

HANDREIKING

Gemeente en roc: partners in participatie



Gemeente en roc: partners in participatie

Colofon

Auteurs

Roeland van Geuns (Regioplan Beleidsonderzoek)

Luuk Mallee (Regioplan Beleidsonderzoek)

Joris Timmerman (Regioplan Beleidsonderzoek)

Foto

Tjitske Sluis

Vormgeving

Chris Koning, VNG

Druk

Drukkerij Excelsior, Den Haag

© MBO Raad en VNG

Maart 2010



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1 Gemeenten	19
2 Roc's	25
3 Samenwerking vormgeven	29
Bijlage respondenten	47
Bijlage deelnemers werkconferentie	49



Voorwoord

De afgelopen jaren is er veel veranderd in de relatie tussen gemeenten en roc's. De verplichte winkelnering van gemeenten bij roc's op het terrein van inburgering is vervangen door marktwerking. Het participatiebudget is ingevoerd. Er zijn budgetkortingen doorgevoerd op beleidsterreinen waarop gemeenten diensten betrekken van roc's. En per 2013 zal ook op het gebied van educatie marktwerking worden ingevoerd. Door al deze veranderingen hebben zowel gemeenten als roc's behoefte aan een herbezinning op de onderlinge relatie. Bij gemeenten ontstaat deze behoefte vooral vanuit de drijfveer om een integraler arbeidsmarkt- en participatiebeleid te ontwikkelen. Roc's willen zichzelf duidelijker profileren als partner met een breed aanbod van diensten voor gemeenten.

Gemeenten hebben te maken met grote uitdagingen: veel burgers participeren niet of onvoldoende in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Het is de taak van gemeenten die burgers zodanig te ondersteunen dat zij zo veel mogelijk zelfstandig deelnemen aan de maatschappij. Dat moet in een context van afnemende budgetten. Bovendien zijn de problemen van deze burgers divers en complex. Er is daarom behoefte

aan een meer integrale dienstverlening zowel bij burgers als vanuit de gemeenten.

Voor deze dienstverlening kunnen gemeenten gebruikmaken van een netwerk van lokale en regionale instellingen en bedrijven, waaronder de roc's. De VNG en de MBO Raad hebben dit servicedocument laten opstellen om gemeenten en roc's inzicht te geven in de manier waarop zij tot duurzame samenwerking kunnen komen en hoe die samenwerking vorm en inhoud kan krijgen. Uitgangspunt daarbij is dat gemeenten bij de uitwerking van het gemeentelijke beleid optimaal gebruikmaken van de infrastructuur van de roc's.

*Hans Spigt,
voorzitter VNG-commissie
voor Werk en Inkomen*

*Jan van Zijl,
voorzitter MBO Raad*



Samenvatting

Gemeente en roc: partners in participatie

Een handreiking van de VNG en MBO Raad

Er is veel veranderd in de samenwerking tussen gemeenten en roc's: de invoering van de marktwerking voor inburgeringscursussen, de introductie van het participatiebudget en toegenomen verantwoordelijkheden van gemeenten (integraal arbeidsmarkt- en participatiebeleid) hebben daarvoor gezorgd. Waar gemeenten voorheen vooral volwasseneneducatie en inburgering inkochten bij roc's, zijn er inmiddels verschillende andere samenwerkingsmogelijkheden ontstaan. Gemeenten staan voor de grote uitdaging om participatiedoelstellingen te halen, terwijl zij te maken hebben met bezuinigingen. Roc's kunnen een partner zijn bij het halen van deze doelstellingen: zij hebben de faciliteiten, netwerken, kennis en ervaring op het terrein van zowel de volwasseneneducatie als het beroepsonderwijs. De VNG en MBO Raad brengen met dit service-document alle mogelijkheden voor samenwerking tussen gemeenten en roc's overzichtelijk in kaart. Zo kunt u de infrastructuur en netwerken van het roc en de gemeente optimaal benutten bij de uitwerking van het gemeentelijk beleid.

Geïntegreerde aanpak

Gemeenten staan voor de taak om een meer integrale beleidsvisie op participatie en regionale arbeidsvraagstukken te vertalen naar een optimale uitvoering. Dat betekent dat gemeenten de vele partners in de uitvoering met elkaar moeten verbinden en er intensieve afstemming plaatsvindt tussen alle partijen. Alleen zo kunnen gemeenten een samenhangend aanbod van dienstverlening realiseren voor de burger. Roc's zijn een logische partner bij de uitvoering van een integraal participatie- en arbeidsmarktbeleid. Roc's beschikken als 'hofleveranciers voor het MKB' immers over een breed aanbod van faciliteiten en diensten om educatie, onderwijs en arbeidsmarkt te integreren. Naast de bekende inburgerings- en educatietrajecten, het volwassenenonderwijs, alfabetiseringscursussen en cursussen gericht op het vergroten van zelfredzaamheid bieden mbo's ook opleidingen aan werkenden en werkzoekenden. De nauwe samenwerking met andere partijen in de regio, zoals welzijnsorganisaties, werkgevers, stagebedrijven en andere onderwijssectoren, is daarbij van groot belang.

Het komt erop aan om het aanbod van roc's zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de integrale beleidsambities van gemeenten op het terrein van participatie en arbeidsmarkt. Zo is het succes van educatieactiviteiten het grootst als deze nauw verbonden zijn met reguliere onderwijsactiviteiten en de arbeidsmarkt. Het gaat hierbij immers om participatie van kwetsbare groepen. Zo is inburgering pas echt effectief als bekeken wordt of een inburgeraar een plek kan vinden op de arbeidsmarkt of daartoe kan worden opgeleid. Dit houdt dus meer in dan een taalcursus.

Praktijkvoorbeelden

Alle burgers moeten volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving; het gemeentelijk beleid richt zich dan ook steeds meer op het bevorderen van participatie. Roc's kunnen de gemeente hierbij ondersteunen, onder meer door met hun opleidingsmogelijkheden en contacten met werkgevers uitkeringsgerechtigden (weer) aan het werk te helpen. Gemeenten kunnen roc's als dienstverlenende partij betrekken, en roc's

op hun beurt kunnen actief meedenken over het gemeentelijk arbeidsmarkt- en participatiebeleid en dit mede vormgeven. Enkele voorbeelden:

Gorinchem: netwerkverhouding in plaats van regie

De regionale sociale dienst Alblasserwaard/Vijfheerenlanden streeft naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid met het roc, ondanks dat de gemeente eindverantwoordelijk is als opdrachtgever en financier. Volgens de dienst is het belangrijk dat samenwerking de boventoon voert. Het gaat om betrokkenheid bij elkaar, het elkaar gunnen en om een netwerkverhouding in plaats van regie. Hierdoor gaan partijen elkaar volgens de dienst beter begrijpen en weten zij steeds beter wat ze van elkaar verwachten. De dienst betreft het roc bijvoorbeeld bij de beleidsontwikkeling. Volgens de dienst is het effect hiervan dat het roc uiteindelijk beter weet wat de gemeente wil hebben.

Tegelijkertijd moet je volgens de dienst als gemeente goed je eigen vraag formuleren, weten welke diensten er te koop zijn en weten welke daarvan relevant zijn voor de situatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Als het aanbod aan diensten niet op de arbeidsmarkt-situatie aansluit, is het volgens de dienst belangrijk met de samenwerkingspartners om de tafel te gaan zitten om het aanbod wel passend te maken. In de contracten met het roc staat het minimale aantal trajecten beschreven dat uitgevoerd moet worden maar het laat ook veel ruimte voor experimenten. Volgens de dienst leidt een grotere flexibiliteit bij de inzet van het budget tot een grotere effectiviteit van de trajecten. De dienst zet zich af tegen zogenaamde 'wurgcontracten' waarin alles wordt vastgelegd. De dienst sluit contracten af van maximaal vijf jaar met de jaarlijkse mogelijkheid om te stoppen. Als een partij een tekortkoming bij het roc signaleert, moet deze volgens de dienst niet meteen stoppen met de samenwerking. Partijen moeten dan de samenwerking aanpassen, eventueel met een aanvulling op het contract. Geen brieven schrijven, maar goed luisteren en erop afgaan. Het roc moet immers doen wat de dienst nodig heeft. Eind 2009 dreigde het roc bijvoorbeeld achter te blijven met het aantal gestarte trajecten. De dienst heeft het

roc daarop gewezen en vervolgens heeft het roc extra trajectbegeleiders in dienst genomen om extra trajecten te starten.

Regio Midden-Holland: werkloze vrouwen worden zorghulp

In de regio Midden-Holland werken het Intergemeentelijke Samenwerkingsverband Midden Holland (ISMH) en het ROC ID College samen in een project om allochtone vrouwen op te leiden tot zorghulp. Het gaat om vrouwen met een laag opleidings- en taalniveau en weinig of geen werkervaring. Met dit initiatief spelen het ISMH en roc in op het tekort in de thuiszorg en de toenemende zorgvraag van allochtone ouderen. Het ID College heeft een bestaande opleiding aangevuld met taallessen en modules over leefstijlen van verschillende culturen. Het project vindt plaats op aanvraag van Zorgpartners Midden Holland, een zorgaanbieder die de deelnemers contracteert: alle achttien deelnemers zijn inmiddels aan het werk. Zeven cursisten studeren door en daarnaast volgen dertien studenten een extra vaktaaltraining. De financiering bestaat uit het I-deel (de uitkering), volwasseneneducatie (WEB) voor empowerment en taaltraining, OCW-financiering voor de mbo-opleiding, loonkosten voor de deelnemers door de werkgever en financiering door het O&O-fonds en de provincie. Vijf andere gemeenten willen ook starten met het project.

Den Haag: Werkmaat

In Den Haag werken gemeente en roc samen in het project Werkmaat dat tot doel heeft jeugdwerkloosheid te bestrijden. De doelgroep is jongeren tot 27 jaar zonder een startkwalificatie (minimaal mbo-niveau 2) en met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zij kunnen niet geplaatst worden op een reguliere leerwerkplek vanwege het uitvalrisico. Het roc verzorgt een beroepsopleiding als onderdeel van een re-integratietraject. De werving en selectie vindt plaats door Werkgeversservicepunt Den Haag en Werkplein Jongeren waarin de gemeentelijke sociale dienst en het ROC Mondriaan samenwerken. De gemeente levert elke twee weken ongeveer zestien cursisten. De jongeren krijgen extra begeleiding op een beschermde leerwerkplek. Als de student het project

succesvol afrondt met een AKA-diploma (niveau 1), kan hij beginnen aan een mbo-niveau 2-opleiding of wordt hij begeleidt bij het vinden van een baan. Werkgevers worden gevraagd of ze een Werkmaatgroep van zestien jongeren willen adopteren. Gemeente, roc en werkgevers ondertekenden bijvoorbeeld het convenant 'Werkmaat Installatietechniek'. Naast participatiemiddelen bestaat de financiering uit reguliere mbo-bekostiging van het roc. Op deze manier is het mogelijk voor een moeilijke groep mbo-financiering te koppelen aan het gemeentelijk participatiebudget.. Bij dit project is niet sprake van een contract, waarbij het roc op afstand staat en gemeente en roc aan het einde van de contractperiode bespreken hoe alles is verlopen. Er wordt hier volgens de gemeente écht samengewerkt.

