel is het Futura College (de praktijkschool) uitgenodigd om deel te nemen aan beide initiatieven, zodat in de toekomst activiteiten dus ook beter op hun leerlingen kunnen worden afgestemd en zij erbij betrokken kunnen worden.

5.1.4 Ondersteuning bij zoektocht naar werk

Jongeren krijgen op verschillende manieren ondersteuning. Een rol is bijvoorbeeld weggelegd voor ouders. De rol die ouders vervullen, kan heel verschillend uitpakken. Zo benadrukt een respondent dat ouders ondersteunend moeten zijn:

“Je hebt ouders die zeggen 'je hebt een Wajong, blijf lekker thuis', die krijg je met geen tien paarden meer aan de slag. (...) Dan merk je gewoon dat er zoveel weerstand is. Terwijl als je ouders hebt die wel meedenken met hun zoon of dochter, wat je ook met je andere kinderen deed. Niks speciaals, maar gewoon normaal, dan zie je dat het wel lukt.”

Een andere respondent noemt ouders juist de grootste beperking zijn in zijn werk als jobcoach, omdat zij vaak een verkeerd beeld hebben van hun kinderen en daardoor te veeleisend kunnen zijn. De oplossing ligt volgens hem in dat ouders goed, en bovenal al op jonge leeftijd van hun kind, kunnen herkennen waar hun kind goed in is, zodat zij de ontwikkeling van die punten kunnen stimuleren. Dit is nu volgens hem niet het geval.

Twee respondenten die nauw betrokken zijn bij jongeren zelf, noemen het ook belangrijk dat ze begeleid worden en ondersteuning krijgen van iemand tegen wie ze op kijken, een soort maatje. Een medewerker van het RMC (onderdeel van de afdeling leerplicht) omschrijft het als volgt:

“Maar liefst een maatje met status. (...) Een soort reservevader, zeker voor die jongens. Die vaders zijn dan te weinig in beeld of zo. Ze moeten er wel een beetje tegenop kijken en naar luisteren, maar die doen het gewoon voor hen. En als het niet lukt, ga je ze er weer bovenop helpen. En als ‘ie niet is geweest gaan ze er drie keer achteraan, desnoods stoppen ze hem achterin de auto en rijden ze ergens naar toe. Omdat ik denk dat als zo’n jongere echt weet dat ‘ie gezien wordt, gehoord wordt, dat hij echt wel telt! En dat het met hem gaat in plaats van over hem, dat geldt voor ons allemaal hoor, maar dat geldt nog meer [voor hen, JZ]...”

We zien hier dus ook dat het belangrijk is dat een jongere gestimuleerd wordt. Hierbij hebben ze dus vaak een bepaalde mate van hulp of ondersteuning nodig. Een jobcoach, maar ook ouders of andere mensen met invloed op de jongere, kunnen hier dus een rol in spelen.

Overigens is het doel van een jobcoach dat hij zichzelf overbodig maakt. Een jobcoach is er om begeleiding te bieden bij de zoektocht en daarna bij de eerste stappen op de werkvloer. Die begeleiding is er echter wel op gericht om te worden afgebouwd in de loop der tijd zodat iemand daar zelfstandig kan werken. Het UWV hanteert hiervoor een termijn van ongeveer drie jaar om dit proces te doorlopen.

Leerlingen die op de praktijkschool zitten, krijgen ook van hen ondersteuning bij hun zoektocht. De stages die zij lopen helpen hierbij (zie de vorige paragraaf), maar ook krijgen zij daar begeleiding van de stagecoördinator van het Futura College. Deze stagecoördinator heeft ook contacten met het UWV, die vanuit hun rol ook meekijken. Dit is een bewuste keuze van het UWV en wordt door hen geschaard onder de zogenaamde ‘pre-Wajong fase’. Hierin treden zij dus al in contact met het praktijkonderwijs om al voor het verlaten van de school te helpen bij het zoeken en vinden van een baan en een bijdrage te leveren bij het regelen van eventuele voorzieningen waar een leerling/jongere gebruik van kan maken. Dit is echter de huidige gang van zaken, na de invoering van de Participatiewet komt deze verantwoordelijkheid bij de gemeenten te liggen.

Niet alleen op nationaal, ook op Europees niveau bestaan er hulpmiddelen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen. Al sinds de oprichting van de Europese Unie bestaat het Europees Sociaal Fonds (ESF). Het ESF is gericht op het creëren van werkgelegenheid en de opleiding en vaardigheden van burgers te verbeteren, opdat hun kansen op de arbeidsmarkt vergroot worden (*Europees Sociaal Fonds. Investeren in mensen*, p.1). Hiermee wil de EU streven naar een inclusieve samenleving, door een arbeidsmarkt te creëren waarin iedereen mee kan doen. Met het geld uit het fonds kunnen projecten worden gefinancierd die passen binnen de doelstelling ervan. Geld uit het Nederlandse budget is door iedereen aan te vragen bij het Agentschap SZW.

Een voorbeeld van een project in Woerden is een meubelmaker die geld krijgt om jongeren met een lagere opleiding op te leiden tot bijvoorbeeld meubelbouwer of interieurbouwer, opdat zij met genoeg kennis in de sector aan de slag kunnen als zij een opleiding hebben afgerond.

Een andere concrete manier waarop jongeren met een arbeidshandicap kunnen worden ondersteund in hun zoektocht, is het verlenen van een zogenaamd *two-ticks* keurmerk aan bedrijven. Dit keurmerk is ontstaan in het Verenigd Koninkrijk en is in eerste instantie gericht op werkgevers (zie daarvoor paragraaf 5.2.2), maar ook jongeren profiteren hiervan. Zo is onderdeel van het keurmerk dat iemand die een arbeidsbeperking heeft en solliciteert op een functie, altijd uitgenodigd wordt voor het gesprek, zo lang hij of zij maar aan de eisen voldoet die in de vacature worden gesteld. Doel hierachter is de jongeren sowieso een kans krijgen en ook zelfvertrouwen opbouwen doordat ze in ieder geval voor een gesprek mogen komen. Hiermee kan ook worden bewerkstelligd dat de jongeren ‘zichtbaar’ worden gemaakt, aangezien het hier nog wel eens aan schort. Werkgevers kunnen dan ook echt kennismaken met mogelijke werknemers en zo kunnen zij zich een beeld vormen van de doelgroep.

Een dergelijke ontmoeting kan bijvoorbeeld vorm krijgen middels een 'Prokkelstage'. Een 'prokkel' staat voor een prikkelende ontmoeting tussen iemand met een verstandelijke beperking en iemand zonder¹⁰. Het voornaamste doel is het leveren van een bijdrage aan de integratie van mensen met een beperking in de samenleving. Dit is in eerste instantie niet gericht op het vinden van werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar dat kan hier wel uit voortvloeien.

In Woerden kunnen werknemers van De Sluis Groep meedoen aan dit initiatief. Een voorbeeld hiervan is een werknemer van de Sluis die een dag meeliep bij een supermarkt in Oudewater en daar allerlei voorkomende werkzaamheden in een supermarkt deed, zoals vakkenvullen en spiegelen en hier een leuke dag heeft gehad.

5.1.5 Passende begeleiding op werkvloer

Meerdere respondenten wijzen op het belang van begeleiding op de werkvloer en herkennen het belang hiervan. De Sluis Groep biedt begeleiding aan de mensen die zij 'naar buiten sturen'. Zo hebben zij nu teams met mensen die ingehuurd kunnen worden door bedrijven, bijvoorbeeld het distributiecentrum van de C1000/Jumbo in Woerden. Deze groepen worden begeleid door een leidinggevende van de Sluis die voor begeleiding op de werkvloer zorgt, zodat dit uit handen wordt genomen van de werkgever. Ook bij individuele medewerkers die worden geplaatst bij een werkgever, zorgt De Sluis Groep voor begeleiding. Deze begeleiding is er echter op gericht om af te bouwen, maar men biedt dus wel een nazorgtraject aan om de plaatsing zo succesvol mogelijk te maken. De respondent geeft overigens wel aan dat voor een deel van de mensen die nu werkt bij De Sluis Groep, altijd een vorm van (intensieve) begeleiding nodig zal zijn, ook als zij werken bij reguliere werkgevers.

Vanuit werkgevers gezien is begeleiding van directe collega's vaak moeilijker te realiseren. Een veel gehoord punt is dat er niet altijd tijd is om dat te doen. Dit wordt door respondenten gewijd aan de krappe formatieruimte waar zij vaak mee te stellen hebben, maar ook het werk en de werkomgeving zelf. Soms is er hectiek op de werkvloer, wat de aandacht van iedereen vraagt. Een respondent uit de ouderenzorg geeft het volgende voorbeeld:

"We hebben vorige week een meneer [patiënt, JZ] gehad die door een ziektebeeld bijna de hele boel aan het afbreken was en die hebben we vier dagen echt in bedwang moeten houden. Maar die vier dagen is het dus echt niet van die begeleiding gekomen. Want alle aandacht gaat dan naar die meneer."

In dergelijke gevallen is er, aldus de respondent, eigenlijk geen ruimte meer om begeleiding te bieden aan stagiaires of leerlingen, die de begeleiding wel nodig hebben. Om die begeleiding (die als een belangrijke succesfactor wordt gezien) toch te kunnen bieden, zou hij graag iemand hebben die die begeleiding voor zijn rekening neemt en die niet ten koste gaat van zijn eigen organisatie. Hier zou dus iemand voor moeten worden vrijgemaakt en iemand van buiten zou dit het beste op zich kunnen nemen.

Veelal moet er even wat tijd vrijgemaakt worden om iemand even wat aandacht te geven. Dit vraagt echter wel iets van de andere collega's die daar niet altijd mee om kunnen gaan. Het vraagt extra energie aldus de respondent, waarbij zij het volgende voorbeeld geeft:

"Die medewerker die ik heb, die komt twee keer per week 'kan ik even met je praten'. En dan gaat het echt om niks, dan gaat het om 'ik moet eigenlijk dinsdagochtend daar werken, maar daar is het ook druk' - ze werkt op twee plekken - dan praat ik vijf minuten met haar en dan is het opgelost. Dus ze hebben gewoon intensieve begeleiding nodig."

¹⁰ Bron: website Stichting Prokkel; www.prokkel.nl

De respondent geeft wel aan dat dit over het algemeen geldt voor werknemers die een verstandelijke of psychische beperking hebben. Voor mensen met een lichamelijke handicap is bijna alles te regelen, aldus de respondent, en is begeleiding dus minder noodzakelijk.

5.1.6 Integraliteit in regelingen: de jongere centraal

Voor jongeren bestaat hun leven uit meer dan alleen werken. Daarom is het van belang dat hun situatie in het geheel wordt gezien; dus ook de context waarin zij leven. Dit is ook van belang om het doel werk vinden te laten slagen. Een respondent maakt dit duidelijk met het volgende voorbeeld:

“Als jij geen woning hebt, dan kan je wel naar werk gestuurd worden, en dan? ‘Waar moet ik dan 's avonds naar toe?’”

Een andere respondent benoemt dat door ook in andere leefgebieden van de jongere te kijken naar waar zijn of haar competenties liggen, beter kan worden bepaald waar de jongere goed in is en welke competenties dus verder ontwikkeld kunnen worden. Hij geeft daarbij het voorbeeld van een jongen die op school moeilijk mee kon komen, maar thuis allerlei websites bouwde. Dergelijke voorbeelden die goed worden opgepakt komt de respondent dus wat hem betreft te weinig tegen, waardoor kansen worden gemist. Hier ligt, aldus de respondent, dus een taak voor het onderwijs om verder te kijken dan alleen het klaslokaal.

Wat een andere respondent ziet, is dat alleen werkloosheid vaak niet het enige vraagstuk is dat de jongeren in hun leven tegenkomen. Dit hangt veelal samen met een instabiele thuissituatie:

“Wat sowieso is, is dat wij te maken hebben met de doelgroep waar de gemeente altijd mee te maken heeft en dat zijn de mensen met heel veel problemen. (...) Ik denk altijd, als jij thuis een omgeving hebt die jou goed kan begeleiden, dan heb je over het algemeen niet iemand daar buiten nodig. Ik heb hiervoor heel lang bij Vluchtelingenwerk gewerkt, daar zie je precies hetzelfde. Wat is het probleem, dat er te weinig kennis van de omgeving, te weinig mogelijkheid om te ondersteunen. Ouders die het niet weten...”

Hier zien we overigens ook weer het belang van de rol van ouders terugkomen. Als er een stabiele thuissituatie is, zullen de jongeren minder begeleiding nodig hebben omdat zij die krijgen vanuit huis. Belangrijk is echter wel, dat ouders ondersteunend zijn, zo blijkt uit de gesprekken met respondenten. De invloed van ouders kan namelijk ook averechts werken. Overigens wil dit niet zeggen dat begeleiding in het geheel niet nodig is.

Nu is het ook nog wel het geval dat verschillende regelingen tegenstrijdig zijn of dat regelgeving tegenstrijdige elementen in zich heeft. Kenniscentrum CrossOver heeft een overzicht gegeven van verschillende botsende regelingen die van toepassing zijn op jongeren met een arbeidshandicap. Een voorbeeld hiervan is dat jongeren die recht hebben op leerlingvervoer naar school, hier in bepaalde gemeenten geen recht meer op hebben zodra zij stage gaan lopen (*Botsboek Kenniscentrum CrossOver, bots 8*). In de wet is namelijk niks vastgelegd over leerlingvervoer naar een stageadres. Op basis van een kostenafweging komen veel gemeenten dan tot de conclusie dat vervoer naar een stage adres niet nodig is, veelal omdat er dan een extra rit ingekocht moet worden voor één leerling. De oplossing die door CrossOver wordt voorgesteld, is in de wet op te laten nemen dat er in de plaatselijke verordening regels worden gesteld rond leerlingvervoer naar stageadressen. In Woerden is deze beperking niet opgelegd en wordt vervoer naar het stageadres dus betaald. Wel is het beleid dat, met het oog op de kosten, van scholen wordt gevraagd rekening te houden met de gevolgen voor het leerlingvervoer bij het zoeken naar een stageplek. De ervaringen met deze werkwijze zijn tot op heden wel positief, aldus een beleidsmedewerker binnen de gemeente.

5.2 De werkgevers in Woerden

Werkgevers hebben een belangrijke positie, omdat zij voor de jongeren in werk kunnen voorzien. Doel van de Participatiewet, een doel dat de wethouder in Woerden deelt, is om voor deze jongeren zoveel mogelijk reguliere werkplekken te creëren, opdat zij volledig kunnen participeren in de samenleving. Werkgevers zijn hierbij dus een centrale actor.

Vooraf is het goed om een kort overzicht te geven van het soort werkgelegenheid in de gemeente Woerden. Hiermee kan ook duidelijk worden waar kansen liggen voor jongeren om aan werk te komen. Dit overzicht maakt daarnaast duidelijk dat er een verscheidenheid bestaat aan werkgevers en sectoren. In dat opzicht bestaat dus ook 'dé werkgever' niet.

Tabel 3 geeft een overzicht van het aantal werkzame personen in Woerden en de provincie Utrecht in een bepaald aantal sectoren. We zien daarin dat voornamelijk de sector handel groot is in de gemeente. Daarnaast is relatief veel werkgelegenheid in de sectoren zakelijke dienstverlening en gezondheidszorg. Deze percentages komen redelijk overeen met de werkgelegenheid in de gehele provincie Utrecht. Wel geeft de MAU-aanvraag aan (*Verzoek om meerjarige aanvullende uitkering Gemeente Woerden 2013-2015*) dat de werkgelegenheid in de sectoren handel en industrie in de periode 2007-2011 is afgenomen met ongeveer duizend banen. In de zorg zijn de banen juist toegenomen. Over het geheel gezien is de werkgelegenheid in Woerden in die periode echter afgenomen.

Werkzame personen	Woerden		Utrecht	
Landbouw/Visserij	826	3,0%	8.310	1,2%
Industrie/Delfstoffenwinning	2.494	9,1%	40.974	6,1%
Bouwnijverheid	2.144	7,8%	40.176	6,0%
Groot- en detailhandel	5.922	21,6%	119.457	17,8%
Vervoer, opslag en com.	3.050	11,1%	70.974	10,5%
Horeca	728	2,7%	23.796	3,5%
Financiële instellingen	271	1,0%	29.844	4,4%
Zakelijke dienstverlening	3.749	13,7%	111.777	16,6%
Openbaar bestuur	735	2,7%	35.993	5,3%
Onderwijs	1.777	6,5%	50.292	7,5%
Gezondheidszorg	4.321	15,7%	106.400	15,8%
Overige dienstverlening	1.432	5,2%	34.835	5,2%
Totaal	27.449	100,0%	672.828	100,0%

Bron: LISA 2012

Tabel 3: aantal werkzame personen naar sector in Woerden en provincie Utrecht (bron: MAU-aanvraag gemeente Woerden, 2013)

De informatie in tabel 3 is ook relevant voor dit onderzoek, omdat het laat zien in welke sectoren veel werk is en in welke sectoren dus ondernemers benaderd kunnen worden voor arbeidsplekken voor jongeren met een arbeidshandicap.

Wat een extra belemmering vormt, is het feit dat de Woerdense arbeidsmarkt zich dus vooral kenmerkt door zakelijke dienstverlening en minder door industrie. Deze vorm van arbeid is juist iets wat veel mensen met een arbeidshandicap doen, gezien de aard van wat zij kunnen. Dit werk is nu

voornamelijk aanwezig bij De Sluis Groep, werk dat onder de Wet Sociale Werkvoorziening valt en dus niet op de reguliere arbeidsmarkt aanwezig is. Bovendien is deze werkgelegenheid de laatste jaren dus afgenomen.

5.2.1 Perverse prikkels die werkgevers ondervinden

Voor jongeren met een arbeidsbeperking is het moeilijk om werk te vinden bij reguliere werkgevers, zo is al een aantal keer benoemd. Een van de redenen is dat werkgevers prikkels ondervinden die maken dat het voor hen niet aantrekkelijk is om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Zo is een veel gehoord punt onder werkgevers dat de arbeidsprestatie van mensen met een arbeidsbeperking lager is dan van andere collega's, bijvoorbeeld doordat ze extra begeleiding of meer tijd nodig hebben. Hierdoor zijn zij minder aantrekkelijk, omdat hun loon relatief hoger ligt in verhouding tot hun arbeidsproductiviteit. Kortom: ze zijn duurder.

Een respondent nuanceert dit beeld echter, door te stellen dat als werk passend is bij iemand, deze dat werk goed kan doen en er daardoor dus geen extra inspanningen voor de werkgever nodig zijn, bijvoorbeeld in het bieden van begeleiding op de werkvloer. Ook een direct leidinggevende op de werkvloer noemt dit punt. Hierdoor zou het voor werkgevers minder negatieve prikkels met zich meebrengen, omdat de werknemers ook minder aandacht behoeven.

Ook wordt door werkgevers (h)erkend dat de jongeren veelal extra begeleiding vragen op de werkvloer. Deze begeleiding is een extra belasting voor werkgevers waar zij niet altijd de ruimte voor hebben, wat maakt dat zij – als zij de keuze hebben – liever een werknemer zonder arbeidsbeperking hebben. Dit is dus een belemmering voor werkgevers om jongeren met een arbeidshandicap in dienst te nemen.

Een andere prikkel die werkgevers vooral op dit moment ondervinden, zijn de gevolgen van de huidige economische malaise. Op de vorige pagina is al aangegeven dat de werkgelegenheid in Woerden de laatste jaren is afgenomen; de economische situatie kan hierin een rol spelen. Ook door respondenten (onder werkgevers) wordt (h)erkend dat de economische crisis hierin een rol speelt dat het daardoor ook juist voor mensen met een arbeidsbeperking moeilijker is om werk te vinden.

Een andere respondent ziet echter kansen door de crisis onder het motto '*never waste a good crisis*':

“Het systeem zoals we dat kennen blijft niet lang staan. Dit gaat op de helling. Laat de crisis wat mij betreft nog maar even vijf jaar voort duren. (...) Kijk maar naar de wereld geschiedenis. Ook daar waren crises. In een crisis is er ruimte voor innovatie.”

Doordat er andere arrangementen nodig zijn (de transformatie in de decentralisaties, zie paragraaf 2.1.1), is de crisis aldus de respondent het uitgelezen moment het belang van participatie van jongeren met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt onder de aandacht te brengen bij werkgevers.

Een andere prikkel die meerdere werkgevers ervaren, is dat het bedrijfseconomisch aantrekkelijker wordt om bedrijfsprocessen te automatiseren, waardoor er geen mensenhanden meer aan te pas komen. Dit is een prikkel die werkgevers in het algemeen ervaren, maar die juist voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt grote gevolgen heeft. Juist zij doen vaak het werk dat geautomatiseerd wordt. Dit maakt het dus ook moeilijker om werk voor hen te vinden, omdat dit werk vaak niet meer bestaat binnen de organisatie. Als het werk wel blijft bestaan, is het voor de jongeren vaak moeilijk om met de nieuwe technieken (bijvoorbeeld computerprogramma's of machines) te werken. Daarnaast worden aan mensen die op het oog de simpelere taken doen, steeds meer eisen gesteld:

“Arbeid wordt steeds complexer. (...) Wij vragen van onze mensen in de vuilnisophaal, in de groenvoorziening dat ze goed met burgers kunnen communiceren. Dat zijn allemaal dingen; die eisen worden best hoog. Voor alle medewerkers. (...) En natuurlijk is wel het eenvoudig werk, maar ook van een vuilnisman wordt meer verwacht.”

Automatisering is echter een trend die we echter in de gehele arbeidsmarkt zien. Een goed voorbeeld is de reorganisatie bij de posteries, waar door het toenemend gebruik van ICT (e-mail, internetbankieren, et cetera) de postvolumes steeds verder afnemen en postbodes hun werk verliezen. Een ander voorbeeld is de wegenbouw, waarin straten steeds vaker met machines worden aangelegd. Hiermee beperkt dit effect zich niet alleen tot mensen met een arbeidsbeperking, al ondervinden zij hier vaak wel extra hinder door omdat zij vaak lager opgeleid zijn.

5.2.2 Werkgevers ondersteunen

Om werkgevers bereidwilliger te maken om jongeren met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, kunnen zij op verschillende manieren ondersteund worden. Veel werkgevers in Woerden werken hierin samen met de sociale werkvoorziening, De Sluis Groep. Sommige werkgevers hebben bijvoorbeeld via een detachingsconstructie medewerkers met een arbeidshandicap in dienst. De ondersteuning wordt door werkgevers over het algemeen als positief ervaren, al zien zij wel mogelijke verbeteringen. Zo noemt een werkgever dat ze de informatie die wordt verstrekt graag compacter zou zien. Nu is veel informatie verspreid over verschillende bronnen en gaat het vaak om vele pagina's. Liever zou de respondent alle voors en tegens op een overzichtelijk A4'tje krijgen, waaruit ook duidelijk blijkt waarom de werkgever iemand met een arbeidsbeperking moet aannemen. Andere respondenten noemen dat zij graag proactief benaderd zouden worden door bijvoorbeeld De Sluis Groep om een jongere met een beperking in dienst te nemen. Zij ervaren nu dat ze teveel zelf op zoek moeten en zouden dat dus graag anders zien.

In een bijeenkomst die is georganiseerd voor ondernemers door de huidige Sluis Groep, en welke is bezocht door een van de respondenten, werd ondersteuning en begeleiding ook genoemd door veel werkgevers als een belangrijke randvoorwaarde bij het in dienst nemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zij ervaren nu dat dat te weinig een plaats krijgt, waardoor het vinden van werk niet altijd even succesvol is. Ook zouden de werkgevers graag wat meer flexibiliteit hebben. De huidige vorm maakt namelijk dat werkgevers angst hebben om jongeren met een arbeidshandicap in dienst te nemen, omdat momenteel veel regels "in beton gegoten zijn". Daar moeten, aldus de respondent, dus goede afspraken over worden gemaakt. Hiermee zouden zij dus kunnen worden ondersteund.

Een bekende vorm van ondersteuning is die in financiële zin, bijvoorbeeld door middel van loonkosten subsidies of het afsluiten van een no-risk polis. Deze worden verstrekt door het UWV. Meerdere werkgevers geven aan hier gebruik van te maken en geven ook aan dat dit hen helpt of stimuleert bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidshandicap. Ook het UWV herkent dit. De teamleider Personeelszaken van de gemeente Woerden geeft een snelle berekening als voorbeeld:

"Normaal betaal ik, ze is geloof ik 28 uur in dienst, zeg maar € 27.000 per jaar, nu krijg ik 30% subsidie daarop. Dat scheelt nogal. Dus kan ik daar zelf wat meer begeleiding in steken, kan ik ervoor zorgen dat zij net wat minder zwaar werk hoeft te doen dan dat ze eigenlijk zou moeten doen. En is het zo dat als ze zich een dag niet lekker voelt, dat ze dan ook wat minder productief kan zijn."

Dat het ook andere werkgevers stimuleert, blijkt uit het feit voorbeeld van PostNL, dat actief gaat samenwerken met lokale sociale werkplaatsen voor het bezorgen van post. Zo heeft PostNL ook in Woerden een samenwerking met De Sluis Groep. Zowel de bezorgers van de sociale werkplaatsen als PostNL zelf zijn tevreden over de samenwerking¹¹. Ook hier wordt echter wel erkend dat deze werknemers net wat extra aandacht nodig hebben, maar de samenwerking met de sociale werkplaats ten aanzien van begeleiding loopt goed, aldus het bedrijf.

¹¹ Bron: *Dichtbij*; personeelsblad PostNL, april 2013.

Ondersteuning van werkgevers wordt soms ook geboden door de jobcoach die de jongere begeleidt. Dit komt voort uit het feit dat een jobcoach de werkgever uiteindelijk wel nodig heeft, wil hij een passende werkplek voor een jongere kunnen vinden. In de praktijk komt het er op neer dat de jobcoach de werkgever ondersteunt bij het aanvragen van regelingen (bijvoorbeeld loonkosten subsidie), of mee kijkt bij de invulling van de werkplek (bijvoorbeeld met *jobcarving*).

Een andere partij die begeleiding kan bieden, is De Sluis Groep, aangezien respondenten verwachten dat daar kennis aanwezig is over de behoeften van deze jongeren. Dit is kennis die niet altijd in de eigen organisatie aanwezig is, aldus werkgevers. Vaak zit deze kennis nu ook bij het UWV, maar er zijn nog geen contacten tussen het UWV en gemeenten om deze kennis over te dragen. Door respondenten binnen het werkveld zou dit wel worden gewaardeerd, maar volgens een respondent bij het UWV ligt dit binnen de organisatie moeilijk.

Een concrete manier waarop werkgevers in het Verenigd Koninkrijk worden ondersteund bij het in dienst nemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, is het verlenen van het *two-ticks* keurmerk. Eerst worden werkgevers geholpen hun organisatie zo in te richten dat mensen met een arbeidsbeperking daar kunnen werken, waarbij naar zowel de fysieke kenmerken van het bedrijf als de P&O-kenmerken kijkt. Daarna worden werkgevers geholpen bij het opstellen van vacatures, zodat voor iedereen (juist ook voor mensen met een arbeidshandicap) direct duidelijk is welke competenties en vaardigheden worden gevraagd.

Een andere vorm van ondersteuning die een respondent graag zou zien, is een strategische personeelsplanning. Hij mist nu een duidelijk beeld van zijn behoefte aan personeel op de langere termijn, ook in het kader van vergrijzing et cetera. Hier zou de gemeente een rol op zich kunnen nemen, door werkgevers op deze trend en de gevolgen daarvan te wijzen en organisaties ook te ondersteunen in bij het invullen van die personeelsbehoefte. Hierbij kan dan gelijk worden aangegeven welke rol jongeren met een arbeidsbeperking hierin zouden kunnen spelen.

Belangrijke succesfactor in de ondersteuning, is dat het contact tussen bijvoorbeeld een jobcoach en de werkgever goed is. Een jobcoach/re-integratiemedewerker verwoordt dit als volgt:

“Als het dan niet lukt met Pietje, dan moet je relatie met de ondernemer zo zijn dat het niet aan Pietje ligt, maar dat het ligt aan de mismatch of het ontstaan van voortschrijdend inzicht, maar dat hij het wel met Jantje weer wil proberen.”

Een goede relatie met de werkgever moet er ook voor zorgen dat een jobcoach makkelijker binnenkomt bij de werkgever en weet wat er speelt. Op het moment dat er een vacature is, heeft de jobcoach dan ook de mogelijkheid gelijk te acteren en de werkgever te wijzen op het feit dat hij ook iemand met een arbeidsbeperking aan kan nemen en dat hij wellicht een geschikte kandidaat kent.

5.2.3 Voordelen voor werkgevers benoemen

Een van de redenen waarom er nu niet veel jongeren met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers werken, is omdat de jongeren onder werkgevers niet altijd een positief imago hebben. Een respondent beaamt dat onder veel werkgevers vooroordelen leven over mensen met een arbeidsbeperking: “ze verwachten dat ze een kneusje krijgen, om het oneerbiedig te zeggen.”. Een respondent van het UWV vertelt dat als hij werkgevers vraagt naar hun beeld van iemand met een arbeidshandicap, zij vaak in eerste instantie denken aan iemand met het syndroom van Down. De groep is echter veel diffuser, iets dat werkgevers zich niet altijd realiseren. Het gaat dus ook om onbekendheid met de jongeren ten aanzien van verwachtingen en dit beeld zou onder werkgevers moeten worden verbeterd.

De Sluis Groep stelt dat zij in Woerden momenteel erg actief is met werkgevers om “werkgevers te verleiden en ontzorgen, om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een kans te geven”, ook om

het imago van de jongeren te verbeteren. Hiervoor werken zij met de zogenaamde werkgeversbenadering, waarin zij allerlei activiteiten ondernemen, bijvoorbeeld:

“We doen heel veel aan netwerken, relatiebeheer, we denken na over hoe we in het nieuws komen, publicaties, we profileren ons als arbeidsmarktspecialist, we proberen ook aan ons netwerk bij te dragen aan ondersteuning van werkgevers in een adviserende rol. Van alles, we zijn heel druk met het ontmoeten van werkgevers en vervolgens het nakomen van de belofte.”

Hiermee probeert De Sluis Groep dus werkgevers te verleiden en te enthousiasmeren om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en het voor te lichten over wat het eigenlijk inhoudt om iemand met een arbeidshandicap in dienst te hebben. Hiermee willen zij ook een belangrijke rol vervullen ten aanzien van het imago van de jongeren.

Ook hier geldt overigens dat sommige respondenten graag een meer proactieve houding zouden zien van De Sluis Groep, al waarderen zij de inzet die nu gepleegd wordt (zie ook paragraaf 5.2.2).

Het in dienst hebben van mensen met een arbeidsbeperking heeft echter weldegelijk voordelen. Zo blijkt uit een onderzoek van Stichting Laluz uit 2009 blijkt dat hoger opgeleide mensen meer waarde hechten aan maatschappelijk betrokken ondernemen, aldus een respondent. In het persbericht¹² van de organisatie staat dat 69% van de hoogopgeleide professionals het belangrijk vindt te werken bij een organisatie die zich actief inzet voor een betere maatschappij; voor 43% heeft het zelfs invloed op de keuze om wel of niet voor een bedrijf te werken. Bijvoorbeeld het in dienst hebben of nemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, maakt dus dat ondernemers aantrekkelijker worden voor hoger opgeleiden.

Maar niet alleen op de hoger opgeleiden, ook op de andere werknemers heeft het in dienst hebben van mensen met een arbeidshandicap een positief effect, aldus een respondent uit de bouwwereld:

“Het zorgt dat ze een bepaalde betrokkenheid voelen. Ze zien je dan niet als een 'harde' werkgever die door ruiten en roeien gaat om geld te verdienen en dat vervolgens lekker op gaat maken.”

Een ander voordeel is dat het positieve effecten heeft op het imago van een bedrijf. Maatschappelijke activiteiten kunnen worden uitgevent in bijvoorbeeld (lokale) media, waardoor het publiciteit oplevert. Wat voor werkgevers ook een rol kan spelen, is dat door het leggen van contacten met maatschappelijke organisaties zij ook (betaalde) opdrachten kunnen binnenslepen, doordat zij een netwerk opbouwen. Een respondent noemt dit bijvoorbeeld een belangrijke toegevoegde waarde van Samen voor Woerden. De intermediair van Samen voor Woerden (organisator van de maatschappelijke beursvloer) geeft hierbij een goed voorbeeld:

“Je hebt de reclameplakker hier in Woerden. (...) Die hebben een match gesloten, echt vanuit een goed hart, met Careyn om voor demente bejaarden een soort bewegwijzering te plakken waardoor het voor hen overzichtelijker is. Ik heb hen pas gesproken en hij gaf aan: “ik was er echt niet op uit, maar ik heb daardoor de opdracht gehad om alles te beletteren, wel betaald, bij een locatie net geopend is”. In die zin is er dus wel een absoluut een commercieel belang bij.”

Uit bovenstaande komt al enigszins naar voren dat de nadruk op het lokale voor werkgevers belangrijk is. Werkgevers zouden bijvoorbeeld ook graag zien dat zij beloond worden voor het feit dat zij een bijdrage leveren aan de lokale samenleving, bijvoorbeeld bij de gunning van opdrachten door de gemeente. Juridisch zitten hier echter wel enkele kanttekeningen aan, aangezien overheden opdrachten boven een bepaald bedrag openbaar moet aanbesteden (zie ook volgende paragraaf).

¹² Bron: Persbericht Stichting Laluz, *Hoogopgeleide werknemer hecht belang aan maatschappelijke betrokkenheid van werkgever*, 16 juni 2009.

5.2.4 *Benadrukken van maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers*

Maatschappelijk verantwoord ondernemen is hot. Veel organisaties gebruiken principes als *social return on investment* om zichzelf mee te profileren. Verschillende respondenten zien dan ook een trend waarin maatschappelijk verantwoord ondernemen een steeds grotere rol gaat spelen voor bedrijven. Het is immers iets waar ze zichzelf mee kunnen profileren, wat op zichzelf weer positieve effecten heeft voor ondernemers. Bijvoorbeeld qua imago, maar dus ook bij het binnenhalen van opdrachten.

Opvallend is dat meerdere respondenten deze trend vooral zien bij werkgevers in het midden- en kleinbedrijf. Zij zijn vaak meer lokaal georiënteerd, waardoor zij meer binding hebben (en vaak ook meer verantwoordelijkheid voelen) voor de lokale samenleving. Ook hebben zij meer vrijheid en worden zij niet aangestuurd en afgerekend door een groot hoofdkantoor. Zo ziet een respondent dat de franchisenemers van McDonald's meer geneigd zijn jongeren met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, dan de bedrijfsleiding van McDonald's-locaties die direct onder het hoofdkantoor vallen.

Het versterken van deze trend door individuen is moeilijk. Het kost veel tijd en energie aldus een respondent om werkgevers te overtuigen van het belang van deelname van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in reguliere bedrijven. Hij stelt dat het niet onmogelijk is, maar dat het zeker niet gemakkelijk gaat.

Een manier waarop dit mogelijk is, is door eisen te stellen bij de inkoop of aanbesteding van goederen en diensten. Zo helpt het ondernemers om bijvoorbeeld opdrachten binnen te halen. Overheden hebben mogelijkheden om eisen ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen op te nemen in hun aanbestedingen. Op deze wijze kunnen werkgevers verplicht worden maatschappelijke activiteiten te ondernemen, zodat zij worden gestimuleerd om maatschappelijk betrokken activiteiten te ondernemen of hieraan bij te dragen. Ook zullen werkgevers hierdoor sneller contact maken met jongeren met een arbeidshandicap, wat maakt dat het imago van de jongeren positief beïnvloed kan worden.