Houten: gemeente- en roc-medewerkers in één organisatie

Vakwerk Houten is een samenwerkingsverband tussen de Gemeente Houten en ROC Midden Nederland met als doel burgers te laten participeren in de samenleving. Aanleiding voor deze samenwerking was de ervaring van de gemeente Houten dat re-integratiebedrijven onvoldoende maatwerk boden en meestal weinig flexibel omgingen met veranderende omstandigheden. De gemeente wilde meer invloed op de aanpak van klanten en klantgericht aan de slag gaan. De samenwerking met het roc bood bovendien kansen om relaties te leggen met educatie, inburgering en onderwijs. Hierdoor kunnen per klant makkelijker de benodigde instrumenten worden ingezet en is sprake van een integrale aanpak. In de praktijk blijkt er een grote overlap te zijn in doelgroepen van het roc en de gemeente, waardoor er volgens beide partijen sprake is van een win-winsituatie. Verder kan een deel van het aanbod zowel door WWB-klanten, als door inburgeraars en de doelgroep educatie gevolgd worden. Dit biedt schaalvoordelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de cursus digitale vaardigheden.

De kern van Vakwerk is een zeer intensieve begeleiding van klanten (minimaal 32 uur) door medewerkers van Vakwerk. Bij Vakwerk (totaal zo'n 9 fte) werken zowel mensen die in dienst zijn bij het roc als mensen die in dienst zijn van de gemeente Houten. De medewerkers van Vak-

werk werken samen in een team onder een onafhankelijke manager die zowel verantwoording aflegt aan de gemeente Houten als aan het roc. Vakwerk is dichtbij het gemeentehuis gehuisvest. Hiervoor is bewust gekozen, zodat men gebruik kan maken van elkaars ruimtes en er gemakkelijk overlegd kan worden tussen de medewerkers van Vakwerk en de medewerkers van de gemeente die de uitkering verzorgen. Elke vier weken begint een basisprogramma. Er is een tester in dienst die door middel van een assessment bepaalt wat iemand nodig heeft. Daarnaast biedt Vakwerk zowel groepsbegeleiding als individuele begeleiding. Ook organiseert men taalstages voor inburgeraars die na hun examen eerst extra taalvaardigheden op de werkvloer moeten opdoen. Op dit moment maken WWB'ers, inburgeraars, nuggers en mensen met een WIJ-uitkering gebruik van de diensten van Vakwerk. Men wil dit uitbreiden met WW-ers. De personeelskosten worden voor een groot deel van uit het W-deel betaald en voor een klein deel uit inburgeringsgelden. Trainingen voor medewerkers betalen het roc en de gemeente gezamenlijk. Vakwerk Houten heeft twee jaar een succesvolle pilot gedraaid met volgens beide partijen opvallend goede uitstroomresultaten. De gemeente en ROC Midden Nederland hebben daarom in 2009 besloten de samenwerking te verlengen met vijf jaar. De succesfactoren zijn volgens beide partijen: korte lijnen, multidisciplinair team, maatwerk met integrale aanpak, intensieve begeleiding, veel investeren in relaties met werkgevers en werken volgens het motto 'afpraak is afspraak'. Meer voorbeelden van samenwerking tussen gemeenten en roc's vindt u in de uitgebreide notitie.

Wat maakt de samenwerking tussen gemeente en roc's tot een succes?

Een balans tussen prijs, kwaliteit en het gebruikmaken van de bestaande infrastructuur bepalen het succes van de samenwerking tussen gemeente en roc's. Gemeenten en roc's hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheden en taken die het uitgangspunt vormen voor de samenwerking. De samenwerking tussen de gemeente en het roc moet een meerwaarde hebben: het behalen van maatschappelijke doelen staat voorop en dat

moet effectief gebeuren. Soms zijn afspraken tussen gemeente en roc zeer concreet, soms juist vager omschreven en strategisch van aard. Hieronder staan de voorwaarden voor een succesvolle samenwerking.

Resultaatgericht

Samenwerking moet resultaatgericht zijn. Het gaat hierbij om resultaten op het niveau van de burger. Gemeenten en roc's kunnen het succes van de samenwerking alleen op dezelfde manier beoordelen als zij het eens zijn over het gezamenlijke doel en de te verwachten resultaten. Ook dit kunnen zij alleen bereiken met een open en frequente communicatie en continue afstemming. Kortom: gemeenten en roc's moeten duidelijke afspraken maken over de inhoud en de resultaten die behaald moeten worden.

Resultaatafhankelijk

Als de te behalen resultaten zijn vastgelegd, kunnen gemeenten en roc's vastleggen in hoeverre de afspraken resultaatafhankelijk zijn. Zowel gemeenten als roc's moeten kunnen bepalen of de doelstellingen gerealiseerd zijn zowel op het niveau van de gemaakte afspraken als op het niveau van de individuele burger.. Daarnaast gaat het om afspraken waar publieke middelen mee zijn gemoeid en waarover verantwoording moet worden afgelegd.

Maatwerk: flexibel én integraal

De samenwerking tussen gemeente en roc is niet alleen resultaatgericht, maar de afgesproken samenwerking is afgestemd op de vraag en behoefte van de individuele burger: maatwerk dus. Maar wel flexibel maatwerk met een integrale aanpak en goede afstemming met de dienstverlening vanuit andere uitvoerende partijen. Zo ziet de gemeente Zwolle het participatiebudget als kans om de integrale aanpak bij de dienstverlening verder te ontwikkelen. De twee plaatselijke roc's (Deltion College en ROC Landstede) hebben gezamenlijk een offerte uitgebracht, hun ambities ook intern uitgedragen en verzorgen nu het merendeel van de inburgeringscursussen. Daarnaast bieden zij scholings-

en kwalificatietrajecten. Flexibele dienstverlening aan de gemeente staat hierbij centraal.

Goed opdrachtgeverschap

Gemeenten moeten de eisen die zij stellen aan de samenwerkingspartners, duidelijk formuleren. Dit betekent geen eenzijdig opgelegde voorwaarden, het gaat vooral om afspraken die in goed onderling overleg tussen de gemeenten en de roc's worden gemaakt.

Voorbeelden van samenwerkingsvormen

De meest voorkomende samenwerkingsvormen tussen gemeente en roc's zijn:

Roc als hoofdaannemer

Het roc is de hoofdaannemer voor een breed dienstverleningspakket waarbij verschillende andere dienstverleners weer onderaannemer zijn. In Zwolle werkt het Deltion College samen met het Leger des Heils in zo'n constructie. Het Leger des Heils heeft immers een directere toegang tot bepaalde doelgroepen. Overigens komt ook de omgekeerde situatie voor waarbij het roc de onderaannemer is van andere organisaties die hoofdaannemer van de gemeente zijn.

Samenwerkingsverband

Gemeenten kunnen in een samenwerkingsverband met de eigen of regionale sociale werkvoorziening en het roc afspraken maken over opleiding, training on the job en re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Het roc levert de beroepsopleiding en het sw-bedrijf de training on the job. Een voorbeeld uit de praktijk: onder de naam 'Ik doe mee in Oost-Groningen' heeft de gemeente Stadskanaal samen met acht buurgemeenten, de provincie, UWV Werkbedrijf, sw-bedrijven, lokale ondernemers en het ROC Noorderpoortcollege een vernieuwende 'ketenaanpak' gelanceerd. Doel van de samenwerking is om de participatiegraad in de regio te verhogen. Het regionale sw-bedrijf en het Noorderpoortcollege vormen de interne kring binnen de keten. Er zijn duidelijke afspraken

gemaakt over de diensten, prestaties en de manier van informatie-uitwisseling. Voordeel hierbij is dat het roc een scholingsaanbod kan opstellen dat nauw aansluit bij de historie van de klant. Dankzij goede contacten met de andere ketenpartners is het roc adequaat geïnformeerd over het aanbod dat de klant eerder heeft ontvangen. De samenwerking richt zich vooral op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor de indeling van de doelgroep hanteert men de tredes van de participatieladder. De ketenpartners hebben concrete afspraken gemaakt over de prestaties. Binnen een jaar moet 25 procent van deze klanten een trede hoger komen op de participatieladder.

Projectorganisatie

De gemeente en partners zetten een projectorganisatie op. Iedere partner heeft hierin zijn eigen verantwoordelijkheid, maar de dienstverlening wordt steeds onderling afgestemd. Dit kan zelfs op het niveau van de individuele burger. Route23 in Dordrecht is hiervan een voorbeeld. De sociale dienst, UWV, justitie, welzijn en het roc zorgen gezamenlijk voor de opvang van jongeren die niet meer terechtkunnen bij de reguliere instanties voor jeugdzorg. De partners bepalen samen welke instantie(s) de meest aangewezen is/zijn om een individuele jongere verder te helpen.

Onderhandelen en contracten

Gemeenten en roc's kunnen op de volgende manieren hun afspraken vastleggen. Overigens zijn de aanbiedings- en gunningscriteria vastgelegd in een gemeentelijke verordening.

Exclusieve onderhandeling

De gemeente kan op basis van de gesprekken en uitgesproken intenties via directe en exclusieve onderhandelingen afspraken maken met het roc. Onderwijs is een zogenoemde IIB-dienst en valt daarmee niet onder de voorschriften voor de Europese aanbestedingsrichtlijn IIA. Verantwoording achteraf is verplicht, maar vooraf is geen openbaarheid vereist.

Onderhandse gunning

De gemeente vraagt een beperkt aantal partijen voorstellen in te dienen. Deze vorm ligt voor de hand als uit een marktconsultatie blijkt dat meerdere partijen de diensten aanbieden, op een vergelijkbaar kwaliteitsniveau en tegen vergelijkbare prijzen.

Openbare aanbesteding

In het geval van een openbare aanbesteding worden roc's gezien als een marktpartij; gelijk aan commerciële organisaties. Het voordeel van een aanbesteding is dat ook onbekende dienstverleners kunnen meedingen. Voor deze organisaties geldt echter vaak dat zij onbekend zijn met de regio en daarmee niet de voordelen kunnen bieden die partners in de gemeente wel hebben. Het nadeel van een openbare aanbesteding zijn de administratieve lasten voor alle betrokken partijen (inclusief gemeente). Overigens is in het geval van onderwijsdiensten een openbare aanbesteding niet verplicht, omdat onderwijs immers een IIB-dienst is.