In een beproefd concept in Amersfoort waar men ook het principe *Social Return on Investment* hanteert, wordt hier een actieve samenwerking gezocht met de afdeling Sociale Zaken binnen de gemeente. De eisen die worden opgenomen in het contract tussen de gemeente en de leverancier, worden inhoudelijk ingevuld door bijvoorbeeld de afdeling Sociale Zaken, waar de kennis aanwezig is over de behoeften in de lokale samenleving. Hiermee kan beleid ook gemakkelijker integraal worden benaderd en komt het ook de effectiviteit ten goede. Er wordt, in principe, alleen aan die projecten of initiatieven geld gegeven, waar het meeste behoefte aan is.

Ook voor werkgevers geldt dit overigens als hulpmiddel. Zo hoeven zij zelf niet te actief te bedenken welke projecten of activiteiten zij kunnen ondersteunen. Daarmee wordt hen een zorg uit handen genomen.

5.3 **Analyse**

In de voorgaande twee paragrafen zijn respondenten aan het woord geweest over twee belangrijke vragen in dit onderzoek: hoe kunnen belemmeringen bij de jongeren worden weggenomen en hoe kunnen werkgevers worden gestimuleerd om die jongeren aan te nemen? Immers, vanuit deze twee perspectieven kan de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt worden verbeterd (zie ook figuur 1 op pagina 24). Hiermee wordt dus ook duidelijk wat er speelt in de aansluiting in Woerden. In deze paragraaf wordt dit nader geanalyseerd.

5.3.1 *Hoe kunnen de belemmeringen voor jongeren worden weggenomen?*

Uit de gesprekken met respondenten komt duidelijk naar voren dat het vooral belangrijk is dat de jongeren vaardigheden bezitten die van belang zijn voor elke werknemer en waar werkgevers dus nadruk op leggen. Het gaat dan om zowel algemene werknemersvaardigheden als vakvaardigheden, waarbij dient te worden opgemerkt dat de laatste ook goed door werkgevers zelf kunnen worden aangeleerd. Hiermee zijn ze voor een werkgever waardevol en kunnen zij een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het werk en het te behalen bedrijfsresultaat. Die vaardigheden bezitten de jongeren

echter (nog) niet altijd, waardoor er een belangrijke rol is weggelegd voor het onderwijs. In Woerden zijn hiertoe reeds verschillende activiteiten ondernomen; zo zijn zowel de praktijkschool als De Sluis Groep hierin actief doordat zij trajecten aanbieden die jongeren moeten helpen die vaardigheden te ontwikkelen. Zij spelen in de aansluiting dus een belangrijke rol in de Woerdense situatie.

We zien het belang van het hebben van vaardigheden ook duidelijk terugkomen in de literatuur. Het Eurofound-rapport (2012), geschreven in opdracht van de Europese Commissie, geeft aan dat het belangrijk is dat jongeren leren en dat zij dat blijven doen in hun leven (*life long learning*). Zo worden zij aantrekkelijk voor werkgevers, ze kunnen dan immers een reële bijdrage leveren aan de organisatie.

Er is echter wel een belangrijke randvoorwaarde bij het leren van vaardigheden, namelijk de beschikbaarheid van stageplaatsen. Het hebben van een stage kan namelijk verschillende belemmeringen voor jongeren wegnemen. Zo kunnen zij daar vaardigheden opdoen, maar kunnen ze ook *in the picture* komen bij werkgevers wat ten goede komt van hun imago. Dit laatste is ook een duidelijke barrière waar de jongeren tegenop lopen (zie bijvoorbeeld het artikel van Shier *et al.* (2004) over dat vaardigheden van jongeren niet altijd worden (h)erkend), maar wat vooral aan de kant van werkgevers kan worden opgelost. Daarover in de volgende subparagraaf meer.

Daarnaast hebben we ook gezien dat stageplekken een mooie opmaat vormen naar werk, omdat aan stagiaires in het algemeen minder zware eisen worden gesteld dan aan werknemers. Stagiaires komen dus makkelijker een bedrijf binnen en kunnen ze laten zien wat ze in hun mars hebben. Zo kunnen stages dus de verschillende barrières die jongeren ondervinden tenietdoen en krijgen jongeren dus meer kansen op de reguliere arbeidsmarkt. Overigens kan in plaats van een stageplek ook een werkervaringsplek of vrijwilligerswerk deze rol vervullen. Belangrijke voorwaarde bij deze laatste is dan echter wel dat er uitzicht moet zijn op werk, zodat een jongere ook daadwerkelijk in zijn eigen inkomen kan gaan voorzien.

Om helder te krijgen wat de belemmeringen zijn waar jongeren met een arbeidshandicap tegenaan lopen, is het belangrijk om hun situatie en hun vraag centraal te stellen. Daarmee komen botsende regelingen aan het licht, die voor jongeren juist weer extra belemmeringen met zich meebrengen. Integraal beleid, wat uitgaat van meerdere perspectieven en meerdere beleidsterreinen met elkaar verbindt, kan voor de jongeren dus belemmeringen in wet- en regelgeving wegnemen (zie ook het rapport van de gemeente Helmond en CrossOver (2010)). Hiermee is het mogelijk tot beleid te komen dat ondersteunend is voor de jongeren en dat ook daadwerkelijk oplossingen biedt om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Door uit te gaan van de vraag van de jongere, is het creëren van maatwerk op de werkplek makkelijker. De individuele vraag en behoefte staan dan centraal, zodat dat duidelijk is dat er bijvoorbeeld behoefte is aan het werken van halve dagen of een meer afgeschermd werkplek. Ook uit de literatuur blijkt tenslotte dat werknemers met een arbeidsbeperking niet zomaar medewerkers zijn met wat productiviteitsverlies (Panteia, 2013:35):

“Dat betekent enerzijds dat **werkplekken en functies** moeten worden aangepast. (...) Het betekent echter soms ook dat **de setting waarin het werk plaatsvindt** (bijvoorbeeld waar het gaat om de wijze van aansturing of de omgang met collega's) moet worden aangepast of dat CAO's moeten worden aangepast omdat laaggeschoolde functies er niet of nauwelijks zijn. Het is van belang dat zowel toeleveranciers als werkgevers zich hiervan bewust zijn.”

Het integrale beleid moet dan vooral gericht zijn op de ondersteuning van jongeren, zowel bij de zoektocht als tijdens het werken. In de empirie bleek immers dat het voor jongeren belangrijk is dat zij iemand hebben die hen ondersteunt en bij wie zij terecht kunnen met vragen of hen af en toe een 'duwtje' geeft. Veelal is deze taak weggelegd voor een jobcoach, die dus een belangrijke bijdrage levert aan het tenietdoen van de belemmeringen. Maar ook de rol van ouders is hierin belangrijk, omdat zij over het algemeen het dichtst bij de jongere staan, waardoor ze – in de ideale situatie – een

grote invloed hebben. Deze ondersteuning tijdens de zoektocht en op de werkvloer is echter niet alleen van de belang voor de jongere, ook door werkgevers wordt dit gewaardeerd (zie daarvoor de volgende subparagraaf).

5.3.2 Hoe kunnen werkgevers worden gestimuleerd?

Een deel van de belemmeringen waar jongeren tegenaan lopen, kunnen worden overwonnen door werkgevers te stimuleren en te ondersteunen bij het aannemen van jongeren met een arbeidshandicap. Zo hebben we in de vorige subparagraaf al geconstateerd dat het imago van de jongeren veelal niet positief is onder ondernemers, zo blijkt uit zowel de gesprekken met respondenten als uit de literatuur (bijvoorbeeld Nijhuis (2011) en Bakker *et al.* (2008)). Doordat de verwachtingen van ondernemers niet overeenkomen met de werkelijkheid (in negatieve zin), zijn werkgevers minder of niet geneigd om jongeren met een arbeidsbeperking in dienst te nemen: ze verwachten er geen profijt van te hebben. Dit geldt met name voor jongeren met een verstandelijke beperking, vaak ook omdat zij net wat extra aandacht behoeven, vooral in de bejegening.

We zien dit vraagstuk van het imago dus ook duidelijk terugkomen bij werkgevers binnen de gemeente Woerden. De voornaamste oplossing hier ligt in het creëren van ontmoetingen tussen de jongeren en werkgevers, bijvoorbeeld door een 'prokkel' (prikkelende ontmoeting). Door dit contact kunnen werkgevers zich een beeld vormen van de potentiële werknemer en zijn of haar capaciteiten. Doel is dat het beeld van werkgevers over mensen met een arbeidshandicap realistischer wordt. Dit geeft de gemeente/Het Nieuwe Werkbedrijf ook mogelijkheden om een proactieve rol te vervullen, iets dat door werkgevers wordt gewaardeerd zo is gebleken.

Een ander aspect waar werkgevers tegenaan lopen, is het feit dat de jongeren vaak om iets extra's vragen, namelijk maatwerk. Voor de jongeren is het bijvoorbeeld belangrijk dat zij in een aangepaste werkomgeving werken of dat er speciale afspraken worden gemaakt over werktijden. Dit is echter iets wat voor werkgevers niet aantrekkelijk is, vaak omdat het extra kosten of extra aandacht van de werkgever met zich meebrengt. Ook maakt dit hun organisatie minder flexibel, wat voor werkgevers extra beperkingen met zich meebrengt. Inspelen op de vraag in de markt wordt dan immers moeilijker.

Uit de empirie blijkt echter ook dat werkgevers er wel voor openstaan om mee te denken met de jongeren om voor hen een plek in de organisatie te creëren. Hierbij willen ze dan wel ondersteund worden, iets wat ook duidelijk naar voren komt in de literatuur (zie bijvoorbeeld Wissink *et al.* (2009) en Hernandez *et al.* (2008)). Belangrijke voorwaarde voor hen is echter wel dat deze ondersteuning van buitenaf komt, zodat zij hier zelf geen expertise over hoeven in te winnen of hiervoor kosten te maken. In die zin willen dus ook werkgevers ondersteund worden bij de begeleiding van de jongeren. Deze vorm van ondersteuning voor werkgevers is echter wel een belangrijke voorwaarde bij het creëren van werk. De jongeren krijgen tenslotte meer kansen en de kans op succes voor beide partijen groter wordt. Ook komt dit de kwaliteit van de aansluiting ten goede; de verwachting is immers dat jongeren die goed begeleid worden ook goede prestaties kunnen leveren.

Een andere vorm van ondersteuning die werkgevers stimuleert, zijn financiële regelingen zoals loonkostensubsidies en no-riskpolissen. Zowel uit de empirie als de literatuur blijkt dat dit door werkgevers wordt gewaardeerd, ook omdat het een rol speelt bij de economische afweging die werkgevers maken. Ook al voelen wel steeds meer ondernemers een maatschappelijke verantwoordelijkheid (zie hierna), het economische plaatje blijft een rol spelen. Dergelijke regelingen maken dus wel dat de afweging die ondernemers maken anders uitvalt; in positieve zin.

Een ander aspect van de economische afweging die ondernemers maken, is de prikkel die werkgevers hebben om werk steeds meer geautomatiseerd te laten uitvoeren. Aangezien dergelijk werk (voor het geautomatiseerd wordt) vaak geschikt is voor mensen met een arbeidsbeperking, is het dus ook voor jongeren een duidelijke belemmering die zij ondervinden. Specifiek voor Woerden geldt nog dat industrie weinig aanwezig is, wat het voor de jongeren dus extra moeilijk maakt om passend werk te vinden. Hiermee zien we dus ook weer dat een prikkel die ondernemers ondervinden, invloed heeft op de jongeren.

Er moet hier echter wel bij worden opgemerkt, dat ondersteuning van werkgevers niet alleen moet bestaan uit het compenseren van productiviteitsverlies (dus bijvoorbeeld met loonkostensubsidies). Uit een evaluatie van verschillende pilots op dit terrein komt ook duidelijk naar voren dat voor werkgevers andere vormen van ondersteuning ook essentieel is (Panteia, 2013). Het gaat dan bijvoorbeeld om begeleiding van zowel de werknemer, leidinggevenden en andere (directe) collega's. Ook zij moeten immers open staan voor en goed om kunnen gaan met een collega met een arbeidsbeperking.

Wat voor werkgevers echter een belangrijke stimulans is, zijn maatschappelijke activiteiten zoals aandacht voor *Social Return on Investment*. Zowel door respondenten als in de literatuur (bijvoorbeeld Renneboog *et al.*, 2008) wordt gezien dat het belang in het bedrijfsleven hiervan toeneemt. Ondernemers krijgen dus meer oog voor het sociale aspect van ondernemen. Aangezien ondernemers dit ook in hun marketing kunnen gebruiken (maatschappelijk betrokken/verantwoord ondernemen spreekt immers aan bij klanten), ontstaat er een zekere concurrentie tussen bedrijven om zich als maatschappelijk betrokken te profileren. Belangrijke voorwaarde (en tevens risico), is wel dat werkgevers het niet alleen bij 'zeggen' moeten laten, maar er ook daadwerkelijk iets aan moeten 'doen'.

Het past overigens ook goed binnen de trend die we thans in het publieke domein zien, waarin de overheid zich terugtrekt en meer overlaat aan de samenleving. De decentralisaties in het sociale domein vormen hier ook een onderdeel van, een van de argumenten is immers dat de gemeente dichterbij de burger staat en zijn of haar behoeften beter kent. Dit past ook in het motto van het college van B&W van Woerden, namelijk "Sterke samenleving, slanke overheid". Dit is iets waarop in dit onderzoek nadrukkelijk kan worden meegelift. Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen hiervan dan weer profiteren.

5.4 Conclusie: belemmeringen voor jongeren wegnemen door werkgevers te stimuleren

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat het wegnemen van de belemmeringen voor jongeren en het stimuleren van werkgevers een complex proces is dat zich in samenspel met elkaar afspeelt (zie ook Panteia, 2013). Door werkgevers te ondersteunen en te stimuleren, staan zij meer open voor jongeren met een arbeidsbeperking en zullen ondernemers hen ook sneller aannemen, waardoor de jongeren dus aan werk op de reguliere arbeidsmarkt komen. Andersom zijn goed opgeleide jongeren, die ook de goede begeleiding en ondersteuning krijgen, aantrekkelijker voor werkgevers waardoor die sneller ervoor open staan die jongeren aan te nemen. Zo kunnen we dus concluderen dat in dit samenspel werkgevers (gestimuleerd door bijvoorbeeld het UWV) en de jongeren (ondersteund door een jobcoach en/of hun omgeving) beide een eigen rol hebben, die echter wel weer van invloed is op de andere partij.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de rol die de gemeente Woerden als lokale overheid in dit proces kan spelen. De gemeente wordt immers in dit onderzoek gezien als de actor die door haar positie in de samenleving kan sturen, doordat zij als het ware tussen de jongeren en de werkgevers in staat en op hen invloed uit kan oefenen. Dit kan op verschillende manieren; de theorie van Hood (2007) zoals in hoofdstuk 3 is beschreven dient hierbij als uitgangspunt.

6. Wat kan de gemeente Woerden doen?

In het vorige hoofdstuk is uitgebreid in gegaan op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren met een arbeidsbeperking, waar vanuit twee perspectieven is gekeken: de jongeren en de werkgevers. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de rol die een belangrijke derde actor kan vervullen: de gemeente Woerden als lokale overheid. Voor gemeenten is er op dit beleidsterrein niet alleen een wettelijke taak weggelegd vanuit de nieuwe Participatiewet, ook vanuit een maatschappelijke betrokkenheid (bijvoorbeeld gecombineerd met een politieke motivatie), zien gemeenten een rol voor zichzelf weggelegd (zie ook paragraaf 3.3.1). De sturingsmechanismen zoals beschreven door Hood (2007) zullen in dit hoofdstuk als uitgangspunt dienen.

6.1 Sturingsmogelijkheden gemeente Woerden

De theorie van Hood (2007), zoals beschreven in paragraaf 3.3.2, gaat uit van vier mechanismen die door overheden kunnen worden ingezet om te sturen in een samenleving: nodaliteit, financiële middelen, autoriteit en organisatie. Deze kunnen op verschillende manieren worden ingezet. In deze paragraaf wordt gekeken naar hoe deze sturingsinstrumenten in kunnen worden gezet om de barrières voor jongeren te verminderen en werkgevers te stimuleren.

Overigens dient nog opgemerkt te worden dat de vier categorieën elkaar niet uitsluiten; sommige instrumenten sluiten op elkaar aan en kunnen elkaar versterken waardoor een onderscheid niet altijd even scherp te maken is.

6.1.1 Nodaliteit

Bij nodaliteit gaat het erom dat de overheid een centrale positie inneemt in de samenleving, wat haar sturingsmogelijkheden geeft. Het delen van informatie speelt hierin een belangrijke rol. Het belang van participatie van jongeren met een arbeidshandicap op de reguliere arbeidsmarkt, kan de gemeente Woerden dus door haar positie ook uitgedragen. Dit wordt ook door een respondent benadrukt. Met de komst van de Participatiewet wordt de rol en het belang van de gemeente alleen maar groter.

De respondent geeft ook aan dat het dan belangrijk is de visie uit te dragen naar de samenleving. Dit kan bijvoorbeeld tijdens ontmoetingen of bijeenkomsten met werkgevers. Een mooie gelegenheid in Woerden is de maatschappelijke beursvloer, waar 'maatschappelijke matches' worden gesloten tussen verschillende organisaties/bedrijven binnen de gemeente. Hiermee wordt ook een duidelijke link gelegd met de lokale samenleving; uit de empirie bleek immers al dat lokale ondernemers vaak meer betrokken zijn met de lokale samenleving. Maatschappelijk betrokken ondernemen komt ook vaker terug bij kleinere ondernemers, vanwege de link met de lokale samenleving. Onder andere daardoor zijn zij vaak meer geneigd zijn mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

Iets wat hierbij goed kan aansluiten, is het feit dat de economische crisis ook kansen biedt om het belang van verandering te benadrukken (zie ook paragraaf 5.2.1). Maatschappelijk betrokken ondernemen is zo'n trend die hierbij als uitgangspunt genomen kan worden. Dat is namelijk een situatie waar we naar toe zouden willen als gemeente. En aangezien uit het verleden blijkt dat crises veranderingen mogelijk kunnen maken, biedt ook deze crisis kansen om werkgevers te wijzen op het feit dat ze hun bedrijf anders, maar toch economisch voordelig kunnen inrichten, door gebruik te maken van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Een voordeel kan bijvoorbeeld een verbeterd imago van het bedrijf zijn of het feit dat werkgevers met maatschappelijke betrokkenheid over het algemeen aantrekkelijker zijn onder hoger opgeleiden (zie paragraaf 5.2.3).