Roc's als onderaannemer

Voor specifieke diensten, zoals opleidingen in het kader van re-integratietrajecten, kan een gemeente via onderhandse gunning of openbare aanbesteding partijen oproepen een integraal aanbod te doen. Als specifieke voorwaarde kan de gemeente daarbij vastleggen dat de opleidingen bij een roc ingekocht moeten worden.

Concessiemodel

Een andere optie is het zogenoemde concessiemodel; zoals we dit ook kennen in ons omroepbestel. Publieke instellingen concurreren met elkaar om concessies: partijen krijgen hun concessie voor een periode van vijf tot zeven jaar, waarbij afspraken gemaakt worden over nader te formuleren criteria, zoals het aantal studenten, kwaliteit van de activiteiten, prijs en prestatie, tevredenheid van studenten en/of bedrijven et cetera. Gemeenten zouden concessies kunnen verstrekken naar analogie van de publieke omroep.

Inhoud van de contracten

In de afspraken tussen de gemeente, het roc en eventuele andere partners moeten de te leveren diensten goed omschreven worden. Dit is de basis om de voortgang te bewaken, maar vooral ook om eventueel de afspraken aan te passen als dit in de praktijk noodzakelijk blijkt. Houd hierbij rekening met het vastleggen en beschrijven van de:

Randvoorwaarden

Waar moet de dienstverlening van het roc aan voldoen? Het kan gaan om het aantal momenten waarop deelnemers kunnen starten met een opleiding, de groepsgrootte, locatie en tijdstippen waarop de dienstverlening wordt aangeboden. Alle randvoorwaarden worden SMART geformuleerd, zodat alle partijen en burgers weten waar ze aan toe zijn.

Processen

Uit de gemaakte afspraken moet duidelijk zijn wat de (werk)processen zijn en hoe deze op elkaar worden afgestemd. Daarbij wordt ook gekeken naar de samenhang met de dienstverlening van andere partners. Denk aan zaken als aanmelding van cursisten, doorlooptijd van opleidingen, absentiemeldingen en het benoemen van contactpersonen bij gemeente en roc. Deze afspraken dragen er toe bij dat processen en informatie over cursisten en hun voortgang duidelijk zijn.

Evaluatie

Met behulp van de participatieladder¹ is het eenvoudig om inzicht te krijgen in de stappen van cursisten als zij een traject volgen. Dit is een handige manier om het resultaat van de dienstverlening te meten. Daarnaast moet ook op andere niveaus terugkoppeling plaatsvinden: het roc legt zo verantwoording af en evaluaties kunnen snel worden uitgevoerd.

1 Zie bijvoorbeeld ook de monitor sociale inclusie: www.spectrum-gelderland.nl, dossier: leren voor leven

Prestaties versus inspanningsafspraken

De gemeente en het roc maken gezamenlijk afspraken over de te leveren prestatie, bijvoorbeeld over het niveau dat cursisten moeten hebben na het volgen van een opleiding of de diploma's die behaald moeten worden. Een andere optie is afspreken dat het roc een bepaald aantal cursussen aanbiedt. Beide afspraken zijn SMART te formuleren, alleen zijn de gevolgen anders: in het eerste geval hangt de betaling van de gemeente af van de resultaten die cursisten behalen, in het tweede geval zijn het aantal aangeboden cursussen de basis voor de betaling. Het is hierbij aan te raden dat partijen vastleggen wat de consequenties zijn als zij afspraken niet nakomen. Om de dienstverlening goed te kunnen regelen is het ook noodzakelijk afspraken te maken over het aantal cursisten dat de gemeente doorverwijst naar het roc.

Looptijd

Gemeenten en roc's kunnen de onderlinge afspraken vastleggen voor een aantal jaar of kiezen voor een samenwerking met 'open eind'. In het eerste geval evalueren gemeenten en roc's aan het eind of na afloop van de afgesproken periode de samenwerking en onder welke voorwaarden zij de samenwerking eventueel voortzetten. Er kan daarbij gewerkt worden met één of meer verlengingsopties. Is er gekozen voor een onbepaalde periode, dan evalueren gemeente en roc regelmatig, waarbij zij vooral bespreken hoe zij de samenwerking verder kunnen verbeteren en of er aanpassingen nodig zijn.



1 Gemeenten

In dit hoofdstuk gaan we in op de nieuwe verantwoordelijkheden van gemeenten en het streven van gemeenten om tot meer samenhang in beleid en uitvoering te komen op het gebied van participatie en arbeidsmarktbeleid. Het gaat dan om de gemeente als beleidsmaker- en uitvoerder, regievoerder, opdrachtgever en samenwerkingspartner.

Nieuwe verantwoordelijkheden

Gemeenten hebben de laatste tien jaar veel nieuwe verantwoordelijkheden gekregen. Via de WWB zijn ze volledig financieel verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de bijstandswet en de re-integratie van bijstandsgerechtigden. De WMO heeft het brede terrein van welzijn, sociale participatie en zorg gebundeld en directer onder de verantwoordelijkheid van gemeenten gebracht. Door de introductie van het participatiebudget – waarin re-integratie, inburgering en educatie samenkomen – hebben gemeenten de verantwoordelijkheid voor een samenhangend participatiebeleid gekregen, zeker als daarbij de relatie met de WMO wordt gelegd. Ook moeten gemeenten sinds de laatste veranderingen in de Wet sociale werkvoorziening meer regie voeren op het Wsw-terrein.

Samenhang

De veranderingen leiden niet alleen tot meer verantwoordelijkheden voor gemeenten. Doel is ook om meer samenhang te creëren in beleid en uitvoering voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook de adviezen van de commissies Bakker en De Vries geven aan dat beleid gericht op de groepen aan die onderkant van de arbeidsmarkt lokaal/regionaal gecoördineerd moet worden.

In het bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG is bovendien vastgelegd dat Rijk en gemeenten streven naar een actieve rol van gemeenten als trekkers van het regionale arbeidsmarktbeleid.

De ontwikkelingen van de laatste jaren in wetgeving, economie en politiek hebben geresulteerd in een aantal uitdagingen voor gemeenten die van grote invloed zijn op de positie van de volwasseneneducatie binnen het gemeentelijk beleid. De volwasseneneducatie is immers door de beschreven ontwikkelingen in een andere omgeving terechtgekomen. Het is nu onderdeel van het participatiebeleid met directe relaties naar re-integratie, inburgering, Wmo, Wsw en arbeidsmarktbeleid.

Integraal beleid

De leidende gedachte achter het participatiebudget is om gemeenten de vrijheid en mogelijkheden te geven om in de regio een samenhangende en integrale visie op participatie en daaruit voortkomend beleid te ontwikkelen. Ook een integrale uitvoering hoort hierbij. Dit betekent dat de uitvoering op de beleidsterreinen re-integratie, educatie en inburgering veel meer dan voorheen op elkaar moet worden afgestemd en geïntegreerd. Participatie is immers het overkoepelende doel van de drie afzonderlijke terreinen. De gemeenten zullen op zoek moeten gaan naar logische combinaties en versterkingen tussen de verschillende onderdelen. Dit heeft ook gevolgen voor de huidige relatie met de roc's. Deze moet opnieuw bekeken worden en waar nodig herijkt. De veel bredere doelstelling is daarbij het nieuwe ijkpunt.

Een integrale visie op participatie impliceert een klantgerichte in

plaats van instrumentgerichte aanpak. Het uitgangspunt is niet meer om klanten te zoeken bij instrumenten, maar uitgaan van de wensen en behoeften van de burger enerzijds en de arbeidsmarkt/werkgevers anderzijds. Vanuit de vraag hoe een burger optimaal kan participeren moeten instrumenten meer in samenhang worden ingezet. De rol van de gemeente wordt daardoor veel meer gericht op faciliteren: de gemeente maakt de samenwerking tussen regionale partners mogelijk waar deze anders niet tot stand zou komen en treedt op als makelaar, netwerker en aanjager.

Deze omslag vormt de centrale uitdaging voor gemeenten op het terrein van participatiebeleid en kan grote consequenties hebben voor uitvoerders, waaronder roc's.

Structurele samenwerking

De rol van gemeenten binnen het regionaal arbeidsmarktbeleid vertaalt zich op verschillende manieren in concrete activiteiten. Zo zullen gemeenten moeten investeren in een structurele samenwerking met UWV WERKbedrijf, sw-bedrijven, re-integratiebedrijven en roc's wat betreft de benadering en bediening van werkgevers. Maar gemeenten hebben er ook een groot belang bij dat onderwijs en bedrijfsleven elkaar weten te vinden, zodat de uitstroom vanuit de opleidingen en de vraag van werkgevers (nog) beter op elkaar worden afgestemd.

Dit de beste preventie van schooluitval en jeugdwerkloosheid. Inspanningen van gemeenten op dat gebied betalen zich uiteindelijk vanzelf terug.

Dat geldt eveneens voor het toeleiden van-werk-naar-werk. Ook dat voorkomt uiteindelijk instroom in de (gemeentelijke) uitkeringen.

Gemeenten hebben dus een groot belang bij een goed functionerende arbeidsmarkt en invloed daarop. De manier waarop zij die invloed kunnen uitoefenen, wisselt echter sterk per aspect.

Meer doen met minder

De ontwikkeling naar een integraal participatiebeleid gaat gepaard met krimpende budgetten en een groeiende doelgroep. Er zijn al forse

bezuinigingen aangekondigd op het participatiebudget. Op de re-integratiegelden wordt in 2010 € 75 miljoen gekort en in 2011 € 120 miljoen (met vanaf 2012 een aangekondigde structurele bezuiniging). Er is € 50 miljoen van het educatiebudget overgeheveld naar taal en rekenen in het mbo en daarbovenop is een structurele bezuiniging van € 35 miljoen aangekondigd op de educatiemiddelen. Tot slot zal in 2010 € 75 miljoen uit het inburgeringsbudget pas worden uitgekeerd als gemeenten de gemaakte afspraken over aantallen inburgeringstrajecten nakomen. Het valt niet uit te sluiten dat bovenop de al aangekondigde kortingen op het participatiebudget de komende jaren nog extra bezuinigingen zullen volgen, bijvoorbeeld als uitvloeisel van de brede heroverweging. Tegelijkertijd zal als gevolg van de economische crisis de groep burgers die ondersteuning nodig heeft bij de participatie in de samenleving, flink groeien.

Om meer te kunnen doen met minder budget moeten gemeenten middelen selectiever inzetten en het participatiebeleid efficiënter en effectiever uitvoeren.