Zoals we in het vorige hoofdstuk ook al hebben gezien, is het imago van jongeren met een arbeidshandicap niet altijd positief, vaak ook omdat werkgevers onbekend zijn met de jongeren. Ook ten aanzien hiervan kan de gemeente een belangrijke rol spelen. Zo geeft een respondent uit de gemeente Woerden ook aan dat *practice what you preach* een belangrijk uitgangspunt is: de gemeente moet zelf het goede voorbeeld geven. Overigens ziet de respondent hier ook een politieke component in:

“En ik vind het zelf ook heel belangrijk van *practice what you preach*, dus inderdaad als de politiek zegt van werkgevers moeten dit doen, dan denk ik dat wij dat als gemeente zéker moeten doen. Anders kan zij dat ook niet goed verkopen.”

Het gaat hier dus ook om de geloofwaardigheid van de gemeente; als het onderwerp ter sprake wordt gebracht, moet dit wel geloofwaardig overkomen. Overigens heeft de gemeente Woerden al ervaringen met werknemers met een arbeidshandicap, welke positief zijn aldus de respondent. Hiermee beschikt de gemeente zelf ook over ervaringen en *best-practices* (indien het een succes blijkt) die gedeeld kunnen worden bij ontmoetingen met ondernemers. Hierbij kan dan ook nadrukkelijk gerefereerd worden aan het hierboven genoemd belang van maatschappelijk betrokken ondernemen en participatie van mensen met een arbeidsbeperking. Juist het feit dat de gemeente hier als werkgever optreedt, is van toegevoegde waarde voor de boodschap die men over wil brengen. Ook kan de gemeente *best-practices* van andere ondernemers in Woerden uitdragen. Zo geeft een respondent als belangrijkste tip dat het goed zou zijn als de gemeente haar waardering zou laten blijken voor de activiteiten die werkgevers ondernemen: “Als de gemeente waardering uitspreekt voor de inzet van bedrijven en als die waardering zichtbaar wordt gemaakt, dan bedrijven dan heel hard gaan lopen.”. Ook op deze manier kan de gemeente Woerden haar positie in de lokale samenleving dus invullen.

Een heel ander orgaan waar de gemeente Woerden duidelijk een positie inneemt in een netwerk, is het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) dat gemeenten moeten voeren met de schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in het kader van de Wet Passend Onderwijs. Doordat gemeenten weinig invloed hebben op de inhoudelijke zaken binnen het onderwijs (onderwijsbeleid wordt voornamelijk in Den Haag gemaakt), zal de gemeente haar belangen via dit overleg over moeten brengen. Deze mogelijkheid wordt door respondenten ook nadrukkelijk gezien. Doordat de gemeente op andere terreinen wel een grote rol heeft (bijvoorbeeld voor leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting, welke worden besproken in een ander overleg, het zogenaamde consensusoverleg), ontstaan er op die manier wel bepaalde mogelijkheden om te sturen. Ten aanzien van deze onderwerpen maken gemeente beleid en hebben zij dus een doorslaggevende stem. Er kunnen uiteraard belangen worden uitgewisseld tussen de onderwerpen die in de twee overleggen besproken worden, wat de gemeente Woerden ook hier mogelijkheden tot sturing geeft.

De ervaringen van het overleg tussen schoolbesturen en gemeentebestuur zijn positief. Het overleg wordt door de respondent als goed ervaren en gemeente en schoolbesturen krijgen meer oog voor elkaars standpunten. Een andere respondent ervaart de gesprekken met het onderwijs nog wel als moeilijk, omdat het onderwijs het opleiden van leerlingen nog erg als een eigen taak ziet. Het onderwijs staat niet echt open voor andere meningen, zoals die uit de gemeente, zo is de ervaring van de respondent. Door haar korte betrokkenheid binnen dit overleg, kan ze echter geen uitspraken doen over een trend. Maar ook op deze manier heeft de gemeente dus invloed binnen het onderwijs. Wel wordt opgemerkt dat het afhankelijk blijft van de personen die in het overleg zitting hebben.

Als de gemeente Woerden informatie wil delen, is het ook belangrijk dat zij kennis informatie haalt bij jongeren en werkgevers. Door respondenten wordt genoemd dat de gemeente nu nog over te weinig informatie over de doelgroep beschikt om hen goed te kunnen begeleiden naar werk. Door meerdere respondenten wordt immers wel het belang van goede informatievoorziening herkend. Deze informatie kan worden ingewonnen door actief onder werkgevers na te gaan welke behoeften zij hebben, willen werkgevers jongeren met een arbeidsbeperking in dienst nemen. Ook over de jongeren zelf kan de gemeente informatie inwinnen, bijvoorbeeld bij de Praktijkschool en/of het UWV. Daarnaast heeft de gemeente vanzelfsprekend de mogelijkheid om zelf met de jongeren in gesprek te gaan over hun hun situatie en de zaken waar zij tegenaanlopen. Hiermee verzamelt de gemeente informatie die relevant is voor het ontwikkelen van goed beleid, zodat sturing mogelijk is op het moment dat de gemeente verantwoordelijk wordt voor deze doelgroep. Belangrijke zaken zoals

besproken in vorig hoofdstuk (denk aan het belang van begeleiding, creëren van maatwerk, verbeteren imago, et cetera), zouden hier als uitgangspunt kunnen dienen.

Deze informatie kan ook als input worden gebruikt bij de verschillende overleggen waar de gemeente aan deelneemt. Op die manier kan de gemeente een mediërende rol spelen in het contact tussen werkgevers en bijvoorbeeld onderwijs, zodat ook voor het onderwijs duidelijk is wat de wensen van werkgevers zijn. Zo kan de gemeente in het netwerk sturen.

We zien in bovenstaande dus duidelijk de definitie van nodaliteit zoals beschreven door Hood (2007) terugkomen: de gemeente Woerden heeft een centrale positie waarin de visie kan worden uitgedragen dat het belangrijk is dat iedereen moet kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Dit kan op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Doordat de gemeente Woerden actief kan sturen, is sprake van een *effector*, terwijl in het laatste deel sprake is van een *detector*, de gemeente verzamelt immers informatie.

6.1.2 Financiële middelen

Geld is een belangrijk motief voor mensen om te handelen. Dit gaat zeker op voor werkgevers, die veelal rationeel-economische afwegingen maken in hun onderneming. We zien daardoor ook dat de financiële regelingen die bestaan voor werkgevers voor het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking, worden gewaardeerd door ondernemers, zo blijkt ook uit de gesprekken met respondenten in de Woerdense context. Deze middelen worden nu vooral door het UWV verstrekt. Hiermee doet zich dus ook een belangrijke sturingsmogelijkheid voor de gemeente Woerden voor.

Een sturingsmogelijkheid waar de gemeente zelf regie over heeft, is door de uitgaven die gemeente doet. Het gaat hier dan om zowel het inkopen van goederen en diensten, als het verlenen van subsidies. Deze vorm van sturing wordt ook duidelijk door een respondent herkend:

“Even flauw gezegd, er is Careyn heel veel aan gelegen om in een goed licht komen te staan bij de gemeente. Misschien hebben we elkaar over een paar jaar wel heel hard nodig als we de Wmo weer gaan aanbesteden. Juist vanuit die rol van de gemeente kan je nu ook wel een aantal dingen afdwingen, omdat bedrijven afhankelijk zijn van die gemeente.”

Op dezelfde manier heeft de gemeente Woerden mogelijkheden om te sturen bij de aanbesteding van infrastructurele projecten of facilitaire zaken.

De andere manier is sturen via subsidies. De gemeente verleent aan verschillende organisaties en initiatieven subsidies. Zo subsidieert de gemeente Woerden de lokale welzijnsorganisatie voor bemiddeling bij de maatschappelijke stages van het onderwijs. Doel van deze middelen is om een coördinator aan te stellen die een faciliterende en ondersteunende rol vervult bij het vinden van stageplekken voor jongeren van middelbare scholen¹³. Deze persoon bemiddelt dus tussen scholen/jongeren en werkgevers. Wederzijdse behoeften kunnen hiermee duidelijk worden gemaakt. Deze subsidie voor Welzijn Woerden is dus direct gericht op het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, maar met subsidies kan ook indirect worden gestuurd. Zo kan in de beschikking voor het verlenen van subsidies eisen worden opgenomen over inclusie, in dit geval de participatie van mensen met een arbeidshandicap op de reguliere arbeidsmarkt. Een voorbeeld is dat er specifieke activiteiten voor jongeren van de Praktijkschool worden ondernomen bij Woerdens Techniek Talent en Woerdens Zorg Talent. Door geen extra bedrag hiervoor toe te kennen, heeft dit ook geen financiële consequenties voor de gemeente. Echter, op deze manier neigt deze vorm wel wat richting *autoriteit*, doordat gebruik wordt gemaakt van regels.

Een van de respondenten wijst op de activiteiten die door het Europees Sociaal Fonds (ESF) kunnen worden gefinancierd. Belangrijk om op te merken is dat dit fonds, ondanks alle veranderingen in

¹³ bron: subsidiebeschikking Welzijn Woerden d.d. 19 december 2012 en subsidieaanvraag Welzijn Woerden d.d. 31 augustus 2012.

Nederland, ongewijzigd blijft bestaan. De gemeente heeft weliswaar deze middelen niet direct tot haar beschikking, maar gemeenten deze subsidies wel aanvragen. Voor de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is een speciaal subsidiebudget beschikbaar.

Nederlandse aanvragen voor het ESF-fonds worden gecoördineerd door het Agentschap SZW, onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De conclusie van de tussenrapportage is dat de gestelde doelen grotendeels zijn behaald (*Uitvoering Europees Sociaal Fonds in Nederland 2007-2013*). Zo rond 75% van de ingestroomde deelnemers het voorgenomen re-integratietraject binnen de gestelde termijn af. Hiermee is een belangrijke bijdrage geleverd aan de *outcome*, namelijk langdurig werklozen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk helpen. Deze middelen zijn vooral besteed aan de begeleiding van mensen naar werk en op de werkvloer, waarmee we zien dat financiële middelen ook jongeren kunnen helpen.

Deze vorm van sturing hangt echter meer aan tegen *organisatie*, doordat de gemeente dit zelf niet financiert (zie hierna). Deze subsidies kunnen worden aangewend voor specifieke projecten, zodat bijvoorbeeld werkgevers een duwtje in de rug krijgen en kennis kunnen maken met doelgroep (bijvoorbeeld via een stage) zonder dat hen dit veel kost. Verschillende werkgevers hebben in de gevoerde gesprekken aangegeven dat zowel het kostenaspect al de stage voor hen drempel verlaagt. Bovendien krijgen jongeren zo voor langere tijd de kans om zich te bewijzen.

Een hele andere manier is niet door geld uit te geven als gemeente (bijvoorbeeld door middel van subsidies), maar door met kortingen op belastingen te sturen, zo wordt gesteld door een respondent. Gemeenten hebben hier een belangrijke positie, waarmee ook gestuurd kan worden. Ondernemers die maatschappelijke activiteiten ondernemen, kunnen worden beloond met lagere lokale belastingen, bijvoorbeeld in een constructie met belastingaftrek voor de WOZ.

De respondent stelt dat voor zowel de gemeente als voor werkgevers hier rationeel-economische afwegingen aan ten grondslag kunnen liggen. Voor de gemeente geldt dat als jongeren in dienst komen van werkgevers, de gemeente kan besparen op uitkeringen. Zo kost een bijstandsuitkering de gemeente Leiden gemiddeld €15.000 per jaar¹⁴. Doordat werkgevers een bijdrage leveren aan het verminderen van uitkeringen, kunnen zij worden beloond met lagere belastingen. Daarmee is het ook financieel interessant voor werkgevers, zij kunnen het verschil in belasting immers investeren in de jongere en zijn werkplek.

Er is echter wel een belangrijke kanttekening die hierbij geplaatst moet worden. Bij veel overheden staat 'bezuinigen' momenteel centraal. Doordat de decentralisaties gepaard gaan met een korting op het budget, is er ook minder geld beschikbaar dan voorheen. Daarom is het voor gemeenten niet wenselijk grote projecten op te zetten die veel geld kosten.

Daarnaast dient ook opgemerkt te worden dat de transformatie die de Participatiewet wil bewerkstelligen uitgaat van 'eigen kracht'; dus een grotere rol voor de samenleving zelf. Ook vanuit dat opzicht is het dus wenselijk dat de rol van de gemeente bescheiden blijft en zich vooral richt op het vervullen van een regie functie. Dit uitgangspunt is er juist ook om de opgelegde bezuiniging te kunnen realiseren.

In deze paragraaf zien we dus dat de gemeente Woerden ook door het inzetten van financiële middelen kan sturen in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Vooral werkgevers zijn goed te stimuleren, op basis van een rationeel-economische afweging die zij veelal maken. Hiermee is voornamelijk sprake van een *effector* in termen van Hood (2007); met geld kan de gemeente een verandering in de samenleving bewerkstelligen.

6.1.3 Autoriteit

Een bijzonder sturingsinstrument waar alleen overheden over beschikken, is de mogelijkheid tot het vaststellen van algemeen geldende regels, bijvoorbeeld in wetten of Algemeen Plaatselijke

¹⁴ Onderzoek naar de achtergrond van bijstandsfraude in Leiden (scriptie J. Voûte, 2013, in ontwikkeling)

Verordeningen (APV's). Hiermee kan een bepaalde handeling in de samenleving dus worden afgedwongen, zodat er een gewenste verandering bewerkstelligd kan worden.

Zoals we in de vorige paragraaf al hebben gezien, heeft een gemeente mogelijkheden om beleidsregels vast te stellen die gelden voor subsidies. Zo kan worden opgenomen dat inclusie (zie paragraaf 2.3.2) een belangrijk onderwerp is waar aandacht aan moet worden geschonken. Organisaties die een subsidie ontvangen, moeten dan hun activiteiten bijvoorbeeld deels laten uitvoeren door jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt of activiteiten op hen afstemmen. Dit principe geldt dan voor alle subsidies, doordat beleidsregels algemeen bindend zijn.

Een andere manier voor sturing is middels het maken van afspraken rond inkoop en aanbesteding. Ook dit is door de gemeente al opgepakt, door afspraken rond *Social Return on Investment* in het nieuwe aanbestedingsbeleid op te nemen. Door dergelijke eisen te stellen, worden ondernemers steeds geconfronteerd met werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waardoor ook een bijdrage kan worden geleverd aan hun imago. Deze vorm van sturing hangt echter weer tegen 'nodaliteit' aan; de gemeente neemt tenslotte op deze manier ook een bepaalde positie in, in het netwerk waarin zij opereert.

In de nieuwste beleidsnota over inkoop van de gemeente Woerden is over *Social Return on Investment* het volgende opgenomen (*Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Woerden 2013*, p.11):

“De Gemeente hecht grote waarde aan het verbeteren van de positie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hiervoor verplicht de Gemeente zich om voor Diensten, Leveringen en Werken Social Return on Investment toe te passen. Hoe het best inhoud gegeven kan worden aan de invulling van Social Return on Investment wordt bij elke inkoopopdracht bepaald.”

Op basis van deze nota kan de gemeente ook opdrachten verstrekken aan de sociale werkvoorziening in de gemeente (De Sluis Groep), zonder Europese aanbestedingsrichtlijnen te (geheel) hoeven doorlopen. Door actief afstemming te zoeken tussen de afdeling inkoop en de afdeling sociale zaken, kan ook worden bepaald welke activiteiten met meest effectief zijn om in te investeren (zie ook paragraaf 5.2.4). In Woerden behoeft dit echter nu verdere afstemming tussen deze twee afdelingen. Ook de afdeling Samenleving binnen de gemeente zou hierbij betrokken kunnen worden. Bij deze twee afdelingen is immers de beleidsinhoudelijke kennis aanwezig. Dit is echter nog niet opgenomen in bovenstaande beleidsnota en moet dus verder worden uitgewerkt.

We zien hier overigens weer een koppeling tussen twee sturingsvormen, namelijk autoriteit en financiële middelen. Er is immers sprake van zowel een juridische als een financiële prikkel voor werkgevers, die door de gemeente wordt afgegeven. Hiermee laat het zien, zoals Hood (2007) zelf ook al aangeeft, dat de vormen elkaar niet uitsluiten en elkaar juist kunnen versterken.

Het stellen van regels wordt overigens niet altijd even wenselijk geacht. Veel wordt genoemd dat het belangrijk is in te spelen op het 'sociale hart' van de werkgever. Daarom zijn ook niet alle respondenten enthousiast over het quotum dat door de staatssecretaris is voorgesteld, ook al is het inmiddels afgeschaft. Een verplichting, zeker een waarop bij het niet naleven boetes staan, kunnen door werkgevers worden afgekocht op basis van een rationeel-economische afweging. Daarbij moet ook worden bedacht dat het instellen van lokale regels kan maken dat werkgevers sneller uitwijken naar een van de buurgemeenten waar dergelijke regels niet gelden.

Ook is al aan bod gekomen dat het onderwijs moeilijk of niet te sturen is middels regelgeving; het onderwijs is ten opzichte van gemeenten autonoom. Alleen op het gebied van onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer hebben gemeenten wettelijke taken. Een gemeente heeft echter wel op het gebied van leerlingenvervoer een mogelijke sturingsmogelijkheid, door vervoer naar stages nadrukkelijk wel

mogelijk te maken. Met deze kanttekeningen moet rekening gehouden worden als een instrument uit deze categorie van Hood (2007) wordt ingezet.