Dit vraagt om inzicht in welke instrumenten voor wie werken, onder welke omstandigheden, en waarom dat zo is. De laatste jaren zijn er vanuit de politiek, de media en de samenleving kritische vragen gesteld over de effectiviteit en daarmee het nut van re-integratie en het tegenvallende bereik van het inburgeringsbeleid. Gemeenten hebben vooralsnog beperkt inzicht in welke instrumenten voor wie werken. Dit geldt niet alleen voor re-integratie, maar ook voor inburgering en educatie. Door de toenemende schaarste aan middelen is er behoefte aan antwoorden op deze effectiviteitsvragen, ook op de vraag wat educatie oplevert in termen van participatie.¹ En hoewel gemeenten er langzamerhand beter in slagen in de buurt te komen van de taakstellingen voor de aantallen te bereiken (vrijwillige) inburgeraars, blijft de vraag actueel hoe ze nieuwe inburgeraars kunnen vinden en werven.

1 Zie www.participatieladder.nl, of bijvoorbeeld de monitor sociale inclusie, www.spectrum-gelderland.nl, dossier: leren voor leven

Dit is niet alleen een kwestie van werving, maar ook van een aanbod dat meer is toegesneden op de behoeften en mogelijkheden van de inburgeraars en dat meer is gericht op participatiebevordering.

Bovenstaande uitdagingen leiden er toe dat gemeenten op het terrein van participatiebeleid meerdere rollen tegelijk moeten vervullen. Zij moeten als beleidsmaker een integraal participatiebeleid ontwikkelen, als regievoerder zorgdragen voor een samenhangend regionaal arbeidsmarktbeleid, als opdrachtgever de uitvoering van het participatiebeleid organiseren in nauwe afstemming met alle relevante uitvoeringsorganisaties waaronder roc's en als samenwerkingspartner langdurige relaties aangaan met de verschillende partijen. Ten slotte moeten gemeenten ook delen van het participatiebeleid uitvoeren.



2 Roc's

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe roc's tot stand zijn gekomen en welke ontwikkelingen zij hebben doorgemaakt. Daarnaast wordt aangegeven welke bijdragen roc's kunnen leveren aan het gemeentelijke arbeidsmarkt- en participatiebeleid.

De WEB

De regionale opleidingscentra (roc's) ontstaan door de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996. Doel van de WEB is om de aansluiting te verbeteren tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt, meer samenhang te creëren in het brede aanbod van beroepsopleidingen op middelbaar niveau en een betere verbinding te realiseren met allerlei korte leertrajecten voor volwassenen. De wet regelt daarom dat binnen de roc's twee onderwijsvormen samenkomen: het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Hierin zijn het oude vormingswerk, leerlingwezen, kmbo, mbo, het Oriënteren en Schakelen opgenomen en de basiseducatie, het vavo en NT2. Op deze manier combineren roc's hun economische bijdrage aan bedrijfsleven en arbeidsmarkt met hun maatschappelijke bijdrage aan participatie in de regionale samenleving. In dat kader doen roc's trajecten op het gebied

van inburgering en volwasseneneducatie en in het kader van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Tot slot worden roc's ook ingeschakeld bij activiteiten op het gebied van een 'leven lang leren'.

Het mbo wordt bekostigd door het Rijk. Voor de volwasseneneducatie stelt het Rijk de gemeenten een jaarlijks budget beschikbaar dat bij de roc's besteed moet worden, de gedwongen winkelnering. De gemeenten hebben wel een keus *tussen* roc's.

De Wet inburgering nieuwkomers

In 1998 wordt de Wet inburgering nieuwkomers (Win) ingevoerd. De verplichte inburgering van nieuwkomers werd voor een groot deel uit het budget van de volwasseneneducatie gefinancierd. De gedwongen winkelnering bij de roc's bleef om deze reden bestaan. Om budgettaire redenen werden geen niveaueisen of een verplichte examinering ingevoerd. De gedwongen winkelnering gold niet voor de extra middelen die daarna ter beschikking werden gesteld voor de taalscholing van oudkomers. Een groot deel van die middelen werd echter wel besteed bij de roc's, eveneens via de jaarlijkse productovereenkomsten tussen gemeenten en roc's,

In 2003 gaat de politieke en budgettaire verantwoordelijkheid voor inburgering over van de staatssecretaris van Onderwijs naar de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en in 2007 naar de minister voor Wonen, Werken en Integratie (het ministerie van VROM). Hierdoor ontstaat een splitsing: het ministerie van OCW is politiek verantwoordelijk voor de onderwijsinfrastructuur, het ministerie van VROM voor de realisatie van de inburgering.

De Wet inburgering

Op 1 januari 2007 treedt de Wet inburgering in werking en daarmee wordt de marktwerking in de inburgering geïntroduceerd. In september van dat jaar blijkt echter dat de voorspelde aantallen inburgeringstrajecten voor 2007 bij lange na niet worden gehaald. De wet blijkt te in-

gewikkeld en voor gemeenten moeilijk uitvoerbaar. De minister brengt enkele wijzigingen aan in de Wet inburgering waardoor eind 2008 en begin 2009 de stroom inburgeraars weer op gang komt.

De Wet participatiebudget

Het kabinet dat in 2007 aantreedt, wil meer samenhang in het geheel van participatievoorzieningen. De Wet participatiebudget moet daarvoor zorgen en gaat op 1 januari 2009 in. In het participatiebudget zijn de middelen voor re-integratie, inburgering en educatie samengevoegd. Wel is het budget door bezuinigingen en overhevelingen gekrompen (zie hierboven).

Verder besluit het kabinet in 2009 om de marktwerking in de educatie uit te stellen tot 2013.

Relatie gemeente-roc

Op dit moment overleggen gemeenten nog weinig met roc's over het gewenste educatieaanbod en de inpassing daarvan binnen het bredere participatiebeleid. Bij gemeenten is de capaciteit aan beleidsmedewerkers educatie minimaal. Zij accepteren over het algemeen de voorstellen die het roc doet voor de inzet van de middelen. Hierdoor is er weinig invloed van gemeenten op het aanbod van roc's. Jaarlijks spreken roc's en gemeenten in productovereenkomsten af welke educatietrajecten roc's voor gemeenten uitvoeren. Roc's leveren meestal per kwartaal informatie aan over aantallen cursisten. Ook op uitvoeringsniveau is er weinig contact tussen gemeenten en roc's. Zo zijn er nauwelijks gemeentelijke casemanagers die vanuit de participatiedoelstellingen klanten begeleiden die bij een roc cursussen volgen.

De intensiteit van contacten tussen gemeenten en roc's varieert overigens behoorlijk. De laatste jaren is de relatie tussen gemeenten en roc's op het gebied van educatie wel intensiever geworden, met name bij de aanpak van laaggeletterdheid.

Een flink deel van het educatiebudget besteden gemeenten bij roc's aan vavo. Daarnaast gaan de educatiemiddelen op aan alfabetiseringscursussen, cursussen rekenvaardigheid en digitale vaardigheden, cursussen ge-

richt op zelfredzaamheid, sociale vaardigheden, opvoeden en omgaan met geld.

Meerwaarde roc's

Roc's hebben toegevoegde waarde voor het gemeentelijk participatiebeleid door de integratie van educatie, onderwijs en arbeidsmarkt. De infrastructuur van roc's is erop ingericht om de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt te leggen en te verdiepen (door middel van stages, academies voor specifieke bedrijfstakken, vakscholen en dergelijke). Roc's hebben talloze relaties met werkgevers en leerwerkbedrijven in alle branches. Dit biedt grote mogelijkheden om klanten van gemeenten te plaatsen bij werkgevers in stages of leerwerkbanen, terwijl zij tegelijkertijd inburgerings- en/of taalonderwijs volgen. Dit heeft voor gemeenten het grote voordeel dat de inburgerings- en educatietrajecten echt gericht worden op participatiebevordering.

Daar komt bij dat roc's zich bij al hun activiteiten moeten houden aan de kwaliteitseisen die ontleend zijn aan het reguliere mbo-onderwijs. Dit is een hoger kwaliteitsniveau dan wat het Keurmerk Inburgeren van Blik op Werk op dit moment van marktpartijen vraagt. Gemeenten kunnen er dus van op aan dat het aanbod van roc's voldoet aan deze hoge kwaliteitseisen.

Gemeenten zullen roc's de komende jaren meer en meer vragen om participatieproducten, zoals duale trajecten waarin taal- en educatieproducten worden geïntegreerd met werkervaringsmogelijkheden. Roc's zijn hiervoor uitstekend toegerust. Zij kunnen met hun brede aanbod van inburgering, educatie, beroepsonderwijs en een scala aan ingangen bij werkgevers een geïntegreerd totaalpakket leveren dat op maat gesneden is.

Voor gemeenten is het van belang om de infrastructuur van roc's optimaal en flexibel in te zetten om zo de participatie- en arbeidsmarkt-vraagstukken in de regio aan te pakken. Dat vraagt om goed opdrachtgeverschap, partnerschap en een vraaggerichte manier van werken.



3 Samenwerking vormgeven

Op het terrein van participatie en arbeidsmarkt staan gemeenten niet alleen voor de taak inhoud en doel van het beleid te bepalen, maar ook om daarvoor een optimale uitvoeringsstructuur te organiseren. Dat kan door partijen bij elkaar te brengen en aan zich te binden.

Dit hoofdstuk belicht de plaats en de rol van roc's hierin. Ook de samenwerking en afspraken daarover komen aan de orde. Goede praktijkvoorbeelden zijn opgenomen in tekstboxen.

De basis: een integrale visie participatie- en arbeidsmarktbeleid

Op het terrein van participatie zijn gemeenten de initiërende én vragende partij met een wettelijke opdracht. Als het gaat om arbeidsmarktbeleid staat de gemeente veel meer naast de andere partijen die qua rollen min of meer gelijkwaardig aan elkaar zijn. Het gemeentelijke beleid en de daaruit voortvloeiende dienstverlening zijn gericht op de burgers en moeten de vraagzijde van de arbeidsmarkt ondersteunen en faciliteren.

Om zijn participatie te bevorderen is de burger gebaat bij een integraal of in ieder geval samenhangend dienstenpakket. Om te zorgen dat de

dienstverlening afgestemd en waar mogelijk geïntegreerd is, moet deze integratie en afstemming al bij de vertaling van visie naar uitvoering plaatsvinden. Hier ligt voor gemeenten een grote uitdaging. Een goede bestuurlijke afstemming tussen verantwoordelijke wethouders is hierbij van groot belang. Het beleid gericht op de vraag- en de aanbodkant van de arbeidsmarkt en op de niet-werkenden zou idealiter uit dezelfde visie voort moeten komen.

Gemeenten werken met vele lokale dienstverleners. Het is daarom de kunst een verbinding tot stand te brengen tussen deze verschillende uitvoerende partijen, die optimaal aansluit bij de integrale visie. Nu is de dienstverlening vaak nog niet logisch op elkaar afgestemd en nog niet ingebed in een geïntegreerd beleid en geïntegreerde uitvoering. De gemeente kan de regie voeren op dat proces van afstemming en integratie.

Roc's als logische samenwerkingspartij

Een geïntegreerde gemeentelijke visie op het arbeidsmarkt-, participatie- en re-integratiebeleid moet ook de vraag beantwoorden welke partners de gemeente daarin betreft. Roc's zijn door hun verschillende rollen niet alleen een potentiële, maar ook een logische partner. In eerste instantie zijn roc's aanbieders van het middelbaar beroepsonderwijs. Daarnaast bieden zij educatie en inburgering aan. Ook leveren zij opleiding en scholing op vele terreinen aan werkenden en werkzoekenden. Op basis van die diensten hebben zij veel contact met andere lokale en regionale partijen. Daardoor zijn zij in de regio een logische samenwerkingspartner voor gemeenten.

Ook al zien gemeenten roc's als logische samenwerkingspartner, dat betekent nog niet dat samenwerking daadwerkelijk tot stand komt. Misschien moeten gemeenten en roc's in dat geval nog naar elkaar toegroeien, maar het kan ook zijn dat gemeenten een inhoudelijk gefundeerde keuze maken voor andere partijen.

Hoe de samenwerking tussen gemeente en roc er ook uit ziet, uitgangspunt is dat de relatie volwassen en zakelijk is. De eigen verantwoorde-

lijkheden en taken van gemeenten en roc's vormen de basis voor de samenwerking. De relatie tussen gemeente en roc moet een meerwaarde hebben: het realiseren van de maatschappelijke doelen staat voorop, en dat moet efficiënt en effectief gebeuren.

Hoe komt een gemeente tot samenwerking?

Eisen dat gemeenten met alle mogelijke partijen moeten samenwerken en hen betrekken bij het verkennen en formuleren van een beleidsvisie, lijkt te veel gevraagd. Gemeenten zoeken naar een gulden middenweg, zoals enkele voorbeelden in het land al laten zien.

Een variant is dat de gemeente een aantal mogelijke samenwerkingspartijen uitnodigt voor een soort 'marktconsultatie'. Hierin wordt duidelijk welk soort dienstverlening past bij de doelstellingen en uitvoeringspraktijk van de gemeente. Ook geven de benaderde partijen aan in hoeverre ze deze diensten zelf kunnen bieden én of zij dat in onderlinge samenwerking en afstemming kunnen doen. Zo komt de integratie van de uitvoering al aan het begin van de samenwerking van onderop tot stand. Een andere variant is dat een gemeente meer projectgericht een overleg- en samenwerkingstraject begint. Dat kan bijvoorbeeld een project zijn gericht op het begeleiden van uitkeringsgerechtigden in de richting van een bepaalde sector, zoals de zorg. In dat geval ligt samenwerking met partijen vanuit de zorg, het onderwijsveld en de re-integratiebedrijven voor de hand.

In sommige gevallen leveren roc's input voor en denken mee over het regionaal arbeids- en participatiebeleid en de uitvoering daarvan. Een voorbeeld uit de regio Zwolle is hieronder toegelicht. Om elkaar te vinden is het noodzakelijk dat gemeenten weten wat de roc's te bieden hebben en andersom, dat roc's weten wat de gemeenten graag willen hebben.

Integrale aanpak participatiebudget Zwolle

De gemeente Zwolle ziet het participatiebudget als een kans om de integrale aanpak bij de dienstverlening verder te ontwikkelen. De Zwolse visie op het participatiebudget is hierbij leidend: 'De gemeente Zwolle wil met het Participatiebudget de regisseur en de integrale dienstverlener zijn op het gebied van participatie. Wij bevorderen de volwaardige participatie van de klant, uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden. Wij willen onze klanten op weg naar participatie ondersteunen en hier onze partners in de stad en in de regio bij betrekken. Hierbij willen wij gebruik maken van de adviezen van onze partners en concrete afspraken maken voor samenwerking met werkgevers en met instellingen en organisaties op het gebied van onderwijs en arbeid, welzijn, maatschappelijke begeleiding, hulpverlening en zorg en met commerciële aanbieders.'

De gemeente Zwolle ziet – op basis van hun corebusiness en competenties – de twee plaatselijke roc's als belangrijke partners bij scholing en het Wsw-bedrijf als een belangrijke partner bij arbeidsparticipatie. De gemeente heeft na de invoering van het participatiebudget de twee plaatselijke roc's, het Deltion College en ROC Landstede, uitgenodigd om hun inzet te verwoorden en aangedrongen op samenwerking tussen de beide roc's op het terrein van dienstverlening in het kader van het participatiebudget.

Op basis van de visie op het participatiebudget is bij de inkoop van de dienstverlening participatiebudget 2010 gekozen voor een meervoudige onderhandse aanbesteding met vooraf geselecteerde potentiële opdrachtnemers. Potentiële opdrachtnemers zijn ketenpartners, maar ook re-integratiebedrijven waarmee de gemeente goede ervaringen heeft. Per perceel zijn drie potentiële opdrachtnemers uitgenodigd om een offerte uit te brengen. De gemeente zag de roc's hierbij als potentiële opdrachtnemers bij de percelen die vallen onder de clusters scholing en kwalificatie, basisvaardigheden en werving/activering van niet-uitkeringsgerechtigden. De twee roc's hebben samen een offerte uitgebracht. Zij hebben nu 80% van de inburgering terug, maar zijn ook contractant geworden op andere percelen binnen het cluster scholing en kwalificatie. Per perceel is een contract afgesloten voor twee jaar, met mogelijke verlenging van twee keer één jaar.

De roc's zetten in op een flexibele dienstverlening. Volgens een accountmanager van het Deltion College vraagt flexibilisering om een cultuurverandering binnen het roc. Deze verandering is mede mogelijk gemaakt doordat het College van Bestuur met een notitie achter het participatieaanbod van het roc aan de gemeente is gaan staan. De flexibiliteit van het roc is ook vergroot doordat het roc nu werkt met kleinere groepen deelnemers dan voorheen. Dat is volgens de roc's mogelijk doordat middelen uit het participatiebudget zijn toegevoegd aan de mbo-middelen.

De gemeente en de roc's zien een groei in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Beide partijen vinden dat er betere resultaatafspraken zijn gemaakt, met uitstroomdoelen die minder voor discussie vatbaar zijn dan voorheen. De gemeente heeft de betaling van de trajecten gekoppeld aan de verantwoordingsrapportage.

Intensief en frequent overleg, uitwisseling van ervaringen en een open houding ten opzichte van elkaar blijken in de praktijk de basis te vormen voor een goede verstandhouding en samenwerking. Daarbij hoort soms ook dat partijen eventuele negatieve ervaringen uit het verleden uitpraten. Open communicatie is steeds en op alle niveaus noodzakelijk, zowel tussen partijen als binnen de eigen organisaties. Misverstanden ontstaan immers gemakkelijk.

Gemeenten zullen ervoor moeten zorgen dat de traditionele beleidskolommen niet langs elkaar heen werken, maar vanuit gedeelde doelstellingen samenwerken en hier hun uitvoering op afstemmen. Van roc's vraagt het dat zij de afspraken met de gemeenten intern goed afstemmen. Uiteindelijk is de burger daarbij gebaat.

Onderstaande voorbeelden illustreren het belang van periodiek overleg en van onderling vertrouwen. Vertrouwen is echter iets dat moet groeien en dat niet uit de lucht komt vallen. De voorbeelden laten dat zien.

Houten: gemeente- en roc-medewerkers in één organisatie

Vakwerk Houten is een samenwerkingsverband tussen de Gemeente Houten en ROC Midden Nederland met als doel burgers optimaal te laten participeren in de samenleving. Aanleiding voor deze samenwerking was de ervaring van de gemeente Houten dat re-integratiebedrijven te weinig maatwerk boden en meestal weinig flexibel omgingen met

veranderende omstandigheden. De gemeente wilde zelf meer invloed op de aanpak van klanten en klantgerichter aan de slag gaan. De samenwerking met het ROC bood bovendien kansen om relaties te leggen met educatie, inburgering en onderwijs.

Hierdoor kunnen per klant makkelijker de benodigde instrumenten worden ingezet en is er sprake van een integrale aanpak. In de praktijk blijkt er een grote overlap te zijn in doelgroepen tussen het ROC en de gemeente, waardoor er volgens beide partijen sprake is van een win-winsituatie. Verder kan een deel van het aanbod zowel door WWB-klanten als door inburgeraars en de doelgroep educatie gevolgd worden. Dit biedt schaalvoordelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de cursus digitale vaardigheden.

De kern van Vakwerk is een zeer intensieve begeleiding van klanten (minimaal 32 uur) door medewerkers van Vakwerk. Bij Vakwerk (totaal zo'n 9 fte) werken zowel mensen die in dienst zijn bij het ROC als mensen die bij de gemeente Houten in dienst zijn. De medewerkers van Vakwerk werken samen in een team onder een onafhankelijke manager die zowel verantwoording aflegt aan de gemeente Houten als aan het ROC.

Vakwerk is dichtbij het gemeentehuis gehuisvest. Hiervoor is bewust gekozen, zodat men gebruik kan maken van elkaars ruimtes en er makkelijk overlegd kan worden tussen de medewerkers van Vakwerk en de medewerkers van de gemeente die de uitkering verzorgen. Elke vier weken begint een basisprogramma. Er is een tester in dienst die door middel van een assessment bepaalt wat iemand nodig heeft. Daarnaast biedt Vakwerk zowel groepsbegeleiding als individuele begeleiding. Ook organiseert men taalstages voor inburgeraars die na hun examen eerst extra taalvaardigheden op de werkvloer moeten opdoen. Op dit moment maken WWB'ers, inburgeraars, nuggers en mensen met een WIJ-uitkering gebruik van de diensten van Vakwerk. Men wil dit uitbreiden met WW-ers.

De personeelskosten worden voor een groot deel vanuit het W-deel betaald en voor een klein deel uit inburgeringsgelden. Trainingen voor medewerkers betalen het ROC en de gemeente gezamenlijk. Vakwerk Houten heeft twee jaar een succesvolle pilot gedraaid met volgens beide partijen opvallend goede uitstroomresultaten. De gemeente en ROC Midden Nederland hebben daarom in 2009 besloten de samenwerking te verlengen met vijf jaar. De succesfactoren zijn volgens beide partijen: korte lijnen, multidisciplinair team, maatwerk met integrale aanpak, intensieve begeleiding, veel investeren in relaties met werkgevers en werken volgens het motto 'afpraak is afspraak'.

Den Bosch: expertise in plaats van producten leidend in nieuw samenwerkingsmodel

De gemeente Den Bosch onderzoekt de mogelijkheden voor alternatieve contractafspraken met de uitvoerende ketenpartners. Daarbij is de behoefte van de klant leidend. De focus ligt op het vermogen van partijen om tijdens de uitvoering een passend aanbod te kunnen ontwikkelen, dat aansluit bij de algemene aanpak. Ten slotte moeten de uitvoerende partners voortdurend rekening houden met veranderende factoren zoals de situatie op de arbeidsmarkt, maatschappelijke ontwikkelingen en competenties van de klant en daarop inspelen. Mogelijke uitvoerende partijen moeten zich dus niet zozeer onderscheiden door productaanbod en prijs, maar vooral door deskundigheid, creativiteit, flexibiliteit en interne regievoering.