6.1.4 Organisatie

Een belangrijke sturingsmogelijkheid van de gemeente ten aanzien van dit onderwerp, is het delen van kennis en het ondersteunen van werkgevers bij het in dienst nemen van jongeren met een arbeidsbeperking. Momenteel is het UWV erg actief hierin, maar in de toekomst kan die rol lokaal worden opgepakt door Het Nieuwe Werkbedrijf, namens de gemeente Woerden.

Iets dat respondenten nu erg waarderen, is de mogelijkheid van detachering. Meerdere respondenten hebben ook al positieve ervaringen met medewerkers die gedetacheerd zijn vanuit De Sluis Groep. Op de vraag hoe de ervaringen met gedetacheerden van De Sluis Groep binnen de organisatie zijn, antwoordt de respondent:

“Over het algemeen positief, anders hadden we ze niet overgenomen. Maar je merkt wel dat deze medewerkers een andere inwerkperiode vragen, een andere begeleiding vragen, structurelere begeleiding vragen. Maar als ze ingewerkt zijn is het goed te doen.”

Dit citaat laat overigens ook zien dat werknemers met een arbeidsbeperking vaak net even een andere benadering vragen dan andere collega's. Echter, er zit ook een factor in die het voor hen weer aantrekkelijk maakt, zijn de geringe kosten die samenvallen met een dergelijke constructie:

“Doordat zij hen detacheren kost het ons, om het even oneerbiedig te zeggen, vier of vijf euro per uur. Dat is natuurlijk wel een heel aantrekkelijke manier om het uit te proberen, maar niet om het jaren vol te houden. Lijkt mij niet tenminste.”

Ook de samenwerking met De Sluis Groep wordt door de respondent als positief ervaren. Overigens is, zoals de respondent ook al aangeeft, de huidige samenwerking gericht op het verwerven van een definitieve plek binnen de organisatie en dient de detachingsconstructie dus als een proefverband.

Vanwege deze positieve ervaringen, is het dus belangrijk dat de gemeente Woerden deze mogelijkheden blijft aanbieden. Het ontzorgt immers werkgevers, maar het helpt ook de werknemers omdat zij gemakkelijker aan een werkervaringsplaats kunnen komen en zo dus ervaring op doen. De rol voor de gemeente zit hier vooral in het faciliteren en mogelijk maken van dergelijke regelingen, die uit kunnen worden gevoerd door Het Nieuwe Werkbedrijf.

Op deze manier heeft Het Nieuwe Werkbedrijf ook de mogelijkheid om actief kennis te delen met werkgevers over het in dienst hebben van mensen met een arbeidsbeperking en deze kennis ook in praktijk te brengen. Uit zowel de literatuur als de empirie is immers het onderwerp 'begeleiding' naar voren gekomen als een van de belangrijkste succesfactoren voor het creëren van werk voor jongeren met een arbeidsbeperking. Medewerkers van Het Nieuwe Werkbedrijf kunnen deze jongeren dus begeleiding bieden bij zowel de zoektocht naar werk, als bij een bepaalde mate van begeleiding op de werkvloer, wat door werkgevers weer wordt gewaardeerd. Detachering kan hierbij, net als bij stages overigens, een belangrijke rol spelen. Ook kan er worden ondersteund bij het creëren van maatwerk voor de jongere. Door de kennis die aanwezig is en door de behoeften van de jongere centraal te stellen, kan de gemeente een bijdrage leveren aan het verminderen van de belemmeringen voor de jongere.

Dergelijke constructies bieden ook mogelijkheden om jongeren vaardigheden aan te leren, zowel werknemers- als vakvaardigheden. De rol van de gemeente hierin komt terug via De Sluis Groep. Hier is immers veel kennis aanwezig ten aanzien hiervan en de gemeente is zelf 'eigenaar' van De Sluis Groep. Op deze manier stelt zij hier dus eigenlijk 'eigen kennis' ter beschikking, waarmee dit overeenkomt met de definitie van 'organisatie' van Hood.

Uit de empirie bleek ook dat het stimuleren van ontmoetingen tussen werknemers en werkgevers een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vinden van werk voor de jongeren. Werkgevers kunnen dan kennis maken met jongeren met een arbeidshandicap, waardoor zij een beter beeld van hen krijgen en ook kunnen zien wat hun mogelijkheden zijn. Hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan het bevorderen van het imago van de jongeren en kan dit wellicht leiden tot stageplekken voor jongeren, als opmaat naar werk. In een later stadium kan dan detachering worden overwogen.

De gemeente kan een stimulerende en faciliterende rol spelen bij het organiseren van deze ontmoetingen. Dit kan de gemeente zelf organiseren, maar ook overlaten aan maatschappelijke organisaties zoals Samen voor Woerden dat elk jaar al de maatschappelijke beursvloer organiseert. Tijdens deze bijeenkomst kan ook een stand worden ingericht waar jongeren met een arbeidshandicap kunnen 'solliciteren' bij werkgevers. Volgens een respondent zijn hier in andere plaatsen in het land goede ervaringen mee geweest. De respondent geeft ook aan dat er goede ervaringen zijn met het organiseren van bedrijfsbezoeken, zodat de jongeren zich een goed beeld kunnen vormen van het werk en het bedrijf.

Daarmee komt dit punt ook overeen met een les uit het evaluatierapport van Panteia (2013), waarin wordt aangegeven dat het belangrijk is om werkgevers vroegtijdig te betrekken bij het matchingsproces:

“Door al voorafgaand aan de daadwerkelijke matching de banden aan te halen, weten werkgevers beter wat ze in huis halen, kunnen ze hun organisatie waar nodig voorbereiden op de nieuwe werknemer en door deze hoge persoonlijke betrokkenheid ontwikkelen ze een gevoel van loyaliteit richting de doelgroep.”

Doordat het de loyaliteit van werkgevers ten goede komt, worden ook weer belemmeringen voor jongeren geslecht. Dit is dus ook een belangrijke randvoorwaarde voor de gemeente Woerden om rekening mee te houden op het moment dat er contacten worden gelegd tussen potentiële werknemers en de werkgevers.

Een andere manier waarop een ontmoeting kan worden vormgegeven, is door gebruik te maken van een soort vacaturebank of marktplaats voor werk. Ook een respondent geeft dit aan:

“Als je ergens een loket zou hebben waar je kan melden welk werk je beschikbaar hebt en je krijgt daar iemand die dat goedkoper kan, dan wil ik best een keertje nadenken om dat te doen. Maar dan wil ik ook dat jullie met hem langskomen, voorstellen etc. De kaartenbak die er is, kan beter inzichtelijk worden gemaakt. (...) Misschien is het er wel, maar ik ken het niet.”

In Woerden is een mogelijke rol weg hier weggelegd voor WoerdenWijzer.nl, het nieuwe sociale netwerk van Woerden (zie paragraaf 2.3.4 voor meer over WoerdenWijzer.nl). Op het vraag en aanbod gedeelte van de website zouden jongeren met een arbeidshandicap naar werk kunnen vragen of zouden werkgevers juist werk voor mensen met een arbeidshandicap aan kunnen bieden. Door dit te combineren met een evenement (bijvoorbeeld de maatschappelijke beursvloer) kunnen deze ontmoetingen ook persoonlijk worden gemaakt, wat de effectiviteit vergroot.

Overigens is het dan wel belangrijk, zoals de respondent hierboven ook al aangeeft, dat er ook voldoende ruchtbaarheid aan wordt gegeven. Het moet immers wel bekend raken onder zowel werkgevers als de jongeren. Door mee te liften op WoerdenWijzer.nl, wat een algemene vraagbaak wordt voor inwoners van Woerden, kan hiervan worden geprofiteerd.

Door een andere respondent is nog aangegeven dat zij graag informatie zou willen hebben over het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking en de gevolgen voor de eigen organisatie daarvan. Zij ziet daar nadrukkelijk een rol voor de gemeente:

“Het gaat vaak om het ontsluiten van informatie. Bij bedrijven die bijvoorbeeld onze grootte hebben zijn geen echte HRM-managers aanwezig. In mijn omgeving merk ik dat informatie vaak niet op één punt is. In ieder geval in de beleving van ondernemers moet je door een woud van instanties heen om te kijken wat de meest optimale manier is om mensen in dienst te nemen.”

Hier gaat het dus echt om het ondersteunen van werkgevers met kennis en kunde die binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig is. Hiermee komt het overeen met de definitie die Hood (2007) hanteert van *organisatie*.

Een andere wijze waarop de gemeente kan sturen in dit domein, is door het invoeren en gebruik te maken van het *two-ticks* keurmerk. Dit keurmerk geeft aan dat bedrijven open staan en toegankelijk zijn voor mensen met een arbeidshandicap. De gemeente Woerden kan dit keurmerk afgeven en de ondersteuning bieden die daarbij hoort, zoals hulp bij het opstellen van vacatures voor werkgevers en het ondersteunen van de jongeren. Hier is een mogelijke rol weggelegd voor Het Nieuwe Werkbedrijf. Ook kan vervolgens in het aanbestedingsbeleid worden opgenomen dat bedrijven die zaken willen doen met de gemeente, dit keurmerk in moeten bezit hebben. Op deze wijze wordt tenslotte ook gestimuleerd dat werkgevers dit keurmerk willen krijgen, willen zij opdrachten van de gemeente Woerden krijgen. Ook wordt dan bereikt dat zowel de jongeren als de werkgevers actief ondersteund. Er is hierbij echter wel een kanttekening. De goederen en diensten die de gemeente inkoop, beperken zich niet tot bedrijven die binnen de gemeente gevestigd zijn. Deze kunnen dus ook van buiten de gemeente worden ingekocht, maar deze bedrijven beschikken dus niet altijd over het keurmerk dat door de gemeente wordt afgegeven. Bij nadere uitwerking van dit beleid dient hier dus rekening mee gehouden te worden.

Zoals uit het principe van het *two-ticks* keurmerk al enigszins blijkt, kan de gemeente ook nadrukkelijk sturen op de jongeren zelf. Ook zij hebben immers behoefte aan ondersteuning bij zowel de zoektocht als bij de eerste ervaringen op de werkvloer. De gemeente Woerden kan in deze ondersteuning voorzien, door deze te beleggen bij Het Nieuwe Werkbedrijf of bij jobcoaches. Op deze manier wordt kennis en kunde van professionals ter beschikking gesteld aan jongeren.

Een andere manier waarop de gemeente de jongeren zelf kan ondersteunen door het inzetten van haar kennis en kunde, is middels de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC), wat in Woerden is ondergebracht bij het Regionaal Bureau Leerplicht. Bij het RMC worden vroegtijdig schoolverlaters (VSV'ers) aangemeld door scholen. RMC-medewerkers benaderen hen en proberen hen weer op een opleiding te krijgen, al dan niet in combinatie met het opdoen van werkervaring middels een stage. Daarmee is de taak van het RMC niet direct gericht op het vinden van werk voor de jongeren, maar op het verwerven van een startkwalificatie. Werk komt hiermee wel gemakkelijker binnen handbereik voor hen. We hebben immers gezien dat diploma's (en dus ook de kennis en vaardigheden die jongeren daar hebben geleerd) worden gewaardeerd door werkgevers. Voor de aansluiting met werk wordt daarom, indien nodig, samen gewerkt met de afdeling Sociale Zaken binnen de gemeente.

Bij alle activiteiten die worden ondernomen – en dat geldt met name ook voor die in het kader van *organisatie* – is het belangrijk dat de gemeente nagaat op welke sectoren zij vooral inzet. Het verdient de aanbeveling hier te kijken naar welke sectoren het grootst zijn en welke ook werkgelegenheid bieden die past bij de jongeren (bijvoorbeeld lagergeschoold werk). In Woerden kunnen hiertoe de sectoren in de (detail)handel, zorg en vervoer en logistiek overwogen worden. Uit het overzicht dat in paragraaf 5.2 is gegeven, bleek immers dat dit grote sectoren zijn. Daarnaast is ook door respondenten aangegeven dat in deze sectoren werkzaamheden zijn die kunnen worden uitgevoerd door mensen met een arbeidsbeperking.

6.2 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat de gemeente Woerden op verschillende manieren kan sturen in de lokale samenleving ten aanzien van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren met een arbeidsbeperking. Vooral werkgevers kunnen door de gemeente Woerden gestimuleerd en ontzorgd worden. We hebben gezien dat de gemeente werkgevers vooral kan ondersteunen door gebruik het aanbieden van financiële middelen en het ter beschikking stellen van kennis. Ook het delen van een visie (het belang van participatie van iedereen op de arbeidsmarkt) is hierbij belangrijk. Met dit laatste kunnen ook de jongeren worden geholpen. De gemeente kan de belemmeringen die zij tegenkomen (bijvoorbeeld het imago) slechten door ontmoetingen te creëren tussen hen en werkgevers. Overigens zien we ook hier weer dat het ondersteunen en ontzorgen van werkgevers een positief effect heeft op de bereidheid om jongeren met een arbeidshandicap aan te nemen, zodat de kansen voor de jongeren worden vergroot.

7. Conclusie: inclusief werken in Woerden

In de laatste twee hoofdstukken is de praktijk in Woerden aan bod gekomen. Er is ingegaan op de mogelijkheden die verschillende betrokken partijen zien voor jongeren met een arbeidshandicap in Woerden om hen aan het werk te krijgen bij reguliere werkgevers en hoe de gemeente Woerden hierin zou kunnen sturen. Op basis van die informatie wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de vragen die in de probleemstelling (paragraaf 1.2) zijn gesteld. Na beantwoording van de deelvragen wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. Op basis hiervan worden in het volgende hoofdstuk verschillende aanbevelingen gedaan aan de gemeente Woerden. Hiermee komen we ook terug op de doelstelling van dit onderzoek, welke luidt als volgt:

“Het doen van aanbevelingen voor de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren met een verstandelijke en/of lichamelijke beperking in Woerden en de rol die de gemeente Woerden daarin kan spelen, door het inventariseren van de wensen van betrokkenen ten aanzien van de aansluiting en de rol van de gemeente.”

7.1 Deelvragen

In de probleemstelling zijn zes deelvragen geformuleerd, die de basis vormen voor het antwoord op de hoofdvraag. In deze paragraaf zullen ze worden beantwoord. De volgende deelvragen zijn gesteld:

1. *Welke factoren liggen volgens de literatuur ten grondslag aan de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor mensen met een arbeidsbeperking?*

We hebben in het theoretisch kader (hoofdstuk 3) gezien dat de aansluiting in de literatuur vanuit twee perspectieven kan worden gezien, die van de jongeren als potentiële werknemers en die van werkgevers. Gesteld is dat jongeren belemmeringen ondervinden die maken dat het vinden van werk op de reguliere arbeidsmarkt moeilijk is (hun situatie vraagt bijvoorbeeld om maatwerk oplossingen), terwijl werkgevers juist gestimuleerd moeten worden om die jongeren in dienst te nemen. De rol van gemeenten wordt gezien als een lokale actor die kan sturen, doordat haar verschillende beleidsinstrumenten ter beschikking staan. In hoofdstuk 3 is deze deelvraag reeds uitgebreider beantwoord.

2. *Wordt de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt als een belangrijk onderwerp gezien, en zo ja, waarom?*

Het feit dat dit onderzoek is uitgevoerd, veronderstelt dat de aansluiting een bepaald belang kent. Zowel in de empirie als in de literatuur zijn hiervoor aanwijzingen gevonden. Er worden verschillende motivaties genoemd. In de eerste plaats gaat het om redelijk pragmatische zaken. Zo is er de afgelopen jaren een trend waarneembaar waaruit blijkt dat het mensen met een Wajong-uitkering toeneemt. Deze trend werd, mede om financiële redenen, niet wenselijk geacht. De Sociaal Economische Raad (SER) heeft dit al in 2007 in een van zijn rapporten benoemd. Deze trend resulteerde in de decentralisatie van dit domein naar gemeenten middels de Participatiewet. Daarmee kwam er dus ook een juridische reden voor gemeenten in het spel, om meer aandacht te besteden aan dit onderwerp.

Er is echter ook een meer idealistische motivatie te vinden voor participatie van mensen met een arbeidsbeperking op de reguliere arbeidsmarkt. Deze is vooral te vinden in het fenomeen ‘inclusie’. Inclusie gaat over dat iedereen naar vermogen moet kunnen participeren in de samenleving. In de literatuur zien we hiertoe bijvoorbeeld het begrip *empowerment* terugkomen (Van Regenmortel, 2009). Maar niet alleen in de wetenschappelijke literatuur, ook in andere onderzoeken zien we inclusie terugkomen als belangrijk uitgangspunten (bijvoorbeeld SER, 2007 en Eurofound, 2012).

Ook vanuit politieke hoek wordt inclusie als een belangrijk onderwerp benoemd. Zo is in het Sociaal Akkoord een paragraaf gewijd aan het belang van een inclusieve arbeidsmarkt. Maar ook de

wethouder in Woerden, zo bleek in de empirie, is groot voorstander van inclusie. Inclusie krijgt dan ook een belangrijke plaats in het beleid van de gemeente Woerden.

Alle bronnen die inclusie noemen, koppelen dit aan het positieve effect dat deelname aan de reguliere arbeidsmarkt heeft voor de jongeren. Het heeft bijvoorbeeld positieve gevolgen voor hun zelfvertrouwen en voor hun ontwikkeling (zowel persoonlijk als het aanleren van vaardigheden). Daarmee wordt niet alleen de kans op een succesvolle aansluiting groter, maar kunnen de jongeren zich ook ontwikkelen tot volwaardige burgers in de samenleving.

3. *Wat kenmerkt de doelgroep van jongeren met een arbeidsbeperking in Woerden is en hoe groot is deze groep?*

Wat duidelijk naar voren is gekomen in dit onderzoek, is dat 'dé arbeidsgehandicapte' niet bestaat. Elk mens is immers uniek, wat maakt dat de zoektocht naar en het creëren van werk vooral maatwerk is. Bovendien is niet elke beperking die iemand heeft ook even relevant voor het werk dat hij of zij doet; met name bij mensen met een fysieke handicap is dit het geval.

Er zijn echter wel een aantal kenmerken te destilleren. Zo hebben veel jongeren wegens hun beperking recht op een Wajong-uitkering. Vaak zitten de jongeren ook op de Praktijkschool, omdat leren vaak moeilijk is en op passende wijze moet plaatsvinden. Hun opleidingsniveau is dan ook niet altijd hoog, iets waar zij tegenaan lopen. Werkgevers willen immers graag een 'papiertje' zien, al kan dat ook een deelcertificaat zijn.

Veelal krijgen ze na afronding van hun opleiding een WSW-indicatie, waarmee veel jongeren in Woerden bij (of via een detachingsconstructie van) De Sluis Groep komen te werken. We zien dan ook dat deze jongeren over het algemeen lager geschoold werk doen.

De werkplek voor deze jongeren moet passend zijn omdat zij specifieke behoeften hebben. Het blijkt zeer belangrijk dat de jongeren worden begeleid middels maatwerk waarbij aandacht is voor de individu. Hier moet dan vorm aan gegeven worden. Een mogelijke manier is *jobcarving*, eigen werktijden of een eigen werkomgeving die prikkelarm is.

Het geven van aantallen is op basis van bovenstaande dan ook moeilijk. Kijken we naar het aantal Wajong-uitkeringen in Woerden, dan hadden in de gemeente Woerden in september 2012 450 mensen recht op een Wajong-uitkering. De groep is echter waarschijnlijk groter, al is dit uiteraard ook afhankelijk van de definitie die wordt gehanteerd. Zo komen mensen met een lichtere arbeidshandicap ook niet altijd in aanmerking voor een Wajong-uitkering, of hebben jongeren (tijdelijk) andere problemen in hun leven waardoor zij een afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Daarnaast is de verwachting dat, bij gelijkblijvende regelingen, het aantal mensen met een Wajong-uitkering toeneemt, een trend die ook voor Woerden geldt. Het afschaffen van de Wajong maakt vanzelfsprekend niet dat deze groep niet meer bestaat, maar het geeft wel aan dat het belangrijk is aandacht te hebben voor deze jongeren in beleid.

4. *Hoe is nu de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in Woerden voor de doelgroep, welke knelpunten verwachten betrokkenen in de toekomst en waarom juist die knelpunten?*

Zoals ook zal blijken uit het antwoord op de volgende deelvraag, worden er al veel activiteiten ondernomen om mensen (ook jongeren) met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen bij reguliere werkgevers. Er is echter nog verbetering mogelijk, zodat het huidige antwoord op het eerste deel van deze deelvraag dan ook 'nog niet optimaal' luidt.

Uit de empirie zijn enkele knelpunten naar voren gekomen. Zo wordt in de eerste plaats genoemd dat de gemeente thans niet de kennis in huis heeft om mensen met een Wajong-uitkering ondersteuning te bieden bij hun zoektocht naar werk. Het bezitten van deze kennis wordt echter wel als essentieel gezien hiervoor, wil de gemeente de begeleiding goed kunnen vormgeven. Nu is veel van deze kennis aanwezig bij andere partijen, zoals het UWV en jobcoaches. Het is dus belangrijk deze kennis over te dragen aan gemeenten (die de verantwoordelijkheid krijgen voor iedereen met een arbeidsbeperking

die onder de Participatiewet komt te vallen), anders verwachten betrokken knelpunten in de toekomst. Gemeenten kunnen deze jongeren immers dan niet goed begeleiden.

Een ander belangrijk knelpunt ligt in het onderwijs. Voor de jongeren in deze scriptie is leren vaak moeilijk, waardoor een MBO-niveau 2 opleiding meestal net een brug te ver is voor hen. Niveau 1 opleidingen bestaan echter niet meer (die leveren althans geen volwaardig diploma meer op), waardoor het voor deze jongeren moeilijk is een diploma te halen dat aan de eisen van werkgevers voldoet. Aangezien deze wijzigingen recent zijn doorgevoerd, verwachten betrokkenen ook hier knelpunten in de toekomst.

Daarnaast heeft de gemeente ook relatief weinig invloed op het onderwijs. Er zijn wel overleggen tussen schoolbesturen en gemeentebesturen, maar gemeenten kunnen hier niets in afdwingen. Hier kunnen dus ook knelpunten ontstaan. Gemeenten moeten dus tot consensus komen met de scholen, waardoor wellicht niet alle wensen kunnen worden gerealiseerd.

Een knelpunt dat nog specifiek voor de gemeente Woerden geldt, is dat de werkgelegenheid niet optimaal is voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt. Enerzijds is een trend te zien waarin de werkgelegenheid afneemt, waardoor simpelweg minder werk beschikbaar is. Anderzijds is het beschikbare werk in Woerden niet altijd even geschikt voor mensen met een arbeidshandicap, gezien de sectoren. Het gaat dan om werk waar diploma's en/of opleidingen voor vereist zijn, terwijl dit niet altijd haalbaar is voor de jongeren.

In de laatste plaats zien we dat het imago van de jongeren verbetering behoeft. Veel werkgevers zijn onbekend met de doelgroep en weten niet wat ze kunnen verwachten van iemand met een arbeidsbeperking en welke gevolgen dit voor hun bedrijf heeft. Dit is dus ook iets waar de jongeren tegenaan kunnen lopen, op het moment dat zij gaan solliciteren. Dit wordt ook als een belangrijke factor gezien die maakt dat de aansluiting nu niet optimaal is. We kunnen hier dus ook spreken van een knelpunt.

5. Welke initiatieven worden momenteel al ontplooid (zowel op nationaal als lokaal niveau) om jongeren met een beperking perspectief op werk te bieden?

De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor mensen met een afstand tot die arbeidsmarkt is een actueel thema. Veel activiteiten worden al ondernomen door verschillende actoren. In het algemeen lopen in Woerden al de initiatieven Woerdens Techniek Talent (WTT) en Woerdens Zorg Talent (WZT), beide gericht op het interesseren van jongeren in het middelbaar onderwijs in de techniek, respectievelijk de zorg. WTT en WZT ondernemen echter (nog) geen activiteiten specifiek gericht op deze groep jongeren. Doordat er echter wel vacatures worden verwacht in deze sectoren, liggen hier kansen; ook voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Een andere belangrijke actor is de praktijkschool (het Futura College) in Woerden. Zij bieden hun leerlingen (die een belangrijk onderdeel vormen van de doelgroep) een traject aan tijdens hun schoolloopbaan dat is gericht op het toeleiden naar werk door vooral het aanleren van werknemersvaardigheden. Dat traject wordt nu als succesvol ervaren, zowel op de praktijkschool als bij werkgevers.

Maar ook andere partijen zijn actief binnen dit onderwerp. De Sluis Groep is in Woerden actief in het benaderen van werkgevers om hen op allerlei manieren te stimuleren en te ondersteunen bij het in dienst nemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zo sluiten zij bijvoorbeeld ook aan bij de activiteiten van Samen voor Woerden en doen werknemers van hen mee aan Prokkelstages. Daarnaast is De Sluis Groep actief in het benaderen van werkgevers en hen te enthousiasmeren en te ondersteunen om iemand met een arbeidshandicap in dienst te nemen. Alle activiteiten van De Sluis

Groep zijn er ook op gericht om het hoogst haalbare te bereiken voor hun werknemers. Werken op de reguliere arbeidsmarkt is dan het hoogste doel dat wordt nagestreefd.

De gemeente Woerden is actief door zich voor te bereiden op de invoering van de Participatiewet en dus het feit dat zij straks de verantwoording krijgt voor de jongeren. Zo zijn er contacten gelegd met het UWV om kennis over begeleiding van mensen met een arbeidshandicap binnen de gemeente te halen.

Ook werkgevers zijn overigens al actief in Woerden, doordat zij mensen met een arbeidshandicap in dienst hebben, of hen een kans te bieden via een stage of werkervaringsplaats. Zij doen dit nu veelal vanuit een maatschappelijke betrokkenheid.

Maar niet alleen op lokaal, ook op nationaal niveau wordt er al veel gedaan om mensen met een arbeidshandicap naar werk te begeleiden. Het UWV biedt verschillende regelingen aan die werkgevers (onder andere financieel) moeten ondersteunen. Ook bieden zij begeleiding bij de zoektocht van jongeren, of maken dit mogelijk middels het toewijzen van een jobcoach. Dit zijn overigens ook taken die het UWV nu moet uitvoeren. Daarnaast is er op landelijk niveau ook al veel onderzoek gedaan naar de behoeften van jongeren, die van werkgevers en hoe beide partijen daarin ondersteund kunnen worden.

Ook op Europees niveau is inclusief beleid een belangrijk onderwerp en er is dan ook aandacht voor de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor mensen met een arbeidshandicap. Middels het Europees Sociaal Fonds (ESF) wil de EU werkgelegenheid stimuleren, juist ook voor mensen die een afstand hebben tot de arbeidsmarkt. In Nederland, en ook in Woerden, wordt van dit fonds gebruik gemaakt. Dit fonds blijft, ondanks alle veranderingen in Nederlandse wetgeving, bestaan.

6. Welke actoren zijn betrokken bij deze doelgroep in Woerden en wat zijn hun wensen ten aanzien van de aansluiting?

Centraal in dit onderzoek staan drie partijen: de jongeren als potentiële werknemers, werkgevers en de gemeente Woerden. Dit zijn dan ook de belangrijkste partijen: de jongeren moeten goed worden voorbereid op werken, werkgevers moeten en willen ondersteund worden en de gemeente heeft hierin vooral een faciliterende rol. Door de invoering van de Participatiewet, krijgt de gemeente ook verantwoordelijkheden op dit terrein (zowel bestuurlijk als financieel), wat haar rol en het belang daarvan vergroot.

Maar deze partijen kunnen het niet alleen, zo is gebleken uit de empirie. Er zijn belangrijke afhankelijkheden met het (praktijk)onderwijs, de sociale werkvoorziening nieuwe stijl (Het Nieuwe Werkbedrijf) en ondersteunende actoren zoals jobcoaches. Ook de rol van ouders is enkele keren in dit verhaal genoemd, zij vormen immers vaak een belangrijke ondersteuning bij de zoektocht van hun zoon of dochter.

Alle betrokken partijen zouden idealiter hetzelfde belang moeten hebben: de jongeren een werkplek bieden die passend voor hen is, opdat ze naar vermogen kunnen participeren in de samenleving. In de praktijk zien we echter dat de belangen niet altijd overeen komen. Het belang van de jongeren zal duidelijk zijn: werk vinden dat bij hen past en wat zij leuk vinden om te doen. Het belang van jobcoaches en andere ondersteunende actoren zoals het UWV is hier gelijk aan (afgezien van mogelijke institutionele belangen), aangezien zij er voor de jongere zijn. Ook het belang van ouders is in principe gelijk aan dat van de jongere, al wordt wel gewezen op het feit dat de verwachtingen van ouders niet altijd even realistisch zijn. Ouders overschatten hun zoon of dochter soms. Dit is overigens ook een gevaar voor de jongeren, iets wat jobcoaches tegenkomen in hun werk.

Bij het onderwijs wordt genoemd dat zij het opleiden van leerlingen als een eigen taak zien waar invloed van buiten niet altijd gewaardeerd wordt. Ook wordt de financiering van het onderwijs

genoemd; doordat zij afgerekend worden op het aantal afgegeven diploma's, ervaart het onderwijs niet altijd een prikkel die is gericht op het goed 'afzetten' van hun leerlingen.

De belangen van werkgevers zijn vooral gericht op het feit dat hun werknemers moeten passen in het bedrijf en dat zij daar ook een bijdrage moeten leveren aan het te behalen bedrijfsresultaat. Net als alle andere werknemers dus. Echter, doordat jongeren met een arbeidsbeperking vaak specifieke behoeften hebben, is het moeilijker om hen in te passen in een bedrijf, waardoor maatwerk dus belangrijk wordt. Voor werkgevers zijn dergelijke regelingen niet altijd prettig, dit zijn dus perverse effecten die zij ondervinden.

Anderzijds is onder werkgevers een trend te zien waarin maatschappelijk betrokken ondernemen een grotere rol speelt. Dit heeft voor hen ook voordelen (bijvoorbeeld een positief imago onder klanten), waardoor dit belang voor hen groter wordt, ook omdat andere bedrijven zich hier meer op gaan richten.

De gemeente Woerden heeft meerdere belangen in het verbeteren van de aansluiting. In de eerste plaats gaat het om een politiek verhaal waarin een ieder recht heeft op een plek op de arbeidsmarkt en zo kan participeren in de samenleving. Hiermee kan aan een bestuurlijke wens worden voldaan. Deze participatie kan, zoals al meerdere malen is betoogd, worden bewerkstelligd door de jongeren goed te begeleiden en werkgevers te ondersteunen.

Ook heeft de gemeente in dit opzicht een belang ten aanzien van voortijdig schoolverlaters (VSV'ers). Gemeenten hebben de plicht jongeren die nog geen startkwalificatie hebben naar een opleiding te begeleiden met het oog op het vinden van een goede baan; de zogenaamde Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC). De ervaringen van het RMC leren dat hier vaak sprake is van jongeren die goede begeleiding en extra aandacht nodig hebben en die daarmee dus ook tot de jongeren behoren die in dit onderzoek centraal staan. Het is in het belang van de gemeente dat deze jongeren goed begeleid worden en dat de begeleiding succesvol is, opdat hier goede resultaten worden bereikt.

Ten derde ligt er een financiële motivatie aan ten grondslag. Hoe meer mensen regulier werk hebben, hoe minder uitkeringen de gemeente hoeft te verstrekken. Dit drukt dan dus niet op de gemeentebegroting, waarmee geld over blijft of aan andere zaken kan worden besteed.

Ondanks de verschillende belangen van de betrokken actoren, is in dit onderzoek wel naar voren gekomen dat alle partijen het belang zien van participatie van jongeren met een arbeidshandicap op de reguliere arbeidsmarkt. Om dat te realiseren, hebben alle partijen zo hun eigen wensen. Zo willen zowel de jongeren als werkgevers graag goede begeleiding, elk vanuit hun eigen perspectief. Voor werkgevers gaat het dan over de inrichting van hun organisatie, voor jongeren gaat het om iemand die hen ondersteunt in hun zoektocht en in het begin op de werkvloer. Voor de gemeente Woerden is het belangrijk dat de aansluiting zo succesvol mogelijk is en dat zoveel mogelijk jongeren een passende plek verwerven op de arbeidsmarkt. Belangrijke randvoorwaarde voor de gemeente is dat de ondersteuning zoveel mogelijk past binnen de wettelijke en financiële kaders en de eerder gestelde uitgangspunten zoals eigen kracht en hulp vanuit de samenleving.

7.2 Hoofdvraag

Nu de deelvragen zijn beantwoord, kunnen we antwoord geven op de hoofdvraag. De hoofdvraag luidt als volgt:

Hoe kan de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt worden verbeterd voor jongeren met een verstandelijke en/of lichamelijke beperking in Woerden en welke rol is daarin voor de gemeente Woerden weggelegd?

In dit onderzoek zijn een aantal belangrijke succesfactoren naar voren gekomen die maken dat het voor jongeren met een arbeidsbeperking gemakkelijker is om passend werk te vinden. Belangrijk is

dat werkgevers open staan om de jongen aan te nemen en hen een werkplek te bieden. Geconstateerd is dat dat nu niet altijd het geval is, vooral ook omdat werkgevers niet altijd een goed beeld hebben van wat een arbeidsbeperking precies inhoudt en hoe dit het werk van iemand beïnvloedt. Dit komt enerzijds doordat werkgevers aangeven weinig informatie hebben over het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking, maar anderzijds behoeft ook het imago van de jongeren verbetering. Dit imago kan onder andere worden verbeterd door de jongeren een gezicht te geven en ontmoetingen tussen werkgevers en potentiële werknemers te stimuleren. Zij kunnen elkaar dan beter leren kennen en verwachtingen van elkaar toetsen. Jongeren kunnen dan ook laten zien wat hun mogelijkheden zijn, wat drempelverlagend werkt. Door ook de mogelijkheden voor stageplekken te vergroten, kunnen werkgevers nog beter kennismaken met de jongeren, waarbij de jongeren ook meer tijd hebben om zich te bewijzen dan alleen tijdens een sollicitatiegesprek.

Aan de kant van de jongeren is het belangrijk dat zij over goede vaardigheden beschikken die relevant zijn voor werkgevers. Het gaat dan vooral om werknemersvaardigheden, zoals op tijd op je werk komen en het hebben van een goede werkhouding. Vakvaardigheden kunnen over het algemeen binnen een bedrijf worden aangeleerd, dus vooral bij het eerste is een taak weggelegd voor degenen die ondersteuning bieden. Ook hierbij speelt de beschikbaarheid van stageplaatsen of werkervaringsplekken een belangrijke rol.

Bij de ondersteuning van jongeren is het wel belangrijk dat vanuit het perspectief van de jongere zelf wordt gekeken. Zo komen duidelijk de belemmeringen naar voren waar zij tegenaan lopen, ook die belemmeringen die zich wellicht niet direct op het beleidsterrein van werk en inkomen voordoen. Op deze manier kan een integraal plan worden opgeleverd, dat de jongere goede kansen biedt voor de arbeidsmarkt.

Daarnaast is het ook belangrijk dat er aandacht is voor het perspectief van de werkgever. Hij moet immers verschillende afwegingen maken die ook betrekking hebben op zijn bedrijfsprocessen. Het is dan prettig als de werkgever wordt ondersteund door iemand die zich in kan leven in de situatie van de werkgever en zijn belangen en vragen ook kan begrijpen en beantwoorden.