Deze manier van werken met ketenpartners is experimenteel, maar biedt een groot voordeel door de manier waarop maatwerk tot stand komt. Een nadeel kan zijn dat de kosten voor productontwikkeling hoger uitvallen dan bij de gebruikelijke aanpak. Volgens Den Bosch is dat echter niet de bedoeling en probeert men door het uitbouwen van de infrastructuur van schaalvoordelen te profiteren. Ook gaat men ervan uit dat het risico van een kostprijsverhoging ingeperkt kan worden door scherper te onderhanden.

Samenwerking op alle niveaus

Voor een succesvolle samenwerking is het van groot belang dat deze zich niet beperkt tot bestuursniveau. Ook op management- en directieniveau en op uitvoerend niveau moet duidelijk zijn wat het doel is van de samenwerking en hoe dat doel er concreet uitziet. Ook moet helder zijn hoe de partijen dat willen bereiken, hoe werkprocessen daar op

worden afgestemd én op welke manier de resultaten worden gemeten. Verder is van groot belang dat gemeenten en roc's afspreken of resultaten bepalend zijn voor het succes van de samenwerking, en zo ja, in welke mate.

Voor een succesvolle samenwerking is dan ook – zeker in het begin – frequent contact noodzakelijk. Zo groeit het onderling vertrouwen en het gevoel dat partijen hetzelfde doel nastreven. Overeenstemming over doel en resultaten van de samenwerking én over flexibiliteit van afspraken zijn belangrijker dan dichtgetimmerde contracten, waarbinnen alles mooi geregeld lijkt te zijn. Te strakke afspraken kunnen een succesvolle samenwerking zelfs in de weg staan, omdat het onderling wantrouwen oproept.

Samenwerking tussen alle niveaus

Alle niveaus *binnen* gemeenten en roc's moeten steeds zo snel mogelijk op de hoogte zijn van wat de andere niveaus hebben afgesproken. De samenwerking is uiteindelijk weinig effectief als partijen op bestuurlijk niveau intensief overleggen, terwijl op uitvoerend niveau niemand weet wat er gaande is. De betrokkenen hebben dit zelf in de hand door steeds duidelijk door te geven wat is afgesproken. Bestuur en management kunnen ook gezamenlijk om de tafel gaan zitten om afspraken te maken. Het bevordert dat de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van afspraken meteen worden meegenomen in de afwegingen. Dat voorkomt correcties achteraf, en daarmee ook vertraging, heroverweging van afspraken en gezichtsverlies.

Inhoud van de samenwerking

1 Duidelijk doel

Hoe gemeenten en roc's samenwerken, verschilt nogal in de praktijk. Soms zijn afspraken smal en zeer concreet, soms zijn ze breed, vager en meer strategisch van aard. Belangrijk is dat de samenwerking tussen gemeente en roc een duidelijk doel heeft. Dat kan door de samenwerking in een projectvorm te gieten, zoals bij de op de zorgsector gerichte pro-

jecten. Een andere mogelijkheid zijn duale trajecten waarin educatie en inburgering of inburgering en beroepsonderwijs worden gecombineerd.

Midden-Holland: allochtone vrouwen naar werk in de zorg

In de regio Midden-Holland werken het Intergemeentelijke Samenwerkingsverband Midden Holland (ISMH) en het ROC ID College samen in een project in de zorgsector. Ze spelen in op een tekort aan zorghulp in de thuiszorg en een groei van de zorgvraag van allochtone ouderen door de vergrijzing. Het ROC ID College leidt allochtone vrouwen met een laag opleidings- en taalniveau en weinig of geen werker-
varing op tot zorghulp. Het heeft hiervoor een bestaande opleiding op MBO niveau 1 aangevuld met onder meer Nederlandse taalcursussen en modules over leefstijlen van verschillende culturen. Het project vindt plaats op aanvraag van Zorgpartners Midden Holland, een zorgaanbieder die de succesvolle deelnemers contracteert.

De financiering bestaat uit het I-deel voor de uitkering, volwasseneneducatie (WEB) voor empowerment en taaltraining, OCW-financiering voor de MBO opleiding, loonkosten voor de deelnemers door de werkgever en financiering door het O&O-fonds en de provincie.

Vijftien van de achttien studenten hebben de opleiding met succes afgerond. Zeven cursisten studeren door naar niveau 2 en allen zijn op dit moment aan het werk. Daarnaast volgen dertien studenten op dit moment nog een extra vaktaaltraining. Volgens een beleidsadviseur van het ISMH zijn alle partijen tevreden en wordt het project daarom uitgebreid van Gouda naar in totaal vijf gemeenten.

2 Resultaatgericht

Samenwerking moet resultaatgericht zijn. Gemeenten en roc's moeten afspraken maken over resultaten op het niveau van de burgers. Deze resultaten bepalen het succes van de samenwerking. Als partijen samen geen duidelijke afspraken maken over de te realiseren resultaten, kunnen de verwachtingen uiteenlopen. Dat ondergraaft uiteindelijk de samenwerking. Zo kan een roc heel tevreden zijn over de samenwerking, maar de gemeente juist niet omdat er bijvoorbeeld geen resultaten in termen van uitstroom worden geboekt.

Gemeenten en roc's kunnen het succes van de samenwerking alleen op dezelfde manier beoordelen als zij het eens zijn over het gezamenlijke doel en de te verwachten resultaten. Ook dit kunnen zij alleen bereiken met open communicatie en continue afstemming.

3 Resultaatafhankelijkheid

Gemeenten en roc's zullen moeten vastleggen in hoeverre de afspraken

resultaatafhankelijk zijn. Hiervoor zijn twee belangrijke redenen. Ten eerste is het doel van de afspraken dat burgers er beter van worden. Zij hebben het recht zo goed mogelijk ondersteund, begeleid en opgeleid te worden. Om dat te bereiken liggen vraaggestuurde én resultaatgestuurde afspraken voor de hand, niet alleen voor de gemeente, maar ook voor het roc. Ook roc's moeten immers kunnen bepalen of zij doelstellingen hebben gehaald, zowel op het niveau van de gemaakte afspraken, als op het niveau van de individuele burger. Gemeenten zullen bij de resultaten steeds vaker kijken of de participatie is toegenomen in plaats van of tentamens of examens zijn behaald. Ten tweede gaat het om afspraken die worden betaald uit publieke middelen. Het spreekt voor zich dat partijen verantwoording afleggen over waaraan dat geld is besteed en met welk resultaat.

4 *Maatwerk*

De samenwerking moet niet alleen resultaatgericht zijn. Minstens zo belangrijk is dat de afgesproken dienstverlening is afgestemd op de vraag en behoefte van de individuele burger. Dienstverlening hoort maatwerk te zijn. De burger dient zo effectief mogelijk in zijn individuele behoefte te worden ondersteund. Dit heeft gevolgen voor het inhoudelijke aanbod en de randvoorwaarden. De dienstverlening moet zijn afgestemd op het leervermogen van de burger en op zijn/haar persoonlijke situatie (zorgtaken, mobiliteit en dergelijke), maar ook op het dienstverleningsaanbod vanuit andere partijen. Dat vraagt om flexibiliteit. Voorbeelden hiervan zijn Zwolle (zie voorbeeld hierboven) en Gorinchem (hieronder).

Gorinchem: netwerkverhouding in plaats van regie

De regionale sociale dienst Alblasserwaard/Vijfheerenlanden streeft naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid met het roc, ondanks dat de gemeente eindverantwoordelijk is als opdrachtgever en financier. Volgens de dienst is het belangrijk dat samenwerking de boventoon voert. Het gaat om betrokkenheid bij elkaar, het elkaar gunnen en om een netwerkverhouding in plaats van regie. Hierdoor gaan de partijen elkaar volgens de dienst beter begrijpen en weten zij steeds beter wat ze van elkaar verwachten. De dienst betreft het roc bijvoorbeeld bij de beleidsontwikkeling. Volgens de dienst is het effect hiervan dat het roc uiteindelijk beter weet wat de gemeente wil hebben.

Tegelijkertijd moet je volgens de dienst als gemeente goed je eigen vraag formuleren, weten welke diensten er te koop zijn en weten welke daarvan relevant zijn voor de situatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Als het aanbod aan diensten niet op de arbeidsmarktsituatie aansluit, is het volgens de dienst belangrijk met de samenwerkingspartners om de tafel te gaan zitten om het aanbod wel passend te maken.

In de contracten met het roc staat het minimale aantal trajecten beschreven dat uitgevoerd moet worden, maar het laat ook veel ruimte voor experimenten. Volgens de dienst leidt een grotere flexibiliteit bij de inzet van het budget tot een grotere effectiviteit van de trajecten. De dienst zet zich af tegen zogenaamde 'wurgcontracten' waarin alles wordt vastgelegd. De dienst sluit contracten af van maximaal vijf jaar met de jaarlijkse mogelijkheid om te stoppen.

Als een partij een tekortkoming bij het roc signaleert, moet deze volgens de dienst niet meteen stoppen met de samenwerking. Partijen moeten dan de samenwerking aanpassen, eventueel met een aanvulling op het contract. Geen brieven schrijven, maar goed luisteren en erop afgaan. Het roc moet immers doen wat de dienst nodig heeft. Eind 2009 dreigde het roc bijvoorbeeld achter te blijven met het aantal gestarte trajecten. De dienst heeft het roc daarop gewezen en vervolgens heeft het roc extra trajectbegeleiders in dienst genomen om extra trajecten te starten.

5 Wat wordt geleverd?

De invoering van het participatiebudget begin 2009 stimuleert gemeenten om over de grenzen heen te kijken van traditioneel gescheiden beleidsvelden. Dit moet een vertaling krijgen in een integrale uitvoering. Er zijn inmiddels voorbeelden waarbij gemeenten de opleidingsfaciliteiten van roc's inzetten, inclusief de contacten die roc's hebben met werkgevers voor stageplekken, om uitkeringsgerechtigden naar werk te begeleiden. Roc's moeten zich in de samenwerking concentreren op hun kernexpertise: opleiden en zorgen voor een goede afstemming van opleidingen op de eisen van de arbeidsmarkt. Roc's kunnen zo een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van een meer vraaggerichte re-integratie. Een illustratie daarvan vormt onderstaand voorbeeld van Den Haag waar wordt samengewerkt bij de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Roc's vervullen deze rol zeker niet exclusief. Vaak wordt samengewerkt met andere partijen, zoals de sociale werkvoorziening en welzijnsorganisaties. Ook deze partijen moeten zich op hun eigen sterke kanten concentreren en vanuit die kracht samenwerken waar dat vanuit het belang van de burger noodzakelijk is. Voortdurende afstemming is daarbij cruciaal.