Tussen de twee perspectieven hierboven kunnen (grote) verschillen bestaan, zodat er een spanning optreedt als de ondersteuning voor werknemer en werkgever door één persoon wordt uitgevoerd. Het is daarom belangrijk dat de ondersteuning voor werkgevers en jongeren door verschillende personen wordt uitgevoerd. Voor de jongeren is een jobcoach hier een geschikt persoon voor, voor werkgevers is voor Het Nieuwe Werkbedrijf een rol weggelegd.

De rol van de gemeente Woerden wordt de komende jaren groter, ook omdat zij de verantwoordelijkheid krijgt voor deze doelgroep dankzij de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015. Daardoor komt er dus een wettelijke taak voor gemeenten bij.

De gemeente Woerden kan op verschillende manieren sturen en faciliteren, zo is in dit onderzoek gebleken. Enkele mogelijkheden liggen op het financiële vlak, waarbij met subsidies projecten of initiatieven kunnen worden ondersteund die een bijdrage leveren aan de aansluiting.

Maar ook met regels kan gestuurd worden. Door in aanbestedingen eisen op te nemen ten aanzien van *Social Return on Investment* of bij subsidies regels op te nemen ten aanzien van inclusie, kunnen ondernemers verplicht worden om aan jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt aandacht te besteden. Verschil met de vorige is dat hier niet specifieke middelen voor hoeven te worden vrijgemaakt. Projecten of initiatieven die met dit geld dan kunnen worden ondersteund, kunnen worden aangedragen door de afdelingen die zich bezig houden met het sociale domein en waar het beleid hierop ontwikkeld wordt. Binnen Woerden gaat het om Samenleving en Sociale Zaken.

Ook kan de gemeente Woerden gebruik maken van haar positie in de samenleving en in de netwerken waarin zij opereert. De boodschap van het belang van deelname aan de samenleving door iedereen kan daar gedeeld worden.

In de laatste plaats kan de gemeente ook zelf activiteiten ondernemen of mogelijk maken. Vooral hier is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeente Woerden, welke kan worden ingevuld door Het Nieuwe Werkbedrijf. Er is gebleken dat het belangrijk is dat er actor is die ondersteuning biedt en ook kennis en kunde beschikbaar stelt. Voor werkgevers moet dit gericht zijn op het ontlasten en helpen

om bijvoorbeeld hun bedrijf goed in te richten zodat jongeren met een beperking aan de slag kunnen, zodat een drempel voor zowel de jongeren als de werkgever wordt verlaagd. Voor de jongeren moet dit zijn gericht op ondersteuning bij hun zoektocht, al dan niet uitgevoerd door een jobcoach of re-integratiemedewerker.

Overigens heeft de gemeente ook nog een belangrijke rol in de toegang tot de ondersteuning voor zowel de jongeren als de werkgevers. De huidige Wajong-populatie is immers bekend, maar ook in de toekomst zal ondersteuning nodig blijven voor 'nieuwe' mensen. In Woerden is hier een belangrijke rol weggelegd voor WoerdenWijzer.nl. Via de website of het telefonisch loket kunnen de hulpvragen van inwoners worden beantwoord en worden ook tips gegeven zodat inwoners zelf, of samen met hun omgeving, een oplossing kunnen zoeken. Mochten zij extra ondersteuning willen voor het vinden van een eigen plek op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld een jobcoach), dan kan dit via WoerdenWijzer.nl worden aangevraagd.

De activiteiten die de gemeente Woerden onderneemt om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren met een arbeidsbeperking te verbeteren, moeten zijn gericht op het creëren van passend werk voor de jongere, zodat hij of zij naar vermogen mee kan doen in de samenleving en "het goede leven" binnen bereikt komt.

8. Aanbevelingen: naar een inclusieve Woerdense arbeidsmarkt

In het antwoord op de hoofdvraag in het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat het belangrijk is dat zowel de werkgevers als de jongeren ondersteund worden. Daarmee komen we ook tot een aantal aanbevelingen aan de gemeente Woerden, welke kunnen worden gebruikt bij het maken van beleid in het kader van de Participatiewet en de lokale gevolgen daarvan voor Woerden.

De volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

1. Neem in de beleidsregels voor subsidies eisen op ten aanzien van de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
Door specifieke eisen te stellen aan de activiteiten die worden ondernomen met het geld van subsidies, kan de gemeente Woerden actief sturen. Aangezien hier een verplichtend karakter vanuit gaat en behoorlijk specifiek gestuurd kan worden op bepaalde terreinen, kan de effectiviteit worden vergroot. Bovendien hoeft hier, indien nieuwe eisen worden gesteld aan bestaande subsidies, niet per se extra geld mee gemoeid te gaan waarmee het budget-neutraal kan worden uitgevoerd.
2. Werk het principe *Social Return on Investment*, zoals opgenomen in het nieuwste aanbestedingsbeleid van de gemeente Woerden, verder uit in samenwerking met de afdelingen Sociale Zaken en Samenleving.
Bij het inkopen van goederen en diensten kan de gemeente Woerden duidelijke eisen stellen. Door in samenwerking met 'sociale' afdelingen speerpunten op te stellen, kunnen duidelijke prioriteiten worden gesteld over welke zaken van belang zijn. De participatie van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt kan hier dan worden benoemd.
3. Maak als gemeente gebruik van je positie in de samenleving, door bij ontmoetingen met belangrijke actoren het belang van inclusie op de arbeidsmarkt te benadrukken.
De gemeente Woerden maakt deel uit van de lokale samenleving en de netwerken die zich daarin bevinden en heeft daar bovendien vaak een centrale positie (vgl. 'nodaliteit' van Hood, 2007). Dit schept voor de gemeente mogelijkheden om het onderwerp 'aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt' te agenderen en daarover nadere informatie te verschaffen. Verschillende overleggen of momenten lenen zich hiervoor, zoals het OOGO (overlegorgaan met onderwijsbesturen) of de maatschappelijke beursvloer. Het verdient tevens de aanbeveling om inclusie als belangrijk uitgangspunt in beleid te nemen, om bovenstaand verhaal te versterken.
4. Stimuleer ontmoetingen tussen jongeren en werkgevers, zodat werkgevers een beter beeld kunnen krijgen van de jongeren en de jongeren kunnen laten zien wat zij in hun mars hebben.
Om het imago van de jongeren te verbeteren en hun mogelijkheden beter bekend te maken onder werkgevers, moeten er ontmoetingen worden gearrangeerd tussen hen. Dit kan door het stimuleren van stages, maar bijvoorbeeld ook tijdens de maatschappelijke beursvloer in Woerden door de jongeren kennis te laten maken met werkgevers en zo een match te laten ontstaan.
5. Introduceer het *two-ticks* keurmerk in Woerden en gebruik het bij aanbestedingen.
Het two-ticks keurmerk helpt werkgevers op een positieve manier en heeft ook direct voordelen voor jongeren omdat ook zij ondersteuning krijgen. Een belangrijke rol in Woerden hierbij is weggelegd voor Het Nieuwe Werkbedrijf, dat als nieuwe uitvoeringsorganisatie geschikt is om de ondersteuning behorende hierbij te bieden. Bij de precieze uitwerking moet echter wel rekening worden gehouden met de omgang van leveranciers van buiten de gemeente.

6. Zet WoerdenWijzer.nl in door informatievoorziening over werken met een beperking te verbeteren en het 'vraag en aanbod'-gedeelte te gebruiken als marktplaats voor werk. *Als sociaal netwerk van Woerden is WoerdenWijzer.nl bij uitstek geschikt om een rol van betekenis te spelen in het creëren van een inclusieve Woerdense arbeidsmarkt. Naast toegang tot voorzieningen van bijvoorbeeld Het Nieuwe Werkbedrijf, kan het ook dienen als marktplaats voor vraag en aanbod van werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Ook biedt WoerdenWijzer.nl mogelijkheden voor informatievoorziening over het in dienst nemen van jongeren met een arbeidsbeperking voor werkgevers en tips voor potentiële werknemers.*

8.1 Reflectie

Aan het einde van dit onderzoek, is het goed om kort terug te kijken. Het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is een onderwerp dat al langer op de agenda staat (zie ook hoofdstuk 1). Over het onderwerp is al veel gepubliceerd en meerdere initiatieven zijn al ondernomen, voornamelijk op landelijk niveau. De verwachting was dat het onderwerp momenteel minder actueel zou zijn binnen de gemeente en de lokale samenleving. Echter, uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er toch meerdere initiatieven ontplooid worden ten aanzien van dit onderwerp. Wel bleek dat met name binnen de gemeente Woerden nog geen grote slagen zijn gemaakt ten aanzien van dit onderwerp en dat er dus nog werk te doen is.

De interviews zijn een goede techniek gebleken voor dit onderzoek. De interviewleidraad gaf houvast, maar bood tevens genoeg ruimte om aanvullende vragen te stellen aan respondenten. Tijdens de gesprekken bleek vaak ook dat respondenten na gingen denken over hun eigen organisatie en daarin bijvoorbeeld nieuwe mogelijkheden zagen om mensen met een arbeidshandicap aan werk te helpen. Hiermee zorgden de interviews ervoor dat het onderwerp onder de aandacht kwam bij werkgevers. Aangezien uit dit onderzoek is gebleken dat het bewust worden en bekend raken met het onderwerp belangrijk is, hebben de interviews ook op die manier een bijdrage geleverd aan de aansluiting.

De theorie uit hoofdstuk 3 hebben we grotendeels terug zien komen in de empirie, zoals beschreven in hoofdstuk 5. Daar bleek uit dat het belangrijk is om werkgevers te ondersteunen en belemmeringen voor jongeren weg te nemen. Uit de evaluatie van een aantal pilots op dit gebied, is ook gebleken dat het vooral belangrijk is om werkgevers te ondersteunen (Panteia, 2013). Belangrijk om te vermelden is dat de ondersteuning verder gaat dan alleen een financiële compensatie voor productiviteitsverlies, iets dat ook duidelijk naar voren is gekomen in de gesprekken met werkgevers.

Als we kijken naar de jongeren, dan hebben we zowel in de theorie als in de empirie terug zien komen dat het belangrijk is dat zij aantrekkelijk worden voor werkgevers, bijvoorbeeld door hen vaardigheden aan te leren.

Daarnaast bleek het onderscheid tussen werkgevers en werknemers niet zo sterk is, zoals in deze scriptie wellicht naar voren komt. Werkgevers en werknemers (de jongeren) zitten in een 'spel' waarbij bijvoorbeeld de extra behoeften van de jongeren een perverse prikkel vormen voor de werkgever. Andersom werkt de ondersteuning voor werkgevers weer drempelverlagend voor de jongeren. Hierdoor kunnen we, evenals in het rapport van Panteia (2013), tot de conclusie komen dat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt een complex verhaal is, waarin meerdere actoren een rol spelen. Het is echter niet onmogelijk om de participatie van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt te vergroten.

Daarmee komen we tot de conclusie dat dit onderzoek, samen met de hierboven geformuleerde aanbevelingen, een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor jongeren met een arbeidshandicap in Woerden. Een inclusieve Woerdense arbeidsmarkt komt hiermee beter binnen handbereik.

Literatuur

- Achterberg, T. J., Wind, H., de Boer, A. G., E., M., & Frings-Dresen, M. (2009). Factors that promote or hinder young disabled people in work participation: A systematic review. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 19(2), 129-41.
- Bakker, R.C., S.M. de Visser, J.H. van Velzen, M.C.C. van Haften en M.W.H. Engelen (2008). *Hobbels en kruiwagens. Knelpunten en succesfactoren bij de overgang van school naar werk door Wajongers*. Zoetermeer. Research voor Beleid.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag. Lemma.
- Bosselaar, H., E. Maurits, P. Molenaar-Cox en R. Prins (2010). *Multiproblematiek bij cliënten. Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*. Meccano/AStri.
- Commissie Westerlaken (2011). *Goed benut, goed bestuurd. Advies commissie toekomst en transitie sociale werkvoorziening*. Commissie Westerlaken.
- Cramer, J., J. Jonker en A. van der Heijden (2004). Making sense of corporate social responsibility. *Journal of Business Ethics* 55: 215–222
- Derksen, W. en L. Schaap (2007). *Lokaal bestuur*. Reed Business bv. 's-Gravenhage.
- Duinkerken, G., P. Wesdorp en S. van der Woude (2009). *Tussen nieuw denken en nieuw doen. Verkenning attitudes rond wajong*. Zoetermeer. WhatWorks.
- Eurofound (2012), *Active inclusion of young people with disabilities or health problems*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Gemeente Helmond en CrossOver (2010). *De ondersteuning geregeld. Vraag en aanbod in de ondersteuning van jongeren naar werk. Aanbevelingen voor een modelmatige aanpak*. Helmond/Nieuwegein. Gemeente Helmond en CrossOver.
- Hernandez B., McDonald K., Divilbiss, M. Horin E., Velcoff J. en O. Donoso (2008). Reflection of employers on the disabled workforce: focus groups with health care, hospitality and retail administrators. *Employee Rights and Responsibilities Journal*, 20, 157-164
- Horsssen, C. van, M. Blommesteijn en M. Brukman (2009). *De wa'jonger als werknemer. Een onderzoek naar duurzame arbeidsparticipatie van Wajong'ers*. Zoetermeer. Stichting FNW Pers.
- Horstik, I en A. Veuger (2012). *Rapportage kwetsbare gezinnen Woerden*. Utrecht. Stade Advies.
- Hood, C.C. en H.Z. Margetts (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. New York. Palgrave Macmillan.
- Lammerts, R. en M. Stavenuiter (2010). *Wajongers op de werkvloer. Inpassing en acceptatie van jonggehandicapten in bedrijven*. Den Haag. Raad voor Werk en Inkomen.
- Lierop, B. van (2012). *De balans opmaken. Een overzicht van de activiteiten die CrossOver in de jaren van zijn bestaan heeft ondernomen, om voor de verandering te zorgen*. Nieuwegein. Kenniscentrum CrossOver.

Lindsay, S. (2011a). Discrimination and other barriers to employment for teens and young adults with disabilities. *Disability and Rehabilitation*, 33(15-16), 1340-1350.

Lindsay, S. (2011b). Employment status and work characteristics among adolescents with disabilities *Disability and Rehabilitation*, 33(10), 843-854

Lindsay, S., Adams, T., McDougall, C., Sanford, R. (2012). Skill development in an employment-training program for adolescents with disabilities. *Disability and Rehabilitation*, 34(3), 228-237.

Mallee, L., J.P.K.H. Timmerman en C.E. Wissink (2011). *Meer werkplekken bij werkgevers*. Amsterdam. Regioplan Beleidsonderzoek.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007). *Actieprogramma 'Iedereen doet mee'*. Den Haag. Ministerie van SZW.

Minnema, D. (2005). *De arbeidsmarkt op!* Groningen. Wetenschapswinkel Economie & Bedrijfskunde RuG.

Nijhuis, F.J.N. (2011). *Werken naar vermogen: vermogen om te werken*. Oratie Universiteit Maastricht.

Panteia (2012). *Arbeidstoeloeiding van het pro en het vso. Tussentijdse evaluatie Werkschool en vergelijking met Boris*. Zoetermeer. Panteia.

Panteia (2013). *Pilots werken naar vermogen. Een samenvattend rapport*. Zoetermeer. Panteia.

Regeerakkoord VVD-PvdA (2012). *Bruggen slaan*.

Regenmortel, T. van (2009). *Empowerment als uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg*. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 18, 22-42.

Renneboog, L., J. ter Horst en C. Zhang (2008). Socially Responsible Investments: Institutional aspects, performance and investor behaviour. *Journal of Banking & Finance*, 32, 1723-1742.

Rijksoverheid (2013a). *Wajong-uitkering I Wajong I Rijksoverheid.nl*. [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wajong/wajong-uitkering>]. 12 februari 2013.

Rijksoverheid (2013b). *Participatiewet bevordert re-integratie I Re-integratie I Rijksoverheid.nl*. [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/re-integratie/participatiewet-bevordert-re-integratie>]. 12 mei 2013.

Rush, F.R. en C. Hughes (1989). Overview of supported employment. *Journal of applied behavior analysis*. 22(4), 351-363.

SER (2007). *Meedoen zonder beperkingen. Meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten*. Den Haag. Sociaal Economische Raad.

Shier, M., J.R. Graham en M.E. Jones (2009): Barriers to employment as experienced by disabled people: a qualitative analysis in Calgary and Regina, Canada, *Disability & Society*, 24:1, 63-75.

Stavenuiter, M. en R. Lammerts (2005). *Jonggehandicapten aan de slag. Jonggehandicapten aan de slag. Een onderzoek naar de stand van zaken met betrekking tot de overgang school - werk van Wajonggerechtigden, knelpunten en good practices*. Verwey-Jonker Instituut.

Stichting van de Arbeid (2013). *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*.

Taylor, B. J., McGilloway, S. and Donnelly, M. (2004), Preparing young adults with disability for employment. *Health & Social Care in the Community*, 12: 93–101.

UWV (2011). *Wajong werkt met perspectief*. UWV.

Verschuren, P. en H. Doorewaard (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag. Boom Lemma.

VNG-Congres (2013). *Een vitale lokale samenleving*. Resolutie VNG-Congres, 5 juni 2013.

Welder (2008). *Gewoon een kans. Ervaringen van jonggehandicapten op de arbeidsmarkt*. Amsterdam. Welder.

Wissink, C.E., L. Mallee en M. van Leer (2009). *Ervaringen van werkgevers met Wajongers. Onderzoek onder werkgevers naar de mogelijkheden voor verbetering van de arbeidsparticipatie van Wajongers*. Den Haag. Raad voor Werk en Inkomen.

Bijlage 1: overzicht respondenten en documenten

Voor dit onderzoek is met een aantal respondenten gesproken (zie tabel 4). Per respondent is ook aangegeven welke functie zij hebben en met welk doel ze voor dit onderzoek zijn gesproken.