Den Haag: beroepsopleiding als onderdeel van re-integratietraject

In Den Haag werken gemeente en het ROC Mondriaan goed samen in het project Werkmaat. Het doel van de samenwerking is de bestrijding van jeugdwerkloosheid. De doelgroep zijn jongeren tot 27 jaar zonder een startkwalificatie en die een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Zij kunnen niet geplaatst worden op een reguliere leerwerkplek vanwege het uitvalrisico.

Het ROC verzorgt een beroepsopleiding als onderdeel van een re-integratietraject. De werving en selectie vindt plaats door Werkgeversservicepunt Den Haag en Werkplein Jongeren. De gemeente levert één keer per twee weken ongeveer zestien cursisten. De jongeren krijgen extra begeleiding op een beschermde leerwerkplek op niveau 1. Na het project stroomt de deelnemer, als hij het succesvol heeft afgerond met een AKA diploma (niveau 1), door naar BBL/BOL niveau 2 of naar een baan, als niveau 1 het hoogst haalbare blijkt.

Werkgevers worden per branche gevraagd of ze een Werkmaatgroep van zestien jongeren willen adopteren. Gemeente, ROC en werkgevers ondertekenden bijvoorbeeld het convenant 'Werkmaat Installatietechniek'.

Naast participatiemiddelen bestaat de financiering uit reguliere geldstromen van het ROC. Op deze manier is het mogelijk voor een moeilijke groep toch MBO-financiering in te zetten en wordt de samenwerking voor de gemeente goedkoper.

Wat maakt de samenwerking volgens de gemeente tot een succes? Gemeente en ROC hebben de intentie uitgesproken gezamenlijk de jongeren aan een startkwalificatie te helpen of aan werk als een startkwalificatie te hoog gegrepen is. Er is niet sprake van een contract, waarbij het ROC op afstand staat en waarbij gemeente en ROC aan het einde van de contractperiode bespreken hoe alles is verlopen. Er wordt hier volgens de gemeente echt samengewerkt.

Goed opdrachtgeverschap

Gemeenten en roc's geven aan dat een goede samenwerking vraagt om 'goed opdrachtgeverschap' van gemeenten. Dat betekent dat gemeenten inhoudelijk duidelijk moeten zijn en helder moeten communiceren. Dit geldt uiteraard voor alle relaties die gemeenten aangaan met partners.

Inhoudelijk moeten gemeenten duidelijk en consequent formuleren welke dienstverlening zij op welke manier, op welke momenten, onder welke randvoorwaarden en tegen welke prijs verwachten. Dat betekent overigens niet dat de gemeente de voorwaarden eenzijdig oplegt. Gemeenten en roc's willen in goed onderling overleg afspraken maken. Maar dan zal de vragende partij – de gemeente – vanaf het begin duidelijk moeten zijn.

Ook moet helder zijn hoe de gemeente beoordeelt of de dienstverle-

ning van een roc aan de gemaakte afspraken voldoet. Duidelijkheid over verwachte resultaten wordt alleen bereikt als er onderling vertrouwen is en er intensieve communicatie plaatsvindt. Tussentijdse evaluatie zorgt ervoor dat resultaten nooit onverwacht zijn. Waar nodig kunnen gemeenten en roc's dan afspraken bijstellen, eventueel ook afspraken over de te bereiken resultaten.

Arnhem: intentieovereenkomst gemeente en roc

De gemeente Arnhem wil op zeer korte termijn een intentieovereenkomst met het ROC Rijn IJssel afsluiten. Het doel van de overeenkomst is om gezamenlijk in te spelen op problemen, kansen en nieuwe regelgeving op sociaal en economisch gebied. De overeenkomst benoemt de gemeente en het roc als natuurlijke partners en beoogt dat zij actiegericht samenwerken.

De looptijd van de overeenkomst is duizend dagen. De overeenkomst beschrijft dat op bestuurlijk niveau overleg plaatsvindt tussen de betrokken wethouders en het College van Bestuur. Op dit niveau vindt na tweehonderd dagen een evaluatie plaats, waarbij afspraken kunnen worden herzien. De regie op de uitvoering en samenwerking ligt bij vier contactpersonen, twee per organisatie. Zij zullen de projecten monitoren en elke honderd dagen evalueren.

Onder de overeenkomst valt een groot aantal projecten, zoals het Actieplan Jeugdwerkloosheid. Projectpartners bij dit project zijn veertien gemeenten, ROC Rijn IJssel, de Kamer van Koophandel, werkgeversorganisaties en UWV Werkbedrijf. De gemeente is trekker en financier vanuit het participatiebudget en de additionele middelen van SZW voor aanpak van de regionale jeugdwerkloosheid. De gemeente spreekt van actiegericht werken vanuit een netwerkbenadering. Het gaat volgens de gemeente niet meer om dikke beleidsnota's en onderzoeksrapporten waarin algemene uitspraken worden gedaan over een doelgroep, maar over werken met de kaartenbak in de hand. De diverse partijen willen onderlinge samenwerking uitproberen. Voortzetting en uitbreiding hangen af van de resultaten die volgens de gemeente gemakkelijk aan de hand van de kaartenbakken kunnen worden bepaald: hebben de genoemde jongeren werk of een opleiding, of niet?

Goed opdrachtgeverschap houdt ook in dat gemeenten hun keuze voor samenwerkingspartijen baseren op hun visie en beleid en dat deze visie voldoende duurzaamheid heeft om deze keuze voor een langere periode te maken. Dan zullen roc's eerder bereid zijn te investeren in de samenwerking en de gevraagde dienstverlening.

Op het terrein van vavo zijn er vaak al duurzame afspraken. De eisen die aan dit onderwijs gesteld worden, maken het ook noodzakelijk afspraken voor een langere periode te maken.

Het is in ieder geval noodzakelijk dat gemeenten en roc's de relatie tussen de gevraagde dienstverlening, kwaliteit daarvan, noodzakelijke investeringen én looptijd van een opdracht bespreken en daarover afspraken te maken.

Vormen van samenwerking

Samenwerking tussen gemeenten en roc's heeft in de praktijk verschillende vormen. Relatief nieuw is dat een roc optreedt als hoofdaannemer voor een breed dienstverleningspakket en dat verschillende andere dienstverleners als onderaannemer optreden.

Overigens komt ook de omgekeerde situatie voor dat het roc als onderaannemer werkt van andere organisaties die hoofdaannemer van de gemeente zijn.

Gemeenten kunnen ook in een samenwerkingsverband met de eigen of regionale sociale werkvoorziening en een roc afspraken maken over de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Het roc levert dan de beroepsopleiding en het sw-bedrijf de training on the job.

Stadskanaal: nauwe samenwerking ketenpartners Oost-Groningen

De regio Oost-Groningen is erin geslaagd om een gezamenlijke visie te formuleren over uitkeringsgerechtigden die - om wat voor reden dan ook - hulp nodig hebben op weg naar de arbeidsmarkt. Onder de naam 'Ik doe mee in Oost-Groningen' heeft de gemeente Stadskanaal samen met acht buurgemeenten, de provincie, UWV Werkbedrijf, sw-bedrijven, lokale ondernemers en het Noorderpoortcollege een vernieuwende ketenaanpak gelanceerd. Het doel is om de participatiegraad in de regio te verhogen.

Het regionale sw-bedrijf en het ROC Noorderpoort vormen de interne kring binnen de keten. Er liggen duidelijke afspraken over de diensten, de prestaties en de manier van informatie-uitwisseling. Voordeel hierbij is dat het ROC een scholingsaanbod kan opstellen dat nauw aansluit bij de historie van de klant. Dit is mogelijk doordat het ROC dankzij goede contacten met de andere ketenpartners adequaat is geïnformeerd over het aanbod dat de klant eerder heeft ontvangen.

De samenwerking richt zich vooral op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor de indeling van de doelgroep hanteren de partijen de treden van de participatieladder. De ketenpartners hebben concrete afspraken gemaakt over de prestaties. Binnen een jaar moet 25% van deze klanten een trede hoger komen op de participatieladder.

Gemeenten kunnen ook met alle partners samen een projectorganisatie opzetten, gericht op een specifiek doel. Iedere partner heeft hierbinnen zijn eigen verantwoordelijkheid, maar de dienstverlening wordt steeds onderling afgestemd. Dat kan zelfs op het niveau van de individuele burger. Een voorbeeld hiervan is Route23 in Dordrecht waarin onder andere sociale dienst, roc, UWV, justitie en welzijn samenwerken om jongeren op te vangen die niet meer terecht kunnen bij de reguliere instanties. De partners bepalen samen welke instantie(s) de meest aangewezen is/zijn om een individuele jongere verder te helpen. In de vierde en laatste samenwerkingsvorm kopen gemeenten diensten in bij roc's. Dit is vanuit het verleden de meest voorkomende vorm van samenwerking.

De weg naar contracteren

Zodra gemeenten, roc's en eventuele andere partners bepaald hebben welke rol roc's kunnen spelen in de uitwerking en uitvoering van het arbeidsmarkt- en participatiebeleid, is het tijd om de samenwerking vast te leggen.

Gemeenten en roc's kunnen op verschillende manieren tot afspraken komen.

1 Onderhandelen

Gemeenten kunnen op basis van gesprekken en uitgesproken intenties via directe en exclusieve onderhandelingen afspraken maken met roc's. Roc's leveren onderwijsdiensten en de inkoop daarvan valt niet onder de Europese aanbestedingsrichtlijn IIA. Onderwijs is een zogenaamde IIB-dienst en daarvoor gelden minder strenge regels. Verantwoording achteraf is wel verplicht, maar vooraf is geen openbaarheid vereist. Wat er in onderhandelingen aan de orde komt en aan het eind wordt vastgelegd, is aan gemeente en roc.

2 Onderhandse gunning

Bij een onderhandse gunning vraagt de gemeente een beperkt aantal partijen om voorstellen in te dienen. Dit hoeven niet alleen roc's te zijn.

Deze vorm ligt vooral voor de hand als uit de marktconsultatie blijkt dat meerdere partijen de diensten aanbieden, op vergelijkbaar kwaliteitsniveau en tegen vergelijkbare prijzen.

Het concessiemodel is een variant hierop, vergelijkbaar met het model dat in de wereld van de publieke omroep geldt. In dit model gunt de gemeente aan één of meer roc's het recht om opleidingsdiensten te leveren voor een periode van enkele jaren. Tegen het eind van deze periode vindt een evaluatie plaats. Op basis daarvan en van een nieuw programma van eisen voor de komende concessieperiode besluit de gemeente of de concessie wordt verlengd en zo ja, onder welke voorwaarden en met welke inhoud.

3 *Openbare aanbesteding*

Een gemeente kan ook kiezen voor een openbare aanbesteding van de gevraagde diensten. Roc's worden in dat geval gezien als een marktpartij. Omdat roc's echter moeten voldoen aan kwaliteitseisen vanuit het ministerie van OCW en een brede infrastructuur hebben, zijn de diensten van het roc vaak duurder dan die van andere partijen. Als gemeenten bij een openbare aanbesteding veel nadruk leggen op de prijs, is dat nadelig voor het roc.

Voor gemeenten is het voordeel van openbaar aanbesteden dat op deze manier onbekende dienstverleners zich kunnen aanbieden. Zij zijn echter vaak niet bekend zijn met de regio en missen in dat opzicht de voordelen van de partners die de gemeente in een marktconsultatie al geïnterviewd heeft.

Nadeel voor alle partijen binnen een openbare aanbesteding, zijn de administratieve lasten die de procedure met zich meebrengt.

4 *Roc's als onderaannemer*

Voor specifieke diensten, zoals opleidingen in het kader van re-integratietrajecten, kunnen gemeenten ook een 'omweg' bewandelen. Zij roepen dan via een onderhandse gunning of een openbare aanbesteding partijen op om een integraal aanbod te doen. Als specifieke voorwaarde kan de gemeente vastleggen dat de opleidingen bij een roc moeten

worden ingekocht. Omdat deze voorwaarde voor alle inschrijvers geldt, is deze niet discriminatoir. Wel is het aan te bevelen dat gemeenten vooraf inhoudelijke en financiële afspraken maken met een of meer roc's over de te leveren opleidingen.

De beschreven samenwerkingsvormen verschillen in de tijd en moeite die gemeenten en roc's eraan kwijt zijn. Zo kosten directe onderhandelingen met één roc minder tijd. Risico's zijn echter dat partijen de afspraken niet voldoende uitwerken, de kosten hoger uitvallen en dat de kans op een vraaggericht aanbod kleiner is dan wanneer een aanbieder weet dat er ook andere partijen zijn die een aanbod kunnen doen. Toch is het wel mogelijk om afspraken op basis van onderhandelingen te maken als beide partijen optimale transparantie afspreken over de geleverde diensten, resultaten en de opbouw van de kostprijs. Dat voorkomt dat afwezigheid van concurrentie tot een hogere prijs leidt.

Overigens moeten gemeenten nagaan wat in de gemeentelijke verordeningen staat over de manier waarop zij een aanbieder kunnen kiezen en eventueel de verordeningen aanpassen als deze een belemmering vormen.

Inhoud van de contracten

1 *Inhoud dienstverlening*

Gemeenten en roc's zullen in ieder geval de aard van de dienstverlening die roc's leveren, vastleggen. Inhoudelijk gaat het daarbij uiteraard om beroepsonderwijs, scholing, educatie en inburgering. Er zijn talloze mogelijkheden om dit in te vullen. Het kan bijvoorbeeld gaan om gehele opleidingen, evc's en deelcertificaten, om opleidingen in re-integratietrajecten, duale trajecten of de begeleiding van stagiaires na afloop van een opleiding. Wat de diensten ook zijn, gemeenten, roc's en eventuele andere partners moeten deze goed omschrijven, zodat men elkaar daar gedurende de looptijd aan kan houden. Ook vormt het een middel om de voortgang van de uitvoering te bewaken en de afspraken waar nodig aan te passen.

2 *Randvoorwaarden*

Het ligt voor de hand om randvoorwaarden vast te leggen waaraan de dienstverlening vanuit een roc moet voldoen. Het kan hierbij onder andere gaan om aantallen instroommomenten, groeps grootte, locatie en tijdstippen waarop de dienstverlening wordt aangeboden. Alle randvoorwaarden moeten SMART worden geformuleerd zodat alle partijen – inclusief de burgers – weten waar ze aan toe zijn. Bovendien zorgt duidelijkheid over de randvoorwaarden er ook voor dat de evaluatie hiervan eenvoudiger is.

3 *Processen*

Uit de gemaakte afspraken moet duidelijk zijn hoe (werk)processen verlopen en op elkaar worden afgestemd. Daarbij wordt ook gekeken naar de samenhang met de dienstverlening van andere partners. Het gaat om zaken als aanmelding van cursisten, doorlooptijden van opleidingen, absentiemeldingen en het benoemen van contactpersonen bij gemeente en roc. Deze afspraken zorgen ervoor dat processen, de overdracht van cursisten en het uitwisselen van informatie over cursisten en hun vorderingen zo vlekkeloos mogelijk verlopen. Meer efficiency en effectiviteit zorgen ervoor dat cursisten binnen boord blijven.

4 *Evaluatie en terugkoppeling*

Gemeenten en roc's moeten afspraken maken over wanneer zij informatie terugkoppelen over de cursisten en hun vorderingen. Alleen door terugkoppeling kunnen partijen afspraken tussentijds bijstellen. De participatieladder is daarbij een behulpzaam instrument. Door cursisten hierop aan het begin en aan het einde van de dienstverlening te 'scoren' krijgen gemeenten en roc's inzicht in vorderingen van de cursisten en daarmee in de resultaten van de dienstverlening. Maar ook op het niveau van opleidingen en eventuele andere vormen van dienstverlening moet terugkoppeling plaatsvinden om verantwoording af te leggen en snel evaluaties uit te voeren.

5 *Prestatie versus inspanningsafspraken*

Gemeenten en roc's kunnen afspraken maken over de te leveren prestaties, bijvoorbeeld stijging op de participatieladder, te behalen opleidingsniveaus of diploma's. Een andere optie is afspreken dat het roc een bepaald aantal cursussen aanbiedt. Beide afspraken zijn SMART te formuleren, alleen de gevolgen zijn anders. In het eerste geval hangt de betaling van de gemeente deels af van resultaten die cursisten behalen. In het tweede geval is het aantal aangeboden cursussen de basis voor de betaling.

Overigens is het wel redelijk dat partners van gemeenten – waaronder roc's – toezeggingen krijgen over het aantal klanten dat de gemeente doorverwijst. Zonder dergelijke afspraken is het immers ook niet mogelijk de gevraagde dienstverlening goed te regelen. Daarnaast moeten partijen vastleggen wat de consequenties zijn als zij afspraken niet nakomen.

6 *Looptijd afspraken*

De onderlinge afspraken kunnen vastgelegd worden voor een aantal jaar of voor een niet nader bepaalde periode. In het eerste geval evalueren de partijen aan het einde of na afloop van deze periode de samenwerking en bespreken zij of en zo ja, onder welke voorwaarden, zij de samenwerking voortzetten. In het tweede geval kunnen partijen afspreken dat zij periodiek evalueren, bijvoorbeeld jaarlijks. Inzet van die evaluatie is dan hoe zij de relatie kunnen verbeteren en de samenwerking kunnen aanpassen aan eventueel veranderde externe omstandigheden.

7 *Eenmalig versus verlengingsopties*

De onderlinge afspraken kunnen vastgelegd worden voor één periode, al dan niet met één of meer verlengingsopties. Als er sprake is van een verlengingsmogelijkheid evalueren partijen op het eind van de eerste periode of zij de samenwerking voortzetten en onder welke voorwaarden.



Bijlage respondenten

Deze bijlage geeft een overzicht van de respondenten waarmee in het kader van dit project een interview heeft plaatsgevonden. We hielden acht face-to-face en tien telefonische interviews. Tot slot heeft één gemeente de vragenlijst schriftelijk ingevuld. De informatie uit de interviews is gebruikt als input voor het opstellen van het servicedocument, maar de respondenten zijn niet verantwoordelijk voor de inhoud van dit document.

* Met Nijmegen heeft een kort telefonisch gesprek plaatsgevonden, omdat Nijmegen de vragenlijst schriftelijk had ingevuld.

Organisatie	Naam	Functie	Face-to-face	Telefonisch
Gemeenten				
Arnhem	Hans Zuidema	Sectorhoofd Werk en Inkomen		X
Den Bosch	Pol van Tuijl	Hoofd Beleid		X
Den Haag	Martin Andriessen	Directeur Werk en Inkomen		X
Houten	Monique Thijssen	Hoofd afdeling Sociale Zaken	X	
Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Midden Holland (ISMH)	Hans Hoes	Beleidsadviseur		X
Nijmegen	Dolf Kutschenreuter	Beleidsmedewerker		X*
Regionale Sociale Dienst Alblasserwaard-Oost/Vijfheerenlanden	Elone van Velthuisen	Directeur		X
Sociale Dienst Drechtsteden	Yvonne Bieshaar	Directeur	X	
Stadskanaal	Renate Renkema	Verandermanager		X
Uden	Sultan Günal-Gezer	Wethouder		X
Zwolle	Tonnie Argante	Projectleider Participatiebudget		X
ROC's				
Da Vinci College	Marc van Tussenbroek	Accountmanager	X	
Deltion College	Alexander Westenbrink	Accountmanager		X
Roc de Leijgraaf	Marc Veldhoven	Voorzitter CvB	X	
Roc ID College	Otto Jelsma, José Kaptein	Voorzitter CvB, projectleider	X	
Roc Mondriaan	Jos Leenhouts	Voorzitter CvB	X	
Roc Nijmegen	Hanneke Berben	Voorzitter CvB	X	
Noorderpoort	Femmie Haverkamp	teammanager		X
Overige				
Vakwerk	Petra van Gaal	Manager Vakwerk	X	



Bijlage deelnemers werkconferentie

Deze bijlage geeft een overzicht van de deelnemers aan de werkconferentie die in het kader van dit project op 27 januari 2010 plaatsvond. De inbreng van de deelnemers is gebruikt als input voor het opstellen van het servicedocument, maar de deelnemers zijn niet verantwoordelijk voor de inhoud van dit document.

Organisatie	Naam	Functie
Ministeries		
Ministerie van OCW	Marja van Bijsterveldt	Staatssecretaris
Ministerie van OCW	Jeanette Noordijk	DG Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie
Ministerie van VROM/ WWI	Ruud IJzelendoorn	Programmamanager externe betrekking, deltaplan inburgering
Gemeenten		
Boxtel	Anton van Aert	Wethouder
Dordrecht	Hans Spijt	Wethouder
Helmond	Lenie Thijs	Directeur Samenleving en Economie
Schiedam	Ronald Jaggie	Strategisch beleidsadviseur
Zwolle	Tonnie Argante	Projectleider Participatiebudget
Roc's		
Roc Eindhoven	Frida Hengeveld	Lid CvB
Roc Mondriaan	Jos Leenhouts	Voorzitter CvB
Roc Midden Nederland	Leonard Geluk	Voorzitter CvB
Roc Nijmegen	Hanneke Berben	Voorzitter CvB
Roc van Amsterdam	Edo de Jaeger	Voorzitter CvB
Roc van Twente	Gerrie van Sunder	Lid CvB
Roc Alfa College	Marion Arends	Lid CvB