#	Naam	Functie	Doel gesprek
1	Yolan Koster	Wethouder gemeente Woerden, tevens bestuurlijk opdrachtgever	Visie op het onderwerp, bestuurlijke wensen
			Visie van wethouder van inclusie en op inclusief beleid en de betekenis daarvan voor het beleid van de gemeente Woerden ¹⁵
2	Martin Zuethoff	Uitstroomcoördinator Futura College (praktijkschool)	De acties die nu al in het (praktijk)onderwijs genomen worden voor deze doelgroep
3	Marieke van der Kleij	Voorzitter Woerdens Techniek Talent (WTT), tevens eigenaar Kleywegen	De visie van werkgever uit technische sector, ook mogelijke rol Woerdens Techniek Talent
4	Jack van Velzen	Teammanager afdeling Sociale Zaken gemeente Woerden, projectleider Het Nieuwe Werkbedrijf	Sturingmogelijkheden van de gemeente en rol van Het Nieuwe Werkbedrijf
5	Els Jurg	Medewerker RMC regio Utrecht Noord-West	De knelpunten die zij zien voor jongeren vanuit de praktijk en mogelijke oplossingen
6	Claudia Drabik	Beleidsadviseur WSW (gemeente Woerden)	De regelingen die al bestaan en mogelijke nieuwe regelingen achterhalen
7	Erik Loeffen	Zorgmanager kleinschalig wonen (KSW) Careyn Weddesteyn	De rol van zorginstellingen als werkgever voor deze jongeren en mogelijke activiteiten vanuit Woerdens Zorg Talent
8	Ronald van Drogenbroek	Directeur Bedrijfsvoering bij De Sluis Groep	Kenmerken doelgroep, activiteiten die De Sluis onderneemt (ook rochting de toekomst) en de resultaten daarvan
9	Ronald den Dekker	Jobcoach en re-integratiemedewerker	Taken jobcoach en zijn ervaringen met de doelgroep
10	Monique Walboomers	Teammanager Communicatie en Personeel gemeente Woerden	De gemeente als werkgever en mogelijkheden en ervaringen daar
11	Frank Visser	Senior beleidsmedewerker inkoop en aanbesteding	Mogelijkheden voor gemeente om via inkoop eisen te stellen aan leveranciers van diensten aan de gemeente
12	Jan Wijnen	Teamcoach PostNL (vestiging Capelle aan den IJssel)	Ervaringen van direct leidinggevenden op de werkvloer
13	Jippe Zuidema	Jongere met Wajong-uitkering, medewerker GameWorld bv	Ervaringen van de jongere zelf achterhalen
14	Ellen Pouw	Afdeling HRM Zuwe Hofpoort Ziekenhuis Woerden	Mogelijkheden voor het Hofpoort Ziekenhuis als werkgever
15	Jacqueline Engelhard	Intermediair maatschappelijk betrokken ondernemen bij Samen voor Woerden	Activiteiten van Samen voor Woerden en de activiteiten die specifiek zijn gericht op aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt
16	Ellen van Schaik	Medewerker Werving & Selectie Rabobank	De Rabobank als werkgever en mogelijkheden daar voor

¹⁵ Apart gesprek, gevoerd tussen afdeling Samenleving en wethouder Koster

			jongeren
17	Alide de Leeuw	Beleidsadviseur Samenwerkingsverband VO & gemeente Woerden	Sturingsmogelijkheden van gemeente in het onderwijs en de ervaringen daarmee
18	Jos Kok	Arbeidsdeskundige UWV	Taken arbeidsdeskundige en rol en kennis UWV

Tabel 4: respondenten

Daarnaast zijn een aantal documenten gebruikt in het empirisch gedeelte van deze scriptie. Deze documenten (en hun relevantie) zijn weergegeven in tabel 5.

Naam document	Auteur (organisatie)	Relevantie
Kadernota Het Nieuwe Werkbedrijf	Gemeente Woerden	Beleidskaders rond Het Nieuwe Werkbedrijf
Kadernota decentralisaties/ transformaties sociale domein	Gemeente Woerden	Kaders en visie op de decentralisaties in het sociale domein
Two Ticks en de realisatie van een inclusieve arbeidsmarkt	Disworks (voor gemeente Woerden)	Mogelijkheden voor implementatie <i>two ticks</i> - keurmerk in Woerden
Een inclusief Woerden. Beleidsbrief inclusief beleid 2013	Gemeente Woerden	Definitie en rijkwijdte van inclusie en inclusief beleid
Discussiestuk 'Meedoen in een sterke samenleving'	Gemeente Woerden	Visie van de gemeente Woerden op het sociale domein
Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Woerden 2013	Gemeente Woerden	Sturingsmogelijkheden via inkoopbeleid gemeente Woerden
Plan van aanpak Passend Onderwijs in relatie tot zorg voor de jeugd	Gemeenten regio Utrecht-West	Inrichting passend onderwijs in regio Utrecht-West
Europees Sociaal Fonds. Investeren in mensen	Europese Commissie	Informatie over het ESF-fonds
Uitvoering Europees Sociaal Fonds in Nederland 2007-2013	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Effectiviteit projecten in het kader van ESF-fonds
Verzoek om meerjarige aanvullende uitkering Gemeente Woerden 2013-2015	Gemeente Woerden	Informatie over werkgelegenheid in Woerden

Tabel 5: gebruikte documenten

Bijlage 2: interviewleidraad

Deze interviewleidraad geeft een aantal vragen die gesteld kunnen worden tijdens de interviews behorende bij dit onderzoek. De interviews zijn semi-gestructureerd van opzet, wat maakt dat er naast de onderstaande vragen ook ruimte is voor andere vragen.

Vooraf dient nog opgemerkt te worden dat niet alle vragen relevant zijn voor alle respondenten. Per respondent is een doel benoemd (te vinden in tabel 4 in bijlage 1), dit doel bepaalt welke van onderstaande vragen relevant zijn. De onderstaande vragen zijn daarnaast ook gecategoriseerd naar de achtergrond van respondenten.

Hoofdvraag

Hoe kan de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt worden verbeterd voor jongeren met een verstandelijke en/of lichamelijke beperking in Woerden en welke rol is daarin voor de gemeente Woerden belegd?

Toestemming opnemen gesprek

Voor een goede verwerking van het interview, zou ik graag het gesprek opnemen. Dit wordt dan uitgewerkt in een verslag, wat als bron zal dienen in dit onderzoek. Op verzoek kan de respondent dit verslag ontvangen. Hierin zijn, afgezien van feitelijke onjuistheden, geen veranderingen meer mogelijk.

Vragen

1. Politiek-bestuurlijk

1. Wat is het belang van deelname van mensen met een arbeidsbeperking in regulier werk?
2. Wanneer is deelname van jongeren met een beperking in regulier werk voor u een succes?
3. Wat is de belangrijkste partner voor de gemeente?
4. Welke rol is weggelegd voor werkgevers?
5. Welke rol is weggelegd voor de gemeente?
6. Wat doet de gemeente nu al op dit terrein? Waar loopt de gemeente tegenaan?
7. Is er landelijke regelgeving waar de gemeente gebruik van maakt of kan maken?
8. Bestaan er best-practices die bij zouden kunnen dragen binnen dit onderzoek?
9. Welke gevolgen (positief of negatief) hiervoor ziet u dankzij het Sociaal Akkoord?
10. Wat is de belangrijkste tip die de respondent mee kan geven?

2. Ervaringen met jongeren vanuit de praktijk

1. Zou u wat meer over deze doelgroep kunnen vertellen, bijvoorbeeld kenmerken?
2. Wat is het belang van deelname van mensen met een arbeidsbeperking in regulier werk?
3. Waar lopen jongeren tegen aan op zoek naar werk?
4. Wat zijn de succesfactoren voor jongeren in regulier werk?
5. Wat kunnen werkgevers zelf bijdragen aan een succesvolle aansluiting?
6. Bestaan er best-practices die bij zouden kunnen dragen binnen dit onderzoek?
7. Wanneer is deelname van jongeren met een beperking in regulier werk voor u een succes?
8. Wat zijn de behoeften van jongeren in hun werk?
9. Hoe kan langdurige participatie van jongeren op de arbeidsmarkt worden gewaarborgd? Wat zijn hiervoor succesfactoren?
10. Welke definitie hanteert het UWV voor het begrip 'arbeidshandicap'? Is deze definitie toereikend/
11. Welke gevolgen (positief of negatief) hiervoor ziet u dankzij het Sociaal Akkoord?
12. Wat is de belangrijkste tip die de respondent mee kan geven?

3. Rol van het onderwijs

1. Wat onderneemt het (speciaal) onderwijs nu al om jongeren voor te bereiden op werk?
2. Begeleiden jullie leerlingen ook nog op de werkvloer?

3. Welke knelpunten ondervindt men in het onderwijs? Wat zijn oplossingen voor deze knelpunten?
4. Hoe zou het onderwijs geholpen kunnen worden door bijvoorbeeld gemeente?
5. Wat kunnen werkgevers zelf bijdragen aan een succesvolle aansluiting?
6. Werkt u nu al samen met werkgevers (vb. Careyn die dat zou willen)?
7. Werken jullie bijvoorbeeld ook met deeldiploma's of competentiepaspoorten?
8. Bestaan er best-practices die bij zouden kunnen dragen binnen dit onderzoek?
9. Wanneer is deelname van jongeren met een beperking in regulier werk voor u een succes?
10. Wat is de belangrijkste tip die de respondent mee kan geven?

4. Rol voor werkgevers

1. Heeft u ervaringen met het in dienst nemen van jongeren met een arbeidshandicap? Hoe zijn die ervaringen?
2. Maakt u daarbij ook gebruik van ondersteunende maatregelen?
 - a. Welke maatregel is voor u het meest ondersteunend? Waarom?
3. Waar loopt u nu tegenaan bij het in dienst nemen van jongeren met een beperking?
 - a. Waar loopt u tegenaan op de werkvloer?
4. Waarin zou u graag ondersteund worden bij het in dienst nemen van iemand met een beperking?
 - a. Hoe ervaart u ondersteuning?
5. Wat kunnen werkgevers zelf bijdragen aan een succesvolle aansluiting?
 - a. Werkt u bijvoorbeeld samen met het onderwijs?
6. Wat is voor u de betekenis van maatschappelijk verantwoord ondernemen?
7. Bestaan er best-practices die bij zouden kunnen dragen aan dit onderzoek?
8. Wanneer is deelname van jongeren met een beperking in regulier werk voor u een succes?
9. [indien van toepassing] Organiseert Woerdens Zorg/Techniek Talent ook activiteiten voor leerlingen van de praktijkschool? Hoe zijn die ervaringen?
10. [indien van toepassing] Welke activiteiten doet Samen voor Woerden?
 - a. Hoe worden werkgevers gestimuleerd deel te nemen, wat valt er voor hen te halen?
11. Wat is de belangrijkste tip die de respondent mee kan geven?

5. Beïnvloedingsmogelijkheden door gemeente

1. Wat doet de gemeente nu al op dit terrein? Waar loopt de gemeente tegenaan? Wat zouden verbeteringen zijn?
2. Welke contacten heeft de gemeente bijvoorbeeld al met het UWV hierover? En met andere partners?
3. Hoe probeert de gemeente kennis over deze doelgroep naar binnen te halen?
4. Hoe zijn de ervaringen met die activiteiten?
5. Welke rol zou Het Nieuwe Werkbedrijf in Woerden hierin een rol kunnen spelen?
6. Wanneer is deelname van jongeren met een beperking in regulier werk voor u een succes?
7. Hoe kan langdurige participatie van jongeren op de arbeidsmarkt worden gewaarborgd? Wat zijn hiervoor succesfactoren?
8. Welke gevolgen (positief of negatief) hiervoor ziet u dankzij het Sociaal Akkoord?
9. Op welke manieren kan de gemeente sturen via aanbestedingen?
 - a. In hoeverre doet de gemeente Woerden dit nu al?
10. Op welke manieren kan de gemeente interveniëren in het onderwijs?
 - a. In hoeverre doet de gemeente Woerden dit al?
 - b. Hoe zijn de huidige ervaringen in bijvoorbeeld het LEA/REA?
11. Wat is de belangrijkste tip die de respondent mee kan geven?

Bijlage 3: kadernota decentralisaties / transformaties sociale domein Woerden

In onderstaand kader vindt u een gedeelte van de *kadernota decentralisaties / transformaties sociale domein* zoals die is vastgesteld door de raad van de gemeente Woerden in de raadsvergadering van juni 2013. Deze visie is ook van toepassing op de uitvoering van de Participatiewet in Woerden.

1. Visie

We streven naar een samenleving waarin iedereen naar vermogen meedoet.
Dit betekent het volgende:

- Van inwoners én hun naaste omgeving verwachten we zelfredzaamheid en zelfreflectie. Verder gaan we uit van een samenleving waarin inwoners initiatief nemen om andere inwoners te helpen (informele inzet) door bijvoorbeeld burenhulp, vrijwilligerswerk of mantelzorg.
- Meedoen naar vermogen houdt ook in meedoen naar draagkracht. We gaan uit van zelfredzaamheid en zelfregie. De overheid springt alleen bij waar mensen het zelf niet redden.
- Het terugtreden van de gemeente betekent dat van inwoners en andere organisaties meer verantwoordelijkheid wordt gevraagd. De gemeente kiest hierbij voor een regierol: het faciliteren en stimuleren van de samenwerking tussen inwoners, verenigingen, maatschappelijke organisaties en de gemeentelijke overheid. Daarbij varieert de regierol van de gemeente van actief sturend, dan wel passief sturend tot slechts faciliterend.
- Inwoners hebben rechten en plichten. Rechten in de zin dat zij voorzieningen kunnen aanspreken. Maar plichten zijn er ook, zoals voor jezelf en je naaste zorgen. We kijken telkens naar de mogelijkheden van mensen om actief en betrokken te zijn bij anderen, bijvoorbeeld als mantelzorger of vrijwilliger. Dit geldt ook voor inwoners met een bijstandsuitkering en individuele Wmo-voorzieningen. Daarnaast kan gedacht worden aan wederkerigheid in de vorm van lotgenotencontact.
- We streven ernaar dat alle algemene voorzieningen voor iedereen bruikbaar zijn én we streven naar een voor iedereen toegankelijke woon- en leefomgeving (inclusie).

2. Decentralisaties: transformaties in samenhang

Inwoners die in een complexe situatie verkeren en beperkingen ervaren bij participatie en zelfredzaamheid, hebben momenteel van doen met diverse regelingen die gefinancierd worden door Rijksoverheid, Provincie en gemeente. Denk bijvoorbeeld aan de Werkloosheidswet (WW), de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (Zvw) op rijksniveau, onderdelen van de Jeugdzorg op provinciaal niveau en de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand (Wwb) door gemeenten. Elke wet of regeling kent een eigen proces van indicatiestelling, eigen regels en procedures, eigen verantwoordingsmechanismen, eigen loketten en eigen uitvoerende instanties. Dit maakt het er voor inwoners niet eenvoudiger op, zeker als ze in een kwetsbare positie verkeren en met meerdere problemen van doen hebben.

De transformaties bieden een kans om het complexe systeem van regels en procedures aanzienlijk te vereenvoudigen. De hulp- en dienstverlening kan beter worden afgestemd en beter aansluiten bij de eigen mogelijkheden van inwoners en hun streven naar het goede leven. Gemeenten kunnen integraal de voorwaarden tot stand te brengen waarin kwetsbare inwoners en gezinnen naar vermogen kunnen meedoen. Daarmee zijn de decentralisaties meer dan een transitie van taken en verantwoordelijkheden van Provincie en Rijksoverheid naar gemeenten. Voor alles zijn het transformaties die het sociale domein zodanig opschudden dat de zorg- en hulpverlening op maat is. Dat wil zeggen: ze sluiten aan bij de mogelijkheden van mensen en zijn afgestemd op de eventueel andere hulp en/of diensten waarvan de inwoner gebruik maakt.

Gemeenten staan daarmee voor de opgave om, in aansluiting op bestaande taken en verantwoordelijkheden o.a. in het kader van maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, jeugdgezondheidszorg, leerlingenvervoer en leerplicht, de vier transformaties van AWBZ-begeleiding, Passend Onderwijs, Jeugdzorg en Participatiewet in samenhang op te pakken.

Bij het realiseren van de transformaties betekent het aanbrengen van samenhang dat:

1. inwoners met een zo beperkt mogelijk aantal instanties van doen hebben;
2. inwoners eenmalig gegevens hoeven te verstrekken;
3. inwoners erop kunnen rekenen dat hun situatie is bekeken vanuit een overzicht op meerdere deelterreinen (zorg, welzijn, werk en inkomen).

Samenhang betekent daarnaast ook dat:

4. alle uitvoerende instanties het meedoen naar vermogen van de inwoners voorop stellen;
5. alle uitvoerende instanties hun diensten en hulpverlening zoveel mogelijk in de eigen omgeving van inwoners aanbieden;
6. alle uitvoerende instanties hun aanbod zoveel mogelijk afstemmen op andere diensten die in het gezin worden aangeboden;
7. alle uitvoerende instanties de regeldruk voor inwoners beperken door zoveel mogelijk eenduidig te werken.

Bijlage 4: voorbeeld datamatrix

Onderstaande datamatrix is gebruikt bij het verwerken van de informatie uit de interviews. De respondenten zijn gekoppeld aan de variabelen, zoals die zijn geformuleerd bij de operationalisatie in tabel 2.

	Var 1	Var 2	Var 3	Var 4	Var 5	Var 6	Var 7	Var 8	Var 9
Resp. 1	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.
	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.
	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.
Resp. 2	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.
	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.
	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.
Resp. 3	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.
	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.
	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.
Resp. 4	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.
	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.
	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.
Resp. 5	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.
	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.
	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.
Resp. 6	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.
	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.
	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.
Resp. 7	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.
	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.
	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.
Resp. 8	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.
	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.
	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.
Resp. 9	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.
	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.
	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.
Resp. 10	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.
	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.
	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.
Resp. 11	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.
	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.
	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.
Resp. 12	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.	1.
	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.	2.
	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.	3.

Tabel 6: datamatrix

De cijfers in tabel 6 verwijzen naar de onderstaande drie vragen:

1. Hoe is het nu?
2. Wat gaat goed of niet goed?
3. Wat is de rol van de gemeente hierin?